



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2021. október 6.¹

C-368/20. és C-369/20. sz. egyesített ügyek

NW

kontra

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)

és

NW

kontra

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

(a Landesverwaltungsgericht Steiermark [stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Schengeni határellenőrzési kódex – (EU) 2016/399 rendelet – 25. cikk – A belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása – Több, egymást követő ellenőrzési időszakot előíró nemzeti szabályozás – Arányosság – EUMSZ 72. cikk – Személyek szabad mozgása – Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése”

I. Bevezetés

1. Az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Unió „egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”. A jelen ügyekben a Bíróságnak lényegében arról az e rendelkezésből kitűnő kényes egyensúlyról kell állást foglalnia, amely az uniós polgároknak a belső határok nélküli térségben való szabad mozgása és e térség biztonságának fenntartása között fennáll.

2. A jelen ügyek közelebbről és konkrétan a Schengeni határellenőrzési kódex² 25. cikkének értelmezésére vonatkoznak. E rendelkezés kivételt képez e kódex azon általános elve alól, amely szerint a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.³ E tekintetben a hivatkozott cikk

¹ Eredeti nyelv: francia.

² A 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2016. L 251., 1. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.; a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex).

³ A Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke.

(1) bekezdése az abban foglalt feltételek fennállása esetén felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy amennyiben közrendjüket vagy belső biztonságukat komoly veszély fenyegeti, kivételesen visszaállítsák a határellenőrzést a belső határokon. Az említett cikk (4) bekezdésének első mondata e tekintetben úgy rendelkezik, hogy a határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot.

3. A jelen ügyekben a Bíróságnak lényegében azt a kérdést kell megválaszolnia, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkével ellentétes-e e cikk (1) bekezdésének újbóli alkalmazása abban az esetben, ha az e cikk (4) bekezdésében előírt hat hónapos időtartam lejártát követően valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát továbbra is komoly veszély fenyegeti.

4. E kérdés azzal összefüggésben merült fel, hogy az Osztrák Köztársaság a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése alapján visszaállította a határellenőrzést a Szlovén Köztársasággal közös határszakaszán. Az Osztrák Köztársaság lényegében annak alapján, hogy megítélése szerint *tartósan fennálló* komoly veszéllyel kellett szembenéznie, e rendelkezés alapján sorozatban többször is visszaállította az ellenőrzést, minden egyes alkalommal hat hónapos időtartamra. Megjegyzem azonban, hogy az előterjesztett kérdés tágabb összefüggésbe illeszkedik. Ugyanis több másik tagállam is – hasonló okokból – éveken keresztül fenntartotta a belső határain történő ellenőrzést e rendelkezés sorozatos alkalmazásával.⁴

5. Indítványom végén kifejem, hogy véleményem szerint a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkével főszabály szerint miért nem ellentétes e cikk (1) bekezdésének újbóli alkalmazása akkor, ha valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát az e cikk (4) bekezdésében rögzített hat hónapos időtartam leteltével továbbra is komoly veszély fenyegeti. Ugyanakkor, amikor lényegében valamely korábbi komoly veszély további fennállásáról van szó, úgy vélem, hogy az ilyen szabály újbóli alkalmazásához az arányosság elve – az alábbiakban ismertetett – különösen szigorú feltételek betartását követeli meg.

II. Jogi háttér

A. A Schengeni határellenőrzési kódex

6. A Schengeni határellenőrzési kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános kerete” című 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a szóban forgó tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészén vagy azok meghatározott részein egy korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

(2) A belső határokon történő határellenőrzés csak végső megoldásként, a 27., 28. és 29. cikkel összhangban állítható vissza. A 26., illetve a 30. cikkben említett feltételeket a belső határokon

⁴ Ha jól értem, ez a helyzet legalábbis a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Dán Királyság, a Svéd Királyság és a Francia Köztársaság esetében, amelyek a jelen ügyekben szintén érdekelt felek (lásd e tekintetben az értesítések listáját, amely a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozó valamennyi, a 27., 28. vagy 29. cikk szerinti döntés mérlegelése során figyelembe kell venni.

(3) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot az érintett tagállamban fenyegető komoly veszély e cikk (1) bekezdésében meghatározott időtartamon túl is fennáll, a szóban forgó tagállam a belső határokon történő határellenőrzést a 26. cikkben említett feltételek figyelembevételével és a 27. cikkel összhangban, az e cikk (1) bekezdésében említettekkel megegyező okok alapján, valamint bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja.

(4) A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama – beleértve az e cikk (3) bekezdése szerinti meghosszabbítások idejét összesen – nem haladhatja meg a hat hónapot. A 29. cikkben említett kivételes körülmények fennállása esetén ez a teljes időtartam az említett cikk (1) bekezdésének megfelelően legfeljebb kétéves időtartamra meghosszabbítható.”

7. E kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételei” című 26. cikke a következőket írja elő:

„Amikor egy tagállam végső megoldásként a határellenőrzés egy vagy több belső határán vagy azok egy részén történő ideiglenes visszaállításáról, vagy az ilyen visszaállítás meghosszabbításáról dönt a 25. cikkel vagy a 28. cikk (1) bekezdésével összhangban, akkor megvizsgálja, hogy az adott intézkedés várhatóan milyen mértékben nyújt megfelelő megoldást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben, továbbá megvizsgálja az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát. Az ilyen vizsgálatok elvégzésekor a tagállam különösen az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

- a) az érintett tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély várható hatása, például terrortámadások vagy -fenyegetések után, valamint a szervezett bűnözés miatti veszély esetén;
- b) az intézkedés várható hatása a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására.”

8. Az említett kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzésnek a 25. cikk szerinti ideiglenes visszaállítására irányuló eljárás” című 27. cikke kimondja:

„(1) Ha egy tagállam a 25. cikk alapján a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását tervezi, akkor legkésőbb négy héttel a tervezett visszaállítás előtt, vagy – ha a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő körülmények kevesebb, mint négy héttel a tervezett visszaállítás előtt válnak ismertté – ennél rövidebb időn belül erről értesíti a többi tagállamot és a Bizottságot. E célból a tagállam megadja az alábbi információkat:

- a) a tervezett visszaállítás indokolása, amely tartalmazza a közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető, komoly veszélyt jelentő eseményeket részletesen leíró valamennyi releváns adatot;
- b) a tervezett visszaállítás alkalmazási köre, megjelölve, hogy a belső határok mely részén vagy részein tervezik visszaállítani a határellenőrzést;
- c) az engedélyezett átkelőhelyek neve;

d) a határellenőrzés tervezett visszaállításának időpontja és időtartama;

e) adott esetben a többi tagállam által meghozandó intézkedések.

Az első albekezdés szerinti értesítést két vagy több tagállam közösen is benyújthat.

A Bizottság szükség esetén további tájékoztatást kérhet az érintett tagállam(ok)tól.

(2) Az (1) bekezdésben említett információkat az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is meg kell küldeni azzal egyidejűleg, hogy az említett bekezdésnek megfelelően ezekről a többi tagállam és a Bizottság is értesítést kaptak.

[...]

(4) Egy tagállam által az (1) bekezdés szerint küldött értesítést követően, valamint az (5) bekezdésében előírt konzultáció céljából a Bizottság vagy bármely tagállam – az EUMSZ 72. cikkének sérelme nélkül – véleményt nyilváníthat.

A Bizottság véleményt ad ki, ha – az értesítésben foglalt információk vagy bármely egyéb, részére nyújtott kiegészítő tájékoztatás alapján – aggályai vannak a belső határokon történő határellenőrzés tervezett visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően, vagy ha úgy ítéli meg, hogy az értesítés valamely részére vonatkozóan konzultációra lenne szükség.

(5) Az (1) bekezdésben említett információkról, valamint a Bizottság vagy egy tagállam által a (4) bekezdés szerint nyilvánított bármely véleményről a belső határon történő határellenőrzés visszaállítását tervező tagállam konzultációt folytat – és ennek részeként adott esetben együttes üléseket tart – a Bizottsággal és a többi tagállammal, különösen a határellenőrzések visszaállítása által közvetlenül érintett tagállamokkal, hogy amennyiben szükséges, megszervezzék a tagállamok közötti kölcsönös együttműködést, valamint megvizsgálják, hogy az intézkedések arányban állnak-e a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására okot adó eseménnyel és a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyekkel.

(6) Az (5) bekezdésben említett konzultációra legalább tíz nappal a határellenőrzés visszaállításának tervezett időpontja előtt kerül sor.”

B. Az osztrák jog

1. A PassG

9. A Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (az osztrák állampolgárok útlevélrendszeréről szóló szövetségi törvény [az útlevelekről szóló 1992. évi törvény, a továbbiakban: PassG]) 2. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szokásjog eltérő rendelkezése hiányában az osztrák állampolgároknak (állampolgároknak) érvényes úti okmánnyal kell rendelkezniük (útlevél vagy útlevél megfelelője) az Osztrák Köztársaság területére történő be- és kilépéshez.”

10. E törvény 24. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az a személy, aki

1) az ország területére jogellenesen lép be vagy hagyja el azt (2. §),

[...]

– amennyiben e cselekmény nem minősül bűncselekménynek – 2180 euróig terjedő pénzbírsággal vagy hat hétig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő szabálysértést követ el. Visszaesés esetén a pénzbüntetést és a szabadságelvonással járó büntetést együttesen kell kiszabni, amennyiben súlyosító körülmények állnak fenn.”

2. A GrekoG

11. A Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (a határátlépés során végzett személyellenőrzésekről szóló szövetségi törvény [a határellenőrzésről szóló törvény, a továbbiakban: GrekoG]) „Határátlépés” című 10. §-a következőket írja elő:

„(1) Nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szokásjog eltérő rendelkezése hiányában a külső határt csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

(2) A belső határt bármely ponton át lehet lépni. Amennyiben a nyugalom, a közrend és a közbiztonság fenntartása megköveteli, a szövetségi belügyminiszter a nemzetközi egyezmények korlátaiban belül jogosult olyan rendeletet hozni, amely úgy rendelkezik, hogy egy adott időszakban a belső határ bizonyos részeit csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

[...]”

12. E törvénynek a „Határellenőrzési kötelezettség” című 11. §-a következőképpen rendelkezik:

„(1) A határátkelőhelyeken történő határátlépés [...] esetén az érintett személy köteles alávetni magát az ellenőrzésnek (határellenőrzési kötelezettség).

(2) A belső határ átlépése – a 10. § (2) és (3) bekezdésében említett esetek kivételével – nem jár határellenőrzési kötelezettséggel.

[...]”

13. Az említett törvénynek „A határellenőrzés végrehajtása” című 12. §-a az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„A határellenőrzés a hatóság feladata. Amennyiben ennek végrehajtása a közigazgatási hatóság karhatalmi és kényszerintézkedési jogkörének közvetlen gyakorlásával jár, az a rendfenntartó szervek és a rendőrségi főigazgatóság (12b. §) hatáskörébe tartozik. [...]”

14. Ugyanezen törvénynek „A rendfenntartó szervek hatásköre” című 12a. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A rendfenntartó szervek jogosultak valamely személy határon történő ellenőrzésére, amennyiben alapos okkal feltételezhető, hogy e személyre a határellenőrzési kötelezettség kiterjed [...]”

3. A 114/2019. sz. rendelet

15. A 2019. május 9-i Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet) (BGBl. II, 114/2019, a továbbiakban: 114/2019. sz. rendelet) a következőképpen rendelkezik:

„A határellenőrzésről szóló törvény (GrekoG) 10. §-ának (2) bekezdése alapján a következőket rendeljük el:

1. § A nyugalom, a közrend és a közbiztonság megőrzése érdekében a Szlovén Köztársasággal és Magyarországgal közös belső határokat 2019. május 13. 0.00 óra és 2019. november 13. 24.00 óra között szárazföldön csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

2. § A jelen rendelet 2019. november 13-án éjféltől hatályát veszti.”

III. Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. A C-369/20. sz. ügy

16. 2019. augusztus 29-én NW a spielfeldi határátkelőhelyen keresztül kívánt az osztrák területre Szlovéniából beutazni.

17. Miután CO határőr az útlevelének felmutatására szólította fel, NW megkérdezte, hogy határellenőrzésről vagy személyazonosság-ellenőrzésről van-e szó. CO határőr válaszul közölte, hogy határellenőrzésről van szó, mire NW a vezetői engedélyével igazolta magát, mivel úgy vélte, hogy az adott időszakban a határellenőrzés ellentétes az uniós joggal. A felperes annak ellenére nem mutatta fel az útlevelét, hogy CO határőr erre többször is felszólította és tájékoztatta arról, hogy ezzel megsérti a PassG-t. CO határőr így az igazoltatási eljárást lezárta, és tájékoztatta a felperest arról, hogy feljelentést fog tenni.

18. A 2019. november 7-i marasztaló szabálysértési határozatban NW terhére rótták, hogy az Osztrák Köztársaság területére való beutazásakor anélkül lépte át az osztrák szövetségi határt, hogy érvényes úti okmánnal rendelkezett volna. Ennélfogva a felperes megsértette a PassG 2. §-ának (1) bekezdését, és e törvény 24. §-ának (1) bekezdése alapján 36 euró összegű bírság megfizetésére kötelezték. A felperesnek felrótt cselekmények a Landespolizeidirektion Steiermark (Stájerország rendőrségi főigazgatósága, Ausztria) rendőreinek feljelentése nyomán jutottak a hatóságok tudomására 2019. szeptember 6-án. Ezt követően, a 2019. szeptember 9-én meghozott marasztaló szabálysértési határozatban megállapították, hogy a felperes az említett törvény 2. §-ának (1) bekezdésébe ütköző szabálysértést követett el. A szabálysértési határozattal szemben 20 panaszában a felperes arra hivatkozott, hogy mind a jogellenesen lefolytatott határellenőrzés – tekintettel arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex III. címe semmilyen jogalapot nem

biztosít a szóban forgó igazoltatási eljárás –, mind az igazoltatási eljárás, valamint a szabálysértési határozat sérti a szabad mozgáshoz való jogot, amelyet az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének és a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikkének együttesen értelmezett rendelkezései biztosítanak számára.

19. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az Osztrák Köztársaság 2015 szeptemberétől állította vissza a határellenőrzést a Szlovén Köztársasággal közös szakaszon. 2015. szeptember 16-tól 2016. május 10-ig e határellenőrzés végzésének uniós jogi alapját először az első Schengeni határellenőrzési kódex (562/2006/EK rendelet)⁵ 29. cikke, majd ugyanezen kódex 25. cikkének (2) bekezdése⁶ jelentette. Ezt követően, 2016. május 11. és 2017. november 11. között a határellenőrzést a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján meghozott, három egymást követő tanácsi végrehajtási határozat alapján tartották fenn.

20. Mivel az Európai Bizottság 2017. november 11-ét követően nem terjesztett a Tanács elé új javaslatot a határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján történő meghosszabbítására, Ausztriában a határellenőrzés ezen időponton túli meghosszabbítása – a kérdést előterjesztő bíróság szerint – már csak e kódex 25. cikkének (1) bekezdésén alapulhatott.

21. 2017. október 12-én az Osztrák Köztársaság a határellenőrzés végzésének hat hónapos – 2017. november 11. és 2018. május 11-i közötti – időtartamra történő meghosszabbításáról értesítette a Bizottságot.⁷ A határellenőrzést 2018. május 11-től 2018. november 11-ig⁸ újabb hat hónapra, majd 2018. november 12-től 2019. május 12-ig⁹ és végül 2019. május 13-tól 2019. november 13-ig még további 6–6 hónapra meghosszabbították. E legutolsó időszakban került sor NW ellenőrzésére, amely hosszabbítás a 114/2019. sz. rendeleten alapult.

22. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az Osztrák Köztársaság ezen eljárása – a nemzeti jogi rendeletek megszakítás nélküli sorozata – a határellenőrzési időszakoknak a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében rögzített hat hónapos maximális időtartamot meghaladó halmozódását jelenti. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a miniszteri rendeletek e megszakítás nélküli sorozata a hat hónapos időszakok halmozódását jelenti. Márpedig e kódex 25. cikkének (4) bekezdése kizárja az ilyen halmozódás lehetőségét, és még ha ez megengedett lenne is, a jelen esetben e halmozódás túllépi az e rendelkezésben rögzített kétéves határidőt.

⁵ A legutóbb a 2013. október 22-i 1051/2013/EU rendelettel (JO 2013, L 295., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 191., 8. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o., helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.). A Schengeni határellenőrzési kódex előtt ez a rendelet volt érvényben. Ugyanakkor megjegyzem, hogy az osztrák kormány és a Bizottság által nyújtott információk alapján nem az 562/2006 rendelet 29. cikkéről van szó, hanem e rendelet 25. cikkéről, amely a Schengeni határellenőrzési kódex 28. cikkének felel meg.

⁶ Ugyanakkor megjegyzem, hogy az osztrák kormány és a Bizottság által nyújtott információk alapján nem az 562/2006 rendelet 25. cikkének (2) bekezdéséről van szó, hanem e rendelet 23. cikkéről, amely a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének felel meg.

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet, BGBl. II, 98/2018).

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet, BGBl. II, 274/2018).

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet, BGBl. II, 114/2019).

23. E körülmények között a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a [Schengeni határellenőrzési kódex] 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és [ezen kódex] 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁰ 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának [az említett kódex] 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen [az e kódexben] meghatározott feltételekkel és kivételekkel?
- 3) A második kérdésre adandó igenlő válasz esetén:
Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és [a Charta] 45. cikkének (1) bekezdését a szabad mozgáshoz való jog hatékony érvényesülésére tekintettel, hogy e rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely szabálysértési szankció terhe mellett arra kötelez egy személyt, hogy a belső határokon át történő beutazáskor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel akkor is, ha a belső határokon történő konkrét határellenőrzés az uniós jogi rendelkezésekbe ütközik?”

B. A C-368/20. sz. ügy

24. 2019. november 16-án NW-t a GrekoG 12a. §-ának (1) bekezdése alapján határellenőrzés alá vonták, amikor gépkocsival a Szlovén Köztársaságból az osztrák területre kísérelt meg beutazni a spielfeldi autópálya-határátkelőhelynél. A határőrség NW-t azonosítása céljából útlevelének vagy személyazonosító igazolványának felmutatására szólította fel.

25. 2019. december 19-én NW e határellenőrzés jogszerűségét vitatva keresetet nyújtott be.

26. Tekintettel többek között a jelen indítvány 19-22. pontjában kifejtett megfontolásokra, a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a [Schengeni határellenőrzési kódex] 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és [ezen kódex] 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

¹⁰ A továbbiakban: Charta.

Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és [a Charta] 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának [az említett kódex] 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen [az e kódexben] meghatározott feltételekkel és kivételekkel?”

C. A Bíróság előtti eljárás

27. A Bíróság Hivatalában a C-368/20. és C-369/20. sz. ügyben a 2020. július 23-i előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket 2020. augusztus 5-én vették nyilvántartásba. NW, az osztrák, a dán, a német, a francia és a svéd kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A svéd kormány kivételével ugyanezen felek és érdekeltek a 2021. június 15-én tartott tárgyaláson is részt vettek.

IV. Elemzés

A. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének értelmezéséről (a C-368/20. és a C-369/20. sz. ügyben elsőként előterjesztett kérdés)

28. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéseivel az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az uniós jog akadályát képezi-e annak, hogy valamely tagállam nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzést a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 29. cikkében rögzített korlátot meghaladó időtartamra állítsa vissza.

29. E kérdéseivel az előterjesztő bíróság konkrétan arra keresi a választ, hogy az alapügyek tárgyát képező azon két határellenőrzési cselekmény, amelyekre Ausztria és Szlovénia határán került sor 2019 folyamán, a Schengeni határellenőrzési kódex által az ilyen ellenőrzés visszaállítására vonatkozóan maximálisan előírt időtartamra tekintettel megfelelt-e az uniós jognak.¹¹ E célból lényegében azt kéri a Bíróságtól, hogy egyrészt tisztázza az ilyen ellenőrzés visszaállítására irányadó maximális időtartamot, másrészt azt, hogy az uniós joggal ellentétes-e az ezen időbeli korlátot meghaladóan visszaállított határellenőrzés.¹² E két problémakört egyenként vizsgálom az alábbi két szakaszban.

1. A belső határokon történő ellenőrzés ideiglenes visszaállításának a jelen ügyekben irányadó maximális időtartama

30. A Schengeni határellenőrzési kódex lényegében három kivételt tartalmaz az ellenőrzések megszüntetésével kapcsolatban a 22. cikkében megfogalmazott általános szabály alól. A kódex e három kivétel mindegyikére vonatkozóan eltérő maximális időtartamot rögzít.

¹¹ A kérdést előterjesztő bíróság a szóban forgó időszakban fennálló határellenőrzés osztrák jogi alapjaként a 114/2019. sz. rendeletet említi (lásd a jelen indítvány 21. és 26. pontját). Az e bíróság által szolgáltatott információk szerint e rendelet csak 2019. november 13-ig volt hatályban, ami azt jelenti, hogy a második, 2019. november 16-án lefolytatott ellenőrzésre ezen időpontot követően került sor. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben nem szerepel, hogy e rendelet alkalmazásának időtartamát meghosszabbították-e, viszont a második ellenőrzéssel kapcsolatban előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre tekintettel azt feltételezem, hogy ez az eset áll fenn.

¹² Lásd e tekintetben a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen indítvány 22. pontjában idézett magyarázatát.

31. Az említett kódex 25. cikkének (1) bekezdésében említett első kivétel egy (vagy több) tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető, *előre látható* komoly veszély fennállását feltételezi,¹³ míg a második kivétel, amelyet ugyanezen kódex 28. cikke tartalmaz, olyan helyzetre vonatkozik, amikor egy (vagy több) tagállam közrendjét vagy belső biztonságát *előre nem látható*,¹⁴ komoly veszély fenyegeti. A harmadik kivételt a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke szabályozza, és az csak olyan *kivételes körülmények* esetén alkalmazható, amikor a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését a külső határellenőrzés végzése terén mutatkozó tartós és súlyos hiányosságok veszélyeztetik. Ez utóbbi kivétel alkalmazásának feltétele olyan eljárás lefolytatása, amelyhez a Bizottság javaslatán alapuló tanácsi ajánlás elfogadása is szükséges, ami a többi kivétel alkalmazása esetében nem követelmény.

32. A jelen ügy szempontjából az első kivétel releváns, mivel az alapügyekben szóban forgó két vitatott ellenőrzést a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése alapján végezték el.¹⁵

33. Azon időszakra vonatkozóan, amelyre ez a kivétel alkalmazható, a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése 30 napos időtartamot határoz meg, kivéve ha a komoly veszély várható időtartama meghaladja a 30 napot. E kódex 25. cikkének (3) bekezdése ugyanakkor engedélyezi a 30 napot meg nem haladó meghosszabbítást. Végül az említett kódex 25. cikkének (4) bekezdése az előírható *teljes időtartamot* határozza meg, pontosabban két teljes időtartamot rögzít. Egyrészt az első mondatában hat hónapos időtartamról rendelkezik. Másrészt – ugyanezen kódex 29. cikke szerinti kivételes körülmények fennállása esetén – kétéves időtartamot határoz meg.

34. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdése tehát két különböző teljes időtartamot határoz meg a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozóan. E tekintetben a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az említett kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondatában előírt legfeljebb hat hónapos időtartam az, amely a jelen ügyre irányadó, nem pedig az e cikk második mondatában említett kétéves időtartam.

35. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének második mondata ugyanis az e kódex 29. cikkének (1) bekezdésében említett, a jelen indítvány 31. pontjában hivatkozott kivételes körülményekre vonatkozó harmadik kivételre utal vissza. Ez utóbbi cikk olyan eljárás alkalmazását követeli meg, amelynek során a Tanács a Bizottság javaslata alapján ajánlást fogad el. E tekintetben úgy vélem, hogy az említett kódex 25. cikke (4) bekezdésének második mondata, és az ugyanezen kódex 29. cikkének (1) bekezdésére való utalás azt jelenti, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján elfogadott ilyen tanácsi ajánlás hiányában nem állnak fenn az e rendelkezés

¹³ A Bizottság szerint a komoly fenyegetés *előre látható*, ha a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő esemény előre látható, mint például nagy sportesemények, politikai jellegű események és magas szintű politikai találkozók (lásd: A Bizottság 2011. szeptember 16-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Schengeni igazgatás – A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése [COM(2011) 561 végleges]). Márpedig nem vitatott, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkére is hivatkozni lehet az előre látható veszélyek más típusai – beleértve bizonyos migrációs mozgásokat és terrorista fenyegetéseket – elleni küzdelem érdekében is.

¹⁴ A komoly veszély *nem látható előre*, ha a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő események jellegüknél fogva nem előre láthatók. Szó lehet például terrorista merényletekről vagy egyéb súlyos bűncselekményekről, mivel az ilyen eseményekhez minden lehetséges intézkedést meg kell hozni annak érdekében, hogy biztosítsák a szóban forgó cselekmények elkövetőinek gyors letartóztatását (lásd: A Bizottság 2011. szeptember 16-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Schengeni igazgatás – A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése [COM(2011) 561 végleges]).

¹⁵ E tekintetben lásd a jelen indítvány 20., 21. és 26. pontját.

értelmében vett azon kivételes körülmények, amelyek igazolhatnák az ellenőrzés visszaállításának az e kódex 25. cikkének (4) bekezdése szerinti hat hónapos ellenőrzési időszakok „halmozódásából” összeadódó legfeljebb két évig tartó teljes időtartamát.¹⁶

36. Abból következően, hogy a jelen ügyekben a vitatott igazoltatásokat igazoló ellenőrzést a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése, nem pedig az e kódex 29. cikke alapján elfogadott tanácsi ajánlás alapján vezették be, az említett kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondatában rögzített legfeljebb hat hónapos időtartam az irányadó a vitatott igazoltatásokat igazoló ellenőrzés jogszerűségének értékelése szempontjából.

37. Tekintettel arra, hogy – amint az a jelen indítvány bevezetésében szerepel – az Osztrák Köztársaság a vitatott igazoltatások időpontjában a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése szerinti ellenőrzést már többször állította vissza hat hónapos időtartamra,¹⁷ a jelen ügy releváns kérdése az, hogy az uniós joggal ellentétes-e az ellenőrzésnek az ezen kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondatában maximálisként rögzített hat hónapos időtartamot meghaladóan történő visszaállítása.¹⁸

2. Ellentétes-e az uniós joggal a határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondata szerinti hat hónapnál hosszabb időre történő visszaállítása?

38. A fent hivatkozott kérdés megválaszolásához először is értelmezni kell a Schengeni határellenőrzési kódexet, és különösen e kódex 25. cikkét, annak megállapítása érdekében, hogy azzal ellentétes-e a belső határokon történő ellenőrzésnek a hat hónapot meghaladó ideiglenes visszaállítása.

a) Előzetes megfontolások

39. Nem vitatott, hogy a 25. cikk (4) bekezdésében előírt legfeljebb hat hónapos időtartam egyértelműen rögzítésre került. Véleményem szerint azonban ebből – NW írásbeli észrevételeiben foglaltakkal ellentétben – nem lehet arra következtetni, hogy e rendelkezéssel ellentétes lenne az ellenőrzés ezen időtartamot meghaladóan történő visszaállítása.

¹⁶ Ellentétben tehát azzal, amit a német kormány állít, nem két, a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének második mondata és 29. cikkének (1) bekezdése által külön-külön szabályozott kétéves időtartamról van szó, hanem egy és ugyanazon, legfeljebb két évig terjedő időtartamról, amely csak az e kódex 29. cikke szerinti kivételes körülmények fennállása esetén alkalmazható. Amint az ugyanis a jelen indítvány 31. pontjában kifejtésre került, az említett kódex 29. cikke alapján történő ellenőrzés visszaállítása a Bizottság javaslatán alapuló tanácsi ajánlás elfogadását magában foglaló különös eljárást követel meg, abból adódóan, hogy e rendelkezés alkalmazásának feltétele az, hogy a *külső határellenőrzés* végzése terén olyan tartós és súlyos hiányosságok mutatkozzanak, amelyek a belső határellenőrzés nélküli térség *általános működését* veszélyeztetik. Annak megállapítása, hogy ugyanezen kódex 25. cikke (4) bekezdésének második mondata alapján maguk a tagállamok is két évben határozhatják meg ezt az időtartamot, a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkében a kivételes körülmények fennállására vonatkozóan előírt különös eljárás megkerülését jelentené.

¹⁷ Közelebből, az alapeljárások tényállásából kitűnik, hogy az első vitatott igazoltatás alapját képező ellenőrzés visszaállítása előtt az Osztrák Köztársaság a Schengeni határellenőrzési kódex ugyanezen 25. cikkének (1) bekezdése alapján már három alkalommal is visszaállította a határellenőrzést egyenként hat hónapos időtartamra. Ami a második vitatott igazoltatás alapját képező ellenőrzést illeti, azzal sorozatban az ötödik alkalommal szolgált a hivatkozott rendelkezés jogi alapként az ellenőrzéshez (lásd e tekintetben a jelen indítvány 20., 21. és 26. pontját).

¹⁸ E kérdésen túl, a jelen ügyekben érdekelt felek közül többen is állást foglaltak abban a kérdésben, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex lehetővé teszi-e a tagállam számára az e kódex 25–30. cikkében foglalt különböző kivételekre vonatkozó *különböző maximális időtartamok* halmozását. Így az alapügy tényállásából kitűnik, hogy az Osztrák Köztársaság a vitatott igazoltatások időpontjában már majdnem négy éve visszaállította a határellenőrzést a Szlovén Köztársasággal közös határszakaszán az említett kódex *különböző rendelkezései* alapján, nevezetesen – időrendi sorrendben – lényegében annak 28., 25., 29. és végül ismét a 25. cikke alapján. Ugyanezen kódex 25. cikke (1) bekezdésének általam javasolt értelmezésére tekintettel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések hasznos megválaszolásához nem szükséges erről a kérdéstről határozni.

40. Az összes többi érdekelt félhez hasonlóan ugyanis úgy vélem, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1)–(4) bekezdésének együttes értelmezéséből egyértelműen következik, hogy e cikk legalábbis *bizonyos mértékben* lehetővé teszi e kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazását, és ennél fogva az ugyanezen cikk (4) bekezdésében meghatározott legfeljebb hat hónapos időtartam újraszámítását, ami a gyakorlatban ezt meghaladó időtartamot eredményez.

41. Ez különösen abból következik, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében rögzített hat hónapos időtartam *egy és ugyanazon* pontosan meghatározott *komoly veszélyre* vonatkozik, amit egyrészt a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdésében szereplő „a” határozott névelő, illetve 26. cikkének első bekezdésében szereplő „az adott” kifejezés használata is alátámaszt, amelyek a belső határellenőrzésnek az eredetileg¹⁹ történő ideiglenes visszaállítását, illetve esetleges meghosszabbítását²⁰ igazoló konkrét veszély megjelölésére szolgálnak. Másrészt mind az ideiglenes ellenőrzés visszaállításához megkövetelt feltételek, mind az ilyen visszaállításhoz előírt eljárások azt feltételezik, hogy a szóban forgó veszély pontosan meghatározott. Így amikor a tagállamok a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról vagy meghosszabbításáról rendelkeznek, erről értesíteniük kell a többi tagállamot és a Bizottságot, megjelölve az ellenőrzés visszaállításának pontos indokait is, ami magában foglalja a közrendjükre vagy belső biztonságukra komoly veszélyt jelentő *eseményeket részletesen leíró valamennyi releváns adatot*,²¹ mindezt annak érdekében, hogy a Bizottság és a tagállamok véleményt nyilváníthassanak az ellenőrzés jogszerűségéről.

42. Véleményem szerint ebből az következik, hogy amennyiben az a tagállam, amely a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése alapján visszaállította a határellenőrzést a belső határokon, az e kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondatában rögzített legfeljebb hat hónapos időtartam lejártakor olyan másik komoly veszéllyel szembesül, ami *új* komoly veszélynek minősülhet, jogosult az e rendelkezésnek – az előírt feltételek és eljárások betartása mellett – újbóli, annak érdekében történő alkalmazására, hogy ezen *új* komoly veszéllyel a határellenőrzés visszaállításával nézzen szembe.

43. Ebben az összefüggésben véleményem szerint célszerű két eltérő helyzet között különbséget tenni. Az egyik helyzet az, amikor a határellenőrzésnek a súlyos veszély elhárítása érdekében történő visszaállítására rendelkezésre álló hat hónapos időtartam lejártakor az érintett tagállam a *jellegénél fogva új* komoly veszéllyel szembesül. Példaként először is a terrorizmus veszélyét, továbbá a migrációs veszélyt vagy az egészségügyi válsághelyzetet lehet felhozni. Ebben az esetben véleményem szerint a jelen indítvány 40–42. pontjára tekintettel nem kétséges, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke lehetővé teszi az (1) bekezdés újbóli alkalmazását, amit egyébként NW kivételével valamennyi érdekelt fél el is fogad.

¹⁹ Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdését („[...] a *komoly veszély* várható időtartamára [...] a *komoly veszély* elhárításához”) és e kódex 26. cikkének első bekezdését („megvizsgálja az intézkedésnek az *adott veszélyhez* mért arányosságát”) (kiemelés tőlem).

²⁰ Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (3) bekezdését („amennyiben a *komoly veszély* [...] túl is fennáll”) (kiemelés tőlem).

²¹ Lásd ebben az értelemben a 27. cikk (1) bekezdésének a) pontját és a 28. cikk (1) bekezdését.

44. A másik helyzet pedig az, amikor a határellenőrzésnek valamely komoly veszély elhárítása érdekében történő visszaállítására rendelkezésre álló hat hónapos időtartam lejártakor e veszély továbbra is fennáll, ami továbbra is fennálló veszélyt jelent.²²

45. Ami a jelen ügyeket illeti, az alapeljárások tényállása álláspontom szerint ebbe a második helyzetbe tartozik. Ily módon a Bíróság rendelkezésére bocsátott iratok alapján úgy tűnik, hogy az ellenőrzés visszaállításának azon időszakát, amely a két vitatott igazoltatás alapját képezte, veszélyek tartós fennállása indokolta.²³ A jelen ügyekben felmerülő alapvető kérdés az, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkével ilyen esetben ellentétes-e az (1) bekezdésének sorozatos újbóli alkalmazása.

46. *A továbbra is fennálló* veszély jellemezte helyzetet illetően a Bizottság és NW lényegében arra hivatkozik, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkével – különösen szövegéből és keletkezéstörténetéből következően – egyértelműen ellentétes az (1) bekezdés újbóli alkalmazása.

47. Először is, ami a szövegét illeti, mivel a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondata legfeljebb hat hónapos időtartamot enged az ellenőrzés *egy és ugyanazon* komoly veszély²⁴ miatti visszaállítására, ebből azt a következtetést kell levonni, hogy e maximális időtartam abszolút jellegű, így e veszély az említett időtartam lejártát követően nem igazolhatja e kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazását, még akkor sem, ha ugyanez a veszély ezen időszak elteltét követően is fennáll. Ellenkező esetben az említett kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondata feleslegesen határozná meg a maximális időtartamot.²⁵

²² Amint azt a jelen indítvány 63. pontjában kifejtem, a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) a jelen ügyekben szóban forgó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekhez hasonló kérdésben foglalt állást. E tekintetben megjegyzem, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének értelmezése során a Conseil d'État (államtanács) hasonlóképpen különbséget tett az „új veszély” és a „továbbra is fennálló veszély” között, ami lényegében megfelel a *jellegénél fogva új veszély* és a *továbbra is fennálló* veszély között a jelen indítványban alkalmazott különbségtételnek.

²³ Megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben nem szerepel az Osztrák Köztársaság által a Bizottságnak a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikke alapján megküldött és az ellenőrzést igazoló értesítések tartalma. Az említett értesítéseket azonban a Bizottság benyújtotta. E tekintetben – anélkül, hogy azon teljes időszak igazolásáról véleményt kellene nyilvánítani, amely alatt az Osztrák Köztársaság visszaállította a határellenőrzést – a vitatott igazoltatások alapját képező ellenőrzés igazolását illetően elegendő megállapítani, hogy a 2019. május 13. és 2019. november 12. közötti időszakban – amelynek során az első igazoltatás történt – folytatott ellenőrzésről szóló 2019. április 8-i értesítésből kitűnik, hogy ezt az ellenőrzést többek között az *Európába irányuló migráció és másodlagos migráció, a terrorizmus egész Uniót fenyegető rejtett veszélye*, valamint a *Nyugat-Balkánon történt közelmúltbeli fejlemények* indokolták. Márpedig az ezt megelőző hathónapos időszakra vonatkozóan a 2018. október 10-i értesítésben ugyanezekre az indokokra hivatkoztak. Hasonlóképpen, a 2019. november 13-tól 2020. május 12-ig tartó ellenőrzési időszakra – amelynek során a második vitatott igazoltatásra sor került – vonatkozó, 2019. október 10-i értesítésben is hasonló indokolás szerepel (*Európába irányuló migráció és másodlagos migráció*).

²⁴ Lásd a jelen indítvány 41. pontját.

²⁵ Ezt az értelmezést egyébként megerősíti az a tény is, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex, amikor 25. cikkének (3) bekezdésében lehetőséget biztosít a visszaállított ellenőrzés meghosszabbítására, valójában megköveteli „bármilyen új elem” tagállamok általi figyelembevételét. E kódex így figyelembe veszi azt a tényt, hogy az a különleges komoly veszély, amely az ellenőrzés visszaállításának eredeti indoka volt, idővel továbbfejlődhet, és így tartósan is fennmaradhat. Márpedig e tény ellenére az említett kódex 25. cikke (4) bekezdésének első mondata maximális időtartamot határoz meg, ami azt támasztja alá, hogy abszolút időtartamról van szó, és az sorozatban nem alkalmazható.

48. Ez az értelmezés érvényes a maximális időtartamokat rögzítő szabályok keletkezéstörténetére is. Az első Schengeni határellenőrzési kódex (562/2006 rendelet) ugyanis nem tartalmazott rendelkezést az ellenőrzés visszaállításának maximális időtartamára vonatkozóan,²⁶ ilyen időkorlátokat csupán e rendelet módosításával vezettek be.²⁷ Az ilyen időtartamok bevezetésével tehát a jogalkotó abszolút korlátokat kívánt szabni.²⁸

49. Bár a fentiek alapján elismerem, hogy lehet érveket hozni a Bizottság és NW megközelítésének alátámasztására, ugyanakkor az osztrák, a dán, a német és a francia kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a 46. pontban hivatkozott értelmezés elfogadhatatlan, sőt akár abszurd eredményre vezetne.

b) A tagállamoknak a közrenddel és belső biztonsággal kapcsolatban fennálló hatásköre tiszteletben tartásának szükségességéről

50. Általánosan elfogadott (egyébként a Bizottság maga is elismerte),²⁹ hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyek időben nem feltétlenül korlátozottak. Nem zárható ki tehát, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető egy és ugyanazon komoly veszély a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében meghatározott hat hónapos időtartamon túl is fennállhat.

51. Erre tekintettel a Bizottság és NW által javasolt értelmezés ahhoz az elfogadhatatlan eredményhez vezethet, hogy a tagállamok a hat hónapos időtartam lejártakor még akkor is kénytelenek lennének megszüntetni a határellenőrzést, ha továbbra is a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető olyan komoly veszéllyel néznének szembe, amely feltétlenül a határellenőrzés fenntartását követeli meg.³⁰

52. Az ilyen értelmezés egyébként abszurd eredményre vezetne. A tagállamok ugyanis véleményem szerint az e kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt hat hónapos időtartam lejártát követően, a szóban forgó komoly veszély leküzdése érdekében bizonyos idő elteltével mindenképpen újból visszaállíthatnák a határellenőrzést a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése alapján. Hangsúlyozom, hogy az említett kódexben semmi nem enged arra következtetni, hogy 25. cikkének (1) bekezdését csupán egyetlen alkalommal csak egyfajta veszély esetén lehetne alkalmazni, mialatt e kódex hatályban van. Márpedig, ha elfogadjuk, hogy

²⁶ Lásd e rendelet 23. cikkének (1) és (2) bekezdését.

²⁷ Az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló, 2013. október 22-i 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 295., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 191., 8. o.).

²⁸ Megjegyzem, hogy az e korlátozásokra vonatkozó előkészítő anyagok ugyanígy értelmezhetők. Ily módon az ezen időtartamok elfogadásához vezető tárgyalások során a Tanácson belüli egyes küldöttségek felvetették a tartósan fennálló veszélyek kérdéskörét, és a Bizottság által javasolt, a – jelenlegi időtartamokkal megegyező – időtartamok eltörlését javasolták arra hivatkozva, hogy az ellenőrzést mindaddig fenn kell tartani, amíg a felismert veszély fennáll (lásd: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> és <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Márpedig e módosítási javaslatot nem fogadták el. Mindemellett megjegyzem azonban, hogy tudomásom szerint az előkészítő munkálatokból nem tűnik ki, hogy e javaslat elvetésének mi volt az oka.

²⁹ Lásd a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló, 2017. október 3-i (EU) 2017/1804 bizottsági ajánlást, amelynek (4) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy „[j]óllehet a jelenleg hatályos határidők az esetek túlnyomó többségében elegendőnek bizonyultak, a közelmúltbeli tapasztalatok azt mutatták, hogy egyes, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszélyek – mint például a terrorista veszély vagy az Unión belüli fontos, nem ellenőrzött továbbutazások – [ezen] időtartamon túl is fennállhatnak”.

³⁰ Mindezek ellenére hangsúlyozom, hogy ezzel nem azt vizsgáltam, hogy az alapügyekben szóban forgó helyzet a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető olyan komoly veszélyt jelent-e, amely feltétlenül a határellenőrzés fenntartását követeli meg. Ennek értékelése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Schengeni határellenőrzési kódex nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy a 25. cikkének (1) bekezdését többször alkalmazzák, nem lenne logikus arra kényszeríteni őket a határellenőrzés feltétlen szükségességét megkövetelő komoly veszély fennállása esetén, hogy az ellenőrzést bizonyos ideig (egy napig, három hétig, hat hónapig vagy bármilyen más időpontig, mivel ez nincs meghatározva) szüneteltessék, csak azért, hogy azt később ismét visszaállíthassák.

53. Ezenkívül és főként, az osztrák, a dán, a francia és a német kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a Bizottság és NW által javasolt értelmezés sértheti a közrend fenntartására és a belső biztonság megőrzésére vonatkozó, a tagállamok számára az EUMSZ 72. cikk és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján fenntartott hatáskört.

54. A Schengeni határellenőrzési kódexet többek között az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján fogadták el, amely előírja, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja többek között annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól. E kódex általános szabálya ebben az összefüggésben írja elő a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetését. Márpedig az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdésének a) pontja az EUM-Szerződés harmadik részének „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” című V. címébe illeszkedik, és e cím tartalmazza a 72. cikket is, amely úgy rendelkezik, hogy az V. címben szereplő szabályok nem érintik a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását. Az EUMSZ 72. cikkhez kapcsolódik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy az Unió tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük a közrend fenntartását és a „nemzeti biztonság védelmét”.

55. Az EUMSZ 72. cikk és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése – amellet, hogy egyértelműen elismeri a közrend fenntartásával és a belső biztonság, valamint a nemzeti biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami jogköröket és hatásköröket – legnyilvánvalóbb feladata abban áll, hogy emlékeztesse az uniós jogalkotót arra, hogy különösen az EUM-Szerződés V. címe alapján meghozott valamennyi másodlagos jogszabályban megfelelően rendelkezni kell arról, hogy a tagállamok képesek legyenek ellátni ezeket a feladatokat.³¹

56. Márpedig, ha egy tagállam a hat hónapos időtartam lejártakor a feltétlenül szükséges határellenőrzés megszüntetésére kényszerülne, ez az EUMSZ 72. cikk alapján őt megillető jogkörök és hatáskörök gyakorlásában akadályozná. Az ilyen helyzet bizonyos esetekben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével is ellentétes lenne, amennyiben az állam így nem tudna a nemzeti biztonságát fenyegető veszéllyel szemben fellépni. Ebből következik, hogy az e területen fennálló tagállami jogköröket és hatásköröket nem lehet *abszolút* határidők közé szorítani.³²

57. Véleményem szerint nem képzelhető el, hogy a jogalkotó a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének elfogadásával ilyen eredményre kívánt volna jutni, és ennél fogva a továbbra is fennálló veszély esetén kizárja e cikk (1) bekezdése újbóli alkalmazásának lehetőségét, ami

³¹ Lásd még: Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság ügyre (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa) vonatkozó indítványa (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2019:917, 202. pont).

³² Lásd még ebben az értelemben: 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791, 134–138. pont), amelyben a Bíróság az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel úgy ítélte meg, hogy a nemzeti biztonság védelmére irányuló céllal igazolhatók az olyan intézkedések, amelyek súlyosabb beavatkozásokat jelentenek az alapvető jogokba, mint amelyek a bűncselekmények elleni küzdelemre, valamint a közbiztonság védelmére irányuló célokkal igazolhatók. Márpedig a Bíróság hangsúlyozta, hogy bár a beavatkozást jelentő, egyes határozatok időtartama nem haladhatja meg a belátható időtartamot, nem zárható ki, hogy valamely beavatkozás *a nemzeti biztonságra jelentett komoly veszély tartós fennállása miatt meghosszabbítható* legyen.

egyébként e kódex preambulumbekzdéseiből egyáltalán nem következnek.³³ Az említett kódex 25. cikkének célja ugyanis azon kifejezett eltérés figyelembevétele, amelyet az EUMSZ 72. cikk biztosít, vagyis annak lehetővé tétele, hogy a tagállamok képesek legyenek ellátni az e rendelkezés alapján őket terhelő feladatokat³⁴.

58. Ráadásul a Bizottság és NW által javasolt értelmezés sértheti ugyanezen kódexnek a közrend megőrzésére irányuló célkitűzését is. Ugyanis, noha kétségtelen, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex célja annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól, e kódex célja, amint azt a Bíróság már elismerte, mindemellett a közrend megőrzése és a közrendet fenyegető valamennyi veszély elleni küzdelem is.³⁵ E tekintetben, a jelen indítvány 51. pontjában említett helyzethez hasonló helyzet fennállása esetén, a Bizottság és NW által javasolt értelmezés nem felel meg a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában megszilárdított, a szóban forgó különböző érdekek összeegyeztetésének szükségességére vonatkozó követelménynek,³⁶ mivel a személyek szabad mozgását a közrend megőrzésének rovására veszi figyelembe.

c) A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének az EUMSZ 72. cikkel és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összhangban történő értelmezésének lehetőségéről

59. A fentiekre tekintettel és különösen az értelmezés általános elvére figyelemmel, amely szerint valamely másodlagos uniós aktust – *amennyire lehetséges* – úgy kell értelmezni, hogy ne váljék kérdésessé annak érvényessége, és hogy megfeleljen az elsődleges jog egészének,³⁷ az a lényeges kérdés merül fel, hogy lehet-e úgy értelmezni a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkét, hogy az ne kérdőjelezze meg az EUMSZ 72. cikkel és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével való összeegyeztethetőségét, vagy ezen kódex 25. cikkét a mérlegelési mozgásteret e kérdésben teljesen kizáró, tökéletesen egyértelmű rendelkezésnek kell tekinteni, amellyel ellentétes az ilyen értelmezés.³⁸

60. Úgy gondolom, hogy az első eset áll fenn. Úgy vélem ugyanis, hogy több tekintetben a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkében foglalt rendelkezés nem teljesen egyértelmű, és olyan mérlegelési mozgásteret enged, amely lehetővé teszi az elsődleges joggal való összeegyeztethetőségét biztosító értelmezés kialakítását.

³³ A maximális időtartamokat bevezető 1051/2013 rendelet (1) és (2) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy a jogalkotó az említett módosításokkal az ellenőrzés kivételes jellegét és az arányosság elvének tiszteletben tartását kívánta biztosítani arra tekintettel, hogy milyen hatásokkal járhat a határellenőrzés visszaállítása mindazon személyekre nézve, akiknek a belső határellenőrzések nélküli schengeni térségen belül jogában áll szabadon mozogni. Ebben az általános összefüggésben a maximális határidőket azért határozták meg, mert „[az ilyen] intézkedések ideiglenes visszaállításának [...] időtartamát a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozni”.

³⁴ A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a Bizottság 2017-ben a Schengeni határellenőrzési kódexben rögzített határidők meghosszabbítását javasolta (lásd: [COM(2017) 571 final]). Javasolta többek között, hogy az e kódex 25. cikkének (4) bekezdésében foglalt hat hónapos határidőt egy évre, kivételes körülmények esetén legfeljebb két évre emeljék.

³⁵ Lásd ebben az értelemben: 2019. december 12-i E. P. (A közrendre jelentett veszély) ítélet (C-380/18, EU:C:2019:1071, 44. és 45. pont).

³⁶ Lásd ebben az értelemben: 2015. december 17-i Neptune Distribution ítélet (C-157/14, EU:C:2015:823, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁷ 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁸ Hangsúlyozom, hogy amennyiben a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke egyértelmű e kérdést illetően, az a probléma vetődik fel, hogy e cikk vajon kellően figyelembe veszi-e a tagállamokat az EUMSZ 72. cikk és/vagy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján terhelő feladatokat, és ennél fogva az, hogy ezen 25. cikk érvényes-e, vagy pedig alkalmazása mellőzendő. E tekintetben lásd: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzeti közvédelmet kérmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 212–216. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61. *Egyrészt* ugyanis, bár egyértelműnek tűnik, hogy *új* komoly veszély fennállása a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazását vonhatja maga után, meg kell állapítani, hogy egyáltalán nincs egyértelmű válasz arra a fontos kérdésre, hogy mitől minősül egy komoly fenyegetés *újnak* valamely korábbi veszélyhez képest, így milyen feltételek mellett engedélyezett e rendelkezés újbóli alkalmazása. Ez többek között abból következik, hogy e kódex nem tartalmazza a 25. cikk értelmében vett „veszély” meghatározását, és annak korlátait sem rögzíti. Tekintettel a veszély dinamikus jellegére és az olyan potenciális fennálló, illetve kialakuló helyzetek sokaságára, amelyekben a tagállamok közrendjét vagy belső biztonságát veszély fenyegetheti, a két eset között nem húzható világos választóvonal, és e különbségtétel gyakorlati alkalmazása igencsak nehéz, amint azt – többek között – a német kormány helyesen jegyezte meg a tárgyalás során.

62. Vegyünk például egy dzsihadista csoporttól érkező, valamely tagállam ellen irányuló terrorfenyegetést. Ha a későbbiekben az érintett tagállam továbbra is terrorveszéllyel néz szembe, azonban annak hátterében ezúttal egy másik csoport áll, akkor vajon – a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke értelmében – ugyanazon veszélyről van szó pusztán amiatt, hogy mindkettő a „terrorveszély” kategóriájába tartozik, még akkor is, ha a két csoport eltérő válaszlépéseket igénylő, különböző eszközöket használ?³⁹ Ahogy ezek a példák mutatják, még a tartósan fennálló veszélyek is átalakulhatnak oly módon, hogy különböző veszélyeknek tűnjenek.⁴⁰

63. Feltételezésem szerint egyébként éppen a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke egyértelműségének hiánya vezette arra a Conseil d'État-t (államtanács), hogy – e rendelkezésnek az EUMSZ 72. cikkel és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összhangban álló értelmezése biztosítása érdekében – két ítéletében is úgy értelmezze ezt a rendelkezést, hogy az lehetővé teszi az (1) bekezdése újbóli alkalmazását mind „új veszély”, mind pedig „továbbra is fennálló veszély” esetén.⁴¹ A Conseil d'État (államtanács) ily módon a 25. cikk újbóli alkalmazhatóságát illetően a „továbbra is fennálló veszélyt” egybemosta az „új veszély” fogalmával, ami számomra a fent hivatkozott indokokra tekintettel észszerűnek tűnik.

64. *Másrészt*, a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke egy másik lényeges kérdést illetően sem világos, amely véleményem szerint azt jelzi, hogy a Bizottság és NW értelmezése nem nyilvánvaló. Ha ugyanis elfogadjuk a jelen indítvány 52. pontjában említett azon előfeltevést, amely szerint a tagállamok az ezen kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt hat hónapos időtartam lejártát követően, bizonyos idő elteltével újból visszaállíthatják a határellenőrzést, az a fontos kérdés merül fel, hogy milyen hosszú ez az idő. Mivel az említett kódex ezt az időtartamot nem határozza meg – sőt még csak nem is említi –, a Bizottság és NW által javasolt értelmezés

³⁹ Vagy vegyük azt a migrációs válságra vonatkozó példát, amelyet a német kormány hozott fel a tárgyaláson. *Új* veszélyről beszélhetünk-e például akkor, ha a határt jogellenesen átlépő migránsoknak csupán a száma emelkedik? Ennek a számnak vajon jelentősen magasabbnak kell-e lennie, de az mikor lépi át azt a küszöböt, amelytől kezdődően jelentősen magasabbnak minősül? Talán 20%-ban határozható meg, vagy a jelentősen magasabb szám nem elegendő feltétel, hanem teljesen más jellegű veszélynek kell fennállnia? És mi történik akkor, ha a migránsok száma csökken, de egy új veszélyforrás jelenik meg, például ha a hírszerző szolgálatok jelentése szerint a migránsok között egyre növekszik a terrorizmussal gyanúsítható személyek száma?

⁴⁰ Ezzel kapcsolatban a Bizottság a tárgyaláson lényegében pontosította, hogy álláspontja szerint valamely veszély *újnak* való minősítése szempontjából az a döntő tényező, hogy az *jellegénél fogva* *újnak* minősül-e. Megjegyzem, hogy bár a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke bizonyosan lehetővé teszi (1) bekezdésének újbóli alkalmazását *jellegénél fogva új* veszély fennállása esetén (lásd e tekintetben a jelen indítvány 43. pontját), a Schengeni határellenőrzési kódex nem tartalmaz olyan elemet, amely alapján feltételezhető lenne, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazása szempontjából ez lenne a döntő szempont, amely egyébként számomra – a fenti 61. és 62. pontra tekintettel – önkényesnek és túlzottan megszorítóknak tűnik.

⁴¹ Lásd a 2017. december 28-i Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) és társai ügyben hozott 415291. sz. határozat 7. és 8. pontját, valamint a 2019. október 16-i, 425936. sz. ANAFE és Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), határozatot, amely a francia hatóságoknak a Belgiummal, Luxemburggal, Németországgal, a Svájci Konföderációval, Olaszországgal és Spanyolországgal közös szárazföldi határokon, valamint a légi és tengeri határokon történő határellenőrzésnek 2017 november 1-jétől 2018. április 30-ig és 2018 november 1-jétől 2019. április 30-ig történő visszaállításáról szóló határozataira vonatkozik.

elfogadása véleményem szerint jelentős joghézaghoz és jogbizonytalansághoz vezetne, ami azt az érvet erősíti, hogy a „továbbra is fennálló veszélyt” ugyanezen kódex 25. cikkének értelmezése szempontjából *jellegénél fogva új veszélyként* kell kezelni.

65. Bár úgy vélem, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az főszabály szerint lehetővé teszi (1) bekezdésének újbóli alkalmazását „továbbra is fennálló veszély” esetén, mindazonáltal úgy vélem, hogy amennyiben a szóban forgó komoly veszély lényegében hasonló a korábban fennálló komoly veszélyhez, az e kódex 25. cikkének (1) bekezdésében szereplő arányossági követelmény e tekintetben jelentős korlátozásokat von maga után, mivel az ilyen újbóli alkalmazásra vonatkozóan *különösen szigorú* feltételeket ír elő.

d) A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdése újbóli alkalmazása különösen szigorú kritériumokkal való behatárolásának szükségességéről

66. Emlékeztetek arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódexben foglalt valamennyi anyagi jogi feltételnek teljesülnie kell a 25. cikke (1) bekezdésének alkalmazásához, így újbóli alkalmazásához is. Ez azt feltételezi, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető *valódi, közvetlen és kellően komoly veszélyből* eredően *kivételes* helyzet áll fenn, valamint hogy a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépi túl a komoly veszély elhárításához *feltétlenül szükséges mértéket*, továbbá azt, hogy a határellenőrzés visszaállítására csak *végző megoldásként* kerül sor.⁴² E kódex 26. cikkének megfelelően az érintett tagállam megvizsgálja, hogy az ellenőrzés visszaállítása megfelelő megoldást nyújthat-e a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben, továbbá megvizsgálja az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát, amely vizsgálat során különösen azt veszi figyelembe, hogy a veszély milyen várható hatást gyakorolhat a közrendjére vagy a belső biztonságára, valamint hogy az ilyen intézkedés milyen várható hatást gyakorolhat a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására.

67. E tekintetben a francia kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a fent említett arányossági feltétel azt jelenti, hogy amennyiben a belső határellenőrzés meghosszabbítására irányuló intézkedés bevezetését valamely veszély tartós fennállása miatt tervezik, a megszerzett tapasztalat azt követeli meg, hogy az érintett tagállam még *tüzetesebben* vizsgálja meg az intézkedés szigorú értelemben vett arányosságát az ellenőrzés fenntartása feltétlen szükségességének igazolása érdekében. Másként fogalmazva, azon időszak tanulságait levonva, amely alatt az ellenőrzést már visszaállították, a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazását tervező tagállamnak – többek között a tárgykör konkrét, objektív és szakszerű elemzése alapján – magyarázatot kell adnia egyrészt arra, hogy az ellenőrzés fenntartása miért lenne *adekvát* intézkedés, kitérve annak értékelésére, hogy *a határellenőrzés visszaállítására vonatkozó eredeti intézkedés mennyire bizonyult hatékonynak*. Másrészt pontosítania kell, hogy miért az előbbi intézkedést tartja továbbra is a *szükséges* eszköznek, kifejtve azokat az okokat, amelyek miatt

⁴² Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint (22), (23) és (27) preambulumbekkezdése.

semmilyen más, az ellenőrzés fenntartásánál kevésbé megszorító intézkedés – mint például a rendőri ellenőrzés,⁴³ a hírszerzés, az uniós szintű, illetve a nemzetközi rendőrségi együttműködés – alkalmazását nem tartja elegendőnek.⁴⁴

68. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a meghozandó ítéletben pontosítsa ezt a fokozott arányossági feltételt.⁴⁵

69. A fent hivatkozott értelmezés azt vonja maga után, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének *továbbra is fennálló* veszély esetén történő újbóli alkalmazása jogszerűségének megítélése során meg kell vizsgálni, hogy a fent hivatkozott fokozott arányossági feltétel teljesül-e.⁴⁶ Amikor, ahogy a jelen ügyekben is, az újbóli alkalmazásra többször és sorozatban kerül sor, a fokozott arányossági feltétel minden egyes újbóli alkalmazással egyre szigorúbbá válik.

70. A fent említett anyagi jogi kritériumokon túl emlékeztetek még arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkét olyan *eljárási* rendelkezések is behatárolják, amelyek célja többek között annak biztosítása – a Bizottság által végzett ellenőrzés formájában –, hogy az anyagi jogi feltételek minden olyan esetben teljesüljenek, amikor valamely tagállam a határellenőrzést vissza kívánja állítani (vagy meghosszabbítani vagy újból bevezetni) a saját határain.⁴⁷

71. Így e kódex 27. cikkének megfelelően, mielőtt a tagállam ilyen intézkedés meghozataláról határozna, értesítenie kell a Bizottságot (és a többi tagállamot) a döntésének indokairól. Ezen értesítést követően a Bizottság (vagy bármely tagállam) véleményt „nyilváníthat”. Márpedig, ha a Bizottságnak aggályai vannak a belső határokon történő határellenőrzés tervezett

⁴³ E tekintetben emlékeztetek egyrészt arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontja értelmében a határellenőrzésnek a belső határokon való e kódex 22. cikke szerinti megszüntetése nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatásköröket, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású, és ez a határ menti területekre is érvényes. Másrészt az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 177. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek annak ellenőrzésére, hogy a területükön tartózkodó uniós polgárok rendelkeznek-e érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel.

⁴⁴ E tekintetben hangsúlyozom, hogy az emberek biztonságérzete semmiképpen nem elegendő indok a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdése (újbóli) alkalmazásának igazolásához. Hangsúlyozom továbbá, hogy általánosságban mindig lesznek a tagállamokat fenyegető veszélyek, így valamely veszély fennállása sem elegendő e kódex 25. cikke (1) bekezdésének (újbóli) alkalmazásához. Amint az a jelen indítvány 66. pontjából kitűnik, ezen rendelkezés (újbóli) alkalmazásához a tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető *valódi, közvetlen és kellően komoly veszély* fennállása szükséges, tehát jól körül határolt, kivételes esetekről van szó (lásd ebben az értelemben még: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet [C-808/18, EU:C:2020:1029, 214. pont, valamint az ott hivatkozott, az EUMSZ 72. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlat]).

⁴⁵ E fokozott arányossági feltétel ily módon lehetőséget ad arra, hogy különbséget lehessen tenni a határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (3) és (4) bekezdése alapján történő *meghosszabbítása* – amely az utóbbi bekezdésben előírt hat hónapos időtartamon belül engedélyezett – és az e kódex 25. cikke (1) bekezdésének *újbóli alkalmazása*. között E kérdést illetően tehát nem feltétlenül értek egyet az osztrák és a dán kormány által elfogadott értelmezéssel. Az utóbbi kormány szerint, mivel a veszély dinamikus és folyamatosan változó jelenség, a veszély több hónappal később elvégzett olyan újbóli értékelése, amely szerint tartósan fennáll a közrendet vagy a belső közbiztonságot fenyegető komoly veszély, olyan új veszélyt jelent, amely a 25. cikk (1) bekezdésének újbóli alkalmazását igazolhatja, *már csak azért is, mert azt más időpontban végezték el*. Az osztrák kormány hasonló érveket adott elő. Véleményem szerint ez az értelmezés veszélyezteti a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt maximális hat hónapos időtartam hatékony érvényesülését, következésképpen pedig az arányosság elvét, mivel úgy tűnik, hogy nem veszi kellően figyelembe az eredeti intézkedés hatékonyságát (lásd a jelen indítvány 67. pontját).

⁴⁶ Pontosítom, hogy a fent hivatkozott fokozott arányossági feltétel alkalmazása során nem zárható ki, hogy az ellenőrzéssel korábban szerzett tapasztalat irreleváns, vagy hogy jelentősége viszonylag csekély. Ez az eset áll fenn, ha a *továbbra is fennálló* veszély oly módon tér el a korábbi veszélytől, hogy a szerzett tapasztalatnak a gyakorlatban nincs lényeges jelentősége a veszély elleni küzdelemben.

⁴⁷ Lásd ebben az értelemben a Schengeni határellenőrzési kódex (23) preambulumbekkezdését.

visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően, erről véleményt *ad* ki. Ellentétben azzal, amit a Bizottság a tárgyaláson állított, úgy vélem, hogy ebből következően ilyen helyzetben ezen intézménynek nem lehetősége, hanem *kötelessége*, hogy véleményt adjon ki. Úgy vélem, hogy ez magából a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikke (4) bekezdésének a szövegéből következik, amely szerint a Bizottság a tagállami értesítésekkel kapcsolatban minden alkalommal „nyilváníthat” véleményt, míg e cikk második albekezdése úgy fogalmaz, hogy a Bizottság ilyen véleményt „ad ki”, amennyiben aggályai vannak a belső határokon történő határellenőrzés tervezett visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően. A kiad ige kijelentő módját ez esetben a rendelkezés kötelező jellegének kifejezésére használják,⁴⁸ ami lényegében e kódex (23) preambulumbekkezdéséből is kitűnik, amely rendelkezés szerint a belső határokon történő határellenőrzés tagállamok általi visszaállítását uniós szinten figyelemmel kell kísérni.

72. Továbbá, a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikkének megfelelően a Bizottság (vagy egy tagállam) által nyilvánított bármely véleményről konzultációt folytatnak annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, megszervezzék a tagállamok közötti kölcsönös együttműködést, valamint megvizsgálják, hogy az intézkedések arányban állnak-e a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására okot adó eseménnyel és a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyekkel. Ha ezt követően a Bizottságnak továbbra is kétségei vannak az ellenőrzés jogszerűségét illetően, az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt keresetet indíthat.

73. Összefoglalva, a Bizottság fontos szerepet játszik annak biztosításában, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdését az ott előírt összes feltételnek megfelelő módon alkalmazzák vagy alkalmazzák újból. Ezzel kapcsolatban megállapítom, hogy a jelen ügyekben a Bizottság vitatta az Osztrák Köztársaság által bevezetett ellenőrzések jogszerűségét. Márpedig a tárgyaláson megerősítette, hogy az Osztrák Köztársaság által részére megküldött értesítésekről ugyanakkor nem adott ki véleményt. Mivel a Bizottság a szóban forgó értesítéseket megalapozatlannak ítélte, sajnálatosnak tartom, hogy nem tett eleget az e kódex által ráruházott feladatának.⁴⁹

74. A fentiek összességére tekintettel, noha az általam javasolt értelmezés kétségkívül azt is maga után vonhatja, hogy az ellenőrzés időtartama bizonyos körülmények között túllépi a hat hónapos időtartamot, ezt ellensúlyozza egyrészt az arányosság elvének fokozott alkalmazása, másrészt pedig a Bizottság általi ellenőrzés, amely intézménynek alaposan meg kell vizsgálnia, hogy ez a feltétel teljesül-e minden olyan esetben, amikor a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének újbóli alkalmazását tervezik.

e) Véggövetkeztetés

75. A fentiek összessége alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) és (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy abban az esetben, ha az e cikk (4) bekezdésében rögzített hat hónapos időtartam lejártakor valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát továbbra is komoly veszély fenyegeti, e rendelkezésekkel nem ellentétes – a komoly veszély és a korábban fennálló komoly veszély közötti hasonlóság mértékétől függetlenül – e kódex 25. cikke (1) bekezdésének ezt követő újbóli alkalmazása, amennyiben az

⁴⁸ Lásd ebben az értelemben: 2020. március 3-i X (Európai elfogatóparancs – kettős büntethetőség) ítélet (C-717/18, EU:C:2020:142, 20. pont).

⁴⁹ Mindemellett hozzáfűzöm, hogy az a körülmény, hogy a Bizottság adott-e ki véleményt, vagy sem, nincs befolyással az ellenőrzés jogszerűségére, tehát a vélemény hiánya miatt az ellenőrzés nem válik automatikusan jogszerűvé.

említett kódexben előírt valamennyi – különösen az arányosságra vonatkozó – feltétel teljesül. E tekintetben az arányosság elve azt eredményezi, hogy amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély lényegében hasonló a korábban fennálló komoly veszélyhez, az érintett tagállamnak azon időszak alapján, amelynek során az ellenőrzést már alkalmazta, még tüzetesebben kell vizsgálnia az intézkedés szigorú értelemben vett arányosságát az ellenőrzés fenntartása szükségességének igazolása érdekében.

B. Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének és a Charta 45. cikkének értelmezéséről (a C-368/20. és a C-369/20. sz. ügyben másodikként előterjesztett kérdés, a C-369/20. sz. ügy harmadik kérdése)

76. Második kérdéseivel az előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében, valamint a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát úgy kell-e értelmezni, hogy az – a Szerződésekben és különösen a Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott feltételekkel és kivételekkel – magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot.

77. A kérdést előterjesztő bíróság konkrétan azt kívánja megtudni, hogy abban az esetben, ha e kódex rendelkezéseivel nem ellentétes a határellenőrzésnek az említett kódex 25. cikkének (4) bekezdésében rögzített hat hónapot meghaladó időtartamra történő ideiglenes visszaállítása, az ellenőrzés e visszaállítása mindazonáltal vezethet-e a fent említett rendelkezések megsértéséhez. Álláspontom szerint nem⁵⁰.

78. Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy *a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel* minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. A szabad mozgáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatban e rendelkezésben megfogalmazott fenntartás – a Charta 52. cikkének (2) bekezdésére figyelemmel – a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való jogot is korlátozza.

79. Így, még ha azt is feltételezzük, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében foglalt szabad mozgás magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, és hogy ennél fogva az ilyen ellenőrzés e szabadság akadályát képezi, e jog nem tekinthető feltétlennek.

80. Az e rendelkezésekben biztosított szabad mozgás bármiféle korlátozásának azonban indokoltnak és arányosnak kell lennie. Márpedig emlékeztetek arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének megfelelően a határellenőrzésnek a belső határokon történő ideiglenes visszaállítása csak végső esetben és kivételes körülmények között történhet. Ezenkívül e visszaállítást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély elhárításához *feltétlenül szükséges mértékre* kell korlátozni.⁵¹

⁵⁰ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben nem szerepel, hogy NW uniós polgár-e, de figyelemmel arra, hogy a feltett kérdések tárgya az uniós polgárookra vonatkozó rendelkezések, feltételezem, hogy ez a helyzet.

⁵¹ Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex (21)–(23) preambulumbekzdését, valamint a jelen indítvány A részében ismertetett elemzésemet.

81. E tényezőkre tekintettel úgy vélem, hogy amennyiben a határellenőrzés visszaállítása összhangban van a Schengeni határellenőrzési kódexszel, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében előírt szabad mozgáshoz való jog ilyen ellenőrzésből eredő esetleges korlátozását igazoltnak és arányosnak kell tekinteni, vagyis az nem ellentétes ez utóbbi rendelkezésekkel.

82. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésekre azt a választ adja, hogy amennyiben valamely tagállam a Schengeni határellenőrzési kódex követelményeinek megfelelően az uniós polgárokat a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonja, ezen ellenőrzés megfelel az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének, valamint a Charta 45. cikke (1) bekezdésének is.

83. Ebből egyébiránt az útlevel vagy a személyazonosító igazolvány bemutatására vonatkozó kötelezettség megsértése miatti szankció esetleges kiszabására vonatkozó harmadik kérdést illetően az következik, hogy az ilyen körülmények között nem ellentétes az uniós joggal.⁵²

V. Végkövetkeztetés

84. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

- 1) A 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. cikkének (1) és (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy abban az esetben, ha e rendelet 25. cikkének (4) bekezdésében rögzített hat hónapos időtartam lejártakor valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát továbbra is komoly veszély fenyegeti, e rendelkezésekkel nem ellentétes – a komoly veszély és a korábban fennálló komoly veszély közötti hasonlóság mértékétől függetlenül – e rendelet 25. cikke (1) bekezdésének ezt követő újbóli alkalmazása, amennyiben az említett rendeletben előírt valamennyi – különösen az arányosságra vonatkozó – feltétel teljesül. E tekintetben az arányosság elve azt eredményezi, hogy amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély lényegében hasonló a korábban fennálló komoly veszélyhez, az érintett tagállamnak azon időszak alapján, amelynek során az ellenőrzést már alkalmazta, még tüzetesebben kell vizsgálnia az intézkedés szigorú értelemben vett arányosságát az ellenőrzés fenntartása szükségességének igazolása érdekében.
- 2) Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely tagállam a 2016/1624 rendelettel módosított 2016/399 rendelet követelményeinek megfelelően az uniós polgárokat a belső határokon személyellenőrzés alá vonja, ezen ellenőrzés megfelel e rendelkezéseknek is, és adott esetben szankcionálható.

⁵² Lásd ebben az értelemben: 2018. december 13-i Touring Tours und Travel és Sociedad de transportes ítélet (C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 72. pont).