



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,  
predstavljeni 6. oktobra 2021<sup>1</sup>

**Združeni zadevi C-368/20 in C-369/20**

**NW**  
**proti**  
**Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)**  
**in**  
**NW**  
**proti**  
**Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Zakonik o schengenskih mejah – Uredba (EU) št. 2016/399 – Člen 25 – Začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah – Nacionalna ureditev, ki določa več zaporednih obdobj nadzora – Sorazmernost – Člen 72 PDEU – Prosto gibanje oseb – Člen 4(2) PEU“

### I. Uvod

1. Člen 3(2) PEU določa, da Unija „nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb“. V obravnavanih zadevah mora Sodišče v bistvu odločiti o občutljivem ravnovesju, ki je poudarjeno v tej določbi, med pravico državljanov Unije do prostega gibanja v območju brez notranjih meja in ohranjanjem varnosti tega območja.

2. Obravnavani zadevi se natančneje nanašata na razlago člena 25 Zakonika o schengenskih mejah.<sup>2</sup> Ta določba pomeni izjemo od splošnega načela tega zakonika, po katerem se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb ne glede na njihovo državljanstvo.<sup>3</sup> V zvezi s tem odstavek 1 navedenega člena državam članicam omogoča, da v izjemnih okoliščinah, kadar se pojavi resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti, začasno

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 (UL 2016, L 251, str. 1) (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah).

<sup>3</sup> Člen 22 Zakonika o schengenskih mejah.

ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah pod pogoji, določenimi v tem členu. Odstavek 4, prvi stavek, navedenega člena v zvezi s tem določa, da lahko ponovno uvedeni nadzor traja največ šest mesecev.

3. V obravnavanih zadevah mora Sodišče v bistvu odgovoriti na vprašanje, ali člen 25 Zakonika o schengenskih mejah nasprotuje ponovni uporabi odstavka 1 tega člena, če se država članica po izteku šestmesečnega obdobja iz odstavka 4 tega člena še vedno spoprijema z resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti.

4. To vprašanje je bilo postavljeno v okviru ponovnega nadzora, ki ga je Republika Avstrija uvedla na podlagi člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah pri prehajanju meje med to državo članico in Republiko Slovenijo. Republika Avstrija je v bistvu menila, da se sooča s *trajnimi* resnimi grožnjami, zato je večkrat zapored ponovno uvedla nadzor na podlagi te določbe, in sicer vsakič za obdobje šestih mesecev. Vendar ugotavljam, da je postavljeno vprašanje vpeto v širši okvir. Številne druge države članice so namreč na svojih notranjih mejah za več let ponovno uvedle nadzor z zaporedno ponovno uporabo te določbe iz podobnih razlogov.<sup>4</sup>

5. Po svoji obrazložitvi bom pojasnil, zakaj menim, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah v bistvu ne nasprotuje ponovni uporabi odstavka 1 tega člena, če se država članica po izteku šestmesečnega roka iz odstavka 4 tega člena še vedno sooča z resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti. Čeprav gre v bistvu za nadaljevanje predhodne resne grožnje, menim, da načelo sorazmernosti za namene take ponovne uporabe zahteva upoštevanje posebej strogih meril, ki jih bom navedel.

## II. Pravni okvir

### A. Zakonik o schengenskih mejah

6. Člen 25 Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Splošni okvir začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah“, določa:

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

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

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

<sup>4</sup> Po mojem razumevanju vsaj Francoska republika, Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska in Zvezna republika Nemčija, ki so tudi zainteresirane stranke v teh zadevah (v zvezi s tem glej tudi seznam uradnih obvestil, ki je na voljo na spletnem mestu [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)).

člena 27, in sicer iz istih razlogov, kot so navedeni v odstavku 1 tega člena, in ob upoštevanju morebitnih novih elementov.

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

7. Člen 26 tega zakonika, naslovljen „Merila za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah“, določa:

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

- (a) verjetni učinek groženj na njen javni red ali notranjo varnost, tudi po terorističnih napadih ali grožnjah, vključno s tistimi, ki jih predstavlja organiziran kriminal;
- (b) verjetni učinek takšnega ukrepa na prosto gibanje oseb v območju brez nadzora na notranjih mejah.“

8. Člen 27 tega zakonika, naslovljen „Postopek za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25“, določa:

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

- (a) razloge za predlagano ponovno uvedbo, vključno z vsemi ustreznimi podrobnimi podatki o dogodkih, ki resno ogrožajo njen javni red ali notranjo varnost;
- (b) obseg predlagane ponovne uvedbe, s posebno navedbo dela ali delov notranjih meja, na katerih je treba ponovno uvesti nadzor meje;
- (c) imena odobrenih mejnih prehodov;
- (d) datum in trajanje načrtovane ponovne uvedbe;
- (e) kadar je ustrezno, ukrepe, ki naj bi jih sprejele ostale države članice.

Uradno obvestilo na podlagi prvega pododstavka lahko predložita tudi dve ali več držav članic skupaj.

Če je potrebno, lahko Komisija od zadevne države članice oziroma zadevnih držav članic zahteva dodatne informacije.

2. Informacije iz odstavka 1 se posredujejo Evropskemu parlamentu in Svetu istočasno, kot se o njih uradno obvesti ostale države članice in Komisijo v skladu z navedenim odstavkom.

[...]

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

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

5. O informacijah iz odstavka 1 ter o katerem koli mnenju Komisije ali države članice na podlagi odstavka 4, se posvetujejo – po potrebi tudi na skupnih srečanjih – država članica, ki načrtuje ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, ostale države članice, zlasti tiste, ki jih taki ukrepi neposredno zadevajo, in Komisija, da bi po potrebi organizirale vzajemno sodelovanje držav članic ter preučile sorazmernost ukrepov glede na dogodke, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor meje, in grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti.

6. Posvetovanje iz odstavka 5 se opravi vsaj deset dni pred načrtovanim datumom ponovne uvedbe nadzora meje.“

## **B. Avstrijsko pravo**

### *1. PassG*

9. Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (zvezni zakon o potnih listinah za avstrijske državljane, zakon o potnih listinah iz leta 1992, v nadaljevanju: PassG) v členu 2(1) določa:

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

10. Člen 24(1) tega zakona določa:

„Vsaka oseba, ki

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

[...]

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

## 2. GrekoG

11. Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (zvezni zakon o izvajanju nadzora nad osebami pri prehajanju meje, zakon o mejnem nadzoru, v nadaljevanju: GrekoG) v členu 10, naslovljenem „Prehod meje“, določa:

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

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

[...]“.

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

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

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

[...]“.

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

„Za mejni nadzor je odgovoren pristojni organ. Če izvajanje mejnega nadzora vključuje neposredno pristojnost upravnega organa za izdajo odredb in uporabo prisile, so za to pristojni organi kazenskega pregona in generalna policijska uprava (člen 12b). [...]“.

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

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

### 3. Uredba št. 114/2019

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

„Na podlagi člena 10(2) zakona o mejnih kontrolah (GrekoG) odrejamo:

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

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

## III. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

### A. Zadeva C-369/20

16. Oseba NW je 29. avgusta 2019 želela iz Slovenije vstopiti na ozemlje Avstrije prek mejnega prehoda Šentilj.

17. Ko jo je inšpektor CO pozval, naj pokaže potni list, je oseba NW vprašala, ali gre za mejni nadzor ali za ugotavljanje identitete. Inšpektor CO je odgovoril, da gre za mejni nadzor, tožeča stranka pa se je identificirala z vozniškim dovoljenjem, ker je menila, da je bil mejni nadzor takrat v nasprotju s pravom Unije. Tudi po tem, ko je inšpektor CO večkrat ponovil, naj tožeča stranka predloži potni list, in jo obvestil, da krši PassG, tožeča stranka ni predložila potnega lista. Inšpektor CO je zato prekinil upravni postopek in tožečo stranko obvestil, da bo sledila pritožba.

18. Oseba NW je bila s kazensko odločbo z dne 7. novembra 2019 spoznana za krivo prehoda avstrijske meje ob vstopu na ozemlje Republike Avstrije brez veljavne potne listine. S tem je kršila člen 2(1) PassG in ji je bila na podlagi člena 24(1) tega zakona naložena globa v višini 36 EUR. Pristojni organi so bili o dejstvih, ki se očitajo tožeči stranki, obveščeni s pritožbo policijskih uslužbencev Landespolizeidirektion Steiermark (generalna policijska uprava Štajerske, Avstrija) z dne 6. septembra 2019. Tožeča stranka je bila nato z obvestilom o prekršku z dne 9. septembra 2019 spoznana za krivo kršitve člena 2(1) navedenega zakona. Tožeča stranka je 23. septembra 2019 zoper obvestilo o prekršku vložila pritožbo, v kateri je trdila, da nezakonitost opravljenega mejnega nadzora – ker naslov III Zakonika o schengenskih mejah ne zagotavlja nobene pravne podlage za zadevni upravni postopek – in upravni postopek ter obvestilo o prekršku kršijo njeno pravico do prostega gibanja, priznано s členom 21(1) PDEU v povezavi s členom 22 Zakonika o schengenskih mejah.

19. Predložitveno sodišče navaja, da je Republika Avstrija s septembrom 2015 ponovno uvedla nadzor meje z Republiko Slovenijo. Od 16. septembra 2015 do 10. maja 2016 je ta nadzor v pravu Unije temeljil najprej na členu 29 prvotnega Zakonika o schengenskih mejah (Uredba (ES)

št. 562/2006)<sup>5</sup> in nato na členu 25(2) tega zakonika<sup>6</sup>. Nato je podaljšanje nadzora meje med 11. majem 2016 in 11. novembrom 2017 temeljilo na treh izvedbenih sklepih Sveta, sprejetih na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah.

20. Ker Evropska komisija po 11. novembru 2017 Svetu ni vložila novega predloga za podaljšanje nadzora meje na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah, bi po mnenju predložitvenega sodišča podaljšanje nadzora meje v Avstriji po tem datumu lahko temeljilo le na členu 25(1) tega zakonika.

21. Republika Avstrija je 12. oktobra 2017 Komisijo uradno obvestila o podaljšanju izvajanja nadzora meje za šest mesecev, in sicer od 11. novembra 2017 do 11. maja 2018.<sup>7</sup> Nadzor meje je bil nato večkrat podaljšan za nadaljnjih šest mesecev, in sicer od 11. maja 2018 do 11. novembra 2018<sup>8</sup>, od 12. novembra 2018 do 12. maja 2019<sup>9</sup> in od 13. maja 2019 do 13. novembra 2019. Zadnje obdobje podaljšanja, v katerem je bila kontrolirana oseba NW, je temeljilo na uredbi št. 114/2019.

22. Po mnenju predložitvenega sodišča ravnanje Republike Avstrije na način, da se je zvrstilo več zaporednih zakonodajnih besedil nacionalnega prava, vodi do kopičenja obdobj, katerih skupno trajanje presega najdaljše obdobje šestih mesecev, določeno v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah. Predložitveno sodišče meni, da to neprekinjeno nizanje ministrskih uredb pomeni kopičenje šestmesečnih obdobj. Člen 25(4) tega zakonika pa nasprotuje takemu kopičenju, ki bi, tudi če bi bilo mogoče, v obravnavani zadevi zaobšlo obdobje dveh let, določeno v tej določbi.

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

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

<sup>5</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1), kakor je bil nazadnje spremenjen z Uredbo (EU) št. 1051/2013 z dne 22. oktobra 2013 za zagotovitev skupnih pravil o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah (UL 2013, L 295, str. 1). Ta uredba je veljala pred Zakonikom o schengenskih mejah. Vendar ugotavljam, da glede na informacije, ki sta jih predložili avstrijska vlada in Komisija, ne gre za člen 29 Uredbe št. 562/2006, ampak za člen 25 te uredbe, ki ustreza členu 28 Zakonika o schengenskih mejah.

<sup>6</sup> Vendar ugotavljam, da glede na informacije, ki sta jih predložili avstrijska vlada in Komisija, ne gre za člen 25(2) Uredbe št. 562/2006, ampak za člen 23 te uredbe, ki ustreza členu 25 Zakonika o schengenskih mejah.

<sup>7</sup> Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (uredba avstrijskega zveznega ministra za notranje zadeve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, BGBl. II št. 98/2018).

<sup>8</sup> Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (uredba avstrijskega zveznega ministra za notranje zadeve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, BGBl. II št. 274/2018).

<sup>9</sup> Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (uredba avstrijskega zveznega ministra za notranje zadeve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, BGBl. II št. 114/2019).

2. Ali je treba pravico do prostega gibanja vseh državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah<sup>10</sup>, zlasti ob upoštevanju načela odsotnosti mejne kontrole oseb na notranjih mejah, določenega v členu 22 Uredbe [navedenega zakonika], razlagati tako, da ta obsega pravico osebe, da se je na notranjih mejah ne kontrolira, razen v okviru pogojev in izjem, navedenih v Pogodbah in zlasti [v tem zakoniku]?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

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

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

24. Nad osebo NW je bila 16. novembra 2019, ko je iz Slovenije vstopala v Avstrijo z avtomobilom na mejnem prehodu na avtocesti Šentilj, izvedena mejna kontrola na podlagi člena 12a(1) GrekoG. Mejni organ je osebo NW pozval, naj svojo istovetnost dokaže s potnim listom ali osebno izkaznico.

25. Oseba NW je 19. decembra 2019 zakonitost tega nadzora izpodbijala na sodišču.

26. Zlasti ob upoštevanju ugotovitev, navedenih v točkah od 19 do 22 teh sklepnih predlogov, je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

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

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

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

### **C. Postopek pred Sodiščem**

27. Predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-368/20 je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 23. julija 2020, v zadevi C-369/20 pa 5. avgusta 2020. Oseba NW, avstrijska, danska, nemška, francoska in švedska vlada ter Evropska komisija so predložile pisna stališča. Te stranke in zainteresirane strani, razen švedske vlade, so se 15. junija 2021 udeležile tudi obravnave.

<sup>10</sup> V nadaljevanju: Listina.



## IV. Analiza

### A. Razlaga člena 25 Zakonika o schengenskih mejah (prvo vprašanje v zadevah C-368/20 in C-369/20)

28. Predložitveno sodišče s prvima vprašanjema za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje temu, da država članica z nizanjem nacionalnih uredb ponovno uvede mejni nadzor za obdobje, ki presega časovno omejitev iz členov 25 in 29 Zakonika o schengenskih mejah.

29. Predložitveno sodišče želi s tema vprašanjema konkretno izvedeti, ali sta bila sporna nadzora iz postopkov v glavni stvari, izvedena na meji med Avstrijo in Slovenijo leta 2019, v skladu s pravom Unije glede na najdaljše obdobje, ki je v Zakoniku o schengenskih mejah določeno za ponovno uvedbo takega nadzora.<sup>11</sup> Zato v bistvu naproša Sodišče, naj pojasni, prvič, najdaljše dovoljeno obdobje za ponovno uvedbo takega nadzora, in drugič, ali pravo Unije nasprotuje ponovni uvedbi nadzora, ki presega to obdobje.<sup>12</sup> Ti vprašanji bom obravnaval v naslednjih dveh razdelkih.

#### 1. Najdaljše upošteveno obdobje v obravnavani zadevi za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah

30. Zakonik o schengenskih mejah v bistvu vsebuje tri izjeme od splošnega pravila o odpravi mejnih kontrol iz člena 22 tega zakonika. Za vsako od teh treh izjem ta zakonik določa različno najdaljše obdobje.

31. Prva izjema iz člena 25(1) tega zakonika predpostavlja obstoj *predvidljive resne grožnje* javnemu redu ali notranji varnosti<sup>13</sup> v eni (ali več) državi(ah) članici(ah), druga izjema iz člena 28 istega zakonika pa se nanaša na položaj, v katerem pride do *nepredvidljive resne grožnje*<sup>14</sup> javnemu redu ali notranji varnosti v eni (ali več) državi(ah) članici(ah), ki zahteva takojšnje ukrepanje. Tretja izjema je določena v členu 29 Zakonika o schengenskih mejah in se lahko uporablja le v primeru *izrednih okoliščin*, ki ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah. Za uporabo zadnjenavedene izjeme se zahteva postopek, ki ga spremlja priporočilo Sveta na predlog Komisije, ki pa za uporabo drugih izjem ni potreben.

<sup>11</sup> Predložitveno sodišče kot pravno podlago za mejni nadzor v zadevnem obdobju po avstrijskem pravu navaja uredbo št. 114/2019 (glej točki 21 in 26 teh sklepnih predlogov). Glede na informacije, ki jih je predložilo to sodišče, je ta uredba veljala le do 13. novembra 2019, kar pomeni, da je bila druga sporna kontrola z dne 16. novembra 2019 izvedena po tem datumu. V predlogih za sprejetje predhodne odločbe ni pojasnjeno, ali je bilo obdobje veljavnosti te uredbe podaljšano, vendar glede na vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na drugo kontrolo, domnevam, da je tako.

<sup>12</sup> Glej v zvezi s tem pojasnilo predložitvenega sodišča, navedeno v točki 22 teh sklepnih predlogov.

<sup>13</sup> Po mnenju Komisije je resna grožnja *predvidljiva*, če je dogodek, ki zahteva ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, predvidljiv, kot so večje športne prireditve, politične demonstracije in pomembna politična srečanja (glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomskemu in socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Upravljanje schengenskega območja – krepitev območja brez nadzora na notranjih mejah“ z dne 16. septembra 2011 (COM(2011) 561 final)). Vendar ni sporno, da se je mogoče na člen 25 Zakonika o schengenskih mejah sklicevati tudi za preprečevanje drugih vrst predvidljivih groženj, vključno z nekaterimi migracijskimi gibanji in terorističnimi grožnjami.

<sup>14</sup> Resna grožnja je *nepredvidljiva*, kadar so dogodki, ki zahtevajo ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, po naravi nepredvidljivi. To bi lahko vključevalo na primer teroristične napade ali druga večja kazniva dejanja, ko je treba sprejeti vse mogoče ukrepe za zagotovitev takojšnjega prijetja storilcev (glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomskemu in socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Upravljanje schengenskega območja – krepitev območja brez nadzora na notranjih mejah“ z dne 16. septembra 2011 (COM(2011) 561 final)).

32. V obravnavani zadevi je upoštevana prva izjema, ker sta bili sporni kontroli iz postopka v glavni stvari opravljeni na podlagi člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah.<sup>15</sup>

33. Glede obdobja, v katerem se ta izjema lahko uporablja, člen 25(1) Zakonika o schengenskih mejah določa rok trideset dni, razen če je predvideno trajanje resne grožnje daljše od tridesetih dni. Člen 25(3) tega zakonika kljub temu dovoljuje podaljšanje za največ trideset dni. Nazadnje, člen 25(4) navedenega zakonika določa *najdaljše celotno* obdobje, oziroma natančneje, dve najdaljši celotni obdobji. Najprej v prvem stavku določa obdobje šestih mesecev. Nato v primeru izrednih okoliščin iz člena 29 istega zakonika določa obdobje dveh let.

34. Člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah torej določa dve različni obdobji najdaljšega skupnega trajanja za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. V zvezi s tem tako kot predložitveno sodišče menim, da je v obravnavani zadevi upošteveno najdaljše obdobje šestih mesecev iz člena 25(4), prvi stavek, tega zakonika, in ne obdobje dveh let iz drugega stavka tega člena.

35. Člen 25(4), drugi stavek, Zakonika o schengenskih mejah se namreč sklicuje na tretjo izjemo iz člena 29(1) tega zakonika v zvezi z izrednimi okoliščinami, navedeno v točki 31 teh sklepnih predlogov. Z zadnjenavedenim členom se zahteva uporaba postopka, ki vključuje sprejetje priporočila Sveta na predlog Komisije. V zvezi s tem menim, da člen 25(4), drugi stavek, navedenega zakonika in sklicevanje na člen 29(1) tega zakonika pomenita, da če Svet ne sprejme takega priporočila na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah, ni izrednih okoliščin v smislu te določbe, ki bi lahko upravičile najdaljše trajanje ponovne uvedbe nadzora do dveh let s „kopičenjem“ šestmesečnih obdobji nadzora na podlagi člena 25(4) tega zakonika.<sup>16</sup>

36. Ker je bil v obravnavani zadevi nadzor, ki je upravičeval sporni kontroli, uveden na podlagi člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah in ne na podlagi priporočila Sveta, sprejetega na podlagi člena 29 tega zakonika, je za presojo zakonitosti nadzora, s katerim se upravičujeta sporni kontroli, upošteveno najdaljše obdobje šestih mesecev, določeno v členu 25(4), stavek, navedenega zakonika.

<sup>15</sup> Glej v zvezi s tem točke 20, 21 in 26 teh sklepnih predlogov.

<sup>16</sup> V nasprotju s tem, kar trdi nemška vlada, torej ne gre za različni dveletni obdobji, določeni v členu 25(4), drugi stavek, in členu 29(1) Zakonika o schengenskih mejah, temveč za enkratno najdaljše obdobje dveh let, ki se uporablja le v izrednih okoliščinah v smislu člena 29 tega zakonika. Kot je pojasnjeno v točki 31 teh sklepnih predlogov, se za ponovno uvedbo nadzora na podlagi člena 29 navedenega zakonika zahteva poseben postopek, ki vključuje priporočilo Sveta na predlog Komisije, ker ta določba predpostavlja obstoj izrednih okoliščin, ki ogrožajo *splošno delovanje* območja brez nadzora na notranjih mejah zaradi trajnih resnih pomanjklivosti v zvezi z nadzorom na *zunanjih mejah*. Če bi se štel, da lahko država članica na podlagi člena 25(4), drugi stavek, istega zakonika sama sproži obdobje največ dveh let, bi to pomenilo izognitev posebnemu postopku v primeru izrednih okoliščin iz člena 29 Zakonika o schengenskih mejah.

37. Republika Avstrija, kot je bilo navedeno v uvodu teh sklepnih predlogov, je v času spornih kontrol večkrat zapored za obdobje šest mesecev ponovno uvedla nadzor na podlagi člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah,<sup>17</sup> torej je upošteveno vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi, ali pravo Unije nasprotuje ponovni uvedbi nadzora, ki presega najdaljše obdobje šestih mesecev, določeno v členu 25(4), prvi stavek, tega zakonika.<sup>18</sup>

*2. Ali pravo Unije nasprotuje ponovni uvedbi nadzora, ki presega šestmesečno obdobje iz člena 25(4), prvi stavek, Zakonika o schengenskih mejah?*

38. Za odgovor na zgoraj navedeno vprašanje je treba najprej razložiti Zakonik o schengenskih mejah, zlasti njegov člen 25, da se ugotovi, ali nasprotuje začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, ki presega obdobje šest mesecev.

*a) Uvodne ugotovitve*

39. Nikakor ni sporno, da je najdaljše obdobje šest mesecev v členu 25(4) samo po sebi jasno določeno. Vendar menim, da v nasprotju s tem, kar trdi oseba NW v svojih pisnih stališčih, iz tega ni mogoče sklepati, da ta določba nasprotuje vsakršni ponovni uvedbi nadzora, ki presega to obdobje.

40. Tako kot vse druge zainteresirane strani menim, da iz povezane razlage odstavkov od (1) do (4) člena 25 Zakonika o schengenskih mejah izhaja, da ta člen vsaj *do neke mere* dovoljuje ponovno uporabo člena 25(1) tega zakonika in posledično ponovni izračun najdaljšega obdobja šestih mesecev, določenega v odstavku 4 tega člena, kar v praksi vodi do trajanja, ki presega to obdobje.

41. To izhaja zlasti iz dejstva, da se šestmesečno obdobje iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah uporablja za ponovno uvedbo, ki je utemeljena z *eno in isto resno grožnjo*, ki je natančno določena, kar izhaja iz uporabe zaimka „ta“ v členu 25(1) in pridevnika „zadevno“ v členu 26, prvi odstavek, Zakonika o schengenskih mejah za opredelitev konkretne grožnje, ki upravičuje prvotno začasno ponovno uvedbo nadzora<sup>19</sup> na notranjih mejah in morebitno podaljšanje tega nadzora<sup>20</sup>. Poleg tega mora biti zadevna grožnja zaradi pogojev, potrebnih za ponovno začasno uvedbo nadzora, in postopkov za tako ponovno uvedbo natančno opredeljena. Zato morajo države članice, kadar nameravajo ponovno uvesti ali razširiti nadzor na notranjih mejah, o tem obvestiti druge države članice in Komisijo ter jim sporočiti natančne razloge za ponovno uvedbo, kar vključuje *vse ustrezne podrobne podatke o dogodkih*, ki resno ogrožajo njihov javni red ali notranjo varnost,<sup>21</sup> tako da lahko Komisija in preostale države članice podajo mnenje o zakonitosti nadzora.

<sup>17</sup> Natančneje, iz dejanskega stanja v sporih o glavni stvari je razvidno, da je Republika Avstrija pred ponovno uvedbo nadzora, ki je bil podlaga za prvo sporno kontrolo, že trikrat zapored ponovno uvedla nadzor za obdobje šestih mesecev na podlagi člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah. Pri nadzoru, ki je bil podlaga za drugo sporno kontrolo, je bila torej ta določba že petič zapored pravna podlaga nadzora (glej v zvezi s tem točki 20, 21 in 26 teh sklepnih predlogov).

<sup>18</sup> Poleg tega vprašanja je več zainteresiranih strani v obravnavanih zadevah podalo stališče tudi o tem, ali Zakonik o schengenskih mejah dovoljuje državi članici, da kopiči *različna najdaljša obdobja*, določena z različnimi izjemami iz členov od 25 do 30 tega zakonika. Iz dejanskega stanja v postopku v glavni stvari je tako razvidno, da je Republika Avstrija v času, ko sta bili izvedeni sporni kontroli, že skoraj štiri leta zaporedoma uvajala nadzor na meji z Republiko Slovenijo na podlagi *različnih določb* tega zakonika, in sicer v kronološkem zaporedju v bistvu na podlagi členov 28, 25, 29 in nazadnje spet 25. Glede na mojo razlago člena 25(1) tega zakonika menim, da o tem vprašanju ni treba odločati, da bi lahko podali uporaben odgovor na vprašanja za predhodno odločanje.

<sup>19</sup> Glej člen 25(1) Zakonika o schengenskih mejah („[...] za čas predvidenega trajanja resne *grožnje*, če *ta* traja [...]“) in člen 26, prvi odstavek, tega zakonika („oceni sorazmernost ukrepa glede na *zadevno grožnjo*“) (moj poudarek).

<sup>20</sup> Glej člen 25(3) Zakonika o schengenskih mejah („[Č]e resna *grožnja* [...] traja“) (moj poudarek).

<sup>21</sup> Glej v tem smislu člen 27(1)(a) in člen 28(1).

42. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da če se država članica, ki je ponovno uvedla nadzor na notranjih mejah v skladu s členom 25(1) Zakonika o schengenskih mejah, ob izteku najdaljšega obdobja šestih mesecev, določenega v členu 25(4), prvi stavek, tega zakonika, sooča z drugo resno grožnjo, ki bi jo bilo mogoče imenovati *nova* resna grožnja, je tej državi članici dovoljeno ponovno uporabiti to določbo, da ponovno uvede nadzor na notranjih mejah za spoprijemanje s to *novo* resno grožnjo, če so izpolnjeni zahtevani pogoji in postopki.

43. V tem okviru se zdi koristno razlikovati med dvema različnima položajema. V enem od teh položajev se zadevna država članica po izteku šestmesečnega obdobja, v katerem je bil ponovno uveden mejni nadzor zaradi odziva na resno grožnjo, sooča z resno grožnjo, ki je *po svoji naravi nova*. To bi lahko bila na primer najprej teroristična grožnja, nato pa migracijska grožnja ali zdravstvena kriza. V tem primeru menim, da glede na točke od 40 do 42 teh sklepnih predlogov ni dvoma, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah dovoljuje ponovno uporabo svojega odstavka 1, kar menijo tudi vse zainteresirane strani, razen oseba NW.

44. V drugem položaju se zadevna država članica po izteku šestmesečnega obdobja, za katero je bil ponovno uveden mejni nadzor zaradi odziva na resno grožnjo, sooča z isto grožnjo, ki bi jo lahko poimenovali *podaljšana grožnja*.<sup>22</sup>

45. V obravnavani zadevi menim, da gre pri dejanskem stanju iz postopkov v glavni stvari za ta drugi položaj. Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je tako razvidno, da je bila ponovna uvedba nadzora, ki je bila podlaga za obe sporni kontroli, utemeljena na trajnih grožnjah.<sup>23</sup> Bistveno vprašanje v obravnavani zadevi je torej, ali člen 25 Zakonika o schengenskih mejah v takem primeru nasprotuje večkratni zaporedni ponovni uporabi odstavka 1 tega člena.

46. V zvezi s položajem *podaljšane grožnje* Komisija in oseba NW v bistvu trdita, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah jasno nasprotuje ponovni uporabi odstavka 1 tega člena, kar naj bi izhajalo zlasti iz njegovega besedila in zgodovine nastanka.

47. Najprej, glede besedila člena 25(4), prvi stavek, Zakonika o schengenskih mejah je treba ugotoviti, da ker najdaljše obdobje šestih mesecev za ponovno uvedbo nadzora velja za *eno in isto resno grožnjo*<sup>24</sup>, je treba iz tega sklepati, da je to najdaljše trajanje absolutno, zato s to grožnjo po

<sup>22</sup> Kot bom pojasnil v točki 63 teh sklepnih predlogov, se je Conseil d'État (državni svet, Francija) izrekel o vprašanju, ki je bilo podobno vprašanju za predhodno odločanje v obravnavanih zadevah. V zvezi s tem ugotavljam, da je pri razlagi člena 25 Zakonika o schengenskih mejah podobno razlikoval med „novo grožnjo“ in „podaljšano grožnjo“, kar v bistvu po mojem razumevanju ustreza razlikovanju med „po naravi novo grožnjo“ in „podaljšano grožnjo“, ki ga uporabljam v teh sklepnih predlogih.

<sup>23</sup> Ugotavljam, da vsebina obvestil, ki jih je Republika Avstrija poslala Komisiji na podlagi člena 27 Zakonika o schengenskih mejah in ki utemeljujejo nadzor, v predlogih za sprejetje predhodne odločbe ni opisana. Vendar je Komisija ta obvestila vseeno predložila. V zvezi s tem, ne da bi se bilo treba izreči o utemeljenosti celotnega obdobja, v katerem je Republika Avstrija ponovno uvedla nadzor meje, zadostuje ugotovitev, da je v zvezi z utemeljitvijo nadzora, na katerem sta temeljili zadevni kontroli, iz uradnega obvestila z dne 8. aprila 2019 o nadzoru v obdobju šestih mesecev od 13. maja 2019 do 12. novembra 2019, v katerem je bil izvedena prva sporna kontrola, razvidno, da je bila ta kontrola med drugim utemeljena z „migracijskimi gibanji v Evropo [in] sekundarnimi gibanji“, „latentno grožnjo terorizma v celotni Uniji“ in „nedavnimi dogodki na Zahodnem Balkanu“. Vendar so bili isti razlogi v uradnem obvestilu z dne 10. oktobra 2018 navedeni v zvezi s prejšnjim šestmesečnim obdobjem nadzora. Prav tako je iz obvestila z dne 10. oktobra 2019 v zvezi z obdobjem nadzora od 13. novembra 2019 do 12. maja 2020, v katerem je bila opravljena druga sporna kontrola, razvidno, da je bil ta nadzor utemeljen s podobnimi razlogi („migracijska gibanja v Evropo“ in „sekundarna gibanja“).

<sup>24</sup> Glej točko 41 teh sklepnih predlogov.

izteku tega obdobja ni mogoče upravičiti ponovne uporabe člena 25(1) tega zakonika, tudi če ob koncu tega obdobja še traja. Sicer bi bilo najdaljše trajanje, navedeno v členu 25(4), prvi stavek, tega zakonika očitno odveč.<sup>25</sup>

48. Dalje, enako je treba razlagati zgodovino nastanka pravil o najdaljših obdobjih. Prvi Zakonik o schengenskih mejah, in sicer Uredbe št. 562/2006, namreč ni določal najdaljših obdobj ponovne uvedbe nadzora<sup>26</sup> – ta so bila uvedena pozneje s spremembo te uredbe.<sup>27</sup> Zakonodajalec je torej z uvedbo teh obdobj predvidel določitev absolutnih omejitev.<sup>28</sup>

49. Čeprav na podlagi zgoraj navedenega priznavam, da je mogoče navesti argumente v podporo mnenju Komisije in osebe NW, tako kot avstrijska, danska, nemška in francoska vlada menim, da bi razlaga, navedena v točki 46 teh sklepnih predlogov, lahko privedla do nesprejemljivih ali celo absurdnih rezultatov.

*b) Potreba po spoštovanju pristojnosti držav članic na področju javnega reda in notranje varnosti*

50. Splošno sprejeto je (to je priznala tudi Komisija<sup>29</sup>), da resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti niso nujno časovno omejene. Zato ni mogoče izključiti, da lahko ena sama resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti traja dlje od šestmesečnega obdobja, določenega v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah.

51. Glede na to bi lahko razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, pripeljala do nesprejemljivega rezultata, da bi bile države članice ob izteku šestmesečnega obdobja prisiljene odpraviti nadzor na svojih mejah, čeprav bi se takrat še vedno soočale z resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, zaradi katere bi bil mejni nadzor nujno potreben.<sup>30</sup>

52. Takšna razlaga bi privedla tudi do absurdnih rezultatov. Menim, da bi lahko države članice za obravnavanje zadevne resne grožnje v določenem času po izteku šestmesečnega obdobja iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah na podlagi člena 25 (1) tega zakonika vsekakor ponovno uvedle nadzor meje. Poudarjam, da iz ničesar v tem zakoniku ni mogoče sklepati, da bi bilo mogoče člen 25(1) v obdobju veljavnosti tega zakonika uporabiti le enkrat za eno vrsto grožnje. Če sprejmemo, da Zakonik o schengenskih mejah državam članicam ne preprečuje večkratne uporabe člena 25(1) tega zakonika, ne bi bilo logično, da bi države članice, kadar se

<sup>25</sup> Ta razlaga naj bi bila prav tako podprta z dejstvom, da Zakonik o schengenskih mejah s tem, da s členom 25(3) določa možnost podaljšanja nadzora, ki je bil ponovno uveden, državam članicam nalaga, da to storijo „ob upoštevanju morebitnih novih elementov“. Zakonik tako upošteva dejstvo, da se lahko določena resna grožnja, ki je sprva utemeljevala ponovno uvedbo nadzora, sčasoma razvije in zato lahko traja tudi dlje. Ne glede na to pa člen 25(4), prvi stavek, tega zakonika določa najdaljše obdobje, kar podpira stališče, da je to obdobje absolutno in ga ni mogoče uporabiti večkrat zapored.

<sup>26</sup> Glej člen 23(1) in (2) te uredbe.

<sup>27</sup> Uredba (EU) št. 1051/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 za zagotovitev skupnih pravil o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah (UL 2013, L 295, str. 1).

<sup>28</sup> Ugotavljam, da bi bilo mogoče pripravljala dela v zvezi s temi omejitvami razumeti enako. Med pogajanji, ki so privedla do sprejetja teh časovnih omejitev, so nekatere delegacije v Svetu izpostavile vprašanje trajnih groženj in predlagale, da se odpravijo obdobja, ki jih je predlagala Komisija in ki ustrezajo sprejetim obdobjem, pri čemer so trdile, da bi bilo treba nadzor ohraniti, dokler ugotovljena grožnja traja (glej <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Vendar ta predlog spremembe ni bil upoštevan. Vseeno pripominjam, da razlog, iz katerega predlagana sprememba ni bila upoštevana, po mojem vedenju iz pripravljanih del ni razviden.

<sup>29</sup> Glej Priporočilo Komisije (EU) 2017/1804 z dne 3. oktobra 2017 o izvajanju določb Zakonika o schengenskih mejah o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju, v katerem je v točki 4 navedeno, da „[č]eprav so trenutno veljavna obdobja v veliki večini primerov zadostovala, se je v zadnjem času izkazalo, da lahko nekatere resne grožnje za javni red ali notranjo varnost, kot so teroristične grožnje ali večja nenadzorovana sekundarna gibanja znotraj Unije, trajajo tudi bistveno dlje od navedenih obdobj“.

<sup>30</sup> Ob tem poudarjam, da pri tej ugotovitvi nisem preučil, ali položaj iz postopka v glavni stvari ustreza resni grožnji javnemu redu ali notranji varnosti, zaradi katere je nadzor meje nujno potreben. Tako presojo mora opraviti predložitveno sodišče.

soočajo z resno grožnjo, za katero je nujno potreben nadzor meje, morale za določeno obdobje (en dan, tri tedne, šest mesecev ali kako drugo obdobje, ki ni opredeljeno) odpraviti nadzor samo zato, da bi lahko po tem še enkrat ponovno uvedle nadzor.

53. Poleg tega in najpomembneje, tako kot avstrijska, danska, francoska in nemška vlada menim, da bi lahko razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, posegala v pristojnosti vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 72 PDEU in člena 4(2) PEU.

54. Zakonik o schengenskih mejah je sprejet zlasti na podlagi člena 77(1)(a) PDEU, ki določa, da Unija oblikuje politiko, da bi med drugim zagotovila, da se ne izvaja nadzor nad osebami pri prehajanju notranjih meja ne glede na državljanstvo. V tem okviru splošno pravilo tega zakonika določa odpravo nadzora na notranjih mejah. Člen 77(1)(a) PDEU spada v naslov V „Območje svobode, varnosti in pravice“ v tretjem delu Pogodbe o DEU, pod tem naslovom pa je tudi člen 72, ki določa, da pravila iz naslova V ne vplivajo na izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti. Poleg člena 72 PDEU tudi člen 4(2) PEU določa, da Unija spoštuje temeljne državne funkcije, zlasti vzdrževanje javnega reda in varovanje „nacionalne varnosti“.

55. Z jasnim priznavanjem pristojnosti in odgovornosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje in nacionalne varnosti je namen člena 72 PDEU in člena 4(2) PEU predvsem opozoriti zakonodajalca Unije, da mora v sekundarni zakonodaji, zlasti sprejeti na podlagi naslova V Pogodbe o DEU, ustrezno poskrbeti za določbe, na podlagi katerih bodo države članice te obveznosti lahko izpolnjevale.<sup>31</sup>

56. Če bi bila država članica prisiljena odpraviti nujno potreben nadzor meje po izteku šestmesečnega obdobja, bi ji bilo onemogočeno, da izpolni svoje pristojnosti in odgovornosti na podlagi člena 72 PDEU. Tak položaj bi bil v nekaterih primerih tudi v nasprotju s členom 4(2) PEU, ker se država članica tako ne bi več mogla boriti proti grožnji zoper svojo nacionalno varnost. To pomeni, da pristojnosti in odgovornosti držav članic na teh področjih ni mogoče določiti z *absolutnimi* roki.<sup>32</sup>

57. Po mojem mnenju ni mogoče, da je zakonodajalec s sprejetjem člena 25 Zakonika o schengenskih mejah želel doseči tak rezultat in tako izključiti možnost ponovne uporabe odstavka 1 tega člena v primeru *podaljšane grožnje*, kar prav tako ni razvidno iz uvodnih izjav tega zakonika.<sup>33</sup> Namen člena 25 tega zakonika je namreč upoštevati izrecno odstopanje, določeno v členu 72 PDEU, in tako državam članicam omogočiti, da prevzamejo svoje obveznosti na podlagi te določbe.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevah Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev proslincev za mednarodno zaščito) (C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2019:917, točka 202).

<sup>32</sup> Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 6. oktobra 2020, La Quadrature du Net in drugi (C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791, točke od 134 do 138), v kateri je Sodišče ob upoštevanju člena 4(2) PEU razsodilo, da je s ciljem zaščite nacionalne varnosti mogoče utemeljiti ukrepe, ki pomenijo večji poseg v temeljne pravice od tistega, ki bi ga bilo mogoče utemeljiti s cilji boja proti kriminaliteti in zaščite javne varnosti. Sodišče je tako poudarilo, da trajanje vsake od odredb, ki pomenijo poseg, ne sme preseči predvidljivega obdobja, čeprav ni mogoče izključiti, da se lahko poseg zaradi nadaljnjega obstoja take resne grožnje za nacionalno varnost podaljša.

<sup>33</sup> Iz uvodnih izjav 1 in 2 Uredbe št. 1051/2013, s katerima so bila uvedena najdaljša obdobja, je razvidno, da je zakonodajalec s temi spremembami želel zagotoviti izjemno naravo nadzora in spoštovanje načela sorazmernosti glede na učinek, ki ga lahko ima ponovna uvedba nadzora na vse osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja na schengenskem območju brez nadzora na notranjih mejah. V tem splošnem okviru so bila določena najdaljša obdobja, kajti „[...] trajanje vsake začasne ponovne uvedbe takšnih ukrepov bi [moralo] biti [omejeno] na najmanjšo možno mero, ki je potrebna za odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti“.

<sup>34</sup> Koristno se mi zdi dodati, da je Komisija leta 2017 predlagala podaljšanje časovnih omejitev, določenih v Zakoniku o schengenskih mejah (glej COM(2017) 571 final). Natančneje, predlagala je podaljšanje šestmesečnega obdobja iz člena 25(4) tega zakonika na eno leto in v izrednih okoliščinah na dve leti.

58. Poleg tega lahko razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, ogrozi tudi enega od ciljev navedenega zakonika, ki je ohranjanje javnega reda in miru. Res je, da je namen Zakonika o schengenskih mejah preprečiti nadzor nad osebami pri prehajanju notranjih meja, vendar je, kot je Sodišče že priznalo, cilj tega zakonika tudi ohranjanje javnega reda in miru ter boj proti vsem grožnjam javnemu redu.<sup>35</sup> V zvezi s tem v položaju, kakršen je ta iz točke 51 teh sklepnih predlogov, razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, ni v skladu z zahtevo, določeno v ustaljeni sodni praksi Sodišča, po uskladitvi različnih zadevnih interesov,<sup>36</sup> ker bi pomenila dajanje prednosti prostemu gibanju oseb na račun ohranjanja javnega reda.

*c) Možnost razlage člena 25 Zakonika o schengenskih mejah v skladu s členom 72 PDEU in členom 4(2) PEU*

59. Glede na zgoraj navedeno in zlasti ob upoštevanju splošnega načela razlage, po katerem je treba akt sekundarne zakonodaje, *kolikor je mogoče*, razlagati tako, da to ne vpliva na njegovo veljavnost, in skladno s celotnim primarnim pravom,<sup>37</sup> je bistveno vprašanje, ali je mogoče člen 25 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da se ne ogrozi njegova skladnost s členom 72 PDEU in členom 4(2) PEU, ali pa je treba šteti, da je člen 25 tega zakonika popolnoma jasen in nasprotuje taki razlagi, pri čemer v zvezi s tem ne dopušča nikakršne diskrecije.<sup>38</sup>

60. Menim, da gre za prvi primer. Po mojem mnenju določba iz člena 25 Zakonika o schengenskih mejah v več pogledih ni popolnoma jasna in vsebuje polje proste presoje, kar omogoča razlago, ki zagotavlja njeno skladnost s primarnim pravom.

61. Namreč, *prvič*, čeprav je jasno, da se z *ново* resno grožnjo lahko utemelji ponovna uporaba člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah, je treba vendarle opozoriti, da pomembno vprašanje, kaj pomeni, da je resna grožnja *nova* v primerjavi s prejšnjo grožnjo, in torej pod katerimi pogoji je ponovna uporaba dovoljena, nikakor ni nedvoumno. To je med drugim razvidno iz dejstva, da ta zakonik ne vsebuje opredelitve „grožnje“ v smislu člena 25 tega zakonika in zato tudi ne opredeljuje njenega obsega. Glede na dinamično naravo grožnje in nešteto mogočih položajev, v katerih bi lahko obstajale in se razvile grožnje javnemu redu ali notranji varnosti države članice, razlikovanje med primeroma ni jasno in ga je zelo težko uporabiti v praksi, kot je med drugim na obravnavi pravilno poudarila nemška vlada.

62. Vzemimo na primer teroristično grožnjo džihadistične skupine državi članici. Če se zadevna država članica pozneje še vedno sooča s teroristično grožnjo, vendar ta prihaja od druge skupine, ali gre še vedno za isto grožnjo v smislu člena 25 Zakonika o schengenskih mejah zgolj zato, ker

<sup>35</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2019, E.P. (Grožnja javnemu redu) (C-380/18, EU:C:2019:1071, točki 44 in 45).

<sup>36</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 75 in navedena sodna praksa).

<sup>37</sup> Sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 48 in navedena sodna praksa).

<sup>38</sup> Poudarjam, da se, če Sodišče meni, da je člen 25 Zakonika o schengenskih mejah v zvezi s tem jasen, postavlja vprašanje, ali ta člen v zadostni meri upošteva odgovornosti držav članic, ki izhajajo iz člena 72 PDEU in/ali člena 4(2) PEU, ter ali je zato člen 25 veljaven ali pa se nasprotno ne sme uporabiti. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točke od 212 do 216 in navedena sodna praksa).

obe grožnji spadata v kategorijo „teroristične grožnje“, čeprav skupini uporabljata različna sredstva, na katera se je treba različno odzvati?<sup>39</sup> Kot je razvidno iz teh primerov, se lahko celo trajne grožnje preoblikujejo tako, da postanejo različne grožnje.<sup>40</sup>

63. Poleg tega domnevam, da je Conseil d'État ravno zaradi te nejasnosti pri razlagi člena 25 Zakonika o schengenskih mejah, da bi zagotovil razlago v skladu s členom 72 PDEU in členom 4(2) PEU, to določbo v dveh sodbah razlagal tako, da omogoča ponovno uporabo njegovega odstavka 1 tako v primeru „nove grožnje“ kot v primeru „podaljšane grožnje“.<sup>41</sup> Conseil d'État je tako glede možnosti ponovne uporabe člena 25 „podaljšano grožnjo“ izenačil z „novo grožnjo“, kar se mi zdi glede na zgoraj navedene razloge razumno.

64. Drugič, člen 25 Zakonika o schengenskih mejah prav tako ni jasen glede druge bistvene točke, ki po mojem mnenju kaže, da razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, ni očitna. Če sprejmemo predpostavko iz točke 52 teh sklepnih predlogov, da lahko države članice ponovno uvedejo nadzor meje v določenem času po izteku šestmesečnega obdobja, določenega v členu 25(4) tega zakonika, se torej postavlja bistveno vprašanje, kakšna je časovna omejitev tega obdobja. Ker časovna omejitev v tem zakoniku ni opredeljena niti omenjena, bi razlaga, ki jo predlagata Komisija in oseba NW, po mojem mnenju povzročila precejšnjo pravno praznino in negotovost, kar okrepi trditev, da se *podaljšana grožnja* za namene razlage člena 25 tega zakonika enači s *po naravi novo* grožnjo.

65. Čeprav ocenjujem, da je treba člen 25 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da načeloma dovoljuje ponovno uporabo odstavka 1 v primeru *podaljšane* grožnje, vseeno menim, da če je zadevna resna grožnja v bistvu podobna prejšnji resni grožnji, zahteva po sorazmernosti iz člena 25(1) tega zakonika v zvezi s tem pomeni precejšnje omejitve, ker določa *posebej stroge* pogoje za tako ponovno uporabo.

*d) Potreba po ureditvi ponovne uporabe člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah s posebej strogimi merili*

66. Naj spomnim, da morajo biti za uporabo in zato tudi za ponovno uporabo člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah izpolnjena vsa vsebinska merila, določena v tem zakoniku. To pomeni, da gre za *izjemne razmere*, povezane z obstojem *resnične, sedanje in dovolj resne grožnje*, ki *vpliva* na enega od temeljnih interesov družbe, da obseg in trajanje začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ne presega tega, kar je *nujno potrebno* glede na resnost grožnje, in da je ponovna uvedba nadzora *skrajni ukrep*.<sup>42</sup> V skladu s členom 26 navedenega zakonika mora

<sup>39</sup> Ali pa vzemimo primer migracijske krize, ki ga je nemška vlada navedla na obravnavi. Ali lahko govorimo o *novi grožnji*, če se je na primer samo povečalo število migrantov, ki nezakonito prečkajo mejo? Ali bi moralo biti število bistveno večje, toda pri katerem pragu se šteje, da je število bistveno večje? Ali je to 20 % ali večje število ne zadostuje in mora nevarnost izvirati iz česa drugega? Kaj pa, če se število zmanjšuje, vendar se pojavi nov vir nevarnosti, na primer če obveščevalne službe obveščajo o vse večjem številu migrantov, za katere se domneva, da so teroristi?

<sup>40</sup> V zvezi s tem je Komisija na obravnavi v bistvu navedla, da je po njenem mnenju za opredelitev grožnje kot *nove* odločilno, ali je *po svoji naravi nova*. Ugotavljam, da čeprav člen 25 Zakonika o schengenskih mejah vsekakor dovoljuje ponovno uporabo svojega odstavka 1 v primeru take *po naravi nove* grožnje (glej v zvezi s tem točko 43 teh sklepnih predlogov), Zakonik o schengenskih mejah ne vsebuje nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da je to merilo, ki se mi poleg tega zdi samovoljno in pretirano omejevalno glede na točki 61 in 62 teh sklepnih predlogov, odločilno za ponovno uporabo člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah.

<sup>41</sup> Glej sklep št. 415291 z dne 28. decembra 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les Aliens (nacionalno združenje za pomoč tujcem na mejah, krajše: ANAFE) in drugi, točki 7 in 8, ter sklep št. 425936 z dne 16. oktobra 2019, ANAFE in Groupe d'information et de soutien aux émigrés (skupina za obveščanje in podporo izseljencem, krajše: GISTI), točki 6 in 7, o odločitvah francoskih organov o ponovni vzpostavitvi nadzora na notranjih kopenskih mejah z Belgijo, Luksemburgom, Nemčijo, Švicarsko konfederacijo, Italijo in Španijo ter na zračnih in morskih mejah od novembra 2017 do 30. aprila 2018 ter od 1. novembra 2018 do 30. aprila 2019.

<sup>42</sup> Glej člen 25(1) in (2) ter uvodne izjave 22, 23 in 27 Zakonika o schengenskih mejah.



zadevna država članica oceniti, v kolikšni meri se lahko s ponovno uvedbo nadzora ustrezno odpravi grožnja javnemu redu ali notranji varnosti, in oceniti sorazmernost ukrepa glede na zadevno grožnjo, pri čemer mora zlasti upoštevati verjetni učinek groženj na njen javni red ali notranjo varnost in verjetni učinek takšnega ukrepa na prosto gibanje oseb v območju brez nadzora na notranjih mejah.

67. V zvezi s tem se strinjam s francosko vlado, da zgoraj navedeni pogoj sorazmernosti pomeni, da mora zadevna država članica, kadar se ukrep ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah sprejme zaradi obstoja grožnje, ob upoštevanju pretekle izkušnje *še natančneje* presoditi strogo sorazmernost ukrepa, da bi dokazala nujno potrebo po nadaljnjem nadzoru. Drugače povedano, upošteva obdobje, v katerem je bil nadzor že uporabljen, mora država članica, ki namerava ponovno uporabiti člen 25(1) Zakonika o schengenskih mejah, na podlagi konkretnih, objektivnih in natančnih analiz pojasniti, zakaj bi bilo podaljšanje nadzora *ustrezno, pri čemer mora presoditi stopnjo učinkovitosti prvotnega ukrepa ponovne uvedbe nadzora*. Navesti mora tudi, zakaj je nadzor še vedno *nujno* sredstvo, pri čemer mora razložiti, zakaj ne bi zadostoval noben drug milejši prisilni ukrep, kot so na primer uporaba policijskega nadzora<sup>43</sup>, obveščevalnih podatkov, policijskega sodelovanja na ravni Unije in mednarodnega policijskega sodelovanja.<sup>44</sup>

68. Sodišče pozivam, naj v prihodnji sodbi pojasni ta pogoj okrepljene sorazmernosti.<sup>45</sup>

69. Razlaga, ki jo predlagam, temelji na tem, da je treba za presojo zakonitosti ponovne uporabe člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah v primeru *podaljšane grožnje* preveriti, ali je ta pogoj okrepljene sorazmernosti izpolnjen.<sup>46</sup> Če se ponovna uporaba kot v obravnavanem primeru ponovi večkrat zapored, potem postane pogoj okrepljene sorazmernosti z vsako ponovno uporabo še strožji.

70. Poleg zgoraj navedenih vsebinskih meril poudarjam tudi, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah omejujejo tudi *postopkovne* določbe, katerih namen je med drugim zagotoviti – v obliki nadzora, ki ga izvaja Komisija – da so vsebinska merila izpolnjena vedno, kadar namerava država članica ponovno uvesti (ali podaljšati ali obnoviti) nadzor na svojih mejah.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> V zvezi s tem opozarjam, prvič, da v skladu s členom 23(1)(a) Zakonika o schengenskih mejah odsotnost nadzora na notranjih mejah iz člena 22 tega zakonika ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalnim pravom, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola, to pa velja tudi za obmejna območja. Drugič, v skladu s členom 5(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) so države članice še naprej pristojne za preverjanje, ali imajo državljani Unije, ki prebivajo na njihovem ozemlju, veljavno osebno izkaznico ali potni list.

<sup>44</sup> V zvezi s tem poudarjam, da občutek varnosti ljudi zagotovo ne zadostuje za utemeljitev (ponovne) uporabe člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah. Poudarjam tudi, da bodo v splošnem vedno obstajale grožnje državam članicam, zato obstoj grožnje ne zadostuje za (ponovno) uporabo člena 25(1) tega zakonika. Kot je razvidno iz točke 66 teh sklepnih predlogov, se za (ponovno) uporabo te določbe zahteva *resnična, sedanja in dovolj resna grožnja* javnemu redu ali notranji varnosti države članice, torej gre za izjemne in jasno opredeljene primere (glej v tem smislu tudi sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 214 in navedena sodna praksa v zvezi s členom 72 PDEU).

<sup>45</sup> Ta pogoj večje sorazmernosti tako omogoča razlikovanje med *podaljšanjem* nadzora v smislu člena 25(3) in (4) Zakonika o schengenskih mejah, ki je dovoljeno za šest mesecev in določeno v tem zadnjem odstavku, in *ponovno uporabo* člena 25(1) tega zakonika. V zvezi s tem torej nisem prepričan, da se strinjam z razlago avstrijske in danske vlade. Po mnenju zadnjihavedene vlade naj bi bila grožnja dinamičen pojav, ki se nenehno razvija, nova ocena ogroženosti, izvedena več mesecev po prejšnji, s katero se ugotovi, da še vedno obstaja resna grožnja javnemu redu ali notranji javni varnosti, pa naj bi pomenila *ново* grožnjo, ki bi upravičevala novo uporabo člena 25(1), *že samo zato, ker je bila izvedena ob drugem času*. Avstrijska vlada je navedla podobne argumente. Menim, da ta razlaga posega v polni učinek najdaljšega obdobja šestih mesecev, določenega v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, in torej načela sorazmernosti, ker pri presoji sorazmernosti ukrepa očitno ne upošteva dovolj učinkovitosti prvotnega ukrepa (glej točko 67 teh sklepnih predlogov).

<sup>46</sup> Poudarjam, da pri uporabi zgoraj navedenega pogoja okrepljene sorazmernosti ni mogoče izključiti, da izkušnje, pridobljene na področju nadzora, ne bodo upoštevalne ali da bo njihov pomen razmeroma majhen. To se bo zgodilo, če se podaljšana grožnja od prejšnje razlikuje tako, da že pridobljene izkušnje niso zelo upoštevalne za boj proti tej grožnji.

<sup>47</sup> Glej v tem smislu uvodno izjavo 23 Zakonika o schengenskih mejah.

71. Tako mora država članica v skladu s členom 27 tega zakonika pred sprejetjem takega ukrepa uradno obvestiti Komisijo (in druge države članice) o razlogih za svojo odločitev. Po prejemu takega uradnega obvestila „lahko“ Komisija (ali katera koli druga država članica) poda mnenje. Če ima Komisija pomisleke glede nujnosti ali sorazmernosti načrtovane ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, o tem *mora* podati mnenje. V nasprotju s tem, kar je trdila Komisija na obravnavi, menim, da je razvidno, da je podaja mnenja za to institucijo v takem položaju *obveznost*, ne le možnost. Po mojem mnenju to dejstvo izhaja iz samega besedila člena 27(4) Zakonika o schengenskih mejah, v skladu s katerim Komisija „lahko“ vedno poda mnenje o uradnih obvestilih držav članic, drugi pododstavek tega člena pa določa, da Komisija „poda“ mnenje v zvezi s tem, če ima pomisleke glede nujnosti ali sorazmernosti načrtovane ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. Sedanjik v povednem naklonu se tukaj uporablja za izražanje obvezne narave določbe,<sup>48</sup> kar v bistvu izhaja tudi iz uvodne izjave 23 tega zakonika, v skladu s katero je treba ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah s strani države članice spremljati na ravni Unije.

72. Dalje, v skladu s členom 27 Zakonika o schengenskih mejah se je o mnenju Komisije (ali države članice) treba posvetovati, da se po potrebi organizira vzajemno sodelovanje držav članic ter preuči sorazmernost ukrepov glede na dogodke, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor meje, in grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti. Če po tem Komisija še vedno dvomi o zakonitosti nadzora, lahko vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.

73. Če povzamem, Komisija ima pomembno vlogo pri zagotavljanju, da se člen 25(1) Zakonika o schengenskih mejah uporabi oziroma ponovno uporabi v skladu z vsemi merili, ki so določena v tem členu. V zvezi s tem ugotavljam, da je Komisija v obravnavanih zadevah izpodbijala zakonitost nadzora, ki ga je uvedla Republika Avstrija. Vendar je na obravnavi potrdila, da ni podala mnenja o obvestilih, ki ji jih je poslala ta država članica. Če je Komisija menila, da so zadevna obvestila neutemeljena, obžalujem, da ni izpolnila vloge, ki ji jo podeljuje ta zakonik.<sup>49</sup>

74. Glede na vse zgoraj navedeno lahko razlaga, ki jo predlagam, pravzaprav pomeni, da nadzor v nekaterih okoliščinah traja dlje od šestmesečnega obdobja, vendar je to uravnoteženo, prvič, z uporabo načela okrepljene sorazmernosti, in drugič, z nadzorom Komisije, ki mora vsakič, ko se namerava člena 25(1) Zakonika o schengenskih mejah ponovno uporabiti, skrbno preveriti, ali je ta pogoj izpolnjen.

#### *e) Predlog*

75. Na podlagi zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 25(1) in (4) Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da kadar se država članica ob izteku šestmesečnega obdobja iz odstavka 4 tega člena še vedno sooča z resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, ti določbi ne glede na stopnjo podobnosti resne grožnje prejšnji resni grožnji ne nasprotujeta zaporedni ponovni uporabi člena 25(1) tega zakonika, če so izpolnjena vsa merila, določena v tem zakoniku, zlasti načelo sorazmernosti. S tega vidika načelo sorazmernosti pomeni, da mora zadevna država članica, kadar je resna

<sup>48</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 3. marca 2020, X (Evropski nalog za prijetje – Dvojna kaznivost) (C-717/18, EU:C:2020:142, točka 20).

<sup>49</sup> Ob tem dodajam, da to, ali je Komisija podala mnenje, na zakonitost nadzora ne vpliva in tako nadzor zaradi neobstoja mnenja ne bi samodejno postal zakonit.

grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v bistvu podobna prejšnji resni grožnji, ob upoštevanju obdobja, v katerem je bil nadzor že uporabljen, še natančneje presoditi strogo sorazmernost ukrepa, da dokaže potrebo po nadaljnjem nadzoru.

***B. Razlaga člena 21(1) PDEU in člena 45 Listine (drugi vprašanji v zadevah C-368/20 in C-369/20 ter tretje vprašanje v zadevi C-369/20)***

76. Predložitveno sodišče z drugima vprašanjema sprašuje, ali je treba pravico do prostega gibanja vseh državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) Listine, razlagati tako, da zajema pravico osebe, da se nad njo na notranjih mejah ne izvede kontrola, razen v okviru pogojev in izjem, navedenih v Pogodbah in zlasti v Zakoniku o schengenskih mejah.

77. Predložitveno sodišče želi pravzaprav izvedeti, ali bi ta ponovna uvedba, če določbe tega zakonika ne bi nasprotovale začasni ponovni uvedbi mejnega nadzora za obdobje, ki presega najdaljše obdobje šestih mesecev iz člena 25(4) navedenega zakonika, vseeno lahko pripeljala do kršitve zgoraj navedenih določb. Menim, da ni tako.<sup>50</sup>

78. Člen 21(1) PDEU namreč določa, da ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic *ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev*. Ob upoštevanju člena 52(2) Listine omejitev, ki jo ta določba postavlja v zvezi z uveljavljanjem pravice do prostega gibanja, prav tako omejuje pravico do prostega gibanja iz člena 45(1) Listine.

79. Tako tudi ob predpostavki, da prosto gibanje, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) Listine, zajema pravico, da se nad osebo na notranjih mejah ne izvaja kontrole, in da tako izvajanje kontrole torej pomeni omejitev te svoboščine, te pravice ni mogoče šteti za brezpogojno.

80. Vendar mora biti vsaka omejitev prostega gibanja iz teh določb utemeljena in sorazmerna. Spominjam pa, da se začasni ponovni nadzor na notranjih mejah v skladu s členom 25 Zakonika o schengenskih mejah lahko uvede le v skrajnem primeru in v izjemnih okoliščinah. Poleg tega mora biti omejen na *najmanjšo možno mero*, ki je potrebna za odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti.<sup>51</sup>

81. Glede na navedeno menim, da je treba, če je ponovna uvedba nadzora meje v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, za vsako omejitev pravice do prostega gibanja iz člena 21(1) PDEU in člena 45(1) Listine, ki bi izhajala iz takega nadzora, šteti, da je utemeljena in sorazmerna, in da torej ni v nasprotju s tema določbama.

82. Zato predlagam, naj se na drugi vprašanji za predhodno odločanje odgovori, da če država članica za državljane Unije uvede izvajanje kontrole oseb na notranjih mejah v skladu z zahtevami Zakonika o schengenskih mejah, je to izvajanje kontrole tudi v skladu s členom 21(1) PDEU in členom 45(1) Listine.

<sup>50</sup> V predlogih za sprejetje predhodne odločbe ni pojasnjeno, ali je oseba NW državljanka Unije, vendar glede na to, da se postavljena vprašanja nanašajo na določbe, ki veljajo za državljane Unije, menim, da je.

<sup>51</sup> Glej uvodne izjave od 21 do 23 Zakonika o schengenskih mejah in mojo analizo v delu A teh sklepnih predlogov.

83. Glede tretjega vprašanja, ki se nanaša na morebitno naložitev sankcije zaradi kršitve obveznosti predložitve potnega lista ali osebne izkaznice, je iz tega razvidno tudi, da v takih okoliščinah to ni v nasprotju s pravom Unije.<sup>52</sup>

## V. Predlog

84. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija) odgovori:

1. Člen 25(1) in (4) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016, je treba razlagati tako, da kadar se država članica ob izteku šestmesečnega obdobja iz člena 25(4) te uredbe še vedno sooča z resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, ti določbi ne glede na stopnjo podobnosti resne grožnje prejšnji resni grožnji ne nasprotujeta zaporedni ponovni uporabi člena 25(1) tega zakonika, če so izpolnjena vsa merila, določena v tem zakoniku, zlasti načelo sorazmernosti. S tega vidika načelo sorazmernosti pomeni, da mora zadevna država članica, kadar je resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v bistvu podobna prejšnji resni grožnji, ob upoštevanju obdobja, v katerem je bil nadzor že uporabljen, še natančneje presoditi strogo sorazmernost ukrepa, da dokaže potrebo po nadaljnjem nadzoru.
2. Člen 21(1) PDEU in člen 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da če država članica za državljane Unije uvede izvajanje kontrole oseb na notranjih mejah v skladu z zahtevami Uredbe 2016/399, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2016/1624, je to izvajanje kontrole tudi v skladu s tema določbama in se lahko pri njem po potrebi uporabijo sankcije.

<sup>52</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes (C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 72).