



## Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA HENRIKA SAUGMANDSGORA ĒES  
[HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE]

SECINĀJUMI,

sniegti 2021. gada 6. oktobrī<sup>1</sup>

**Apvienotās lietas C-368/20 un C-369/20**

**NW**

**pret**

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

**un**

**NW**

**pret**

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

(*Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štīrijas federālās zemes Administratīvā tiesa, Austrija)  
lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa –  
Šengenas Robežu kodekss – Regula (ES) 2016/399 – 25. pants – Robežkontroles pagaidu  
atjaunošana pie iekšējām robežām – Valsts tiesiskais regulējums, ar kuru ir paredzēti vairāki  
secīgi robežkontroles laikposmi – Samērīgums – LESD 72. pants – Personu brīva  
pārvietošanās – LES 4. panta 2. punkts

### I. Ievads

1. LES 3. panta 2. punktā ir noteikts, ka Savienība “piedāvā saviem pilsoņiem brīvības, drošības un tiesiskuma telpu bez iekšējām robežām, kur personu brīva pārvietošanās ir nodrošināta saistībā ar piemērotiem pasākumiem, kas attiecas uz ārējo robežu kontroli, patvēruma meklētājiem, imigrāciju un noziedzības novēršanu un apkarošanu”. Šajās lietās Tiesa būtībā ir aicināta lemt par trauslo līdzsvaru, kas izriet no šīs normas, – līdzsvaru starp Savienības pilsoņu brīvību pārvietoties telpā bez iekšējām robežām un drošības uzturēšanu šajā telpā.

2. Šīs lietas it īpaši attiecas uz Šengenas Robežu kodeksa<sup>2</sup> 25. panta interpretāciju. Šī norma ir izņēmums no šā kodeksa vispārējā principa, saskaņā ar kuru iekšējās robežas var šķērsot tā, ka personām – neatkarīgi no viņu valstspiederības – nepiemēro robežpārbaudes<sup>3</sup>. Šajā ziņā ar šā panta 1. punktu dalībvalstīm ārkārtas apstākļos, ja tās saskaras ar nopietnu apdraudējumu

<sup>1</sup> Oriģinālvaloda – franču.

<sup>2</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2016/399 (2016. gada 9. marts) par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV 2016, L 77, 1. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2016/1624 (2016. gada 14. septembris) (OV 2016, L 251, 1. lpp.) (turpmāk tekstā – “Šengenas Robežu kodekss”).

<sup>3</sup> Šengenas Robežu kodeksa 22. pants.

sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, ir atļauts uz laiku atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām atbilstoši tajā paredzētajiem nosacījumiem. Minētā panta 4. punkta pirmajā teikumā šajā ziņā ir noteikts maksimālais sešu mēnešu laikposms robežkontroles atjaunošanai.

3. Šajās lietās Tiesai galvenokārt ir jānosprīdž, vai Šengenas Robežu kodeksa 25. pants liedz dalībvalstij no jauna piemērot tā 1. punktu gadījumā, ja dalībvalsts pēc šā panta 4. punktā paredzētā sešu mēnešu laikposma beigām aizvien saskaras ar nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai.

4. Šis jautājums tika uzdots saistībā ar to, ka Austrijas Republika atjaunoja robežkontroli pie šīs dalībvalsts robežas ar Slovēnijas Republiku, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu. Uzskatot, ka būtībā tā saskaras ar *pastāvīgu* nopietnu apdraudējumu, Austrijas Republika vairākas secīgas reizes atjaunoja robežkontroli atbilstoši šai normai, katru reizi uz sešiem mēnešiem. Tomēr jānorāda, ka uzdotsais jautājums iekļaujas plašākā kontekstā. Vairākas citas dalībvalstis gadiem ilgi ir atjaunojušas robežkontroli pie savām iekšējām robežām, vairākkārtīgi secīgi piemērojot šo pašu tiesību normu līdzīgu iemeslu dēļ<sup>4</sup>.

5. Sava izklāsta noslēgumā paskaidrošu, kādēļ, manuprāt, Šengenas Robežu kodeksa 25. pants principā neliedz no jauna piemērot tā 1. punktu, ja dalībvalsts, beidzoties šā panta 4. punktā paredzētajam sešu mēnešu laikposmam, aizvien saskaras ar nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Tomēr uzskatu, ka tad, ja būtībā ir runa par iepriekšējā nopietnā apdraudējuma turpināšanos, saskaņā ar samērīguma principu šādas jaunas piemērošanas gadījumā ir jāievēro īpaši stingri kritēriji, kurus izklāstīšu.

## II. Atbilstošās tiesību normas

### A. Šengenas Robežu kodekss

6. Šengenas Robežu kodeksa 25. pantā “Vispārējais regulējums robežkontroles pagaidu atjaunošanai pie iekšējām robežām” ir paredzēts:

“1. Ja telpā bez iekšējo robežu kontroles pastāv nopietns apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai dalībvalstī, minētā dalībvalsts izņēmuma kārtā var atjaunot robežkontroli pie visām tās iekšējām robežām vai to konkrētām daļām uz ierobežotu laikposmu līdz 30 dienām vai uz paredzamo nopietnā apdraudējuma laiku, ja tas ir ilgāks par 30 dienām. Robežkontroles pagaidu atjaunošanas pie iekšējām robežām apjoms un ilgums nepārsniedz to, kas noteikti ir nepieciešams, lai reaģētu uz nopietno apdraudējumu.

2. Robežkontroli pie iekšējām robežām atjauno vienīgi kā galēju risinājumu un saskaņā ar 27., 28. un 29. pantu. Katrā gadījumā, kad tiek apsvērta lēmums atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām, ievērojot attiecīgi 27., 28. vai 29. pantu, ņem vērā attiecīgi 26. un 30. pantā minētos kritērijus.

3. Ja nopietnais apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai attiecīgajā dalībvalstī turpinās ilgāk par šā panta 1. punktā paredzēto laikposmu, minētā dalībvalsts var pagarināt

<sup>4</sup> Kā saprotu, runa ir vismaz par Vācijas Federatīvo Republiku, Dānijas Karalisti, Zviedrijas Karalisti un Francijas Republiku, kuras arī ir ieinteresētās puses šajās lietās (šajā nozīmē skat. tostarp paziņojumu sarakstu, kas pieejams šādā tīmekļvietnē: [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en)).

robežkontroli pie tās iekšējām robežām, ņemot vērā 26. pantā minētos kritērijus un saskaņā ar 27. pantu, to pamatojot ar tiem pašiem iemesliem, kas minēti šā panta 1. punktā, un, ņemot vērā visus jaunus apstākļus, uz atjaunināmiem laikposmiem, kuri ilgst līdz 30 dienām.

4. Kopējais laikposms, uz kādu atjauno robežkontroli pie iekšējām robežām, tostarp jebkādos šā panta 3. punktā paredzētos pagarinājumus, nepārsniedz sešus mēnešus. Ārkārtas apstākļos, kā minēts 29. pantā, minēto kopējo laikposmu var pagarināt maksimums līdz diviem gadiem saskaņā ar minētā panta 1. punktu.”

7. Šā kodeksa 26. pantā “Kritēriji robežkontroles pagaidu atjaunošanai pie iekšējām robežām” ir noteikts:

“Ja dalībvalsts saskaņā ar 25. pantu vai 28. panta 1. punktu kā galēju risinājumu nolemj par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie vienas vai vairākām tās iekšējām robežām vai pie to daļām vai nolemj pagarināt šādu atjaunošanu, tā novērtē, cik lielā mērā ar šādu pasākumu paredzams pienācīgi novērst apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, un novērtē pasākuma samērīgumu attiecībā pret minēto apdraudējumu. Veicot šādu novērtējumu, dalībvalsts jo īpaši ņem vērā:

- a) ietekmi, kas paredzama saistībā ar jebkādu apdraudējumu tās sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, tostarp saistībā ar teroristu izraisītiem incidentiem vai apdraudējumu un tostarp organizētās noziedzības radīto apdraudējumu;
- b) šāda pasākuma paredzamo ietekmi uz personu pārvietošanās brīvību telpā bez iekšējo robežu kontroles.”

8. Minētā kodeksa 27. pantā “Procedūra robežkontroles pagaidu atjaunošanai pie iekšējām robežām saskaņā ar 25. pantu” ir formulēts šādi:

“1. Ja dalībvalsts plāno atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām saskaņā ar 25. pantu, tā par to paziņo pārējām dalībvalstīm un Komisijai vēlākais četras nedēļas pirms plānotās atjaunošanas vai īsākā laikposmā, ja apstākļi, kas pamato nepieciešamību atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām, kļūst zināmi mazāk nekā četras nedēļas pirms plānotās atjaunošanas. Šajā nolūkā dalībvalsts sniedz šādu informāciju:

- a) ierosinātās atjaunošanas iemeslus, tostarp visus attiecīgos datus, kas sīki atspoguļo notikumus, kuri rada nopietnu apdraudējumu tās sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai;
- b) ierosinātās atjaunošanas apjomu, precizējot, kurā iekšējo robežu daļā vai daļās robežkontrole jāatjauno;
- c) oficiālo robežšķērsošanas vietu nosaukumus;
- d) plānotās atjaunošanas ieviešanas dienu un ilgumu;
- e) attiecīgos gadījumos – pasākumus, kas jāveic pārējām dalībvalstīm.

Paziņojumu saskaņā ar pirmo daļu var iesniegt kopīgi arī divas vai vairāk dalībvalstis.

Vajadzības gadījumā Komisija var pieprasīt attiecīgajai(-ām) dalībvalstij(-īm) papildu informāciju.

2. Šā panta 1. punktā minēto informāciju iesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei vienlaikus ar tās paziņošanu pārējām dalībvalstīm un Komisijai, ievērojot minēto punktu.

[..]

4. Pēc dalībvalsts paziņojuma saskaņā ar 1. punktu un ņemot vērā 5. punktā paredzēto konsultēšanos, Komisija vai jebkura cita dalībvalsts var sniegt atzinumu, neskarot LESD 72. pantu.

Ja, pamatojoties uz paziņojumā iekļauto informāciju vai jebkādu papildinformāciju, ko Komisija ir saņēmusi, tai ir šaubas par plānotās robežkontroles atjaunošanas pie iekšējām robežām nepieciešamību vai samērīgumu vai tā uzskata, ka būtu piemēroti konsultēties par kādu no paziņojuma aspektiem, tā izsniedz attiecīgu atzinumu.

5. Par 1. punktā minēto informāciju un par jebkādu Komisijas vai dalībvalsts atzinumu saskaņā ar 4. punktu notiek konsultēšanās, tostarp vajadzības gadījumā kopīgas sanāksmes starp dalībvalsti, kas plāno atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām, pārējām dalībvalstīm, jo īpaši tām, kuras tieši skartu šādi pasākumi, un Komisiju, lai vajadzības gadījumā organizētu dalībvalstu savstarpēju sadarbību un izskatītu, vai pasākumi ir samērīgi ar notikumiem, kas liek atjaunot robežkontroli un rada apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai.

6. Šā panta 5. punktā minētā konsultēšanās notiek vismaz desmit dienas pirms dienas, kad plānots atjaunot robežkontroli.”

## **B. Austrijas tiesības**

### **1. PassG**

9. *Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992)* (Federālais likums par pasu izsniegšanu Austrijas valstspiederīgajiem (1992. gada pasu likums); turpmāk tekstā – “PassG”) 2. panta 1. punktā ir paredzēts:

“Ja nepastāv kāda pretēja starptautiskas konvencijas norma vai pretēja starptautiska paraža, Austrijas pilsoņiem (pilsoņi), lai ieceļotu Austrijas teritorijā vai no tās izceļotu, ir jābūt derīgam ceļošanas dokumentam (pasei vai tai līdzvērtīgam dokumentam).”

10. Šā likuma 24. panta 1. punktā ir noteikts:

“Ikviena persona, kas

1) nelikumīgi ieceļo valsts teritorijā vai nelikumīgi no tās izceļo (2. pants),

[..]

ja nodarījums nav uzskatāms par kriminālpārkāpumu, ir izdarījusi administratīvu pārkāpumu, par ko soda ar naudas sodu, kurš var sasniegt summu 2180 EUR apmērā, vai brīvības atņemšanas sodu, kas var sasniegt sešas nedēļas. Atkārtota nodarījuma gadījumā naudas sodu un brīvības atņemšanas sodu piemēro kumulatīvi, ja ir vainu pastiprinoši apstākļi.”

## 2. GrekoG

11. *Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG)* (Federālais likums par personu kontroli, šķērsojot robežas (Likums par robežkontroli); turpmāk tekstā – “*GrekoG*”) 10. pantā “Robežšķērsošana” ir paredzēts:

“1. Ja nepastāv kāda pretēja starptautiskas konvencijas norma vai pretēja starptautiska paraža, ārējo robežu var šķērsot vienīgi robežšķērsošanas vietās.

2. Iekšējo robežu var šķērsot jebkurā vietā. Ja to prasa sabiedriskā miera, kārtības un drošības uzturēšana, Federālā iekšlietu ministrija tomēr ir pilnvarota, nepārsniedzot starptautiskajās konvencijās noteikto, izdot rīkojumu, ar ko paredz, ka noteiktā laikposmā dažus iekšējās robežas posmus var šķērsot tikai robežšķērsošanas vietās.

[..]”

12. Šā likuma 11. pantā “Robežkontroles pienākums” ir noteikts:

“1. Robežas šķērsošana robežšķērsošanas vietās [...] rada attiecīgajai personai pienākumu pakļauties kontrolei (robežkontroles pienākums).

2. Robežas šķērsošana pie iekšējās robežas, izņemot 10. panta 2. un 3. punktā minētos gadījumus, nerada robežkontroles pienākumu.

[..]”

13. Minētā likuma 12. panta “Robežkontroles īstenošana” 1. punktā ir paredzēts:

“Pienākums veikt robežkontroli ir iestādei. Ja tās īstenošana ietver tiešas administratīvās iestādes pilnvaras izdot rīkojumu vai noteikt ierobežojumus, to veic par sabiedrības drošības uzturēšanu atbildīgie dienesti un galvenā policijas pārvalde (12.b pants). [...]”

14. Šā paša likuma 12.a panta “Par sabiedrības drošības uzturēšanu atbildīgo dienestu pilnvaras” 1. punktā ir noteikts:

“Par sabiedrības drošības uzturēšanu atbildīgie dienesti ir pilnvaroti veikt robežkontroli personai, ja pastāv iemesli uzskatīt, ka uz šo personu attiecas robežkontroles pienākums [...]”

## 3. Rīkojums Nr. 114/2019

15. 2019. gada 9. maija *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federālās iekšlietu ministrijas Rīkojums par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām, *BGBI. II*, 114/2019; turpmāk tekstā – Rīkojums Nr. 114/2019) ir formulēts šādi:

“Pamatojoties uz Likuma par robežkontroli (*GrekoG*) 10. panta 2. punktu, tiek izdots rīkojums:

1. pants. Lai saglabātu sabiedrisko mieru, kārtību un drošību, iekšējās robežas ar Slovēnijas Republiku un Ungāriju laikā no 2019. gada 13. maija plkst. 00.00 līdz 2019. gada 13. novembra plkst. 24.00 pa sauszemes ceļiem var šķērsot tikai robežšķērsošanas vietās.

2. pants. Šis rikožums būs spēkā līdz 2019. gada 13. novembra pusnaktij.”

### III. Pamatlietas un prejudiciālie jautājumi

#### A. Lieta C-369/20

16. 2019. gada 29. augustā NW vēlējās no Slovēnijas ieceļot Austrijas teritorijā Špīlfeldas [*Spielfeld*] robežšķērsošanas vietā.

17. Kad inspektors CO viņu aicināja uzrādīt pasi, NW jautāja, vai tā ir robežpārbaude vai identitātes pārbaude. Kad inspektors CO atbildēja, ka tā ir robežpārbaude, prasītājs apliecināja savu identitāti, izmantojot autovadītāja apliecību, jo viņš uzskatīja, ka robežkontrolē minētajā datumā ir pretrunā Savienības tiesībām. Pat tad, kad inspektors CO bija vairākkārt atkārtojis uzaicinājumu uzrādīt pasi un informējis prasītāju, ka viņš pārkāpj *PassG*, prasītājs pasi neuzrādīja. Pēc tam inspektors CO izbeidza administratīvo darbību un informēja prasītāju, ka sekos sūdzība.

18. Ar 2019. gada 7. novembra krimināltiesisku administratīvu lēmumu NW tika atzīts par vainīgu Austrijas robežas šķērsošanā, ieceļojot Austrijas Republikas teritorijā bez derīga ceļošanas dokumenta. Tādējādi prasītājs bija pārkāpis *PassG* 2. panta 1. punktu un viņam, piemērojot šā likuma 24. panta 1. punktu, tika piespriests naudas sods 36 EUR apmērā. Prasītājam pārņemtos faktus iestādēm bija darījuši zināmus *Landespolizeidirektion Steiermark* (Štirijas Galvenā policijas pārvalde, Austrija) policijas darbinieki 2019. gada 6. septembrī. Ar 2019. gada 9. septembra atzinumu par pārkāpumu prasītājs pēc tam tika atzīts par vainīgu minētā likuma 2. panta 1. punkta pārkāpumā. Sūdzībā, kuru viņš iesniedza 2019. gada 23. septembrī par atzinumu par pārkāpumu, prasītājs bija norādījis, ka veiktās robežpārbaudes nelikumība – jo Šengenas Robežu kodeksa III sadaļa nedodot nekādu juridisku pamatu aplūkojamajai administratīvajai darbībai –, kā arī administratīvā darbība un atzinums par pārkāpumu apdraud tiesības uz brīvu pārvietošanos, kuras viņam atzītas LESD 21. panta 1. punktā un Šengenas Robežu kodeksa 22. pantā, tos skatot kopsakarā.

19. Iesniedzējtiesa norāda, ka Austrijas Republika atjaunoja robežkontroli pie robežas ar Slovēnijas Republiku no 2015. gada septembra. No 2015. gada 16. septembra līdz 2016. gada 10. maijam šī kontrole Savienības tiesībās bija pamatota vispirms ar pirmā Šengenas Robežu kodeksa (Regula (EK) Nr. 562/2006)<sup>5</sup> 29. pantu, bet pēc tam – ar tā 25. panta 2. punktu<sup>6</sup>. Pēc tam laikā no 2016. gada 11. maija līdz 2017. gada 11. novembrim robežkontroles pagarināšana bija balstīta uz trim Padomes īstenošanas lēmumiem, kuri bija pieņemti, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksa 29. pantu.

<sup>5</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV 2006, L 105, 1. lpp.), kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 22. oktobra Regulu (ES) Nr. 1051/2013 (OV 2013, L 295, 1. lpp.). Šī regula bija spēkā pirms Šengenas Robežu kodeksa. Tomēr jānorāda, ka saskaņā ar Austrijas valdības, kā arī Komisijas iesniegto informāciju runa nav par Regulas Nr. 562/2006 29. pantu, bet gan par šīs regulas 25. pantu, kurš atbilst Šengenas Robežu kodeksa 28. pantam.

<sup>6</sup> Tomēr jānorāda, ka saskaņā ar Austrijas valdības, kā arī Komisijas iesniegto informāciju runa nav par Regulas Nr. 562/2006 25. panta 2. punktu, bet gan par šīs regulas 23. pantu, kurš atbilst Šengenas Robežu kodeksa 25. pantam.

20. Tā kā Eiropas Komisija pēc 2017. gada 11. novembra neiesniedza Padomei jaunu priekšlikumu par robežkontroles pagarināšanu, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksa 29. pantu, robežkontroles pagarinājumu Austrijā pēc šī datuma, iesniedzējtiesas ieskatā, nevarēja pamatot ar šā kodeksa 25. panta 1. punktu.

21. 2017. gada 12. oktobrī Austrijas Republika paziņoja Komisijai par robežkontroles īstenošanas pagarinājumu uz sešiem mēnešiem no 2017. gada 11. novembra līdz 2018. gada 11. maijam<sup>7</sup>. Pēc tam robežkontrole tika pagarināta vēl uz sešiem mēnešiem no 2018. gada 11. maija līdz 2018. gada 11. novembrim<sup>8</sup>, vēlāk no 2018. gada 12. novembra līdz 2019. gada 12. maijam<sup>9</sup> un, visbeidzot, no 2019. gada 13. maija līdz 2019. gada 13. novembrim. Šis pēdējais pagarinājums, kura laikā kontrolei tika pakļauts NW, bija pamatots ar Rīkojumu Nr. 114/2019.

22. Iesniedzējtiesas ieskatā, tas, kā rīkojās Austrijas Republika, citu pēc cita pieņemot valsts tiesību aktus, noved pie laikposmu, kuru kopējais ilgums pārsniedz Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punktā paredzēto sešu mēnešu maksimālo laikposmu, kumulācijas. Iesniedzējtiesa uzskata, ka šī nepārtrauktā ministriju rīkojumu ķēde ir sešu mēnešu laikposmu kumulatīva piemērošana. Ņemot vērā to, ka ar šā kodeksa 25. panta 4. punktu esot liegta šāda kumulatīva piemērošana, un pat pieņemot, ka tā būtu iespējama, šajā gadījumā šī kumulatīvā piemērošana pārkāpjot šajā normā paredzēto divu gadu termiņu.

23. Šajos apstākļos *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štīrijas federālās zemes Administratīvā tiesa, Austrija) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

- “1) Vai Savienības tiesībām ir pretrunā valsts tiesību normas, ar kurām ar vairākiem secīgiem valsts rīkojumiem tiek radīta pagarināšanas laikposmu kumulācija un tādējādi robežkontroles atjaunošana, pārsniedzot divu gadu laika ierobežojumus, kas paredzēti [Šengenas Robežu kodeksa] 25. un 29. pantā, ja nav pieņemts attiecīgs Eiropas Savienības Padomes Īstenošanas lēmums, kā paredzēts [šā kodeksa] 29. pantā?
- 2) Vai LESD 21. panta 1. punktā un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas<sup>10</sup> 45. panta 1. punktā noteiktās Savienības pilsoņu tiesības brīvi pārvietoties – it īpaši ņemot vērā [minētā kodeksa] 22. pantā nostiprināto principu par personu pārbaužu pie iekšējām robežām neesamību – ir jāinterpretē tādējādi, ka tās ietver arī tiesības netikt pakļautām personu pārbaudei pie iekšējām robežām, saglabājot Līgumos un it īpaši [tajā pašā kodeksā] minētos nosacījumus un izņēmumus?
- 3) Ja atbilde uz otro jautājumu ir apstiprinoša:

Vai LESD 21. panta 1. punkts un [Hartas] 45. panta 1. punkts – ņemot vērā tiesību uz brīvu pārvietošanos lietderīgo iedarbību – ir jāinterpretē tādējādi, ka šīs tiesību normas neļauj piemērot valsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru personai, kas ieceļo valsts teritorijā, šķērsojot iekšējās robežas, ir jāuzrāda pase vai personas apliecība, un par šīs prasības neievērošanu ir paredzēts administratīvs sods, pat ja faktiski veiktā robežkontrole pie iekšējām robežām ir pretrunā Savienības tiesību normām?”

<sup>7</sup> *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federālās iekšlietu ministrijas Rīkojums par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām; BGBl. II Nr. 98/2018).

<sup>8</sup> *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federālās iekšlietu ministrijas Rīkojums par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām; BGBl. II Nr. 274/2018).

<sup>9</sup> *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federālās iekšlietu ministrijas Rīkojums par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām; BGBl. II Nr. 114/2019).

<sup>10</sup> Turpmāk tekstā – “Harta”.

## **B. Lieta C-368/20**

24. 2019. gada 16. novembrī NW tika pakļauts robežpārbaudei, pamatojoties uz *GrekoG* 12.a panta 1. punktu, kad viņš no Slovēnijas ar automašīnu gatavojās ieceļot Austrijas teritorijā robežšķērsošanas vietā uz Špīlfeldas [*Spielfeld*] automaģistrāles. Par robežkontroli atbildīgais dienests aicināja NW apliecināt identitāti, uzrādot pasi vai personas apliecību.

25. 2019. gada 19. decembrī NW šīs pārbaudes tiesiskumu apstrīdēja tiesā.

26. Ņemot vērā it īpaši šo secinājumu 19.–22. punktā izklāstītos apsvērumus, *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štīrijas federālās zemes Administratīvā tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

“1) Vai Savienības tiesībām ir pretrunā valsts tiesību normas, ar kurām ar vairākiem secīgiem valsts rīkojumiem tiek radīta pagarināšanas laikposmu kumulācija un tādējādi robežkontroles atjaunošana, pārsniedzot divu gadu laika ierobežojumus, kas paredzēti [Šengenas Robežu kodeksa] 25. un 29. pantā, ja nav pieņemts attiecīgs [Padomes] Īstenošanas lēmums, kā paredzēts [šā kodeksa] 29. pantā?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir noliedzoša:

Vai LESD 21. panta 1. punktā un [Hartas] 45. panta 1. punktā noteiktās Savienības pilsoņu tiesības brīvi pārvietoties – it īpaši ņemot vērā [minētā kodeksa] 22. pantā nostiprināto principu par personu pārbaužu pie iekšējām robežām neesamību – ir jāinterpretē tādējādi, ka tās ietver arī tiesības netikt pakļautām personu pārbaudei pie iekšējām robežām, saglabājot Līgumos un it īpaši [tajā pašā kodeksā] minētos nosacījumus un izņēmumus?”

## **C. Tiesvedība Tiesā**

27. 2020. gada 23. jūlija lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu lietās C-368/20 un C-369/20 Tiesas kancelejā tika reģistrēti 2020. gada 5. augustā. NW, Austrijas, Dānijas, Vācijas, Francijas un Zviedrijas valdības, kā arī Eiropas Komisija iesniedza rakstveida apsvērumus. Tās pašas puses un ieinteresētās personas, izņemot Zviedrijas valdību, piedalījās tiesas sēdē mutvārdu paskaidrojumu uzklaušanai 2021. gada 15. jūnijā.

## **IV. Analīze**

### **A. Par Šengenas Robežu kodeksa 25. panta interpretāciju (pirmais jautājums lietās C-368/20 un C-369/20)**

28. Ar pirmo prejudiciālo jautājumu abās lietās iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai Savienības tiesības liedz dalībvalstij ar secīgiem valsts tiesību aktiem atjaunot robežkontroli uz laiku, kas pārsniedz Šengenas Robežu kodeksa 25. un 29. pantā noteikto maksimālo laikposmu.

29. Ar šiem jautājumiem iesniedzējtiesa konkrēti vēlas noskaidrot, vai abas pamatlietās aplūkotās strīdīgās pārbaudes, kas tika veiktas pie Austrijas un Slovēnijas robežas 2019. gadā, atbilda Savienības tiesībām, ņemot vērā Šengenas Robežu kodeksā paredzēto maksimālo termiņu šādas



pārbaudes atjaunošanai<sup>11</sup>. Šim nolūkam tā būtībā lūdz Tiesu sniegt skaidrojumu, pirmkārt, par maksimālo laikposma ierobežojumu šādas pārbaudes atjaunošanai un, otrkārt, par to, vai Savienības tiesībām ir pretrunā tādas pārbaudes atjaunošana, kas pārsniedz šo laikposmu<sup>12</sup>. Abās turpmākajās sadaļās pēc kārtas skatīšu šos jautājumus.

### 1. Šajā gadījumā maksimālais atbilstošais laikposms robežkontroles pagaidu atjaunošanai pie iekšējām robežām

30. Būtībā Šengenas Robežu kodeksā ir paredzēti trīs izņēmumi no tā 22. pantā izklāstītā vispārējā noteikuma par pārbaudžu atcelšanu. Katram no šiem trim izņēmumiem šajā kodeksā ir paredzēts atšķirīgs maksimālais laikposms.

31. Pirmais izņēmums, kas ir noteikts minētā kodeksa 25. panta 1. punktā, attiecas uz *paredzama* nopietna apdraudējuma<sup>13</sup> sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai dalībvalstī (vai vairākās dalībvalstīs) esamību, savukārt otrais izņēmums, kas paredzēts šī paša kodeksa 28. pantā, attiecas uz *neparedzama* nopietna apdraudējuma<sup>14</sup> sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai dalībvalstī (vai vairākās dalībvalstīs) situāciju, kura prasa tūlītēju rīcību. Trešais izņēmums ir paredzēts Šengenas Robežu kodeksa 29. pantā, un to var piemērot tikai *ārkārtas apstākļos*, kad nopietni trūkumi saistībā ar ārējo robežu kontroli ilgāku laiku apdraud telpas bez iekšējo robežu kontroles vispārējo darbību. Šā pēdējā izņēmuma piemērošanai ir nepieciešama procedūra, kas saistīta ar Padomes ieteikumu, kurš balstīts uz Komisijas priekšlikumu; pārējo izņēmumu piemērošanai tā nav prasīta.

32. Šajā gadījumā atbilstošais ir pirmais izņēmums, jo abas pamatlietā aplūkojamās strīdīgās pārbaudes tika veiktas, pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu<sup>15</sup>.

33. Attiecībā uz laikposmu, kurā šo izņēmumu var piemērot, Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktā ir noteikts trīsdesmit dienu termiņš, izņemot, ja nopietnā apdraudējuma paredzamais laikposms ir ilgāks par trīsdesmit dienām. Tomēr šā kodeksa 25. panta 3. punktā ir atļauts šo termiņu pagarināt līdz trīsdesmit dienām. Visbeidzot, minētā kodeksa 25. panta 4. punktā ir paredzēts *maksimālais kopējais laikposms* vai, precīzāk sakot, divi maksimālie kopējie laikposmi. Pirmkārt, tā pirmajā teikumā ir paredzēts sešu mēnešu laikposms. Otrkārt, tajā ir paredzēts divu gadu laikposms ārkārtas apstākļos, kuri minēti šā paša kodeksa 29. pantā.

<sup>11</sup> Iesniedzējtiesa kā juridisko pamatu Austrijas tiesībās robežkontrolei attiecīgajā laikposmā min Rikojumu Nr. 114/2019 (skat. šo secinājumu 21. un 26. punktu). Saskaņā ar šīs tiesas sniegto informāciju šis rikojums bija spēkā tikai līdz 2019. gada 13. novembrim, kas nozīmē, ka otrā strīdīgā pārbaude, kura tika veikta 2019. gada 16. novembrī, notika pēc šā datuma. Lūgumos sniegt prejudiciālu nolēmumu nav norādīts, vai šā rikojuma piemērošanas termiņš tika pagarināts, bet, ņemot vērā prejudiciālos jautājumus, kas uzdoti par otro pārbaudi, prezumēju, ka tas tā ir.

<sup>12</sup> Šajā nozīmē skat. iesniedzējtiesas paskaidrojumu, kas minēts šo secinājumu 22. punktā.

<sup>13</sup> Komisijas ieskatā, nopietns apdraudējums ir *paredzams*, ja ir paredzami notikumi, kas rada nepieciešamību atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām, piemēram, liela mēroga sporta pasākumi, politiskas demonstrācijas vai augsta līmeņa politiskas sanāksmes (skat. tās 2011. gada 16. septembra Paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Šengenas pārvaldība – zonas bez kontroles pie iekšējām robežām stiprināšana” (COM(2011) 561, galīgā redakcija)). Nav apstrīdēts, ka uz Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu var atsaukties, arī lai cīnītos pret citiem paredzamiem apdraudējuma veidiem, tostarp noteiktām migrācijas plūsmām un teroristu izraisītu apdraudējumu.

<sup>14</sup> Nopietns apdraudējums ir *neparedzams*, ja pēc būtības nav paredzami notikumi, kas rada nepieciešamību atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām. Tas varētu būt, piemēram, teroristu uzbrukumu gadījumā vai citu liela mēroga noziedzīgu incidentu gadījumā, kad ir nepieciešams veikt visus iespējamus pasākumus, lai nekavējoties aizturētu noziedzuma izdarītājus (skat. Komisijas 2011. gada 16. septembra Paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Šengenas pārvaldība – zonas bez kontroles pie iekšējām robežām stiprināšana” (COM(2011) 561, galīgā redakcija)).

<sup>15</sup> Šajā nozīmē skat. šo secinājumu 20.–21. un 26. punktu.

34. Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punktā tād ir paredzēti divi atsevišķi kopējie laikposmi robežkontroles pie iekšējām robežām atjaunošanai. Šajā ziņā es tāpat kā iesniedzējtiesa uzskatu, ka šajā gadījumā atbilstīgs ir minētā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā paredzētais sešu mēnešu maksimālais laikposms, nevis divu gadu laikposms, kas noteikts šā panta otrajā teikumā.

35. Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punkta otrajā teikumā ir atsauce uz šā kodeksa 29. panta 1. punktā paredzēto trešo izņēmumu attiecībā uz ārkārtas apstākļiem, kas minēti šo secinājumu 31. punktā. Tajā ir prasīts piemērot procedūru, kurā ietverta Padomes ieteikuma pieņemšana pēc Komisijas priekšlikuma. Šajā ziņā uzskatu, ka minētā kodeksa 25. panta 4. punkta otrais teikums un atsauce uz šā paša kodeksa 29. panta 1. punktu nozīmē, ka, neesot šādam ieteikumam, ko Padome pieņēmusi atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 29. pantam, nepastāv ārkārtas apstākļi šīs normas izpratnē, kuri varētu pamatot tādu robežkontroles atjaunošanas maksimālo laikposmu, kas var sasniegt divus gadus, “kumulējot” sešu mēnešu robežkontroles laikposmus, pamatojoties uz šī kodeksa 25. panta 4. punktu<sup>16</sup>.

36. Tā kā šajā gadījumā robežkontrole, kas pamatoja strīdīgās pārbaudes, bija ieviesta saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu, nevis saskaņā ar Padomes ieteikumu, kas pieņemts, pamatojoties uz šā kodeksa 29. pantu, maksimālais sešu mēnešu laikposms, kas paredzēts minētā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā, ir atbilstīgais laikposms tās robežkontroles likumības vērtējumam, ar kuru bija pamatotas strīdīgās pārbaudes.

37. Ņemot vērā – kā norādīju šo secinājumu ievadā –, ka Austrijas Republika strīdīgo pārbaudžu brīdī jau vairākas secīgas reizes bija atjaunojusi robežkontroli atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktam, katru reizi uz sešiem mēnešiem<sup>17</sup>, atbilstīgais jautājums, kas šajā lietā ir jāuzdod, ir par to, vai Savienības tiesības liedz veikt robežkontroles atjaunošanu uz laikposmu, kurš pārsniedz maksimālo sešu mēnešu laikposmu, kas paredzēts šā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā<sup>18</sup>.

*2. Vai Savienības tiesības liedz piemērot robežkontroli uz laikposmu, kurš pārsniedz Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā paredzēto sešu mēnešu laikposmu?*

38. Lai atbildētu uz iepriekš minēto jautājumu, vispirms ir jāinterpretē Šengenas Robežu kodekss un it īpaši tā 25. pants, lai saprastu, vai tas liedz uz laiku atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām, pārsniedzot sešu mēnešu laikposmu.

<sup>16</sup> Tād – pretēji tam, ko apgalvo Vācijas valdība, – nav runa par diviem atsevišķiem divu gadu laikposmiem, kas paredzēti attiecīgi Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punkta otrajā teikumā un 29. panta 1. punktā, bet gan par vienu un to pašu maksimālo divu gadu laikposmu, kas piemērojams vienīgi ārkārtas apstākļos šā kodeksa 29. panta izpratnē. Kā paskaidroju šo secinājumu 31. punktā, lai atjaunotu robežkontroli, pamatojoties uz minētā kodeksa 29. pantu, ir nepieciešama īpaša procedūra, kas ietver Padomes ieteikumu pēc Komisijas priekšlikuma, jo šajā normā ir paredzēti ārkārtas apstākļi, kuros nopietni trūkumi saistībā ar *ārējo robežu* kontroli ilgāku laiku apdraud telpas bez iekšējo robežu kontroles *vispārējo darbību*. Ja uzskatītu, ka saskaņā ar tā paša kodeksa 25. panta 4. punkta otro teikumu dalībvalsts pati var noteikt maksimālo divu gadu termiņu, tas nozīmētu, ka tiek apieta Šengenas Robežu kodeksa 29. panta paredzētā īpaša procedūra attiecībā uz ārkārtas apstākļiem.

<sup>17</sup> Konkrētāk, no pamatlietas faktiem izriet, ka, pirms Austrijas Republika atjaunoja robežkontroli, kura bija pamatā pirmajai strīdīgajai pārbaudei, tā jau trīs secīgas reizes bija noteikusi sešu mēnešu robežkontroli, pamatojoties uz to pašu Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu. Attiecībā uz robežkontroli, kas bija pamatā otrajai strīdīgajai pārbaudei, – tā tād bija piektā secīgā reize, kad šī norma bija robežkontroles tiesiskais pamats (šajā nozīmē skat. šo secinājumu 20., 21. un 26. punktu).

<sup>18</sup> Ārpus šā jautājuma vairākas ieinteresētās puses šajās lietās izteicās arī par to, vai Šengenas Robežu kodekss ļauj dalībvalstij kumulatīvi piemērot *dažādus maksimālos laikposmus*, kas paredzēti dažādos šā kodeksa 25.–30. pantā noteiktos izņēmumos. Tādējādi no pamatlietas faktiem izriet, ka strīdīgo pārbaudžu brīdī Austrijas Republika bija atjaunojusi robežkontroli pie savas robežas ar Slovēnijas Republiku jau gandrīz četrus gadus, pamatojoties *uz dažādām* minētā kodeksa *normām*, proti, hronoloģiskā kārtībā, būtībā uz tā 28., 25., 29. pantu un, visbeidzot, vēlreiz 25. pantu. Ņemot vērā manis piedāvāto šā paša kodeksa 25. panta 1. punkta interpretāciju, neuzskatu par nepieciešamu izteikties par šo jautājumu, lai lietderīgi atbildētu uz prejudiciālajiem jautājumiem.

a) Ievada apsvērumi

39. Protams, nav strīda par to, ka 25. panta 4. punktā paredzētais sešu mēnešu maksimālais termiņš pats par sevi ir skaidri norādīts. No tā, manuprāt, tomēr nevar secināt – pretēji tam, ko rakstveida apsvērumos apgalvo NW –, ka šī norma liedz atjaunot jebkādu robežkontroli, kas pārsniedz šo termiņu.

40. Tāpat kā visas pārējās ieinteresētās puses es uzskatu, ka no Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1.–4. punkta, tos lasot kopsakarā, skaidri izriet, ka šis pants ļauj, vismaz *zināmā mērā*, no jauna piemērot šī kodeksa 25. panta 1. punktu un līdz ar to no jauna aprēķināt sešu mēnešu maksimālo termiņu, kas noteikts šī paša panta 4. punktā, un tas praksē noved pie laikposma, kurš pārsniedz šo termiņu.

41. Konkrētāk tas izriet no tā, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punktā paredzēto sešu mēnešu laikposmu piemēro atjaunošanai, kuru pamato *viens un tas pats* precīzi definēts nopietns apdraudējums; tas secināms, pirmkārt, no noteiktā artikula “*la*” lietojuma [dokumenta franču valodas versijā; latviešu valodas versijā uz to norāda īpašības vārda noteiktā galotne] un no norādāmā vietniekvārda “*cette*” lietojuma [dokumenta franču valodas versijā; latviešu valodas versijā lietots formulējums “minēto”], kuri izmantoti attiecīgi Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktā un 26. panta pirmajā daļā, lai norādītu uz konkrētu apdraudējumu, ar ko pamato sākotnējās robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām<sup>19</sup>, un lai eventuāli pagarinātu šo robežkontroli<sup>20</sup>. Otrkārt, gan nosacījumi, kas prasīti robežkontroles pagaidu atjaunošanai, gan šādai atjaunošanai paredzētās procedūras prasa, lai attiecīgais apdraudējums būtu precīzi definēts. Tādējādi, ja dalībvalstis paredz atjaunot vai pagarināt robežkontroli pie iekšējām robežām, tām ir pienākums paziņot un iesniegt pārējām dalībvalstīm un Komisijai precīzos atjaunošanas iemeslus, kas ietver *visus attiecīgos datus, kuri sīki atspoguļo notikumus*, kas rada nopietnu apdraudējumu to sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai<sup>21</sup>, tādēļ, lai Komisija un citas dalībvalstis varētu sniegt atzinumu par robežkontroles likumību.

42. Manuprāt, no tā izriet, ka tad, ja dalībvalsts, kura ir atjaunojusi robežkontroli pie iekšējām robežām saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu, beidzoties šā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā paredzētajam maksimālajam sešu mēnešu laikposmam, saskaras ar citu nopietnu apdraudējumu, ko varētu saukt par “jaunu” apdraudējumu, šai dalībvalstij tātad ir atļauts, ciktāl tam paredzētie nosacījumi un prasītās procedūras ir izpildītas, no jauna piemērot šo tiesību normu, lai atjaunotu robežkontroli pie iekšējām robežām nolūkā novērst šo *jauno* nopietno apdraudējumu.

43. Šajā kontekstā man šķiet lietderīgi veikt nošķirumu starp divām atšķirīgām situācijām. Pirmā ir situācija, kurā pēc tam, kad ir pagājis sešu mēnešu termiņš, kura laikā robežkontrole pie iekšējām robežām ir atjaunota, lai reaģētu uz nopietnu apdraudējumu, attiecīgā dalībvalsts saskaras ar *jauna veida* nopietnu apdraudējumu. Piemēram, varētu būt runa, vispirms, par teroristu izraisītu apdraudējumu un, turpinot, par migrācijas apdraudējumu vai sanitāro krīzi. Šajā gadījumā, manuprāt, nav nekādu šaubu, ņemot vērā šo secinājumu 40.–42. punktu, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. pants ļauj no jauna piemērot tā 1. punktu, un tā turklāt uzskata arī visas ieinteresētās personas, izņemot NW.

<sup>19</sup> Skat. Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu (“[...] uz paredzamo nopietnā *apdraudējuma* laiku [...], lai reaģētu uz *nopietno apdraudējumu*”) un šā kodeksa 26. panta pirmo daļu (“novērtē pasākuma samērīgumu attiecībā pret *minēto apdraudējumu*”) (mans izcēlums).

<sup>20</sup> Skat. Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 3. punktu (“ja nopietnais *apdraudējums* [...] turpinās”) (mans izcēlums).

<sup>21</sup> Šajā nozīmē skat. 27. panta 1. punkta a) apakšpunktu un 28. panta 1. punktu.

44. Otrā ir situācija, kurā, beidzoties sešu mēnešu termiņam, kura laikā robežkontrole pie iekšējām robežām ir atjaunota, lai reaģētu uz nopietnu apdraudējumu, šis apdraudējums turpinās, un tādējādi to varētu saukt par *atjaunotu* apdraudējumu<sup>22</sup>.

45. Šajā lietā pamatlīstas fakti, man šķiet, attiecas uz šo otro situāciju. Tādējādi no lietas materiāliem, kas ir Tiesas rīcībā, šķietami izriet, ka robežkontroles laikposmu, ar ko ir attaisnotas abas strīdīgās pārbaudes, pamato ilgāku laiku pastāvošs apdraudējums<sup>23</sup>. Būtiskais jautājums, kas šajā lietā ir jāuzdod, tātad ir par to, vai Šengenas Robežu kodeksa 25. pants tādā gadījumā liedz vairākas secīgas reizes no jauna piemērot tā 1. punktu.

46. Attiecībā uz *atjaunotu* apdraudējuma situāciju Komisija un NW būtībā apgalvo, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. pants skaidri liedz no jauna piemērot tā 1. punktu, un tas izrietot it īpaši no šīs normas formulējuma un ģenēzes.

47. Vispirms attiecībā uz formulējumu – ņemot vērā, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā ir paredzēts maksimālais sešu mēnešu laikposms robežkontroles atjaunošanai *viena un tā paša* nopietna apdraudējuma dēļ<sup>24</sup>, no tā vajadzētu secināt, ka šis maksimālais laikposms ir absolūts un ka tādējādi ar šo apdraudējumu pēc minētā laikposma beigām nevarētu pamatot jaunu šā kodeksa 25. panta 1. punkta piemērošanu, pat ja šis apdraudējums pēc minētā laikposma turpinātos. Pretējā gadījumā minētā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā paredzētais maksimālais laikposms šķistu lieks<sup>25</sup>.

48. Turpinot – noteikumu par maksimālo laikposmu ģenēze ir jāinterpretē tajā pašā nozīmē. Pirmajā Šengenas Robežu kodeksā, proti, Regulā Nr. 562/2006, nebija ietverti maksimālie laikposmi robežkontroles atjaunošanai<sup>26</sup>, tie tika ieviesti vēlāk ar šīs regulas grozījumiem<sup>27</sup>. Ieviešot šādus laikposmus, likumdevējs tātad šķietami ir vēlējis noteikt absolūtus ierobežojumus<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Kā paskaidrošu šo secinājumu 63. punktā, *Conseil d'État* [Valsts padome] (Francija) ir izteikusies par šajās lietās aplūkojamajiem prejudiciālajiem jautājumiem līdzīgu jautājumu. Šajā ziņā jānorāda, ka, interpretējot Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu, tā noteica līdzīgu nošķirumu starp "jaunu apdraudējumu" un "atjaunotu apdraudējumu", kas būtībā – saskaņā ar to, kā saprotu šos jēdzienus, – atbilst šajos secinājumos lietotajam nošķīrumam starp *jauna veida* apdraudējumu un *atjaunotu* apdraudējumu.

<sup>23</sup> Norādu, ka to paziņojumu saturs, kurus Austrijas Republika nosūtīja Komisijai saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 27. pantu un ar kuriem pamatota šī robežkontrole, nav aprakstīts lūgumos sniegt prejudiciālu nolēmumu. Šie paziņojumi tomēr tika iesniegti Komisijai. Šajā ziņā, neesot nepieciešamībai izteikties par visa tā laikposma pamatotību, kurā Austrijas Republika atjaunoja robežkontroli, pietiek konstatēt, ka attiecībā uz tās robežkontroles pamatotību, ar kuru attaisnotas strīdīgās pārbaudes, no 2019. gada 8. aprīļa paziņojuma par robežkontroli sešu mēnešu laikposmā no 2019. gada 13. maija līdz 2019. gada 12. novembrim – laikposmā, kurā tika veikta pirmā strīdīgā robežkontrole, – izriet, ka šo robežkontroli pamatoja it īpaši *migrācijas plūsmas Eiropas virzienā [un] sekundārā pārvietošanās, slēpts teroristu radīts apdraudējums visā Savienībā*, kā arī *nesenās pārmaiņas Rietumbalkānos*. Šie paši iemesli tika minēti 2018. gada 10. oktobra paziņojumā par iepriekšējo robežkontroles sešu mēnešu laikposmu. Tāpat no 2019. gada 10. oktobra paziņojuma par robežkontroles laikposmu no 2019. gada 13. novembra līdz 2020. gada 12. maijam – laikposmu, kurā tika veikta otrā strīdīgā pārbaude, – izriet, ka šī robežkontrole bija pamatota ar līdzīgiem iemesliem (*migrācijas plūsmas Eiropas virzienā un sekundārā pārvietošanās*).

<sup>24</sup> Skat. šo secinājumu 41. punktu.

<sup>25</sup> Šo interpretāciju turklāt pastiprina tas, ka Šengenas Robežu kodekss, 25. panta 3. punktā paredzot iespēju pagarināt robežkontroli, prasa, lai dalībvalstis "[ņemtu] vērā visus jaunos apstākļus". Tādējādi ar šo kodeksu ņem vērā to, ka īpašais nopietnais apdraudējums, ar ko sākotnēji ir pamatota robežkontroles atjaunošana, laika gaitā var attīstīties un līdz ar to turpināties. Tomēr, neraugoties uz to, minētā kodeksa 25. panta 4. punkta pirmajā teikumā ir ietverts maksimālais laikposms, un tas pastiprina domu, ka šis laikposms ir absolūts un to nevar piemērot vairākas secīgas reizes.

<sup>26</sup> Skat. šīs regulas 23. panta 1. un 2. punktu.

<sup>27</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1051/2013 (2013. gada 22. oktobris), ar ko groza Regulu Nr. 562/2006, lai paredzētu kopīgus noteikumus par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām ārkārtas apstākļos (OV 2013, L 295, 1. lpp.).

<sup>28</sup> Jānorāda, ka sagatavošanas darbi attiecībā uz šiem ierobežojumiem ir jāinterpretē tajā pašā nozīmē. Proti, sarunu laikā, kuru rezultātā šie termiņi tika pieņemti, dažas delegācijas Padomē izvirzīja šo ar pastāvošu apdraudējumu saistīto jautājumu un ierosināja izņemt Komisijas piedāvātos termiņus, kuri atbilst pieņemtajiem termiņiem; šīs delegācijas apgalvoja, ka robežkontroli vajadzētu turpināt tik ilgi, kamēr turpinās konstatētais apdraudējums (skat. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> un <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Tomēr šis grozījumu priekšlikums netika pieņemts. To ņemot vērā, tomēr norādišu, ka iemesls, kura dēļ ieteiktie grozījumi netika pieņemti, cik man zināms, neizriet no sagatavošanas darbiem.

49. Lai arī saskaņā ar iepriekš minēto ir jāatzīst, ka var tik izvirzīti argumenti Komisijas un NW nostājas atbalstam, tomēr – tāpat kā Austrijas, Dānijas, Vācijas un Francijas valdības – es uzskatu, ka šo secinājumu 46. punktā minētā interpretācija draud novest pie nepieņemama, pat absurda rezultāta.

*b) Par nepieciešamību ievērot dalībvalstu kompetenci sabiedriskās kārtības un iekšējās drošības jomā*

50. Ir vispārēji atzīts (turklāt Komisija pati to ir atzinusi<sup>29</sup>), ka nopietns apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai noteikti nav laikā ierobežots. Tātad nav izslēgts, ka tā pašā nopietnā apdraudējuma sabiedriskajai kārtībai un iekšējai drošībai ilgums var pārsniegt Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 4. punktā paredzēto sešu mēnešu laikposmu.

51. Ņemot to vērā, Komisijas un NW piedāvātā interpretācija var novest pie nepieņemama rezultāta, saskaņā ar kuru dalībvalstis, beidzoties sešu mēnešu termiņam, būtu spiestas atcelt robežkontroli pie to robežām, lai gan tās attiecīgajā brīdī aizvien saskartos ar nopietnu apdraudējumu sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības jomā, kam robežkontrolē būtu noteikti nepieciešama<sup>30</sup>.

52. Šāda interpretācija turklāt radītu absurdus rezultātus. Manuprāt, dalībvalstīm katrā ziņā būtu jāvar atkārtoti atjaunot robežkontroli atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktam, lai novērstu attiecīgo nopietno apdraudējumu noteiktu laikposmu pēc šā kodeksa 25. panta 4. punktā paredzētā sešu mēnešu termiņa beigām. Uzsveru, ka nekas minētajā kodeksā neļauj uzskatīt, ka tā 25. panta 1. punktu varētu izmantot tikai vienu reizi attiecībā uz viena veida draudiem laikposmā, kurā šis pats kodekss ir spēkā. Ja tādējādi pieņem, ka Šengenas Robežu kodekss neliedz dalībvalstīm piemērot tā 25. panta 1. punktu vairākas reizes, būtu absolūti neloģiski likt dalībvalstīm, ja tās saskaras ar nopietnu apdraudējumu, kura dēļ robežkontrolē ir noteikti nepieciešama, atcelt robežkontroli uz noteiktu laiku (vienu dienu, trīs nedēļām, sešiem mēnešiem vai citu laikposmu, kas nav noteikts) tikai tāpēc, lai pēc tam ļautu tām no jauna atjaunot robežkontroli.

53. Turklāt un it īpaši, tāpat kā Austrijas, Dānijas, Francijas un Vācijas valdības es uzskatu, ka Komisijas un NW ieteiktā interpretācija draud ietekmēt sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības garantēšanas kompetenci, kas ir noteikta dalībvalstīm ar LESD 72. pantu un LES 4. panta 2. punktu.

54. Šengenas Robežu kodekss tika pieņemts, it īpaši pamatojoties uz LESD 77. panta 1. punkta e) apakšpunktu, kurā ir paredzēts, ka Savienībai ir jāveido politika, lai tostarp nodrošinātu, ka personām, šķērsojot iekšējās robežas, neveic nekādu kontroli neatkarīgi no to valstspiederības. Šajā kontekstā šā kodeksa vispārējais noteikums paredz robežkontroles atcelšanu pie iekšējām robežām. LESD 77. panta 1. punkta a) apakšpunkts ir iekļauts LESD trešās daļas V sadaļā “Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa”, kas ietver arī 72. pantu, kurā ir noteikts, ka V sadaļā minētie noteikumi nedrīkst iespaidot to dalībvalstu pienākumu izpildi, kas attiecas uz likumības

<sup>29</sup> Skat. Komisijas Ieteikumu (ES) 2017/1804 (2017. gada 3. oktobris) par to, kā īstenojami Šengenas Robežu kodeksa noteikumi par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām Šengenas zonā; no šā ieteikuma 4. apsvēruma izriet, ka, “ kaut arī pašreiz spēkā esošie laika ierobežojumi lielākajā daļā gadījumu ir bijuši pietiekami, tomēr nesenā pieredze apliecina, ka konkrēti nopietni sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības apdraudējumi, piemēram, terorisma draudi vai ievērojama, nekontrolēta sekundārā kustība Savienības iekšienē, var pastāvēt krietni ilgāk par [šo laika ierobežojumu] laikposmiem”.

<sup>30</sup> Tomēr jāuzsver, ka, izdarot šo apgalvojumu, neesmu pārbaudījis, vai pamatlietā aplūkojamā situācija atbilst nopietnam apdraudējumam sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības jomā, kam robežkontrolē būtu noteikti nepieciešama. Šis vērtējums ir jāveic iesniedzējtiesai.

un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu. Līdzās LESD 72. pantam ir jāmin arī LES 4. panta 2. punkts, kas paredz, ka Savienība respektē valstu galvenās funkcijas, tostarp tās, kuru mērķis ir uzturēt likumību un kārtību un aizsargāt “valsts drošību”.

55. Skaidri atzīstot dalībvalstu pilnvaras un pienākumus attiecībā uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības un valsts drošības nodrošināšanu, LESD 72. pants un LES 4. panta 2. punkts, pāri visam, kalpo tam, lai atgādinātu Savienības likumdevējam nepieciešamību visos sekundārajos tiesību aktos, it īpaši tajos, kuri pieņemti saskaņā ar LESD V sadaļu, paredzēt tiesību normas, kas ļauj dalībvalstīm izpildīt šos pienākumus<sup>31</sup>.

56. Ja dalībvalsts būtu spiesta atcelt robežkontroli, kas pie tās robežām ir noteikti nepieciešama, pēc sešu mēnešu termiņa beigām, šai dalībvalstij būtu liegts īstenot savas pilnvaras un pienākumus, kas tai noteikti atbilstoši LESD 72. pantam. Šāda situācija atsevišķos gadījumos pat būtu pretrunā LES 4. panta 2. punktam, jo valsts vairs tādējādi nevarētu cīnīties ar savas drošības apdraudējumu. No tā izriet, ka dalībvalstu pilnvaras un pienākumus šajā jomā nedrīkst reglamentēt ar *absolūtiem* termiņiem<sup>32</sup>.

57. Manuprāt, nav iespējams, ka likumdevējs, pieņemot Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu, būtu vēlējis nonākt pie šāda rezultāta un līdz ar to izslēgt iespēju no jauna piemērot šī panta 1. punktu *atjaunota* apdraudējuma gadījumā, kas turklāt nekādi neizriet no šā kodeksa apsvērumiem<sup>33</sup>. Proti, ar minētā kodeksa 25. pantu ir paredzēts ņemt vērā LESD 72. pantā skaidri noteikto atkāpi un tādējādi ļaut dalībvalstīm izpildīt pienākumus, kuri tām noteikti atbilstoši šai normai<sup>34</sup>.

58. Turklāt Komisijas un NW ieteiktā interpretācija var arī apdraudēt citu tā paša kodeksa mērķi – mērķi uzturēt sabiedrisko kārtību. Lai arī ir taisnība, ka Šengenas Robežu kodeksa mērķis, protams, ir nodrošināt, ka personām, šķērsojot iekšējās robežas, neveic nekādu kontroli, šī kodeksa nolūks ir arī – kā Tiesa jau ir atzinusi – uzturēt sabiedrisko kārtību un cīnīties pret visiem sabiedriskās kārtības apdraudējumiem<sup>35</sup>. Šajā ziņā tādā situācijā kā šo secinājumu 51. punktā minētā Komisijas un NW ieteiktā interpretācija neatbilst Tiesas pastāvīgajā judikatūrā noteiktajai nepieciešamībai saskaņot dažādās aplūkotās intereses<sup>36</sup>, jo tā nozīmētu personu pārvietošanās brīvību padarīt par prioritāru attiecībā pret sabiedriskās kārtības uzturēšanu.

<sup>31</sup> Skat. arī ģenerālvokātes E. Šarpstones [E. Sharpston] secinājumus lietās Komisija/Polija, Ungārija un Čehijas Republika (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju pagaidu pārceļšanas mehānisms) (C-715/17, C-718/17 un C-719/17, EU:C:2019:917, 202. punkts).

<sup>32</sup> Šajā nozīmē skat. arī 2020. gada 6. oktobra spriedumu *La Quadrature du Net* u.c. (C-511/18, C-512/18 un C-520/18, EU:C:2020:791, 134. – 138. punkts), kurā Tiesa, ņemot vērā LES 4. panta 2. punktu, nosprieda, ka valsts drošības aizsardzības mērķis var attaisnot pasākumus, kas ietver smagāku iejaukšanos pamattiesībās nekā tā, kas varētu attaisnot noziedzības apkarošanas, kā arī sabiedriskās kārtības uzturēšanas mērķus. Tātad Tiesa uzsvēra – lai arī katra rīkojuma, kas ir uzskatāms par iejaukšanos, termiņš nevar pārsniegt paredzamo laikposmu, nevar izslēgt, ka iejaukšanās *nopietna valsts drošības apdraudējuma turpināšanās dēļ var tikt atjaunota*.

<sup>33</sup> No Regulas Nr. 1051/2013, ar kuru ir ieviesti maksimālie laikposmi, 1. un 2. apsvēruma izriet, ka likumdevējs ar minētajiem grozījumiem vēlējas nodrošināt robežkontroles ārkārtas raksturu un samērīguma principa ievērošanu, ņemot vērā ietekmi, kāda robežkontroles atjaunošanai var būt uz visām personām, kurām ir tiesības pārvietoties Šengenas zonā bez iekšējo robežu kontroles. Šajā vispārējā kontekstā tika noteikti maksimālie termiņi, jo “jebkādai šādu pasākumu pagaidu atjaunošanai [...] ilguma ziņā būtu jāaprobežojas ar absolūtu minimumu, kas vajadzīgs, lai vērstos pret nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai”.

<sup>34</sup> Katram gadījumam piebilst, ka Komisija 2017. gadā ierosināja pagarināt Šengenas Robežu kodeksā noteiktos termiņus (skat. COM(2017) 571 *final*). Tostarp tā piedāvāja pagarināt šī kodeksa 25. panta 4. punktā paredzēto sešu mēnešu termiņu uz vienu gadu un ārkārtas gadījumos – uz laikposmu līdz diviem gadiem.

<sup>35</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 12. decembris, E.P. (Draudi sabiedriskajai kārtībai) (C-380/18, EU:C:2019:1071, 44. un 45. punkts).

<sup>36</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 17. decembris, *Neptune Distribution* (C-157/14, EU:C:2015:823, 75. punkts un tajā minētā judikatūra).

c) *Par iespēju interpretēt Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu atbilstoši LESD 72. pantam un LES 4. panta 2. punktam*

59. Ņemot vērā iepriekš minēto un it īpaši vispārējo interpretācijas principu, saskaņā ar kuru atvasināto tiesību akts, *ciktāl iespējams*, ir jāinterpretē tā, lai netiktu ietekmēta tā spēkā esamība, un saskaņā ar primārajiem tiesību aktiem kopumā<sup>37</sup>, galvenais jautājums, kas rodas, ir jautājums par to, vai ir iespējams interpretēt Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu tādā veidā, kas neliek apšaubīt tā atbilstību LESD 72. pantam un LES 4. panta 2. punktam, vai arī šā kodeksa 25. pants būtu jāuzskata par pilnīgi skaidru un tādu, kas liedz šādu interpretāciju, neatstājot nekādu rīcības brīvību šajā ziņā<sup>38</sup>.

60. Uzskatu, ka runa ir par pirmo minēto gadījumu. Manuprāt, vairāku iemeslu dēļ Šengenas Robežu kodeksa 25. pantā ietvertā norma nav pavisam skaidra un ietver rīcības brīvību, kas ļauj nonākt pie interpretācijas, kura nodrošina tā atbilstību primārajām tiesībām.

61. *Pirmkārt*, lai gan šķiet skaidrs, ka *jauna* apdraudējuma esamība var pamatot Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta jaunu piemērošanu, tomēr ir jākonstatē, ka svarīgais jautājums par to, kas nosaka, ka nopietnais apdraudējums ir *jauns* apdraudējums salīdzinājumā ar iepriekšējo apdraudējumu un, līdz ar to, ar kādiem nosacījumiem ir atļauta jauna piemērošana, nepavisam nav viennozīmīgi saprotams. Tas izriet it īpaši no apstākļa, ka šajā kodeksā nav iekļauta “apdraudējuma” definīcija 25. panta izpratnē un līdz ar to nav definēts arī tā apjoms. Ņemot vērā apdraudējuma dinamisko raksturu un lielo skaitu iespējamo situāciju, kurās varētu pastāvēt un attīstīties draudi dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, starp abiem gadījumiem nav skaidra nošķiruma un to ir grūti piemērot praksē, kā tostarp Vācijas valdība pamatoti uzsvēra tiesas sēdē.

62. Ņemsim par piemēru džihādistu grupējuma teroristu izraisītu apdraudējumu dalībvalstij. Ja vēlāk attiecīgā dalībvalsts aizvien saskaras ar teroristu izraisītu apdraudējumu, bet šoreiz to rada cits grupējums, vai tādā gadījumā vēl ir runa par to pašu apdraudējumu Šengenas Robežu kodeksa 25. panta izpratnē tāpēc, ka abi apdraudējumi ietilpst kategorijā “teroristu izraisīts apdraudējums”, lai gan abi grupējumi izmanto atšķirīgus līdzekļus, kas prasa uz tiem reaģēt atšķirīgi<sup>39</sup>? Kā izriet no šiem piemēriem, pat pastāvošs apdraudējums var mainīties un kļūt par atšķirīgu apdraudējumu<sup>40</sup>.

63. Turklāt prezumēšu, ka tieši šī skaidrības trūkuma dēļ Šengenas Robežu kodeksa 25. pantā *Conseil d’État*, lai nodrošinātu LESD 72. pantam un LES 4. panta 2. punktam atbilstīgu interpretāciju, divos spriedumos ir interpretējusi šo normu tādējādi, ka tā ļauj no jauna piemērot

<sup>37</sup> Spriedums, 2016. gada 15. februāris, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 48. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>38</sup> Jāuzsver, ka gadījumā, ja Tiesa uzskatītu, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. pants šajā ziņā ir skaidrs, tad rastos jautājums par to, vai šajā pantā ir pietiekami ņemti vērā pienākumi, kas dalībvalstīm ir noteikti atbilstoši LESD 72. pantam un LES 4. panta 2. punktam, un – līdz ar to – vai šis 25. pants ir spēkā esošs vai arī, tieši pretēji, tas būtu jāatstāj nepiemērots. Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 17. decembris, Komisija/Ungārija (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšana) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 212.–216. punkts un tajos minētā judikatūra).

<sup>39</sup> Vai arī izmantosim Vācijas valdības tiesas sēdē minēto migrācijas krīzes piemēru. Vai var runāt par *jaunu apdraudējumu*, piemēram, tad, ja ir vienīgi pieaudzis to migrantu skaits, kuri nelegāli šķērso robežu? Vai šim skaitlim ir jāklūst ievērojami lielākam un kurā brīdī tiek pārkāpts sliekšnis, lai uzskatītu, ka šis skaits ir ievērojami lielāks? Vai tie ir 20 % vai arī ar lielāku skaitu nepietiek un apdraudējumam ir jānāk no kā gluži cita? Kā ir tad, ja skaits samazinās, bet uzrodas jauns apdraudējuma avots, piemēram, ja izlūkdienesti informē par aizvien lielāku tādu personu skaitu migrantu vidū, kuras tur aizdomās par terorismu?

<sup>40</sup> Par šo jautājumu Komisija būtībā tiesas sēdē precizēja, ka, tās ieskatā, izšķirīgais elements, lai apdraudējumu kvalificētu kā *jaunu*, ir tas, vai šis apdraudējums ir *jauna veida*. Norādu – lai gan Šengenas Robežu kodeksa 25. pants, protams, ļauj no jauna piemērot tā 1. punktu šāda *jauna veida* apdraudējuma gadījumā (šajā ziņā skat. šo secinājumu 43. punktu), Šengenas Robežu kodeksā nav ietverts nevienš elements, kas ļautu secināt, ka šis kritērijs – kurš man turklāt šķiet patvaļīgs un pārmērīgi ierobežojošs, ņemot vērā šo secinājumu 61. un 62. punktu, – ir izšķirīgais kritērijs Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta jaunai piemērošanai.

tās 1. punktu gan “jauna apdraudējuma”, gan “atjaunota apdraudējuma” gadījumā<sup>41</sup>. Tādējādi *Conseil d’État* attiecībā uz iespēju no jauna piemērot 25. pantu “atjaunotu apdraudējumu” pielīdzināja “jaunam apdraudējumam”, kas man šķiet saprātīgi, ņemot vērā iepriekš minētos iemeslus.

64. *Otrkārt*, Šengenas Robežu kodeksa 25. pantam trūkst skaidrības arī attiecībā uz vēl vienu būtisku aspektu, kas, manuprāt, norāda, ka Komisijas un NW interpretācija nav acīmredzama. Ja tiek pieņemta šo secinājumu 52. punktā minētā premisa, saskaņā ar kuru dalībvalstis var atkārtoti atjaunot robežkontroli noteiktu laiku pēc šā kodeksa 25. panta 4. punktā paredzētā sešu mēnešu termiņa beigām, tad būtiskais ir jautājums par to, cik ilgs ir šis laikposms. Tā kā šis laikposms minētajā kodeksā nav noteikts – un pat ne pieminēts –, Komisijas un NW piedāvātā interpretācija, manuprāt, novestu pie ievērojama juridiska vakuuma un nedrošības, un tas stiprina argumentu, ka *atjaunots* apdraudējums pēc sava rakstura ir pielīdzināms *jaunam* apdraudējumam šā kodeksa 25. panta interpretācijas nolūkos.

65. Lai arī uzskatu, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas principā ļauj no jauna piemērot tā 1. punktu *atjaunota* apdraudējuma gadījumā, tomēr uzskatu, ka tad, ja attiecīgais nopietnais apdraudējums būtībā ir līdzīgs iepriekšējam nopietnajam apdraudējumam, šā kodeksa 25. panta 1. punktā paredzētais samērīguma princips šajā ziņā nosaka ievērojamus ierobežojumus, jo tas paredz *īpaši stingrus* nosacījumus šādi jaunai piemērošanai.

*d) Par nepieciešamību regulēt Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta jaunu piemērošanu ar īpaši stingriem kritērijiem*

66. Atgādinu, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta piemērošanas – un tāpat arī tā jaunas piemērošanas – nolūkā ir jābūt izpildītiem visiem šajā kodeksā paredzētajiem materiāltiesiskajiem kritērijiem. Tas nozīmē, ka ir runa par *izņēmuma* situāciju, kura saistīta ar *faktisku, attiecīgajā brīdī esošu un pietiekami nopietnu apdraudējumu*, kas ietekmē vienu no sabiedrības pamatinteresēm, ka robežkontroles pagaidu atjaunošanas pie iekšējām robežām apjoms un ilgums nepārsniedz to, kas *noteikti ir nepieciešams*, lai reaģētu uz nopietno apdraudējumu, un ka robežkontroli atjauno vienīgi kā *galēju risinājumu*<sup>42</sup>. Saskaņā ar šā kodeksa 26. pantu attiecīgā dalībvalsts novērtē, cik lielā mērā ar šādu pasākumu ir paredzams pienācīgi novērst apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, un novērtē pasākuma samērīgumu attiecībā pret minēto apdraudējumu, ņemot vērā it īpaši apdraudējuma paredzamo ietekmi uz tās sabiedrisko kārtību vai iekšējo drošību, kā arī šāda pasākuma paredzamo ietekmi uz personu pārvietošanās brīvību telpā bez iekšējo robežu kontroles.

67. Šajā ziņā tāpat kā Francijas valdība es uzskatu, ka iepriekš minētais samērīguma nosacījums nozīmē, ka tad, ja robežkontroles atjaunošanas pasākums pie iekšējām robežām tiek plānots apdraudējuma turpināšanās dēļ, gūtā pieredze prasa attiecīgajai dalībvalstij *vēl precīzāk* novērtēt pasākuma stingru samērīgumu, lai pierādītu, ka ir noteikti nepieciešams turpināt robežkontroli. Citiem vārdiem, ņemot vērā laikposmu, kurā robežkontrole jau tika piemērota, dalībvalstij, kas plāno no jauna piemērot Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punktu, pirmkārt, ir it īpaši

<sup>41</sup> Skat. *Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers* [Palīdzības sniegšanas ārvalstniekiem uz robežas valsts apvienības] (*ANAFE*) un citu 2017. gada 28. decembra Lēmumu Nr. 415291, 7. un 8. punkts, kā arī *ANAFE* un *Groupe d’information et de soutien aux émigrés* [Bēgļu informācijas un atbalsta grupa] (*GISTI*) 2019. gada 16. oktobra Lēmumu Nr. 425936, 6. un 7. punkts, par Francijas iestāžu lēmumiem atjaunot robežkontroli pie iekšējām sauszemes robežām ar Beļģiju, Luksemburgu, Vāciju, Šveices Konfederāciju, Itāliju un Spāniju, kā arī pie gaisa un jūras robežām no 2017. gada 1. novembra līdz 2018. gada 30. aprīlim un no 2018. gada 1. novembra līdz 2019. gada 30. aprīlim.

<sup>42</sup> Skat. Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. un 2. punktu, kā arī 22., 23. un 27. apsvērumu.



jāpaskaidro, pamatojoties uz konkrētu, objektīvu un detalizētu analīzi attiecīgajā jomā, kādēļ robežkontroles atjaunošana būs *atbilstoša*, novērtējot, *cik efektīvs bija robežkontroles atjaunošanas sākotnējais pasākums*. Otrkārt, tai ir jāprecizē, kādēļ tas aizvien ir *nepieciešams* līdzeklis, paskaidrojot iemeslus, kuru dēļ nebūtu pietiekams neviens cits mazāk ierobežojošs pasākums kā robežkontroles atjaunošana, piemēram, policijas kontrole<sup>43</sup>, izlūkošana, Savienības policijas iestāžu sadarbība, kā arī starptautiska policijas iestāžu sadarbība<sup>44</sup>.

68. Aicinu Tiesu topošajā spriedumā precizēt šo pastiprināta samērīguma nosacījumu<sup>45</sup>.

69. Manis piedāvātā interpretācija nozīmē – lai novērtētu Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta *jaunas* piemērošanas likumību *atjaunota* apdraudējuma gadījumā, ir jāpārbauda, vai ir izpildīts iepriekš minētais pastiprināta samērīguma nosacījums<sup>46</sup>. Ja ir runa – kā tas ir šajā gadījumā – par jaunu piemērošanu vairākas secīgas reizes, no tā izriet, ka pastiprināta samērīguma nosacījums tāpat kļūst jo stingrāks attiecībā uz katru jauno piemērošanu.

70. Vēl, bez jau iepriekš minētajiem materiāltiesiskajiem kritērijiem, ir turklāt jāatgādina, ka Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu regulē arī *procedūras* noteikumi, kuru mērķis ir tostarp nodrošināt – Komisijas veiktas kontroles veidā –, ka tiek izpildīti materiāltiesiskie kritēriji katru reizi, kad dalībvalsts plāno no jauna ieviest (vai pagarināt, vai atjaunot) robežkontroli pie savām robežām<sup>47</sup>.

71. Tādējādi saskaņā ar šā kodeksa 27. pantu, pirms dalībvalsts pieņem lēmumu par šādu pasākumu, tai ir jāpaziņo Komisijai (un pārējām dalībvalstīm) sava lēmuma motīvi. Pēc šāda paziņojuma Komisija (vai jebkura cita dalībvalsts) “var” sniegt atzinumu. Ja Komisijai ir šaubas par robežkontroles pie iekšējām robežām paredzētās atjaunošanas nepieciešamību vai samērīgumu, tai *ir jāsniedz* atzinums šajā ziņā. Pretēji tam, ko apgalvoja Komisija tiesas sēdē, es tādējādi uzskatu, ka no tā izriet šīs iestādes *pienākums*, nevis tikai iespēja sniegt atzinumu šādā situācijā. Manā ieskatā, tas izriet no Šengenas Robežu kodeksa 27. panta 4. punkta paša

<sup>43</sup> Šajā ziņā atgādināšu, ka, pirmkārt, atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 23. panta a) punktam robežkontroles neesamība pie iekšējām robežām, kas paredzēta šā kodeksa 22. pantā, neietekmē policijas pilnvaras, ko īsteno kompetentas dalībvalstu iestādes saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ja vien pilnvaru īstenošana iedarbības ziņā nav līdzvērtīga robežpārbaudēm, un tas attiecas arī uz pierobežas teritorijām. Otrkārt, atbilstoši Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 177. lpp.), 5. panta 1. punktam dalībvalstis saglabā kompetenci pārbaudīt, vai Savienības pilsoņiem, kas uzturas to teritorijā, ir derīga personas apliecība vai pase.

<sup>44</sup> Šajā ziņā jāuzsver, ka ar iedzīvotāju drošības sajūtu, protams, nepietiek, lai pamatotu Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta (jaunu) piemērošanu. Tāpat jāuzsver, ka, vispārīgi raugoties, dalībvalstīm aizvien pastāvēs draudi un ar draudu pastāvēšanu tāpat arī nepietiek, lai (no jauna) piemērotu šā kodeksa 25. panta 1. punktu. Kā izriet no šo secinājumu 66. punkta, šīs normas (jauna) piemērošana prasa *faktisku, attiecīgajā brīdī esošu un pietiekami nopietnu* apdraudējumu dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, un tāpat ir runa par skaidri noteiktiem izņēmuma gadījumiem (šajā nozīmē, attiecībā uz LESD 72. pantu, skat. arī spriedumu, 2020. gada 17. decembris, Komisija/Ungārija (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšana) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 214. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>45</sup> Šis pastiprināta samērīguma nosacījums ļauj nošķirt to robežkontroles *pagarinājumu* Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 3. un 4. punkta izpratnē, kurš ir atļauts sešu mēnešu termiņā, kas paredzēts pēdējā minētajā punktā, no šā kodeksa 25. panta 1. punkta *jaunas* piemērošanas. Šajā ziņā tāpat neesmu drošs, ka piekritu Austrijas un Dānijas valdību izmantotajai interpretācijai. Pēdējās minētās valdības ieskatā, ņemot vērā to, ka apdraudējums esot dinamisks fenomens un tāds, kas pastāvīgi attīstās, apdraudējuma jauns novērtējums, kurš veikts vairākus mēnešus pēc iepriekšējā un kurā ir secināta nopietna apdraudējuma sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai ilgstoša esamība, liecinātu par jaunu apdraudējumu, kurš pamatotu 25. panta 1. punkta jaunu piemērošanu, *tikai tāpēc vien, ka tā tiek veikta citā brīdī*. Austrijas valdība izvirzīja līdzīgus argumentus. Manā ieskatā, šī interpretācija šķiet apdraudam Šengenas robežu kodeksa 25. panta 4. punktā paredzētā sešu mēnešu maksimālā laikposma lietderīgo iedarbību un līdz ar to samērīguma principu, jo nešķiet, ka tajā ir pietiekami ņemts vērā jau sākotnējā pasākuma iedarbīgums (skat. šo secinājumu 67. punktu).

<sup>46</sup> Precizēšu, ka, piemērojot šo pastiprināta samērīguma nosacījumu, nevar izslēgt, ka jau gūtā pieredze attiecībā uz robežkontroli nav atbilstīga vai arī tās nozīme ir relatīvi maza. Tāds būs gadījums, kurā atjaunots apdraudējums atšķiras no iepriekšējā apdraudējuma tādējādi, ka jau gūtā pieredze praksē nav būtiski atbilstīga, lai cīnītos ar šo apdraudējumu.

<sup>47</sup> Šajā nozīmē skat. Šengenas Robežu kodeksa 23. apsvērumu.

formulējuma, saskaņā ar kuru Komisija vienmēr “var” sniegt atzinumu par dalībvalstu paziņojumiem, savukārt šā punkta otrajā daļā ir paredzēts, ka Komisija “izsniedz” atzinumu šajā ziņā, ja tai ir šaubas par robežkontroles pie iekšējām robežām paredzētās atjaunošanas nepieciešamību vai samērīgumu. Vienīgais darbības vārds “sniegt” [dokumenta franču valodas versijā: “*émettre*”] ir lietots īstenības izteiksmes vienkāršajā tagadnē, lai paustu normas obligāto raksturu<sup>48</sup>, kas būtībā izriet arī no šā kodeksa 23. apsvēruma, saskaņā ar kuru to, ka dalībvalsts atjauno robežkontroli pie iekšējām robežām, “vajadzētu” kontrolēt Savienības līmenī.

72. Turpinot – saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 27. pantu par jebkādu Komisijas (vai dalībvalsts) atzinumu notiek konsultēšanās, lai vajadzības gadījumā organizētu dalībvalstu savstarpēju sadarbību un izskatītu, vai pasākumi ir samērīgi ar notikumiem, kas liek atjaunot robežkontroli un rada apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Ja pēc tam Komisijai joprojām ir šaubas par robežkontroles likumību, tā var celt prasību par pienākumu neizpildi saskaņā ar LESD 258. pantu.

73. Rezumēšu, ka Komisijai ir svarīga loma, nodrošinot, lai Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkts tiktu piemērots – un no jauna piemērots – atbilstoši visiem tajā paredzētajiem kritērijiem. Šajā ziņā jākonstatē, ka Komisija šajās lietās apstrīdēja Austrijas Republikas ieviestās robežkontroles likumību. Tiesas sēdē tā apstiprināja, ka tomēr nebija sniegusi atzinumu par paziņojumiem, ko šī dalībvalsts tai bija nosūtījusi. Ciktāl Komisija uzskatīja, ka aplūkojamie paziņojumi ir nepamatoti, izsaku nožēlu par to, ka tā nepildīja uzdevumu, kas šajā kodeksā tai uzticēts<sup>49</sup>.

74. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, lai arī interpretācija, kuru piedāvāju, protams, nozīmē, ka robežkontrole atsevišķos gadījumos var pārsniegt sešu mēnešu termiņu, šo punktu tomēr līdzsvaro, pirmkārt, pastiprināta samērīguma principa piemērošana un, otrkārt, Komisijas veikta pārbaude – tai ir detalizēti jāpārbauda, vai šis nosacījums ir izpildīts, katru reizi, kad tiek plānota Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. punkta jauna piemērošana.

#### *e) Secinājumi*

75. Atbilstoši visam iepriekš minētajam iesaku Tiesai uz pirmo prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi: Šengenas Robežu kodeksa 25. panta 1. un 4. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka gadījumā, ja, beidzoties tā šī panta 4. punktā paredzētajam sešu mēnešu termiņam, dalībvalsts aizvien saskaras ar nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, šīs normas neatkarīgi no tā, cik liela ir nopietnā apdraudējuma līdzība ar iepriekšējo nopietno apdraudējumu, neliedz no jauna secīgi piemērot šā kodeksa 25. panta 1. punktu, ja vien ir izpildīti visi minētajā kodeksā paredzētie kritēriji, it īpaši samērīguma kritērijs. Šajā ziņā samērīguma princips nozīmē, ka tad, ja nopietnais apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai būtībā ir līdzīgs iepriekšējam nopietnajam apdraudējumam, attiecīgajai dalībvalstij, ņemot vērā laikposmu, kurā robežkontrole jau tika piemērota, ir vēl precīzāk jānovērtē pasākuma stingrs samērīgums, lai pierādītu, ka ir noteikti nepieciešams turpināt robežkontroli.

<sup>48</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 3. marts, X (Eiropas apcietināšanas orderis – Abpusēja sodāmība) (C-717/18, EU:C:2020:142, 20. punkts).

<sup>49</sup> Ņemot to vērā, piebilstu, ka apstākļi, vai Komisija sniedz vai nesniedz atzinumu, neietekmē robežkontroles likumību tādējādi, ka atzinuma neesamība automātiski nepadarītu robežkontroli likumīgu.

**B. Par LESD 21. panta 1. punkta un Hartas 45. panta interpretāciju (otrais jautājums lietās C-368/20 un C-369/20 un trešais jautājums lietā C-369/20)**

76. Ar otro jautājumu abās lietās iesniedzējtiesa jautā, vai LESD 21. panta 1. punktā un Hartas 45. panta 1. punktā noteiktās Savienības pilsoņu tiesības brīvi pārvietoties ir jāinterpretē tādējādi, ka tās ietver tiesības netikt pakļautam personu pārbaudei pie iekšējām robežām, ar nosacījumu, ka ir izpildīti Līgumos un it īpaši Šengenas Robežu kodeksā minētie nosacījumi un izņēmumi.

77. Konkrēti, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai gadījumā, ja šā kodeksa normas neliegtu veikt pagaidu robežkontroles atjaunošanu uz laiku, kas pārsniedz minētā kodeksa 25. panta 4. punktā paredzēto maksimālo sešu mēnešu laikposmu, šī atjaunošana tomēr varētu izraisīt minēto normu pārkāpumu. Uzskatu, ka tas tā nav<sup>50</sup>.

78. LESD 21. panta 1. punktā ir noteikts, ka ikvienam Savienības pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, *ievērojot Līgumos un normās, kuras pieņemtas to piemērošanai, paredzētos ierobežojumus un nosacījumus*. Atruna, kuru šī norma attiecina uz tiesību brīvi pārvietoties īstenošanu, ņemot vērā Hartas 52. panta 2. punktu, ierobežo arī tiesības brīvi pārvietoties, kas noteiktas tās 45. panta 1. punktā.

79. Tādējādi, pat pieņemot, ka pārvietošanās brīvība, kas ierakstīta LESD 21. panta 1. punktā un Hartas 45. panta 1. punktā, ietver tiesības netikt pakļautam personu pārbaudei pie iekšējām robežām un ka šāda pārbaude līdz ar to ir šķērslis šai brīvībai, šīs tiesības nevar uzskatīt par beznosacījuma tiesībām.

80. Tomēr jebkuram šajās normās paredzētās pārvietošanās brīvības šķērslim ir jābūt pamatotam un samērīgam. Atgādināšu, ka saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 25. pantu robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām var noteikt vienīgi kā galēju risinājumu un ārkārtas apstākļos. Turklāt tai ir jāaprobežojas *ar absolūtu minimumu, kas vajadzīgs, lai vērstos pret nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai*<sup>51</sup>.

81. Ņemot vērā šos elementus, uzskatu, ka, ciktāl robežkontroles atjaunošana atbilst Šengenas Robežu kodeksam, iespējamais LESD 21. panta 1. punktā un Hartas 45. panta 1. punktā paredzēto tiesību uz brīvu pārvietošanos šķērslis, kurš izrietētu no šādas robežkontroles, ir jāuzskata par pamatotu un samērīgu un tāad par tādu, kas nav pretrunā pēdējām minētajām tiesību normām.

82. Līdz ar to iesaku uz otro prejudiciālo jautājumu abās lietās atbildēt tādējādi, ka tad, ja dalībvalsts pakļauj Savienības pilsoņus personu pārbaudei pie iekšējām robežām saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa prasībām, šī pārbaude atbilst arī LESD 21. panta 1. punktam un Hartas 45. panta 1. punktam.

83. Kas attiecas uz trešo jautājumu par iespējamu soda uzlikšanu sakarā ar pienākuma uzrādīt pasi vai personas apliecību pārkāpumu, no iepriekš minētā arī izriet, ka tā šādos apstākļos nav pretrunā Savienības tiesībām<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Līgumos sniegt prejudiciālu nolēmumu nav precizēts, vai NW ir Savienības pilsonis, bet, ņemot vērā, ka uzdotie jautājumi attiecas uz Savienības pilsoņiem piemērojamām normām, pieņemu, ka tas tā ir.

<sup>51</sup> Skat. Šengenas Robežu kodeksa 21.–23. apsvērumu, kā arī manu analīzi šo secinājumu A daļā.

<sup>52</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 13. decembris, *Touring Tours und Travel un Sociedad de transportes* (C-412/17 un C-474/17, EU:C:2018:1005, 72. punkts).

## V. Secinājumi

84. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štīrijas federālās zemes Administratīvā tiesa, Austrija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

- 1) Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2016/399 (2016. gada 9. marts) par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss), kura grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 14. septembra Regulu (ES) 2016/1624, 25. panta 1. un 4. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka gadījumā, ja, beidzoties šīs regulas 25. panta 4. punktā paredzētajam sešu mēnešu laikposmam, dalībvalsts aizvien saskaras ar nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, šīs normas neatkarīgi no tā, cik liela ir nopietnā apdraudējuma līdzība ar iepriekšējo nopietno apdraudējumu, neliedz no jauna secīgi piemērot minētās regulas 25. panta 1. punktu, ja vien ir izpildīti visi šajā pašā regulā paredzētie kritēriji, it īpaši samērīguma kritērijs. Šajā ziņā samērīguma princips nozīmē, ka tad, ja nopietnais apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai būtībā ir līdzīgs iepriekšējam nopietnajam apdraudējumam, attiecīgajai dalībvalstij, atkarībā no laikposma, kurā robežkontrole jau tika piemērota, ir vēl precīzāk jānovērtē pasākuma stingrs samērīgums, lai pierādītu, ka ir noteikti nepieciešams turpināt robežkontroli.
- 2) LESD 21. panta 1. punkts, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 45. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tad, ja dalībvalsts pakļauj Savienības pilsoņus personu pārbaudei pie iekšējām robežām saskaņā ar Regulas 2016/399 – kurā grozījumi izdarīti ar Regulu 2016/1624 – prasībām, šī pārbaude atbilst arī šīm normām un attiecīgā gadījumā saistībā ar to var tikt piemērots sods.