



Gabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SAUGMANDSGAARD ØE
ippreżentati fis-6 ta' Ottubru 2021¹

Kawżi magħquda C-368/20 u C-369/20

NW

vs

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)

u

NW

vs

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mil-Landesverwaltungsgericht Steiermark (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Steiermark, l-Awstrija))

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Spazju ta' libertà, sigurtà u ġustizzja – Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen – Regolament (UE) 2016/399 – Artikolu 25 – Introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fil-fruntieri interni – Leġislazzjoni nazzjonali li tipprevedi diversi perijodi konsekuttivi ta' kontroll – Proporzjonalità – Artikolu 72 TFUE – Moviment liberu tal-persuni – Artikolu 4(2) TUE”

I. Introduzzjoni

1. L-Artikolu 3(2) TUE jistipula li l-Unjoni “toffri liċ-ċittadini tagħha spazju ta' libertà, sigurtà u ġustizzja mingħajr fruntieri interni, li fih il-moviment liberu tal-persuni jkun assigurat flimkien ma' miżuri xierqa f'dak li jirrigwarda l-kontroll tal-fruntieri esterni, l-asil, l-immigrazzjoni kif ukoll il-prevenzjoni tal-kriminalità u l-ġlieda kontriha”. F'dawn il-kawżi, il-Qorti tal-Ġustizzja, essenzjalment, giet mitluba tiddeċiedi dwar il-bilanċ delikat, li jirriżulta minn din id-dispożizzjoni, bejn il-libertà ta' ċittadini tal-Unjoni li jiċċirkolaw fi spazju mingħajr fruntieri interni u ż-żamma tas-sigurtà ta' dan l-ispażju.

2. Dawn il-kawżi jirrigwardaw, b'mod iktar partikolari, l-interpretazzjoni, b'mod partikolari tal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen². Din id-dispożizzjoni hija eċċezzjoni għall-prinċipju ġenerali ta' dan il-kodiċi, li jgħid li l-fruntieri interni jistgħu jinqasmu mingħajr

¹ Lingwa originali: il-Franċiż.

² Regolament (UE) 2016/399 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-9 ta' Marzu 2016 dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU 2016, L 77, p. 1, rettifika fil-ĠU 2020, L 245, p. 32), kif emendat bir-Regolament (UE) 2016/1624 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-14 ta' Settembru 2016 (ĠU 2016, L 251, p. 1) (iktar 'il quddiem il-“Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen”).

ma jsiru verifiki fil-fruntiera fuq il-persuni, tkun xi tkun iċ-ċittadinanza tagħhom³. F'dan ir-rigward, il-paragrafu 1 ta' dan l-artikolu jawtorizza lill-Istati Membri, f'ċirkustanzi eċċezzjonali li fihom ikunu ffaċċjati minn theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna, jerġgħu jintroduċu b'mod temporanju l-kontrolli fil-fruntieri interni, skont il-kundizzjonijiet previsti fih. L-ewwel sentenza tal-paragrafu 4 ta' dan l-artikolu tistipula f'dan ir-rigward perijodu massimu ta' sitt xhur għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli.

3. F'dawn il-kawzi, il-Qorti tal-Ġustizzja essenzjalment hija mitluba tirrispondi d-domanda dwar jekk l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jipprekludix applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu, f'każ fejn Stat Membru, wara l-iskadenza tal-perijodu ta' sitt xhur previst fil-paragrafu 4 ta' dan l-artikolu, jkun għadu ffaċċjat b'theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna.

4. Din id-domanda tqajmet fil-kuntest tal-introduzzjoni mill-ġdid mir-Repubblika tal-Awstrija tal-kontrolli fil-fruntiera bejn dan l-Istat Membru u r-Repubblika tas-Slovenja abbażi tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Billi qieset, essenzjalment, li kienet iffaċċjata minn theddid serju *persistenti*, ir-Repubblika tal-Awstrija kienet, għal diversi drabi konsekuttivi, reġgħet introduċiet il-kontrolli bis-saħħa ta' din id-dispożizzjoni, kull darba għal perijodu ta' sitt xhur. Madankollu ninnota li d-domanda magħmula taqa' f'kuntest iktar wiesa'. Fil-fatt, diversi Stati Membri oħra reġgħu introduċew, matul is-snin, il-kontrolli fil-fruntieri tagħhom billi reġgħu applikaw din l-istess dispożizzjoni b'mod konsekuttiv għal raġunijiet simili⁴.

5. Fi tmien l-espożizzjoni tiegħi, ser nispjega għalfejn, fl-opinjoni tiegħi, l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma jipprekludix, bħala regola, applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu, meta Stat Membru, wara li jiskadi l-perijodu ta' sitt xhur previst fil-paragrafu 4 ta' dan l-artikolu, ikun għadu ffaċċjat minn theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna. Għalhekk, meta essenzjalment, ikun każ ta' kontinwazzjoni ta' theddida serja preċedenti, inqis li, għall-finijiet ta' tali applikazzjoni mill-ġdid, il-prinċipju ta' proporzjonalità jimplika l-osservanza ta' kriterji partikolarment ristretti li ser nippreżenta.

II. Il-kuntest ġuridiku

A. Il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen

6. L-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, intitolat "Qafas ġenerali għall-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni", jistipula:

"1. Fejn, f'żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni jkun hemm theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fi Stat Membru, dak l-Istat Membru jista' eċċezzjonalment jerga' jintroduċi l-kontrolli fuq il-fruntieri fil-partijiet kollha tal-fruntieri interni tiegħu jew f'partijiet speċifiċi tagħhom għal perijodu limitat ta' mhux aktar minn 30 jum jew għall-perijodu prevedibbli tat-theddida serja jekk il-perijodu jaqbeż it-30 jum. L-iskop u t-tul ta' żmien tal-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni m'għandux jaqbeż dak li hu strettament neċessarju b'risposta għat-theddida serja.

³ Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

⁴ Dawn jinkludu tallinqas ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja, ir-Renju tad-Danimarka, ir-Renju tal-Isvezja u r-Repubblika Franċiża, li huma wkoll partijiet ikkonċernati f'dawn il-kawzi (ara wkoll, f'dan ir-rigward, il-lista ta' notifiċi disponibbli fuq https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf).

2. Il-kontrolli fuq il-fruntieri interni għandhom jiġu introdotti mill-ġdid biss bħala l-aħħar soluzzjoni, u f'konformità mal-Artikoli 27, 28 u 29. Il-kriterji msemija, rispettivament, fl-Artikoli 26 u 30, għandhom jiġu kkunsidrati f'kull każ fejn tiġi kkunsidrata deċiżjoni dwar l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni skont l-Artikolu 27, 28 jew 29 rispettivament.

3. Jekk it-theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fl-Istat Membru konċernat tippersisti lil hinn mill-perijodu previst fil-paragrafu 1 ta' dan l-Artikolu, dak l-Istat Membru jista' jestendi l-kontrolli fuq il-fruntieri interni tiegħu, filwaqt li jiġu kkunsidrati l-kriterji msemija fl-Artikolu 26 u f'konformità mal-Artikolu 27, għall-istess raġunijiet bħal dawk imsemija fil-paragrafu 1 ta' dan l-Artikolu u, filwaqt li jittiehed kont ta' kwalunkwe element ġdid, għal perijodi li jistgħu jiġgeddu ta' mhux aktar minn 30 jum.

4. Il-perijodu totali li matulu jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni, inkluż kwalunkwe estensjoni skont il-paragrafu 3 ta' dan l-Artikolu, m'għandux jaqbeż is-sitt xhur. Fejn hemm ċirkostanzi eċċezzjonali bħal dawk imsemija fl-Artikolu 29, dak il-perijodu totali jista' jiġi estiż għal żmien massimu ta' sentejn b'konformità mal-paragrafu 1 ta' dak l-Artikolu."

7. L-Artikolu 26 ta' dan il-Kodiċi, intitolat "Kriterji għall-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni", jistipula:

"Fejn Stat Membru jiddeċiedi, bħala l-aħħar soluzzjoni, li jintroduci mill-ġdid b'mod temporanju kontrolli ta' xi waħda jew aktar mill-fruntieri interni tiegħu jew ta' xi partijiet minnhom jew jiddeċiedi li jestendi tali introduzzjoni mill-ġdid, taħt l-Artikolu 25 jew l-Artikolu 28(1), huwa għandu jivvaluta sa fejn miżura x'aktarx li tirrimedja b'mod adegwat it-theddida għall-ordni pubbliku jew is-sigurtà interna, u għandu jevalwa l-proporzjonalità tal-miżura mqabbla ma' dik it-theddida. Meta jagħmel dawn il-valutazzjonijiet, l-Istat Membru għandu b'mod partikolari jqis dawn li ġejjin:

- a) l-impatt probabbli ta' kwalunkwe theddida għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fl-Istat Membru konċernat, inkluż wara incidenti jew theddidiet terroristiċi kif ukoll dawk mahluqa mill-kriminalità organizzata;
- b) l-impatt probabbli ta' tali miżura fuq moviment liberu ta' persuni fi hdan iż-żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni."

8. L-Artikolu 27 ta' dan il-Kodiċi, intitolat "Proċedura għall-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni skont l-Artikolu 25", jistipula:

"1. Fejn Stat Membru jippjana l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni taħt l-Artikolu 25, huwa għandu jinnotifika lill-Istati Membri l-oħra u lill-Kummissjoni mhux aktar tard minn erba' ġimgħat qabel l-introduzzjoni mill-ġdid ippjanata, jew fi żmien perijodu iqsar fejn iċ-ċirkostanzi li jwasslu għall-bżonn tal-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni jsiru magħrufa f'inqas minn erba' ġimgħat qabel l-introduzzjoni mill-ġdid ippjanata. Għal dak l-għan, l-Istat Membru għandu jipprovi l-informazzjoni li ġejja:

- a) ir-raġunijiet għall-introduzzjoni mill-ġdid proposta, inkluż id-data rilevanti kollha li tagħti dettalji tal-avvenimenti li jikkostitwixxu theddida serja għall-ordni pubbliku tiegħu jew għas-sigurtà interna tiegħu;

- b) l-iskop tal-introduzzjoni mill-ġdid proposta, li jispeċifika f'liema parti jew partijiet tal-fruntieri interni ser jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri;
- c) l-ismijiet tal-punti ta' qsim awtorizzati;
- d) id-data u t-tul ta' żmien għall-introduzzjoni mill-ġdid ippjanata;
- e) fejn ikun il-każ, il-miżuri li għandhom jittiehdu mill-Istati Membri l-oħra.

Tista' tiġi pprezentata wkoll b'mod kongunt notifika taht l-ewwel subparagrafu minn żewġ Stati Membri jew aktar.

Jekk ikun meħtieġ, il-Kummissjoni tista' titlob tagħrif addizzjonali mill-Istat Membru jew Stati Membri konċernati.

2. L-informazzjoni msemmija fil-paragrafu 1 għandha tiġi pprezentata lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill fl-istess hin li tiġi notifikata lill-Istati Membri l-oħrajn u lill-Kummissjoni skont dak ilparagrafu.

[...]

4. Wara n-notifika mill-Istat Membru taht il-paragrafu 1, u bil-għan tal-konsultazzjoni prevista fil-paragrafu 5, il-Kummissjoni jew kwalunkwe Stat Membru ieħor jistgħu, mingħajr preġudizzju għall-Artikolu 72 TFUE, joħroġu opinjoni.

Jekk, abbażi tal-informazzjoni li tinsab fin-notifika jew kwalunkwe informazzjoni addizzjonali li tkun irċeviet, il-Kummissjoni jkollha tħassib fir-rigward tal-htieġa jew proporzjonalità tal-introduzzjoni mill-ġdid ippjanata tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni, jew jekk tqis li jkun xieraq li ssir konsultazzjoni dwar xi aspett tan-notifika, hija għandha toħroġ opinjoni b'dak l-iskop.

5. L-informazzjoni msemmija fil-paragrafu 1 u kwalunkwe opinjoni tal-Kummissjoni jew tal-Istat Membru skont il-paragrafu 4, għandhom ikunu s-suġġett ta' konsultazzjoni, inkluż, fejn ikun il-każ, laqgħat kongunti, bejn l-Istat Membru li qed jippjana jintroduci mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni, l-Istati Membri l-oħra, speċjalment dawk affettwati direttament minn tali miżuri, u l-Kummissjoni, bil-ħsieb li tiġi organizzata, fejn xieraq, kooperazzjoni reċiproka bejn l-Istati Membri u biex tiġi eżaminata l-proporzjonalità tal-miżuri mal-avvenimenti li jkunu taw lok għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri u t-theddida għall-ordni pubbliku jew is-sigurtà interna.

6. Il-konsultazzjoni msemmija fil-paragrafu 5 għandha ssir mill-inqas għaxart ijiem qabel id-data li fiha jkun ippjanat li jerġgħu jiġu introdotti l-kontrolli fuq il-fruntieri."

B. *Id-dritt Awstrijak*

1. *Il-PassG*

9. Il-Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (il-Liġi Federali dwar l-għoti ta' passaporti liċ-ċittadini Awstrijaki, il-Liġi tal-1992 dwar il-Passaporti, iktar 'il quddiem il-“PassG”) tistipula, fl-Artikolu 2(1) tagħha:

“Hlief f'każ ta' dispożizzjoni kuntrarja ta' konvenzjoni internazzjonali jew konswetudni internazzjonali kuntrarja, iċ-ċittadini Awstrijaki (ċittadini) għandu jkollhom dokument tal-ivjaġġar validu (passaport jew ekwivalenti tal-passaport) sabiex jidhlu fit-territorju tar-Repubblika tal-Awstrija u joħroġu minnu.”

10. L-Artikolu 24(1) ta' din il-Liġi jistipula:

“Kull persuna li

1) tidhol b'mod irregolari fit-territorju nazzjonali jew toħroġ minnu b'mod irregolari (Artikolu 2),

[...]

twettaq, sakemm l-att ma jikkostitwixxi reat kriminali, reat amministrattiv sanzjonat b'multa sa massimu ta' EUR 2 180 jew bi priġunerija sa massimu ta' sitt ġimgħat. F'każ ta' reċidiva, il-multa u l-priġunerija jiġu imposti b'mod kumulattiv jekk ikun hemm ċirkustanzi aggravanti.”

2. *Il-GrekoG*

11. Il-Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (il-Liġi Federali dwar it-Twettiq ta' Kontrolli fuq il-Persuni meta jaqsmu l-Fruntiera, il-Liġi dwar il-Kontrolli fil-Fruntieri, iktar 'il quddiem il-“GrekoG”) tistipula, fl-Artikolu 10 tagħha, intitolat “Qsim tal-fruntiera”:

“1. Hlief f'każ ta' dispożizzjoni kuntrarja ta' konvenzjoni internazzjonali jew konswetudni internazzjonali kuntrarja, il-fruntiera esterna ma tistax tinqasam hlief fil-punti tal-qsim tal-fruntiera.

2. Il-fruntiera interna tista' tinqasam f'kull post. Madankollu, meta jidher li ż-żamma tat-trankwillità, tal-ordni u tas-sigurtà pubblika hekk tirrikjedi, il-Ministru Federali għall-Intern huwa awtorizzat, skont il-limiti tal-konvenzjonijiet internazzjonali, joħroġ digriet li jistipula li, matul perijodu partikolari, ċerti partijiet tal-fruntiera interna jistgħu jinqasmu biss f'punti tal-qsim tal-fruntiera.

[...]”

12. L-Artikolu 11 ta' din il-Liġi, intitolat, “Obbligu ta' kontrolli fil-fruntieri”, jistipula:

“1. Il-qsim tal-fruntiera f'punti tal-qsim tal-fruntiera [...] iġib miegħu l-obbligu, għall-persuna kkonċernata, li tissommetti ruħha għall-kontrolli (obbligu ta' kontrolli fil-fruntieri).

2. Il-qsim tal-fruntiera fil-fruntiera interna ma jgibx miegħu, bl-eċċezzjoni tal-każijiet imsemmija fil-Artikolu 10(2) u (3) obbligu ta' kontrolli fil-fruntieri.

[...]"

13. L-Artikolu 12 tal-liġi msemmija, intitolat "Implimentazzjoni tal-kontrolli fil-fruntieri", jistipula, fil-paragrafu 1 tiegħu:

"Il-kontrolli fil-fruntieri għandhom isiru mill-awtorità. Meta l-implimentazzjoni tagħhom tinvolvi l-eżerċizzju ta' setgħa diretta ta' għoti ta' ordni u ta' infurzar mill-awtorità amministrattiva, dan għandu jsir mill-korpi tal-forzi tal-ordni u taħt id-direzzjoni ġenerali tal-Pulizija (Artikolu 12b). [...]"

14. L-Artikolu 12a ta' din l-istess Liġi, intitolat "Setgħat tal-korpi tal-forzi tal-ordni", jistipula, fi-paragrafu 1 tiegħu:

"Il-korpi tal-forzi tal-ordni huma awtorizzati jipproċedu bil-kontrolli fil-fruntieri ta' persuna jekk hemm raġunijiet għalfejn jitqies li din il-persuna hija suġġetta għall-obbligu ta' kontrolli fuq il-fruntieri [...]."

3. *Id-Digriet Nru 114/2019*

15. Il-Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (id-Digriet tal-Ministru Federali għall-Intern dwar l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fil-fruntieri interni) tad-9 ta' Mejju 2019 (BGBl. II Nru 114/2019) huwa redatt kif ġej:

"Abbażi tal-Artikolu 10(2) tal-Liġi dwar il-Kontrolli fil-Fruntieri (GrekoG), qed jiġi ordnat:

Artikolu 1. Sabiex tinzamm it-trankwillità, l-ordni u s-sigurtà pubblika, bejn it-13 ta' Mejju 2019, 00.00 u t-13 ta' Novembru 2019, 24.00, il-fruntieri interni mar-Repubblika tas-Slovenja u mal-Ungerija jistgħu jinqasmu biss, fuq l-art, fil-punti tal-qsim tal-fruntiera.

Artikolu 2. Dan id-digriet ma jibqax fis-seħħ fit-13 ta' Novembru 2019 f'nofsillejl."

III. Il-kawżi prinċipali u d-domandi preliminari

A. *Il-Kawża C-369/20*

16. Fid-29 ta' Awwissu 2019, NW ried jidhol fit-territorju Awstrijak fil-punt tal-qsim tal-fruntiera ta' Spielfeld meta kien ġej mis-Slovenja.

17. Mitlub mill-Ispettur CO sabiex jippreżenta l-passaport tiegħu, NW staqsa jekk din kinitx verifika fil-fruntieri jew kontroll ta' identità. Wara li l-Ispettur CO rrisponda li din kienet verifika fil-fruntieri, ir-rikorrent identifika ruħu permezz tal-liċenzja tas-sewqan tiegħu, peress li qies li l-kontrolli fil-fruntieri kienu, dak iż-żmien, kontra d-dritt tal-Unjoni. Anki wara li l-Ispettur CO

rrepetati diversi drabi t-talba sabiex jippreżenta l-passaport tiegħu u informa lir-rikorrent li kien qed jikser il-PassG, ir-rikorrent ma ppreżentax passaport. L-Ispettur CO għalhekk temm l-operazzjoni amministrattiva u informa lir-rikorrent li kienet ser tinħareġ ċitazzjoni.

18. Permezz ta' deċiżjoni amministrattiva ta' natura kriminali tas-7 ta' Novembru 2019, NW ġie ddikjarat hati li qasam il-fruntiera Awstrijaka meta daħal fit-territorju tar-Repubblika tal-Awstrija mingħajr ma kellu dokument tal-ivvjaġġar validu. B'dan il-fatt, ir-rikorrent kien kiser l-Artikolu 2(1) tal-PassG u ġie kkundannat għall-ħlas ta' multa ta' EUR 36 taħt l-Artikolu 24(1) ta' din il-Liġi. Il-fatti li bihom ġie akkużat ir-rikorrent ingabu għall-konjizzjoni tal-awtoritajiet permezz ta' ċitazzjoni tal-aġenti tal-Pulizija tal-Landespolizeidirektion Steiermark (Direttorat Ġenerali tal-Pulizija ta' Steiermark, l-Awstrija) fis-6 ta' Settembru 2019. Sussegwentement, permezz ta' notifika ta' kontravvenzjoni tad-9 ta' Settembru 2019, ir-rikorrent ġie ddikjarat hati ta' ksur tal-Artikolu 2(1) tal-imsemmija Liġi. Fl-ilment li huwa kien ressaq fit-23 ta' Settembru 2019 kontra n-notifika ta' kontravvenzjoni, ir-rikorrent kien sostna li l-illegalità tal-verifika magħmula fil-fruntieri – peress li t-Titolu III tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma kien jagħti l-ebda bażi legali għall-operazzjoni amministrattiva inkwistjoni –, kif ukoll l-operazzjoni amministrattiva u n-notifika ta' kontravvenzjoni kienu jippreġudikaw id-dritt ta' moviment liberu applikabbli għalih bis-saħħa tad-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikolu 21(1) TFUE u tal-Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

19. Il-qorti tar-rinviju tispjega li r-Repubblika tal-Awstrija reġgħet introduċiet kontrolli fil-fruntiera mar-Repubblika tas-Slovenja b'effett mix-xahar ta' Settembru 2015. Mis-16 ta' Settembru 2015 sal-10 ta' Mejju 2016, dawn il-kontrolli kienu bbażati, fid-dritt tal-Unjoni, l-ewwel fuq l-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen (Regolament (KE) Nru 562/2006⁵, imbagħad fuq l-Artikolu 25(2) ta' dan il-Kodiċi⁶. Sussegwentement, bejn il-11 ta' Mejju 2016 u l-11 ta' Novembru 2017, l-estensjoni tal-kontrolli fil-fruntieri kienet ibbażata fuq tliet deċiżjonijiet tal-Kunsill meħuda abbażi tal-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

20. Peress li wara l-11 ta' Novembru 2017, il-Kummissjoni ma bagħtitx proposta ġdida lill-Kunsill biex testendi l-kontrolli fil-fruntieri abbażi tal-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, estensjoni tal-kontrolli fil-fruntieri fl-Awstrija lil hinn minn din id-data ma setgħetx tibqa' bbażata iktar, skont il-qorti tar-rinviju, fuq l-Artikolu 25(1) biss ta' dan il-Kodiċi.

21. Fit-12 ta' Ottubru 2017, ir-Repubblika tal-Awstrija nnotifikat lill-Kummissjoni b'estensjoni tal-implimentazzjoni ta' kontrolli fil-fruntieri għal sitt xhur, mill-11 ta' Novembru 2017 sal-11 ta' Mejju 2018⁷. Il-kontrolli fil-fruntieri sussegwentement ġew estiżi għal sitt xhur oħra, mill-11 ta' Mejju 2018 sal-11 ta' Novembru 2018⁸, imbagħad mit-12 ta' Novembru 2018

⁵ Regolament (KE) Nru 562/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-15 ta' Marzu 2006 li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naha għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU 2006, L 105, p. 1), kif emendat l-aħħar bir-Regolament (UE) Nru 1051/2013, tat-22 ta' Ottubru 2013 (ĠU 2013, L 295, p. 1). Dan ir-Regolament ippreċeda l-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen 2016/399. Madankollu ninnota li skont l-informazzjoni pprovduta mill-Gvern Awstrijak kif ukoll mill-Kummissjoni, ma huwiex l-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 562/2006, iżda l-Artikolu 25 ta' dan ir-regolament, li jikkorrispondi mal-Artikolu 28 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

⁶ Madankollu ninnota li, skont l-informazzjoni pprovduta mill-Gvern Awstrijak kif ukoll mill-Kummissjoni, ma huwiex l-Artikolu 25(2) tar-Regolament Nru 562/2006, iżda l-Artikolu 23 ta' dan ir-regolament, li jikkorrispondi mal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Digriet tal-Ministru Federali għall-Intern dwar l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fil-fruntieri interni, BGBl. II Nru 98/2018).

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Digriet tal-Ministru Federali għall-Intern dwar l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fil-fruntieri interni, BGBl. II nru 274/2018).

sat-12 ta' Mejju 2019⁹, u finalment mit-13 ta' Mejju 2019 sat-13 ta' Novembru 2019. Dan l-ahħar perijodu ta' estensjoni, li matulu NW ġie sugġett għall-kontroll, kien ibbażat fuq id-Digriet Nru 114/2019.

22. Skont il-qorti tar-rinviju, il-mod li bih ipproċediet ir-Repubblika tal-Awstrija, billi dahlet fis-seħħ testi legiżlattivi konsekuttivi ta' dritt nazzjonali, iwassal għal kumulu ta' perijodi li t-tul totali tagħhom jeċċedi l-perijodu massimu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Il-qorti tar-rinviju tqis li din is-sekwenza mingħajr interruzzjoni ta' digrieti ministerjali tikkostitwixxi kumulu ta' perijodi ta' sitt xhur. Issa, l-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi jipprekludi tali kumulu u, anki jekk jitqies li huwa possibbli, f'dan il-każ, dan il-kumulu jkun qed jikser it-terminu ta' sentejn previst f'din id-dispożizzjoni.

23. F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Landesverwaltungsgericht Steiermark (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Steiermark) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u li tagħmel id-domandi preliminari segwenti lill-Qorti tal-Ġustizzja:

- “1) Id-dritt tal-Unjoni jipprekludi legiżlazzjoni nazzjonali fil-forma ta' ordnijiet nazzjonali konsekuttivi li jestendu l-kontrolli fuq il-fruntieri li, kumulattivament, jippermettu l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri għal perijodu li jeċċedi l-limitu ta' sentejn stipulat fl-Artikoli 25 u 29 [tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen], mingħajr rakkomandazzjoni korrispondenti tal-Kunsill skont l-Artikolu 29 [ta' dan il-Kodiċi]?”
- 2) Id-dritt għal moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni stipulat fl-Artikolu 21(1) TFUE u fl-Artikolu 45(1) tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea¹⁰ għandu jiġi interpretat, speċjalment fid-dawl tal-prinċipju ta' assenza ta' kontrolli fuq persuni fuq il-fruntieri interni stabbilit fl-Artikolu 22 [tal-imsemmi Kodiċi], bħala li jfisser li jinkludi d-dritt li ma jsirux verifiki fuq persuni fuq il-fruntieri interni, bil-kundizzjonijiet u l-eċċezzjonijiet elenkati fit-Trattati u, b'mod partikolari, [fl-istess Kodiċi]?”
- 3) Fil-każ li għat-tieni domanda tingħata risposta fl-affermattiv:

L-Artikolu 21(1) TFUE u l-Artikolu 45(1) [tal-Karta] għandhom jiġu interpretati, fid-dawl tal-effettività tad-dritt għal moviment liberu, bħala li jipprekludu l-applikazzjoni ta' legiżlazzjoni nazzjonali li timponi obbligu fuq persuna, sanzjonat b'multa amministrattiva, li tippreżenta passaport jew karta ta' identità mad-dhul tagħha minn fruntiera interna, anki meta l-kontroll partikolari fuq il-fruntiera interna jkun jikser id-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni?”

B. Il-Kawża C-368/20

24. Fis-16 ta' Novembru 2019, NW kien sugġett għal verifika fuq il-fruntieri abbażi tal-Artikolu 12a(1) tal-GrekoG meta, waqt li kien ġej mir-Repubblika tas-Slovenja, kien qed jipprepara biex jidhol bil-karrozza fit-territorju Awstrijak fil-punt tal-qsim tal-fruntiera fuq l-awtostrada ta' Spielfeld. Il-korp ta' kontrolli fuq il-fruntieri stieden lil NW sabiex jidentifika ruħu permezz ta' passaport jew karta tal-identità.

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Digriet tal-Ministru Federali għall-Intern dwar l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fil-fruntieri interni, BGBl. II nru 114/2019).

¹⁰ Iktar 'il quddiem il-“Karta”.

25. Fid-19 ta' Diċembru 2019, NW ikkontesta dan il-kontroll quddiem il-qorti.

26. Fid-dawl, b'mod partikolari, tal-kunsiderazzjonijiet esposti fil-punti 19 sa 22 ta' dawn il-konklużjonijiet, il-Landesverwaltungsgericht Steiermark (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Steiermark) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari segwenti:

“1) Id-dritt tal-Unjoni jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali fil-forma ta' ordnijiet nazzjonali konsekuttivi li jestendu l-kontrolli fuq il-fruntieri li, kumulattivament, jippermettu l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri għal perijodu li jeċċedi l-limitu ta' sentejn stipulat fl-Artikoli 25 u 29 [tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen], mingħajr rakkomandazzjoni korrispondenti tal-Kunsill skont l-Artikolu 29 [ta' dan il-Kodiċi]?”

Fil-każ li għall-ewwel domanda tingħata risposta fin-negattiv:

2) Id-dritt għal moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni stipulat fl-Artikolu 21(1) TFUE u fl-Artikolu 45(1) [tal-Karta] għandu jiġi interpretat, speċjalment fid-dawl tal-prinċipju ta' assenza ta' kontrolli fuq persuni fuq il-fruntieri interni stabbilit fl-Artikolu 22 [tal-imsemmi Kodiċi], bħala li jfisser li jinkludi d-dritt li ma jsirux verifiki fuq persuni fuq il-fruntieri interni, bil-kundizzjonijiet u l-eċċezzjonijiet elenkati fit-Trattati u, b'mod partikolari, [fl-istess Kodiċi]?”

C. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

27. It-talbiet għal deċiżjoni preliminari fil-Kawżi C-368/20 u C-369/20, bid-data tat-23 ta' Lulju 2020, ġew ipprezentati fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-5 ta' Awwissu 2020. NW, il-Gvern Awstrijak, dak Daniż, Ġermaniż, Franciż u Svediż kif ukoll il-Kummissjoni Ewropea pprezentaw osservazzjonijiet bil-miktub. Dawn l-istess partijiet u partijiet ikkonċernati, bl-eċċezzjoni tal-Gvern Svediż, ipparteċipaw fis-seduta li saret fil-15 ta' Ġunju 2021.

IV. Analizi

A. Fuq l-interpretazzjoni tal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen (l-ewwel domandi fil-Kawżi C-368/20 u C-369/20)

28. Permezz tal-ewwel domandi preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix li Stat Membri, permezz ta' ordnijiet nazzjonali konsekuttivi, jerga' jintroduċi l-kontrolli fil-fruntieri għal perijodu li jeċċedi l-limitu stabbilit fl-Artikoli 25 u 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

29. Permezz ta' dawn id-domandi, il-qorti tar-rinviju konkretament tistaqsi jekk iż-żewġ kontrolli kkontestati fil-kawżi prinċipali, li saru fil-fruntiera bejn l-Awstrija u s-Slovenja matul is-sena 2019, kinux konformi mad-dritt tal-Unjoni fid-dawl tat-terminu massimu previst mill-Kodiċi

tal-Fruntieri ta' Schengen għall-introduzzjoni mill-ġdid ta' tali kontrolli¹¹. Għal dan il-ġhan, hija tistaqsi, essenzjalment, lill-Qorti tal-Ġustizzja tikkjarifika, minn naħa, il-perijodu massimu rilevanti għall-introduzzjoni mill-ġdid ta' tali kontrolli u, min-naħa l-oħra, il-punt dwar jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli li jeċċedu dan il-limitu¹². Ser nittratta dawn il-kwistjonijiet waħda waħda fit-taqsimiet li ġejjin.

1. Il-perijodu massimu rilevanti f'dan il-każ għall-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni

30. Essenzjalment, il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen fih tliet eċċezzjonijiet għar-regola ġenerali ta' tneħħija ta' kontrolli stipulata fl-Artikolu 22 tiegħu. Għal kull waħda minn dawn it-tliet eċċezzjonijiet, dan il-Kodiċi jistipula perijodu massimu differenti.

31. L-ewwel eċċezzjoni, imsemmija fl-Artikolu 25(1) tal-imsemmi Kodiċi, tipprezumi l-eżistenza ta' *theddida serja prevedibbli*¹³ għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fi Stat Membru wiehed jew iktar, filwaqt li t-tieni eċċezzjoni, prevista fl-Artikolu 28 tal-istess Kodiċi tirrigwarda s-sitwazzjoni ta' *theddida serja mhux prevedibbli*¹⁴ għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fi Stat Membru wiehed jew iktar, li tehtieg azzjoni immedjata. It-tielet eċċezzjoni hija prevista fl-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen u tapplika biss f'każ ta' *ċirkustanzi eċċezzjonali* fejn il-funzjonament ġenerali taż-żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni jitqiegħed f'riskju minħabba nuqqasijiet serji persistenti relatati mal-kontrolli fuq il-fruntieri esterni. L-applikazzjoni ta' din l-aħħar eċċezzjoni tirrikjedi proċedura li tinkludi rakkomandazzjoni tal-Kunsill fuq proposta tal-Kummissjoni, li ma hijiex rikjesta għall-applikazzjoni tal-eċċezzjonijiet l-oħra.

32. L-eċċezzjoni rilevanti f'dan il-każ hija l-ewwel waħda, peress li ż-żewġ verifiki kkontestati inkwistjoni fil-kawża prinċipali saru abbażi tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen¹⁵.

33. Fir-rigward tal-perijodu li matulu din l-eċċezzjoni tista' tiġi implimentata, l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jistabbilixxi perijodu ta' tletin jum, hlief jekk il-perijodu prevedibbli tat-theddida serja jkun ta' iktar minn tletin jum. Madankollu, l-Artikolu 25(3) ta' dan il-Kodiċi jawtorizza estensjonijiet ta' perijodu li ma jeċċedix it-tletin jum. Finalment, l-Artikolu 25(4) tal-istess Kodiċi jipprevedi *perijodu totali massimu*, jew iktar eżattament, żewġ

¹¹ Il-qorti tar-rinviju ssemmi, bħala bażi legali fid-dritt Awstrijak tal-kontrolli fil-fruntieri għall-perijodu kkonċernat, id-Digriet Nru 114/2019 (ara l-punti 21 u 26 ta' dawn il-konkluzjonijiet). Skont l-informazzjoni mogħtija minn din il-qorti, dan id-digriet kien fis-seħh biss sat-13 ta' Novembru 2019, li jimplika li t-tieni verifika kkontestata li saret fis-16 ta' Novembru 2019 kienet seħhet wara din id-data. Fit-talbiet għal deċizjonijiet preliminari ma huwiex indikat jekk il-perijodu ta' applikazzjoni ta' dan id-digriet ġiex estiż, iżda fid-dawl tad-domandi preliminari magħmula dwar it-tieni verifika, nippreżumi li dan huwa l-każ.

¹² Ara, f'dan ir-rigward, l-ispegazzjoni mill-qorti tar-rinviju, iċċitata fil-punt 22 ta' dawn il-konkluzjonijiet.

¹³ Skont il-Kummissjoni, theddida serja hija *prevedibbli* meta l-avveniment li jirrikjedi l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fil-fruntieri interni huwa prevedibbli, bħal avvenimenti sportivi kbar, dimostrazzjonijiet ta' natura politika u laqgħat politiċi ta' livell għoli (ara l-Komunikazzjoni tagħha lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill, lill-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew u lill-Kumitat tar-Reġjuni, Il-ġestjoni ta' Schengen - it-tishih taż-żona mingħajr kontroll fil-fruntieri interni, tas-16 ta' Settembru 2011 [COM(2011) 561 finali]). Ma huwiex ikkontestat li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jista' jiġi invokat ukoll sabiex jiġu miġġielda tipi oħra ta' theddida prevedibbli, inkluż certi movimenti migratorji u theddida terroristika.

¹⁴ Theddida serja hija *mhux prevedibbli* meta l-avvenimenti li jirrikjedu l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fil-fruntieri interni huma, min-natura tagħhom, mhux prevedibbli. Dan jista' jkun, pereżempju, il-każ ta' attacchi terroristiċi jew atti kriminali kbar oħra, fejn ikun hemm il-htieġa li jittiehdu l-miżuri kollha possibbli biex ikun żgurat li l-awturi tal-atti inkwistjoni jinqabdu malajr (ara l-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill, lill-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew u lill-Kumitat tar-Reġjuni, Il-ġestjoni ta' Schengen - it-tishih taż-żona mingħajr kontroll fuq il-fruntieri interni" tas-16 ta' Settembru 2011 [COM(2011) 561 finali]).

¹⁵ Ara, f'dan ir-rigward, il-punti 20, 21 u 26 ta' dawn il-konkluzjonijiet.

perijodi totali massimi. Minn naħa, dan jistipula, fl-ewwel sentenza tiegħu, perijodu ta' sitt xhur. Min-naħa l-oħra, dan jipprevedi perijodu ta' sentejn fiċ-ċirkustanzi eċċezzjonali msemija fl-Artikolu 29 ta' dan l-istess Kodiċi.

34. L-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jipprevedi għalhekk żewġ perijodi totali distinti għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni. F'dan ir-rigward, inqis, bħall-qorti tar-rinviju, li huwa l-perijodu massimu ta' sitt xhur previst fl-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-imsemmi Kodiċi li huwa l-perijodu massimu rilevanti f'dan il-każ, u mhux dak ta' sentejn imsemmi fit-tieni sentenza ta' dan l-artikolu.

35. Fil-fatt, it-tieni sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen tirreferi għat-tielet eċċezzjoni msemija fl-Artikolu 29(1) ta' dan il-Kodiċi relatata maċ-ċirkustanzi eċċezzjonali ċċitati fil-punt 31 ta' dawn il-konklużjonijiet. Dan l-aħħar artikolu jirrikjedi l-applikazzjoni ta' proċedura li tinkludi l-adozzjoni ta' rakkomandazzjoni tal-Kunsill fuq proposta tal-Kummissjoni. F'dan ir-rigward, inqis li t-tieni sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-imsemmi Kodiċi, u r-riferiment għall-Artikolu 29(1) tal-istess Kodiċi jimplikaw li, fin-nuqqas ta' tali rakkomandazzjoni adottata mill-Kunsill bis-saħħa tal-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, ma hemmx ċirkustanzi eċċezzjonali fis-sens ta' din id-dispożizzjoni li jistgħu jiġġustifikaw perijodu massimu ta' introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll sa sentejn permezz ta' "kumul" tal-perijodi ta' kontrolli ta' sitt xhur skont l-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi¹⁶.

36. Peress li, f'dan il-każ, il-kontroll li ġġustifika l-verifika kkontestati gie introdott mill-ġdid bis-saħħa tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, u mhux b'rakkomandazzjoni tal-Kunsill adottata abbażi tal-Artikolu 29 ta' dan il-Kodiċi, jirriżulta li huwa l-perijodu massimu ta' sitt xhur, previst fl-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi msemmi, li huwa dak rilevanti għall-evalwazzjoni tal-legalità tal-kontrolli li ġġustifikaw il-verifika kkontestati.

37. Minħabba l-fatt li, kif indikat fl-introduzzjoni ta' dawn il-konklużjonijiet, ir-Repubblika tal-Awstrija kienet diġà, fil-mument tal-verifika kkontestati, reġgħet introduċiet diversi drabi l-kontrolli bis-saħħa tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen kull darba għal perijodu ta' sitt xhur¹⁷, id-domanda pertinenti li tqum f'dan il-każ hija għalhekk jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontroll li jaqbez il-perijodu massimu ta' sitt xhur previst fl-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi¹⁸.

¹⁶ Għalhekk, kuntrarjament għal dak li jsostni l-Gvern Ġermaniż, dan ma huwiex il-każ ta' żewġ perijodi distinti ta' sentejn previsti, rispettivament, fit-tieni sentenza tal-Artikolu 25(4) u fl-Artikolu 29(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, iżda ta' perijodu massimu wiehed u l-istess ta' sentejn applikabbli biss fil-każijiet ta' ċirkustanzi eċċezzjonali fis-sens tal-Artikolu 29 ta' dan il-Kodiċi. Fil-fatt, kif spjegajt fil-punt 31 ta' dawn il-konklużjonijiet, l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli abbażi tal-Artikolu 29 tal-imsemmi Kodiċi jirrikjedu proċedura speċifika, li tinkludi rakkomandazzjoni tal-Kunsill fuq proposta tal-Kummissjoni, għaliex din id-dispożizzjoni tippresupponi ċirkustanzi eċċezzjonali li jqiegħdu f'riskju l-*funzjonament ġenerali* taż-żona mingħajr kontrolli fil-fruntieri interni minħabba nuqqasijiet serji persistenti relatati mal-kontrolli fil-fruntieri *esterni*. Jekk jitqies li, permezz tat-tieni sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-istess Kodiċi, Stat Membru jista' huwa stess jiskatta perijodu massimu ta' sentejn, dan jikkostitwixxi għalhekk devjazzjoni mill-proċedura speċifika prevista fl-Artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen relatata maċ-ċirkustanzi eċċezzjonali.

¹⁷ B'mod iktar partikolari, mill-fatti tal-kawżi prinċipali jirriżulta li qabel l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll li kien il-bażi tal-ewwel verifika kkontestata, ir-Repubblika tal-Awstrija kienet diġà, tliet darbiet wara xulxin, introduċiet mill-ġdid kontroll għal perijodu ta' sitt xhur billi bbażat ruhha fuq dan l-istess Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. F'dak li jirrigwarda l-kontroll li kien il-bażi tat-tieni verifika kkontestata, kienet għalhekk il-hames darba konsekuttiva li din id-dispożizzjoni kienet il-bażi legali tal-kontroll (ara, f'dan ir-rigward, il-punti 20, 21 u 26 ta' dawn il-konklużjonijiet).

¹⁸ Lil hinn minn din id-domandi, diversi partijiet ikkonċernati f'dawn il-kawżi hađu pożizzjoni wkoll dwar il-punt jekk il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jippermettix lil Stat Membru jakkumula *perijodi massimi differenti* previsti mill-eċċezzjonijiet differenti stipulati fl-Artikoli 25 sa 30 ta' dan il-Kodiċi. Mill-fatti fil-kawżi prinċipali jirriżulta li r-Repubblika tal-Awstrija, fil-mument tal-verifika kkontestati, kienet reġgħet introduċiet kontrolli fil-fruntiera tagħha mar-Repubblika tas-Slovenja minn kważi erba' snin qabel billi bbażat ruhha fuq *diversi dispożizzjonijiet* tal-imsemmi Kodiċi, jiġifieri, fl-ordni kronoloġika, essenzjalment l-Artikoli 28, 25, 29 tiegħu, u finalment, mill-ġdid l-Artikolu 25. Fid-dawl tal-interpretazzjoni li nipproponi tal-Artikolu 25(1) tal-istess Kodiċi, ma nqis li huwa neċessarju li niddeċiedi dwar dan il-punt sabiex tingħata risposta utli għad-domandi preliminari.

2. *Id-dritt tal-Unjoni jipprekludi l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll li jaqbeż il-perijodu ta' sitt xhur previst fl-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen?*

38. Sabiex tinghata risposta għad-domanda ċċitata iktar 'il fuq, fl-ewwel lok, għandu jiġi interpretat il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, u, b'mod iktar partikolari, l-Artikolu 25 tiegħu, sabiex ikun ivverifikat jekk dan jipprekludix introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni li jaqbuż l-perijodu ta' sitt xhur.

a) Kunsiderazzjonijiet preliminari

39. Huwa stabbilit li t-terminu massimu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) huwa, fih innifsu, ċar. Madankollu, fil-fehma tiegħi, kuntrarjament għal dak li jsostni NW fl-osservazzjonijiet bil-miktub tiegħu, ma jistax jiġi dedott minnu li din id-dispożizzjoni tipprekludi kwalunkwe introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll li jaqbeż dan it-terminu.

40. Fil-fatt, bħall-partijiet ikkonċernati l-oħra kollha, inqis li minn qari flimkien tal-paragrafi 1 sa 4 tal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jirriżulta li dan l-artikolu jippermetti, tallinqas *sa ċertu punt*, applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi u, għalhekk, kalkolu ġdid tat-terminu massimu ta' sitt xhur stabbilit fil-paragrafu 4 tal-istess artikolu, li, fil-prattika, jwassal għal perijodu li jeċċedi dan it-terminu.

41. Dan jirriżulta b'mod iktar partikolari mill-fatt li l-perijodu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen japplika għal introduzzjoni mill-ġdid iġġustifikata mill-*istess theddida serja unika* ddefinita b'mod preċiż, u dan huwa dedott, minn naħa, mill-użu tal-artikolu definit "it-" u l-artikolu demonstrattiv "dik" użati fl-Artikolu 25(1) u fl-ewwel paragrafu tal-Artikolu 26 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen rispettivament, sabiex tiġi deskritta t-theddida konkreta li tiġġustifika l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni inizjali¹⁹ u għall-eventwali estensjoni ta' dawn il-kontrolli²⁰. Min-naħa l-oħra, kemm il-kundizzjonijiet rikjesti għall-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli kif ukoll il-proċeduri previsti għal tali introduzzjoni mill-ġdid jippreżupponu li t-theddida kkonċernata tkun iddefinita b'mod preċiż. B'hekk, meta l-Istati Membri jipprevedu li jerggħu jintroduċu jew jestendu l-kontrolli fuq il-fruntieri interni, huma obbligati jinnotifikawhom u jipprovdu lill-Istati Membri l-oħra u lill-Kummissjoni r-raġunijiet eżatti għall-introduzzjoni mill-ġdid, inkluż *id-data rilevanti kollha li tagħti dettalji tal-avvenimenti* li jikkostitwixxu theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna tagħhom²¹, u dan sabiex il-Kummissjoni u l-Istati Membri jkun jistgħu jagħtu rakkomandazzjoni dwar il-legalità tal-kontroll.

42. Fil-fehma tiegħi, minn dan jirriżulta li, jekk Stat Membru, li jkun introduċa mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni bis-saħħa tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, jiġi ffaċċjat, fi tmiem il-perijodu massimu ta' sitt xhur previst fl-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi, b'theddida serja oħra, li tista' tissejjaħ theddida serja *ġdida*, dan l-Istat Membru huwa għalhekk awtorizzat, sakemm il-kundizzjonijiet u l-proċeduri previsti fih ikunu ssodisfatti, li japplika, mill-ġdid, din id-dispożizzjoni sabiex jerga' jintroduċi l-kontrolli fuq il-fruntieri interni sabiex jiffaċċja din it-theddida serja *ġdida*.

¹⁹ Ara l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ("[...] perijodu prevedibbli *tat-theddida serja* [...] b'risposta għat-*theddida serja*") u l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 26 ta' dan il-Kodiċi ("jevalwa l-proporzjonalità tal-miżura mqabbla ma' *dik it-theddida*") (enfasi miżjud minni).

²⁰ Ara l-Artikolu 25(3) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ("jekk *it-theddida serja* [...] tippersisti") (enfasi miżjud minni).

²¹ Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 27(1)(a) u l-Artikolu 28(1).

43. F'dan il-kuntest, jidhirli li huwa utli li ssir distinzjoni bejn żewġ sitwazzjonijiet differenti. Minn naħa, dik fejn, fl-iskadenza tat-terminu ta' sitt xhur li matulu ġew introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri b'risposta għal theddida serja, l-Istat Membru kkonċernat ikun ikkonfrontat b'theddida serja *ġdida min-natura tagħha*. Din tista' tkun, pereżempju, l-ewwel nett theddida ta' attentat terroristku u, sussegwentement, theddida ta' migrazzjoni jew kriżi sanitarja. F'dan il-każ, fil-fehma tiegħi, ma għandu jkun hemm ebda dubju, fid-dawl tal-punti 40 sa 42 ta' dawn il-konkluzjonijiet, li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jippermetti applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu, kif fuq kollox iqisu wkoll il-partijiet ikkonċernati kollha, hlief NW.

44. Min-naħa l-oħra, hemm is-sitwazzjoni fejn, meta jiskadi t-terminu ta' sitt xhur li matulu ġew introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri b'risposta għal theddida serja, din it-theddida tippersisti, u b'hekk tikkostitwixxi dik li nistgħu nsejhu theddida mġedda²².

45. F'dan il-każ, il-fatti tal-kawzi prinċipali jidher li jappartjenu għal din it-tieni kategorija. B'hekk mill-proċess li għandha quddiemha l-Qorti tal-Gustizzja jidher li jirriżulta li l-perijodu ta' introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli li kkostitwixxa l-bażi taż-żewġ verifiki kkontestati, kien immotivat minn theddid persistenti²³. Il-kwistjoni essenzjali li tqum f'dan il-każ hija b'hekk dik jekk l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jipprekludix, f'tali każ, applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu għal diversi drabi konsekuttivi.

46. Fir-rigward tas-sitwazzjoni ta' "theddida mġedda", il-Kummissjoni u NW jsostnu, essenzjalment, li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jipprekludi b'mod ċar l-applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu, li jirriżulta, b'mod partikolari, mill-kliem u mill-ġenasi tiegħu.

47. Fir-rigward, qabel kollox, tal-kliem tiegħu, peress li l-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen tinkludi perijodu massimu ta' sitt xhur għall-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli għall-*istess theddida serja unika*²⁴, minnha għandu jiġi dedott li dan il-perijodu massimu huwa assolut, b'tali mod li din it-theddida ma tistax tiġġustifika, wara li dan

²² Kif ser nispjega fil-punt 63 ta' dawn il-konkluzjonijiet, il-Kunsill tal-Istat (Franza) iddeċieda fuq kwistjoni simili għad-domandi preliminari inkwistjoni f'dawn il-kawzi. F'dan ir-rigward, ninnota li meta interpreta l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, dan stabbilixxa distinzjoni simili bejn "theddida ġdida" u "theddida mġedda", li tikkorrispondi, essenzjalment, kif jiena nifhem dawn it-termini, mad-distinzjoni użata f'dawn il-konkluzjonijiet, bejn *theddida ġdida min-natura tagħha* u *theddida mġedda*.

²³ Ninnota li l-kontenut tan-notifiki tar-Repubblika tal-Awstrija lill-Kummissjoni, mibgħuta skont l-Artikolu 27 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen u li jiġġustifikaw il-kontrolli, ma huwiex deskritt fit-talbiet għal deċiżjonijiet preliminari. Madankollu, l-imsemmija notifiki ġew ipprezentati mill-Kummissjoni. F'dan ir-rigward, mingħajr il-htieġa li tingħata deċiżjoni dwar il-legalità tal-perijodu kollu li matulu r-Repubblika tal-Awstrija introduċiet mill-ġdid il-kontrolli fil-fruntieri, huwa suffiċjenti li jiġi kkonstatat li, għal dak li jirrigwarda l-legalità tal-kontroll li kkostitwixxiet il-bażi tal-verifiki kkontestati, min-notifika tat-8 ta' April 2019 dwar il-kontroll matul il-perijodu ta' sitt xhur mit-13 ta' Mejju 2019 sat-12 ta' Novembru 2019, perijodu li matulu sar l-ewwel kontroll ikkontestat, jirriżulta li dan il-kontroll kien immotivat, b'mod partikolari, minn "movimenti ta' migrazzjoni lejn l-Ewropa [u] l-movimenti sekondarji", "it-theddida mōhbija tat-terroriżmu fl-Unjoni kollha" kif ukoll l-"iżviluppi reċenti fil-Balkani tal-Punent". Dawn l-istess raġunijiet ġew invokati fin-notifika tal-10 ta' Ottubru 2018 dwar il-perijodu ta' kontroll ta' sitt xhur precedenti. Bl-istess mod, min-notifika tal-10 ta' Ottubru 2019 dwar il-perijodu ta' kontroll mit-13 ta' Novembru 2019 sat-12 ta' Mejju 2020, perijodu li matulu sar it-tieni kontroll ikkontestat, jirriżulta li dan il-kontroll kien, min-naħa tiegħu, immotivat minn raġunijiet simili ("movimenti ta' migrazzjoni lejn l-Ewropa" u "il-movimenti sekondarji").

²⁴ Ara l-punt 41 ta' dawn il-konkluzjonijiet.

il-perijodu jkun skada, applikazzjoni ġdida tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi, anki jekk tippersisti wara dan il-perijodu. Fil-każ kuntrarju, il-perijodu massimu previst mill-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-imsemmi Kodiċi jkun jidher superfluwu²⁵.

48. Sussegwentement, il-ġenesi tar-regoli relattivi għall-perijodi massimi għandha tinftiehem fl-istess sens. Fil-fatt, l-ewwel Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, jiġifieri r-Regolament Nru 562/2006, ma kienx jipprovdi perijodi massimi għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli²⁶, peress li dawn ġew introdotti iktar tard permezz ta' emenda għal dan ir-regolament²⁷. Meta dahhal dawn il-perijodi, il-legiżlatur għalhekk ried jistabbilixxi limiti assoluti²⁸.

49. Anki jekk, fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nirrikonoxxi li jistgħu jitressqu argumenti insostenn tal-approċċ tal-Kummissjoni u ta' NW, madankollu inqis, bħall-Gvern Awstrijak, dak Daniż, Ġermaniż u Franciż, li l-interpretazzjoni ċċitata fil-punt 46 ta' dawn il-konkluzjonijiet tista' twassal għal riżultati inaċċettabbli, u saħansitra assurdi.

b) Fuq il-htieġa li jiġu osservati l-kompetenzi tal-Istati Membri fil-qasam tal-ordni pubbliku u tas-sigurtà interna

50. Huwa ġeneralment aċċettat (fuq kollox il-Kummissjoni stess irrikonoxxiet dan²⁹), li theddid serju għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna ma humiex neċessarjament limitati *ratione temporis*. Għalhekk ma jistax jiġi eskluż li l-istess theddida serja unika għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna ddum iktar mill-perijodu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

51. Fid-dawl ta' dan il-fatt, l-interpretazzjoni proposta mill-Kummissjoni u minn NW tista' twassal għar-riżultat inaċċettabbli li l-Istati Membri jkunu mgieġhela jneħħu l-kontrolli fuq il-fruntieri tagħhom fl-iskadenza tat-terminu ta' sitt xhur, anki jekk ikunu, f'dak il-mument, għadhom iffaċċjati minn theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna, li għaliha l-kontrolli fuq il-fruntieri huma strettament neċessarji³⁰.

²⁵ Barra minn hekk, dan is-sens huwa msahħah bil-fatt li l-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, meta jipprevedi l-possibbiltà li jiġu estiżi l-kontrolli li ġew introdotti mill-ġdid bl-Artikolu 25(3) tiegħu, fil-fatt jeżiġi li l-Istati Membri "[jikkunsidraw] kwalunkwe element ġdid". Dan il-Kodiċi b'hekk jiehu inkunsiderazzjoni l-fatt li t-theddida serja speċifika li, fl-ewwel lok, iġġustifikat l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli, tista' tiżviluppa biż-żmien u, minhabba f'hekk, tista' wkoll tippersisti fiż-żmien. Minkejja dan il-fatt, l-ewwel sentenza tal-Artikolu 25(4) tal-imsemmi Kodiċi ttipprovdi perijodu massimu, li jsahħah l-idea li dan il-perijodu huwa assolut u ma jistax jiġi applikat diversi drabi konsekuttivi.

²⁶ Ara l-Artikolu 23(1) u (2) ta' dan ir-regolament.

²⁷ Regolament (UE) Nru 1051/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-22 ta' Ottubru 2013 li jemenda r-Regolament (KE) Nru 562/2006 sabiex jipprovdi regoli komuni dwar l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli tal-fruntieri interni f'ċirkostanzi eċċezzjonali (ĠU 2013, L 295, p. 1, rettifika fil-ĠU 2015, L 191, p. 8).

²⁸ Ninnota li x-xogħol preparatorju dwar dawn il-limiti jista' jinqara fl-istess sens. B'hekk, waqt in-negozjati li wasslu għall-adozzjoni ta' dawn it-termini, il-kwistjoni dwar it-theddid persistenti tqajmet minn ċertu delegazzjonijiet fi hdan il-Kummissjoni, u ġie propost li jithassru t-termini proposti mill-Kummissjoni, li jikkorrispondu għat-termini adottati, filwaqt li ġie sostnut li l-kontrolli għandhom jinżammu sakemm it-theddid kkonstatat jippersisti (ara <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> u <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Din il-proposta ta' emenda ma ġietx aċċettata. Minkejja dan, ninnota madankollu li r-raġuni għalfejn l-emenda proposta ma ġietx aċċettata ma tirriżultax, sa fejn naf jien, mix-xogħol preparatorju.

²⁹ Ara r-rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2017/1804 tat-3 ta' Ottubru 2017 dwar l-implimentazzjoni tad-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen dwar l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli tal-fruntieri interni fiż-zona Schengen, fejn mill-punt 4 jirriżulta li "[f]ilwaqt li fil-biċċa l-kbira tal-każijiet il-limiti taż-żmien fis-sehħ bħalissa wrew li kienu biżżejjed, l-aħħar żminijiet wrew li ċertu theddid serju għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna, bħal theddid terroristiku jew movimenti sekondarji importanti mhux kontrollati fi hdan l-Unjoni, jistgħu jippersistu sew lil hinn mill-perjodi [ta' dawn it-termini]".

³⁰ Madankollu, nenfasizza li, b'din il-kunsiderazzjoni ma eżaminajtx jekk is-sitwazzjoni fil-kawża prinċipali tikkorrispondix għal theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna li għaliha l-kontrolli fil-fruntieri huma strettament neċessarji. Din l-evalwazzjoni għandha ssir mill-qorti tar-rinviju.

52. Barra minn hekk, tali interpretazzjoni twassal għal riżultati assurdi. Fil-fatt, l-Istati Membri jkunu jistgħu, fl-opinjoni tiegħi, fi kwalunkwe każ, jerggħu jintroduċu, mill-ġdid, il-kontrolli fuq il-fruntieri bis-saħħa tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen sabiex jilqgħu għat-theddida serja kkonċernata f'ċertu żmien wara l-iskadenza tat-terminu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi. Nenfasisza li ma hemm xejn fl-imsemmi Kodiċi li jippermetti li jitqies li l-Artikolu 25(1) tiegħu jista' jintuza biss darba waħda għal tip wieħed ta' theddid waqt il-perijodu li fih dan il-kodiċi jkun fis-sehħ. Jekk għalhekk jiġi aċċettat li l-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma jipprekludix lill-Istati Membri milli japplikaw l-Artikolu 25(1) tiegħu diversi drabi, ma huwiex loġiku li l-Istati Membri jiġu mgħiegħela, meta jkunu ffaċċjati minn theddida serja li għaliha l-kontrolli fuq il-fruntieri huma strettament neċessarji, li jneħħu l-kontrolli matul ċertu żmien (gurnata, tliet ġimgħat, sitt xhur, jew perijodu ieħor, peress li dan ma huwiex iddefinit), semplicement biex ikunu jistgħu jerggħu jintroduċu l-kontrolli, mill-ġdid, sussegwentement.

53. Barra minn hekk, u fuq kollox, bħall-Gvern Awstrijak, dak Daniż, Franciż u Ġermaniż, inqis li l-interpretazzjoni proposta mill-Kummissjoni u minn NW għandha r-riskju li tippregudika l-kompetenzi ta' żamma tal-ordni pubbliku u ta' protezzjoni tas-sigurtà interna rriżervata lill-Istati Membri bis-saħħa tal-Artikolu 72 TFUE u tal-Artikolu 4(2) TUE.

54. Il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ġie adottat, b'mod partikolari, abbażi tal-Artikolu 77(1)(e) TFUE, li jipprevedi li l-Unjoni għandha tiżviluppa politika bil-għan li tiżgura, fost l-oħrajn, in-nuqqas ta' kontroll fuq persuni, tkun xi tkun iċ-ċittadinanza tagħhom, meta jaqsmu l-fruntieri interni. Huwa f'dan il-kuntest li r-regola ġenerali ta' dan il-Kodiċi tipprevedi t-tneħħija tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni. Dan l-Artikolu 77(1)(e) TFUE jaqa' taħt it-Titolu V tat-tielet parti tat-TFUE, intitolat "L-ispazju ta' Libertà, Sigurtà u Ġustizzja", u dan it-titolu jinkludi wkoll l-Artikolu 72, li jipprevedi li r-regoli li jinsabu fit-Titolu V ma għandhomx jippreġudikaw l-eżerċizzju tar-responsabbiltajiet tal-Istati Membri għaž-żamma tal-ordni pubbliku u l-protezzjoni tas-sigurtà interna. Mal-Artikolu 72 TFUE jiżdied l-Artikolu 4(2) TUE, li jipprevedi li l-Unjoni għandha tirrispetta l-funzjonijiet essenzjali tal-Istat, b'mod partikolari dawk li jiżguraw iż-żamma tal-ordni pubbliku u l-protezzjoni tas-"sigurtà nazzjonali", li tinkludi s-sigurtà interna.

55. Bir-rikonossiment ċar tas-setgħat u tar-responsabbiltajiet tal-Istati Membri b'rabta maż-żamma tal-ordni pubbliku u mal-protezzjoni tas-sigurtà interna, l-Artikoli 72 TFUE u 4(2) TUE iservu qabel kollox sabiex ifakkru lil-leġiżlatur tal-Unjoni fil-htieġa li jipprevedi b'mod xieraq f'kull leġiżlazzjoni tad-dritt sekondarju, b'mod partikolari dik adottata bis-saħħa tat-Titolu V tat-Trattat FUE, dispożizzjonijiet li jippermettu lill-Istati Membri jassumu dawn ir-responsabbiltajiet³¹.

56. Kieku Stat Membru jkun imġiegħel inehħi l-kontrolli strettament neċessarji fuq il-fruntieri tiegħu fl-iskadenza tat-terminu ta' sitt xhur, dan l-Istat Membru jiġi prekluz milli jassumi s-setgħat u r-responsabbiltajiet li għandu bis-saħħa tal-Artikolu 72 TFUE. Tali sitwazzjoni tmur ukoll kontra, f'ċerti każijiet, l-Artikolu 4(2) TUE, sa fejn l-Istat ma jkunx b'hekk jista' iktar

³¹ Ara wkoll il-konkluzjonijiet tal-Avukata Ġenerali Sharpston fil-kawzi Il-Kummissjoni vs Il-Polonja, L-Ungerija u r-Repubblika Ċeka (Mekkaniżmu temporanju ta' rilokazzjoni ta' applikanti għal protezzjoni internazzjonali) (C-715/17, C-718/17 u C-719/17, EU:C:2019:917, punt 202).

jigġieled kontra theddida għas-sigurtà nazzjonali. Minn dan jirriżulta li s-setgħat u r-responsabbiltajiet tal-Istati Membri f'dawn l-oqsma ma jistgħux jiġu limitati minn termini *assoluti*³².

57. Fil-fehma tiegħi, ma huwiex konċepibbli li l-leġizlatur, meta adotta l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, kellu l-intenzjoni li jasal għal tali riżultat u, għalhekk, li jeskludi l-possibbiltà li l-paragrafu 1 tiegħu jerga' jiġi applikat, f'każ ta' "theddida mġedda", fatt li, barra minn hekk, ma jirriżulta bl-ebda mod mill-premessi ta' dan il-Kodiċi³³. Fil-fatt, l-Artikolu 25 tal-imsemmi Kodiċi għandu l-għan li jieħu inkunsiderazzjoni d-deroga espressa prevista fl-Artikolu 72 TFUE u għalhekk li jippermetti lill-Istati Membri jassumu r-responsabbiltajiet li għandhom bis-saħħa ta' din id-dispożizzjoni³⁴.

58. Fuq kollox, l-interpretazzjoni proposta mill-Kummissjoni u minn NW għandha r-riskju li tippregudika wiehed mill-għanijiet tal-istess Kodiċi li jikkonsisti fiż-żamma tal-ordni pubbliku. Fil-fatt, minkejja li huwa veru li l-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen huwa intiż b'mod ċert sabiex jiżgura l-assenza ta' kwalunkwe kontrolli fuq persuni meta jaqsmu l-fruntieri interni, dan il-Kodiċi huwa intiż ukoll, kif il-Qorti tal-Ġustizzja diġà rrikonoxxiet, għaž-żamma tal-ordni pubbliku u għall-ġlieda kontra t-theddid għall-ordni pubbliku³⁵. F'dan ir-rigward, f'sitwazzjoni bħal dik imsemmija fil-punt 51 ta' dawn il-konkluzjonijiet, l-interpretazzjoni proposta mill-Kummissjoni u minn NW ma tissodisfax ir-rekwiżit, stabbilit minn ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, tal-bilanċ meħtieġ bejn l-interessi differenti inkwistjoni³⁶, peress li din twassal sabiex tagħti preċedenza lill-libertà ta' moviment tal-persuni b'detriment għaž-żamma tal-ordni pubbliku.

c) Fuq il-possibbiltà li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jiġi interpretat b'mod konformi mal-Artikolu 72 TFUE u mal-Artikolu 4(2) TUE

59. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, u inkunsiderazzjoni, b'mod partikolari, tal-prinċipju ġenerali ta' interpretazzjoni li jgħid li att ta' dritt sekondarju għandu jiġi interpretat, *sa fejn huwa possibbli*, b'mod li ma jikkontestax il-validità tiegħu u b'mod konformi mad-dritt primarju kollu³⁷, il-kwistjoni essenzjali li tqum hija dwar jekk huwiex possibbli li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jiġi interpretat b'mod li ma titpoġġix indiskussjoni

³² Ara wkoll, f'dan is-sens, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2020, La Quadrature du Net *et* (C-511/18, C-512/18 u C-520/18, EU:C:2020:791, punti 134 sa 138) li fiha l-Qorti tal-Ġustizzja ddecidiet, fid-dawl tal-Artikolu 4(2) TUE, li l-għan tal-protezzjoni tas-sigurtà nazzjonali jista' jiġġustifika miżuri li jinvolvu ndhil fid-drittijiet fundamentali iktar serju minn dak li jistgħu jiġġustifikaw għanijiet ta' ġlieda kontra l-kriminalità kif ukoll ta' harsien tas-sigurtà pubblika. B'hekk il-Qorti tal-Ġustizzja enfasizzat li għalkemm il-perijodu ta' kull ordni li jikkostitwixxi indhil ma għandux jaqbeż perijodu ta' żmien prevedibbli, ma jistax jiġi eskluż li ndhil jista', *minhabba l-persistenza ta' theddida serja għas-sigurtà nazzjonali, jiġi mġedded*.

³³ Mill-premessi 1 u 2 tar-Regolament Nru 1051/2013, li introduċa l-perijodi massimi, jirriżulta li l-leġizlatur, bl-imsemmija emendi, ried jiżgura n-natura eċċezzjonali tal-kontrolli u l-osservanza tal-prinċipju ta' proporzjonalità, fid-dawl tal-effett li l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli jista' jkollu fuq il-persuni kollha li għandhom id-dritt ta' moviment fiż-żona Schengen minghajr kontrolli fil-fruntieri interni. F'dan il-kuntest ġenerali, il-perijodi massimi ġew stabbiliti għaliex it-"tul taż-żmien ta' kwalunkwe introduzzjoni mill-ġdid temporanja ta' tali miżuri għand[u] j[kun] ristrett[] għall-minimu indispensabbli meħtieġ sabiex tkun indirizzata t-theddida serja għall-ordni pubbliku jew is-sigurtà interna".

³⁴ Għall-finijiet ta' kompletezza, inżid li l-Kummissjoni pproponiet fl-2017, li jiżdiedu t-termini stabbiliti fil-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen (ara [COM(2017) 571 finali]). B'mod partikolari, din ipproponiet li t-terminu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi jittawwal għal sena u, fil-każ ta' ċirkustanzi eċċezzjonali, sa sentejn.

³⁵ Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-12 ta' Diċembru 2019, E.P. (Theddida għall-ordni pubbliku) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punti 44 u 45).

³⁶ Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-17 ta' Diċembru 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 75 u l-ġurisprudenza ċċitata).

³⁷ Sentenza tal-15 ta' Frar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 48 u l-ġurisprudenza ċċitata).

l-konformità tiegħu mal-Artikolu 72 TFUE u mal-Artikolu 4(2) TUE, jew jekk l-Artikolu 25 ta' dan il-Kodiċi għandux jittqies li huwa perfettament ċar u li jipprekludi tali interpretazzjoni, biex b'hekk ma jhalli l-ebda marġni ta' diskrezzjoni dwar dan il-punt³⁸.

60. Inqis li hawn għandna l-ewwel każ. Fil-fatt, inqis li, b'diversi modi, id-dispożizzjoni li tinsab fl-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma hijiex kompletament ċara u li fiha marġni ta' diskrezzjoni li jippermetti li tasal għal interpretazzjoni li tiżgura l-konformità tagħha mad-dritt primarju.

61. Fil-fatt, *minn naħa*, minkejja li jidher ċar li l-eżistenza ta' theddida "ġdida" serja tista' tiġġustifika applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, madankollu għandu jiġi kkonstatat li l-mistoqsija importanti dwar kif theddida serja ssir theddida "ġdida" meta mqabbla mat-theddida preċedenti, u għalhekk taht liema kundizzjonijiet applikazzjoni mill-ġdid hija awtorizzata, ma hija bl-ebda mod nieqsa minn ambigwiżà. Dan jirriżulta b'mod partikolari mill-fatt li dan il-kodiċi ma fihx definizzjoni tat-"theddida" fis-sens tal-Artikolu 25 tiegħu u, għalhekk, lanqas ma jiddefinixxi l-limiti tagħha. Fid-dawl tan-natura dinamika ta' theddida u tal-ħafna sitwazzjonijiet potenzjali li fihom theddid għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna ta' Stat Membru jistgħu jeżistu u jiżviluppaw, id-distinzjoni bejn iż-żewġ eżempji ma hijiex netta u hija diffiċli ħafna li tiġi applikata fil-prattika, kif enfasizza korrettament, b'mod partikolari, il-Gvern Ġermaniż waqt is-seduta.

62. Ejja nieħdu, bħala eżempju, theddida terroristika kontra Stat Membru li ġejja minn grupp ġihadista. Jekk, sussegwentement, l-Istat Membru kkonċernat jibqa' ffaċċjat minn theddida terroristika, li madankollu din id-darba tkun ġejja minn grupp ieħor, din allura tkun l-istess theddida, fis-sens tal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, minhabba s-sempliċi fatt li t-tnejn jaqgħu fil-kategorija "ta' theddid terroristiku", u dan, minkejja li ż-żewġ gruppi jużaw mezzi differenti, li jirrikjedu risponsi differenti?³⁹ Kif jirriżulta minn dawn l-eżempji, anki theddid persistenti jista' jinbidel b'mod li jiġi ppreżentat bħala theddid differenti⁴⁰.

63. Barra minn hekk, nippreżumi li huwa minhabba dan in-nuqqas ta' ċarezza fl-interpretazzjoni tal-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen li l-Kunsill tal-Istat (Franza), sabiex jiżgura interpretazzjoni konformi mal-Artikolu 72 TFUE u mal-Artikolu 4(1) TUE, f'żewġ sentenzi, interpreta din id-dispożizzjoni fis-sens li tippermetti applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1

³⁸ Nenfasisza li, sa fejn il-Qorti tal-Ġustizzja tqis li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen huwa ċar dwar dan il-punt, il-kwistjoni tqum dwar jekk dan l-artikolu jhux inkonsiderazzjoni b'mod suffiċjenti responsabbiltajiet li għandhom l-Istati Membri taht l-Artikolu 72 TFUE u/jew taht l-Artikolu 4(2) TUE u, għalhekk, jekk dan l-Artikolu 25 huwiex validu jew, alternattivament, għandux jithalla mhux applikat. Ara, f'dan ir-rigward, is-sentenza tas-17 ta' Diċembru 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Akkoljenza tal-applikanti għall-protezzjoni internazzjonali) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punti 212 sa 216 u l-ġurisprudenza ċċitata).

³⁹ Jew nieħdu l-eżempju użat mill-Gvern Ġermaniż, waqt is-seduta, relatat ma' kriżi migratorja. Jista' jkun hemm "theddida ġdida", pereżempju meta sempliċement in-numru ta' migranti li jaqsmu l-fruntiera b'mod illegali jkun żdied? In-numru għandu jittqies bħala oġġ, iżda f'liema mument jaqbez il-limitu ta' dak li huwa kunsiderevolment oġġ? Huwa 20 %, jew numru oġġ ma huwiex suffiċjenti, u l-perikolu għandu jkun ġej minn xi haġa totalment differenti? X'jiġri jekk in-numru jonqos iżda jiflaġġa sors ġdid ta' perikolu, pereżempju jekk is-servizzi tas-sigurtà jinfurmu dwar il-preżenza ta' numru dejjem iktar sinjifikattiv ta' persuni suspettati li huma terroristiċi fost il-migranti?

⁴⁰ Fuq dan il-punt, waqt is-seduta, il-Kummissjoni essenzjalment spjegat li fil-fehma tagħha, l-element deċiżiv għall-klassifikazzjoni ta' theddida bħala "ġdida" huwa dak li jkun magħruf jekk hijiex *ġdida min-natura tagħha*. Ninnota li minkejja li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ċertament jippermetti applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu, fil-każ ta' tali theddida min-natura tagħha ġdida (ara f'dan ir-rigward il-punt 43 ta' dawn il-konkluzjonijiet), il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma fih ebda element li jippermetti li jiġi preżunt li huwa dan il-kriterju, (li barra minn hekk jidher li huwa arbitrarju u eċċessivament restrittiv fid-dawl tal-punti 61 u 62 ta' dawn il-konkluzjonijiet), li ser ikun il-kriterju deċiżiv sabiex ikun hemm applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

tagħha, kemm f'każ ta' "theddida ġdida", kif ukoll f'każ ta' "theddida mġedda"⁴¹. Il-Kunsill tal-Istat b'hekk, fir-rigward tal-kwistjoni dwar il-possibbiltà tal-applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25, assimila "theddida mġedda" ma' "theddida ġdida", li jidher li huwa raġonevoli fid-dawl tar-raġunijiet iċċitati iktar 'il fuq.

64. *Min-naħa l-oħra*, l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandu nuqqas ta' ċarezza wkoll fuq punt essenzjali ieħor li, fil-fehma tiegħi, jindika li l-interpretazzjoni tal-Kummissjoni u ta' NW ma hijiex ovvja. Fil-fatt, jekk tiġi aċċettata l-premessa msemmija fil-punt 52 ta' dawn il-konklużjonijiet, li tgħid li l-Istati Membri jistgħu jintroduċu mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri għal ċertu żmien wara l-iskadenza tat-terminu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) ta' dan il-Kodiċi, il-mistoqsija essenzjali li tqum għalhekk hija x'inhu t-tul ta' dan il-perijodu. Peress li dan il-perijodu ma huwiex iddefinit – u lanqas imsemmi – minn dan il-Kodiċi, l-interpretazzjoni proposta mill-Kummissjoni u minn NW twassal, fl-opinjoni tiegħi, għal lakuna u għal incertezza legali kunsiderevoli, liema haġa ssahha l-argument intiż sabiex "theddida mġedda" tiġi assimilata ma' "theddida ġdida" għall-finijiet tal-interpretazzjoni tal-Artikolu 25 tal-istess Kodiċi.

65. Għalkemm inqis li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandu jiġi interpretat fis-sens li jippermetti, bħala regola, applikazzjoni mill-ġdid tal-paragrafu 1 tiegħu f'każ ta' "theddida mġedda", madankollu nqis li, meta t-theddida serja kkonċernata tkun, essenzjalment, simili għat-theddida serja preċedenti, il-htieġa ta' proporzjonalità prevista fl-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi jimplika limitazzjonijiet kunsiderevoli f'dan ir-rigward, inkwantu jimponi kundizzjonijiet *partikolarment ristretti* għall-finijiet ta' tali applikazzjoni mill-ġdid.

d) Fuq il-htieġa li l-applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen tkun limitata minn kriterji partikolarment ristretti

66. Infakkar li l-kriterji sostantivi kollha previsti mill-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandhom jiġu ssodisfatti sabiex jiġi applikat u, għalhekk, anki sabiex jiġi applikat mill-ġdid, l-Artikolu 25(1) tiegħu. Dan jimplika li din tkun sitwazzjoni *eccezzjonali* marbuta mal-eżistenza ta' *theddida ġenwina, attwali u serja biżżejjed li taffettwa* lil wieħed mill-interessi fundamentali tas-soċjetà, li l-iskop u t-tul ta' żmien tal-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni ma jkunx jaqbeż dak li huwa *strettament neċessarju* b'risposta għat-theddida serja, u li l-kontroll jerga' jiġi introdott mill-ġdid biss bħala *l-aħħar soluzzjoni*⁴². Skont l-Artikolu 26 ta' dan il-Kodiċi, l-Istat Membru kkonċernat għandu jevalwa sa fejn l-introduzzjoni mill-ġdida tista' tirrimedja b'mod adegwat għat-theddida għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna u għandu jevalwa l-proporzjonalità tal-miżura meta mqabbla ma' din it-theddida filwaqt li jieħu inkunsiderazzjoni, b'mod partikolari, l-effett probabbli tat-theddida fuq l-ordni pubbliku jew fuq is-sigurtà interna tiegħu kif ukoll l-effett probabbli ta' tali miżura fuq il-moviment liberu tal-persuni fi hdan iż-żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni.

67. F'dan ir-rigward inqis, bħall-Gvern Franciż, li r-rekwiżit ta' proporzjonalità msemmi iktar 'il fuq jimplika li, meta miżura ta' tiġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni tkun ippanata minhabba l-persistenza ta' theddida, l-esperjenza miksuba teziġi li l-Istat Membru kkonċernat jevalwa *b'mod*

⁴¹ Ara d-Deċiżjoni Nru 415291 tat-28 ta' Diċembru 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) *et*, punti 7 u 8, kif ukoll id-Deċiżjoni Nru 425936 tas-16 ta' Ottubru 2019, ANAFE u Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), punti 6 u 7, dwar id-deċiżjonijiet tal-awtoritajiet Franciżi li jistabbilixxu kontrolli mill- fil-fruntieri interni tal-art mal-Belġju, mal-Lussemburgu, mal-Ġermanja, mal-Konfederazzjoni Svizzera, mal-Italja u ma' Spanja, kif ukoll fil-fruntieri tal-ajru u dawk marittimi, minn Novembru 2017 sat-30 ta' April 2018 u minn Novembru 2018 sat-30 April 2019.

⁴² Ara l-Artikolu 25(1) u (2) kif ukoll il-premessi 22, 23 u 27 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

iktar preċiż il-proporzjonalità stretta tal-miżura sabiex jipprova li l-kontinwazzjoni tal-kontrolli hija strettament neċessarja. Fi kliem ieħor, fid-dawl tal-perijodu li matulu l-kontrolli jkunu diġà ġew applikati, Stat Membru li jippjana applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandu b'mod partikolari jispjega, abbażi ta' analiżi konkreta, oġġettiva u speċjalizzata dwar il-kwistjoni, min-naħa, għalfejn it-tiġdid tal-kontrolli huwa *addattat* meta jiġi evalwat *x'kien il-grad ta' effettività tal-miżura inizjali ta' introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli*. Min-naħa l-oħra, għandu jispjega għalfejn dan jibqa' mezz *neċessarju* billi jispjega r-raġunijiet għalfejn l-ebda miżura oħra inqas restrittiva mill-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli ma tkunx suffiċjenti, bħal, pereżempju, l-użu tal-kontroll mill-Pulizija⁴³, il-ksib ta' informazzjoni, il-kooperazzjoni tal-Pulizija fil-livell tal-Unjoni kif ukoll il-kooperazzjoni tal-Pulizija fuq livell internazzjonali⁴⁴.

68. Fis-sentenza li ser tingħata, nistieden lill-Qorti tal-Ġustizzja tippreċiża din il-kundizzjoni ta' proporzjonalità msahha⁴⁵.

69. F'dan il-każ, l-interpretazzjoni proposta minni timplika li, għall-finijiet tal-evalwazzjoni tal-legalità ta' applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen f'każ ta' "theddida mġedda", għandu jiġi vverifikat jekk din il-kundizzjoni ta' proporzjonalità msahha hijiex issodisfatta⁴⁶. B'hekk, meta jkun hemm, bħal f'dan il-każ, applikazzjoni mill-ġdid imwettqa diversi drabi b'mod konsekuttiv, il-kundizzjoni ta' proporzjonalità msahha ssir hafna iktar stretta kull darba li jkun hemm applikazzjoni mill-ġdid.

⁴³ F'dan ir-rigward, infakkar, minn naħa, li bis-saħħa tal-Artikolu 23(a) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, in-nuqqas ta' kontrolli fil-fruntieri interni previst fl-Artikolu 22 ta' dan il-Kodiċi ma jippreġudikax l-eżerċizzju tal-kompetenzi tal-pulizija mill-awtoritajiet kompetenti tal-Istat Membru bis-saħħa tad-dritt nazzjonali, sa fejn l-eżerċizzju ta' dawn il-kompetenzi ma għandux effett ekwivalenti għal dak tal-verifiki fil-fruntieri, u dan japplika wkoll fiż-żoni tal-fruntiera. Min-naħa l-oħra, bis-saħħa tal-Artikolu 5(1) tad-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU 2004, L 158, p. 177), l-Istati Membri jibqgħu kompetenti sabiex jivverifikaw li ċ-ċittadini tal-Unjoni li jirrisjedu fit-territorju tagħhom ikollhom karta tal-identità jew passaport validu.

⁴⁴ F'dan ir-rigward, nenfasizza li s-sentiment ta' sigurtà tal-poplu ċertament ma huwiex biżżejjed bħala ġustifikazzjoni għall-applikazzjoni (mill-ġdid) tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Nenfasizza wkoll li, b'mod ġenerali, theddid kontra l-Istati Membri jeżisti dejjem, u li l-eżistenza ta' theddida għalhekk lanqas ma hija suffiċjenti għall-applikazzjoni (mill-ġdid) tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi. Kif jirriżulta mill-punt 66 ta' dawn il-konkluzjonijiet, l-applikazzjoni (mill-ġdid) ta' din id-dispożizzjoni tirrikjedi theddida *ġenwina, attwali u serja biżżejjed* għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna ta' Stat Membru, u li jirrigwardaw għalhekk sitwazzjonijiet eċċezzjonali ddefiniti sew [ara wkoll, f'dan is-sens, is-sentenza tas-17 ta' Diċembru 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Akkoljenza tal-applikanti għall-protezzjoni internazzjonali) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 214 u l-ġurisprudenza ċċitata, relattiva għall-Artikolu 72 TFUE)].

⁴⁵ Din il-kundizzjoni ta' proporzjonalità msahha tippermetti b'hekk li ssir distinzjoni bejn *estensjoni* tal-kontrolli fis-sens tal-Artikolu 25(3) u (4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, li hija permessa fit-terminu ta' sitt xhur previst minn dan l-aħhar paragrafu, u *applikazzjoni ġdida* tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi. Fuq dan il-punt, għalhekk, m'iniex ċert jekk naqbilx mal-interpretazzjoni użata mil-Gvern Awstrijak u dak Daniż. Skont dan l-aħhar Gvern, meta theddida tkun fenomenu dinamiku u tkun qed tiżviluppa b'mod kostanti, evalwazzjoni ġdida tat-theddida, li ssir diversi xhur wara dik preċedenti u li tikkonkludi dwar l-eżistenza persistenti ta' theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà pubblika interna tirrappreżenta theddida ġdida li tiġġustifika applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1), *mhux l-inqas għaliex tkun saret f'mument ieħor*. Il-Gvern Awstrijak ressaq argumenti simili. Fil-fehma tiegħi, din l-interpretazzjoni tidher li tippreġudika l-effett utli tal-perijodu massimu ta' sitt xhur previst mill-Artikolu 25(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen u, għalhekk, il-prinċipju ta' proporzjonalità, sa fejn ma tidhirx li tiegħu biżżejjed inkunsiderazzjoni l-effettività tal-miżura inizjali (ara l-punt 67 ta' dawn il-konkluzjonijiet).

⁴⁶ Nippreċiża li, meta jiġi applikat ir-rekwiżit ta' proporzjonalità msahha, ma jistax jiġi eskluż li l-esperjenza diġà miksuba permezz tal-kontroll ma tkunx rilevanti, jew li l-importanza tagħha tkun relattivament żgħira. Dan ma huwiex il-każ meta t-theddida mġedda tkun differenti mit-theddida preċedenti b'mod li l-esperjenza diġà miksuba fil-prattika ma jkollha l-ebda rilevanza essenzjali fil-ġlieda kontra din it-theddida.

70. Lil hinn mill-kriterji sostantivi msemija hawn fuq, infakkar, barra minn hekk, li l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen huwa wkoll stabbilit f'qafas ta' dispożizzjonijiet ta' *proċedura* intiza, b'mod partikolari, sabiex tiżgura – b'ha forma ta' s'harriġ min-naħa tal-Kummissjoni – li l-kriterji sostanzjali huma ssodisfatti kull darba li Stat Membru jippjana li jerġa' jintroduċi (jew li jestendi jew li jġedded) il-kontrolli fuq il-fruntieri tiegħu⁴⁷.

71. B'hekk, skont l-Artikolu 27 ta' dan il-Kodiċi, qabel ma jiddeċiedi li jieħu tali miżura, l-Istat Membru għandu jinnotifika lill-Kummissjoni (u lill-Istati Membri l-oħra) dwar ir-raġunijiet għad-deċiżjoni tiegħu. Wara tali notifika, il-Kummissjoni (jew kwalunkwe Stat Membru ieħor) "tista'" toħroġ opinjoni. Jekk il-Kummissjoni jkollha dubji dwar in-neċessità jew il-proporzjonalità tal-introduzzjoni mill-ġdid prevista tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni, hija għandha tagħti opinjoni f'dan is-sens. Kuntrarjament għal dak li sostniet il-Kummissjoni waqt is-seduta, inqis ukoll li minn dan l-Artikolu jirriżulta *obbligu* għal din l-istituzzjoni, u mhux biss possibbiltà, li tagħti opinjoni f'tali sitwazzjoni. Fil-fehma tiegħi, dan il-fatt jirriżulta mill-kliem stess tal-Artikolu 27(4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, li jipprevedi li l-Kummissjoni "tista'" dejjem toħroġ opinjoni fuq in-notifiki tal-Istati Membri, filwaqt li t-tieni subparagrafu ta' dan il-paragrafu jipprevedi li l-Kummissjoni għandha "toħroġ" opinjoni f'dan is-sens jekk hija għandha dubji dwar in-neċessità jew il-proporzjonalità tal-introduzzjoni mill-ġdid prevista tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni. Il-preżent tal-indikattiv tal-verb toħroġ hawnhekk huwa użat sabiex jesprimi n-natura obbligatorja tad-dispożizzjoni⁴⁸, li tirriżulta wkoll, essenzjalment, mill-premessa 23 ta' dan il-Kodiċi, li tipprevedi li l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni minn Stat Membru "għandha" tkun issorveljata fil-livell tal-Unjoni.

72. Sussegwentement, skont l-Artikolu 27 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, kull opinjoni mahruġa mill-Kummissjoni (jew minn Stat Membru) għandha tkun is-suġġett ta' konsultazzjoni sabiex tkun organizzata, jekk ikun il-każ, kooperazzjoni reċiproka bejn l-Istati Membri u eżami tal-proporzjonalità tal-miżuri meta mqabbla ma' avvenimenti li minnhom oriġinat l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri kif ukoll it-theddida għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna. Jekk, sussegwentement, il-Kummissjoni jibqgħalha dubji dwar il-legalità tal-kontrolli, hija tista' tippreżenta rikors għal nuqqas ta' twettiq ta' obbligu skont l-Artikolu 258 TFUE.

73. Fil-qosor, il-Kummissjoni għalhekk għandha rwol importanti sabiex tiżgura li l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jiġi applikat, u applikat mill-ġdid, b'mod konformi mal-kriterji kollha previsti fih. Fuq dan il-punt, nikkonstata li, f'dawn il-kawzi, il-Kummissjoni kkontestat il-legalità tal-kontrolli introdotti mir-Repubblika tal-Awstrija. Waqt is-seduta, hija kkonfermat li madankollu hija ma kinitx harġet opinjoni dwar in-notifiki li baġħtitilha r-Repubblika tal-Awstrija. Inkwantu l-Kummissjoni qieset in-notifiki inkwistjoni b'ha infondati, insib diżappuntanti l-fatt li hija ma ssodisfatx ir-rwol mogħti lilha minn dan il-Kodiċi⁴⁹.

74. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, għalkemm l-interpretazzjoni li nipproponi tista' timplika mingħajr dubju li l-kontrolli jistgħu jeċċedu, f'xi ċirkustanzi, it-terminu ta' sitt xhur, dan il-punt huwa madankollu b'bilanċjat, minn naħa, mill-applikazzjoni tal-prinċipju ta'

⁴⁷ Ara, f'dan is-sens, il-premessa 23 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

⁴⁸ Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-3 ta' Marzu 2020, X (Mandat ta' arrest Ewropew – Kriminalità doppja) (C-717/18, EU:C:2020:142, punt 20).

⁴⁹ Minkejja dan, inżid li l-fatt li l-Kummissjoni tkunx harġet opinjoni jew le ma għandux effett fuq il-legalità tal-kontrolli, b'tali mod li n-nuqqas ta' opinjoni jwassal, b'mod awtomatiku, sabiex il-kontrolli jkunu legali.

proporzjonalità iktar b'saħħitha u, min-naħa l-oħra, mill-istħarriġ eżerċitat mill-Kummissjoni, li għandha tivverifika fid-dettall jekk din il-kundizzjoni tkunx issodisfatta kull darba li tkun ippjanata applikazzjoni mill-ġdid tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

e) Konkluzjoni

75. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tirrispondi għall-ewwel domanda preliminari fis-sens li l-Artikolu 25(1) u (4) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandu jiġi interpretat fis-sens li, fil-każ fejn, fl-iskadenza tal-perijodu ta' sitt xhur previst fil-paragrafu 4 ta' dan l-Artikolu, Stat Membru jibqa' ffaċċjat minn theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas sigurtà interna, dawn id-dispożizzjonijiet ma jipprekludux, ikun x'ikun il-grad ta' similarità tat-theddida serja mat-theddida serja preċedenti, applikazzjoni mill-ġdid konsekuttiva tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi sakemm il-kriterji kollha previsti mill-imsemmi Kodiċi jkunu ssodisfatti, b'mod partikolari dak tal-proporzjonalità. F'dan ir-rigward, il-prinċipju ta' proporzjonalità jimplika li, meta t-theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna tkun, essenzjalment, simili għat-theddida serja preċedenti, l-Istat Membru kkonċernat għandu jevalwa, b'mod iktar iddettaljat, fid-dawl tal-perijodu li matulu l-kontrolli jkunu diġà ġew applikati, il-proporzjonalità stretta tal-miżura sabiex tiġi pprovata l-htieġa tal-kontinwazzjoni tal-kontrolli.

B. Fuq l-interpretazzjoni tal-Artikolu 21(1) TFUE u tal-Artikolu 45 tal-Karta (it-tieni domandi fil-Kawżi C-368/20 u C-369/20 u t-tielet domanda fi-Kawża C-369/20)

76. Permezz tat-tieni domandi tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk id-dritt tal-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni, stabbilit fl-Artikolu 21(1) TFUE u fl-Artikolu 45(1) tal-Karta, għandux jiġi interpretat fis-sens li jinkludi d-dritt li ma tkunx suġġett għal verifika fuq il-persuna fil-fruntieri interni, mingħajr preġudizzju għall-kundizzjonijiet u għall-eċċezzjonijiet previsti mit-Trattati u b'mod partikolari mill-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

77. B'mod konkret, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk, fil-każ fejn id-dispożizzjonijiet ta' dan il-Kodiċi ma jipprekludux l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju ta' kontrolli fuq il-fruntieri għal perijodu li jaqbeż il-perijodu massimu ta' sitt xhur previst mill-Artikolu 25(4) tal-imsemmi Kodiċi, din l-introduzzjoni mill-ġdid tistax xorta twassal għal ksur tad-dispożizzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq. Jiena nqis li dan ma huwiex il-każ.

78. Fil-fatt, l-Artikolu 21(1) TFUE jipprevedi li kull ċittadin tal-Unjoni għandu d-dritt li jmur minn post għal ieħor u li joqgħod liberament fit-territorju tal-Istati Membri, *salvi l-limitazzjonijiet u l-kondizzjonijiet stabbiliti fit-Trattati u d-dispożizzjonijiet meħuda sabiex dan jitwettaq*. Ir-riżerva li din id-dispożizzjoni talloka għall-eżerċizzju tad-dritt ta' moviment tillimita wkoll, fid-dawl tal-Artikolu 52(2) tal-Karta, id-dritt tal-moviment liberu stabbilit fl-Artikolu 45(1) tagħha.

79. B'hekk, anki jekk il-moviment liberu stabbilit fl-Artikolu 21(1) TFUE u fl-Artikolu 45(1) tal-Karta jinkludi dritt li persuna ma tkunx is-suġġett ta' verifika fil-fruntieri interni u li tali verifika tikkostitwixxi, għalhekk, ostakolu għal din il-libertà, dan id-dritt ma għandux jitqies bħala li huwa inkundizzjonat.

80. Kull ostakolu għall-moviment liberu previst minn dawn id-dispożizzjonijiet għandu madankollu jkun iġġustifikat u proporzjonat. Infakkar li, skont l-Artikolu 25 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni għandha ssir biss bħala l-aħħar soluzzjoni u f'ċirkustanzi eċċezzjonali. Barra minn hekk, din għandha tkun limitata *għall-minimu indispensabbli meħtieġ* b'risposta għal theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna⁵⁰.

81. Fid-dawl ta' dawn l-elementi, inqis li, sa fejn l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri tkun konformi mal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, l-eventwali ostakolu għad-dritt tal-moviment liberu previst mill-Artikolu 21(1) TFUE u mill-Artikolu 45(1) tal-Karta li jirriżulta minn tali kontrolli għandu jitqies bħala ġġustifikat u proporzjonat, u għalhekk li ma huwiex kuntrarju għal dawn l-aħħar dispożizzjonijiet.

82. Konsegwentement, nipproponi li r-risposta għat-tieni domandi preliminari tkun fis-sens li, meta Stat Membru jissuġġetta lil ċittadini tal-Unjoni għal verifika fuq il-persuna fil-fruntieri interni, b'konformità mar-rekwiżiti tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, din il-verifika tkun ukoll konformi mal-Artikolu 21(1) TFUE kif ukoll mal-Artikolu 45(1) tal-Karta.

83. Barra minn hekk, minn dan jirriżulta, fir-rigward tat-tielet domanda dwar l-impożizzjoni eventwali ta' sanzjoni għall-ksur tal-obbligu li jiġi ppreżentat passaport jew karta tal-identità, li din ma hijiex, f'tali ċirkustanzi, kuntrarja għad-dritt tal-Unjoni⁵¹.

V. Konkluzjoni

84. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tirrispondi għad-domandi preliminari magħmula mil-Landesverwaltungsgericht Steiermark (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Steiermark, Awstrija) bil-mod segwenti:

- 1) L-Artikolu 25(1) u (4) tar-Regolament (UE) 2016/399 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-9 ta' Marzu 2016 dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen), kif emendat bir-Regolament (UE) 2016/1624 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-14 ta' Settembru 2016, għandu jiġi interpretat fis-sens li, fil-każ fejn, fl-iskadenza tal-perijodu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 25(4) ta' dan ir-regolament, Stat Membru jibqa' ffaċċjat minn theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas sigurtà interna, dawn id-dispożizzjonijiet ma jipprekludux, ikun x'ikun il-grad ta' similarità tat-theddida serja mat-theddida serja preċedenti, applikazzjoni mill-ġdid konsekuttiva tal-Artikolu 25(1) ta' dan il-Kodiċi sakemm il-kriterji kollha previsti mill-imsemmi Kodiċi jkunu ssodisfatti, b'mod partikolari dak tal-proporzjonalità. F'dan ir-rigward, il-prinċipju ta' proporzjonalità jimplika li, meta t-theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna hija, essenzjalment, simili għat-theddida serja preċedenti, l-Istat Membru kkonċernat għandu jevalwa, b'mod iktar iddettaljat, fid-dawl tal-perijodu li matulu l-kontrolli jkunu diġà ġew applikati, il-proporzjonalità stretta tal-miżura sabiex tiġi ppruvata l-ħtieġa tal-kontinwazzjoni tal-kontrolli.

⁵⁰ Ara l-premessi 21 sa 23 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, kif ukoll l-analiżi tiegħi fil-Parti A ta' dawn il-konkluzjonijiet.

⁵¹ Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-13 ta' Diċembru 2018, Touring Tours und Travel u Sociedad de transportes (C-412/17 u C-474/17, EU:C:2018:1005, punt 72).

- 2) L-Artikolu 21(1) TFUE kif ukoll l-Artikolu 45(1) tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea għandhom jiġu interpretati fis-sens li, meta Stat Membru jissuġġetta lil ċittadini tal-Unjoni għal verifika fuq il-persuna fil-fruntieri interni, b'konformità mar-rekwiżiti tar-Regolament 2016/399, din il-verifika tkun ukoll konformi ma' dawn id-dispożizzjonijiet u tista', jekk ikun il-każ, tkun is-suġġett ta' sanzjoni.