Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 6 октомври 2021 година [1]

Съединени дела C-368/20 и C-369/20

NW
срещу
Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)
и
NW
срещу
Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

(Преюдициално запитване, отправено от Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Кодекс на шенгенските граници — Регламент (ЕС) 2016/399 — Член 25 — Временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници — Национална нормативна уредба, предвиждаща няколко последователни периода на контрол — Пропорционалност — Член 72 ДФЕС — Свободно движение на хора — Член 4, параграф 2 ДЕС“

I. Въведение

1. Член 3, параграф 2 ДЕС гласи, че Съюзът „предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“. В настоящите дела Съдът по същество трябва да се произнесе по произтичащия от тази разпоредба деликатен баланс между свободата на гражданите на Съюза да се движат в пространство без вътрешни граници и поддържането на сигурността в това пространство.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

2. По-специално, настоящите дела се отнасят конкретно до тълкуването на член 25 от Кодекса на шенгенските граници[2]. Тази разпоредба представлява изключение от общия принцип на този кодекс, според който вътрешните граници могат да се преминават, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство[3]. В това отношение параграф 1 от този член разрешава на държавите членки при извънредни обстоятелства, когато са изправени пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, да въведат повторно временен граничен контрол на вътрешните граници при предвидените в него условия. Първото изречение на параграф 4 от посочения член предвижда в такъв случай максимална продължителност от шест месеца за повторно въведения контрол.

3. В настоящите дела Съдът по същество трябва да отговори на въпроса дали член 25 от Кодекса на шенгенските граници допуска параграф 1 от него да се приложи повторно, ако след изтичането на срока от шест месеца по параграф 4 от този член, държава членка продължава да е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

4. Този въпрос се поставя в контекста на повторното въвеждане от Република Австрия на граничен контрол между тази държава членка и Република Словения на основание член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници. Считайки по същество, че е изправена пред *трайни* сериозни заплахи, Република Австрия няколко пъти поред въвежда повторно граничен контрол по силата на тази разпоредба, всеки път за срок от шест месеца. Отбелязвам впрочем, че поставеният въпрос се вписва в по-широк контекст. Всъщност няколко други държави членки години наред въвеждат повторно граничен контрол на вътрешните си граници, прилагайки същата разпоредба няколко пъти поред на сходни основания[4].

5. В края на изложението си ще обясня защо според мен член 25 от Кодекса на шенгенските граници по принцип допуска параграф 1 от него да се приложи повторно, ако след изтичането на срока от шест месеца по параграф 4 от този член държава членка продължава да е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. Считам обаче, че когато по същество е налице продължаване на предходната сериозна заплаха, принципът на пропорционалност налага при такова повторно прилагане да се спазват особено строги критерии, които ще представя.

[2] Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г. (ОВ L 251, 2016 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“).

[3] Член 22 от Кодекса на шенгенските граници.

[4] Доколкото знам, става въпрос най-малкото за Федерална република Германия, Кралство Дания, Кралство Швеция и Френската република, които са и заинтересовани страни по настоящите дела (вж. в това отношение списъка на нотификациите, достъпен на следния адрес https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

II. Правна уредба

A. Кодексът на шенгенските граници

6. Член 25 от Кодекса на шенгенските граници е озаглавен „Обща рамка за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и предвижда:

„1. В случай че в пространството без граничен контрол на вътрешните граници съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка, тази държава членка може по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни. Обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не излизат извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха.

2. Граничен контрол на вътрешните граници се въвежда повторно само като крайна мярка и в съответствие с членове 27, 28 и 29. Критериите, посочени съответно в членове 26 и 30, се вземат предвид във всеки случай, когато се предвижда вземане на решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно съответно член 27, 28 или 29.

3. В случай че сериозната заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност в съответната държава членка продължава след изтичане на срока, предвиден в параграф 1 от настоящия член, същата държава членка може да удължи прилагането на граничен контрол на вътрешните си граници при спазване на критериите, посочени в член 26, и в съответствие с член 27, на същите основания като посочените в параграф 1 от настоящия член и като се вземат предвид всички нови елементи, за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани.

4. Общата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, включително всякакви удължавания, предвидени в параграф 3 от настоящия член, не надхвърля шест месеца. При извънредни обстоятелства, съгласно посоченото в член 29, общата продължителност може да бъде удължена до максималния срок от две години, в съответствие с параграф 1 от същия член“.

7. Член 26 от този кодекс е озаглавен „Критерии за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и предвижда:

„Когато дадена държава членка взема като крайна мярка решение за временно повторно въвеждане на граничен контрол на една или повече от своите вътрешни граници или на участъци от тях или решение за удължаване на това повторно въвеждане в съответствие с член 25 или член 28, параграф 1, тази държава членка прави оценка на степента, в която с тази мярка има вероятност по адекватен начин да бъде отстранена заплахата за

обществения ред или вътрешната сигурност, и прави оценка на пропорционалността на мярката спрямо тази заплаха. При извършването на тази оценка държавата членка взема предвид по-специално следното:

а) вероятните последици от евентуалната заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност, включително след терористични инциденти или заплахи, включително от страна на организираната престъпност;

б) вероятните последици от тази мярка за свободното движение на хора в пространството без граничен контрол на вътрешните граници“.

8. Член 27 от посочения кодекс е озаглавен „Процедура за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25“ и гласи:

„1. Когато дадена държава членка планира повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25, тя нотифицира останалите държави членки и Комисията най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане или в по-кратък срок, ако обстоятелствата, породили необходимостта от това повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, станат известни по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане. За тази цел държавата членка предоставя следната информация:

а) основанията за предложеното повторно въвеждане, включително всички имащи отношение данни, с които подробно се описват събитията, съставляващи сериозна заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност;

б) обхвата на предложеното повторно въвеждане, като се посочва в кой участък или в кои участъци от вътрешните граници ще бъде повторно въведен граничен контрол;

в) наименованията на определените гранични контролно-пропускателни пунктове;

г) датата и продължителността на планираното повторно въвеждане;

д) според случая, мерките, които ще се предприемат от останалите държави членки.

Нотификацията по първа алинея може да бъде направена и съвместно от две или повече държави членки.

При необходимост Комисията може да изиска допълнителна информация от съответната държава членка или държави членки.

2. Посочената в параграф 1 информация се предоставя на Европейския парламент и Съвета едновременно с нотификацията ѝ на останалите държави членки и на Комисията съгласно същия параграф.

[…]

4. След нотификацията от държава членка съгласно параграф 1 и с оглед на консултациите, предвидени в параграф 5, Комисията или която и да е друга държава членка може да приеме становище, без да се засяга член 72 от ДФЕС.

Ако въз основа на съдържащата се в нотификацията информация или на друга получена от нея допълнителна информация Комисията постави под въпрос необходимостта или пропорционалността на планираното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници или ако прецени, че е подходящо да се проведе консултация по някои аспекти на нотификацията, Комисията представя становище за това.

5. Информацията, посочена в параграф 1, както и всяко становище на Комисията или на държава членка по параграф 4 са предмет на консултации, включително, когато е уместно, на съвместни заседания, между държавата членка, която планира да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници, останалите държави членки, особено пряко засегнатите от такива мерки, и Комисията с оглед организирането по целесъобразност на съвместно сътрудничество между държавите членки и разглеждането на пропорционалността на мерките спрямо събитията, които водят до повторното въвеждане на граничен контрол, и заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност.

6. Консултациите, посочени в параграф 5, се провеждат най-малко десет дни преди датата на планираното повторно въвеждане на граничен контрол“.

Б. Австрийското право

1. PassG

9. Член 2, параграф 1 от Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (Федерален закон за издаване на задгранични паспорти на австрийските граждани (Закон за задграничните паспорти от 1992 г.), наричан по-нататък „PassG“) предвижда:

„Освен ако в международна конвенция или обичайно право не е предвидено друго, австрийските граждани (гражданите) трябва да разполагат с валиден пътен документ (паспорт или заместващ го документ), за да влязат на територията на Република Австрия и за да я напуснат“.

10. Член 24, параграф 1 от този закон гласи:

„Всяко лице, което

1) влезе на територията на страната или я напусне незаконно (член 2),

[…]

извършва административно нарушение — освен ако деянието не съставлява престъпление — което се наказва с глоба до 2 180 EUR или с лишаване от свобода до шест седмици. При повторно нарушение и наличие на утежняващи вината обстоятелства глобите и наказанията лишаване от свобода са кумулативни“.

2. GrekoG

11. Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz — GrekoG) (Федерален закон относно граничния контрол на лицата при преминаване на границата (закон за граничния контрол, наричан по-нататък „GrekoG“) предвижда в член 10, озаглавен „Преминаване на границата“:

„1. Освен ако в международна конвенция или обичайно право не е предвидено друго, външната граница се преминава само на гранично-пропускателните пунктове.

2. Вътрешната граница може да се преминава на всяко място. Когато обаче опазването на спокойствието, обществения ред и обществената сигурност налага това, федералният министър на вътрешните работи е оправомощен, в рамките на ограниченията на международните договори, да издаде постановление, с което да разпореди за известен период от време преминаването на някои участъци от вътрешната граница да става само през гранично-пропускателни пунктове.

[…]“.

12. Член 11 от този закон е озаглавен „Задължение за граничен контрол“ и гласи:

„1. При преминаването на границата на гранично-пропускателни пунктове […] заинтересованото лице е задължено да мине през граничен контрол (задължение за граничен контрол).

2. С изключение на случаите по член 10, параграфи 2 и 3, при преминаването на вътрешната граница не се налага задължение за граничен контрол.

[…]“.

13. Член 12 от посочения закон е озаглавен „Изпълнение на граничния контрол“ и параграф 1 от него предвижда:

„Граничният контрол се извършва от компетентния орган. Когато изпълнението му предполага упражняване на пряко правомощие за издаване на задължителни разпореждания и за принуда от страна на административния орган, то е запазено за органите на силите на реда и за генерална дирекция на полицията (член 12b). […]“.

14. Член 12a от същия закон е озаглавен „Правомощия на органите на силите на реда“ и гласи в параграф 1:

„Органите на силите на реда са оправомощени да подложат дадено лице на граничен контрол, ако има основания да се счита, че това лице подлежи на задължение за граничен контрол […]“.

3. Постановление № 114/2019

15. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Постановление на федералния министър на вътрешните работи за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници) от 9 май 2019 г. (BGBl. II, № 114/2019, наричано по-нататък „Постановление № 114/2019“) има следния текст:

„На основание член 10, параграф 2 от Закона за граничния контрол (GrekoG) разпореждам:

Член 1. С цел опазване на спокойствието, обществения ред и обществената сигурност между 00,00 часа на 13 май 2019 г. и 24,00 часа на 13 ноември 2019 г. вътрешните сухопътни граници с Република Словения и с Унгария се преминават само на гранично-пропускателни пунктове.

Член 2. Настоящото постановление спира да се прилага от полунощ на 13 ноември 2019 г.“.

III. Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

A. Дело C-369/20

16. На 29 август 2019 г., идвайки от Словения, NW е пожелал да влезе на австрийска територия през гранично-пропускателния пункт Шпилфелд.

17. Приканен от инспектор CO да представи паспорта си, NW пита дали става въпрос за гранична проверка или за контрол на самоличността. Тъй като инспектор CO отговаря, че става въпрос за гранична проверка, жалбоподателят се идентифицира, като представя свидетелството си за правоуправление на моторно превозно средство, тъй като счита, че към тази дата граничният контрол противоречи на правото на Съюза. Жалбоподателят не представя искания документ, въпреки че инспектор CO неколкократно го приканва да направи това и го уведомява, че нарушава PassG. Поради това инспектор CO слага край на административното действие и уведомява жалбоподателя, че предстои да му бъде наложено административно наказание.

18. С решение за административно наказание от 7 ноември 2019 г. NW е обявен за виновен, че при влизането си на територията на Република Австрия е преминал австрийската граница, без да разполага с валиден пътен документ. С това жалбоподателят нарушил член 2, параграф 1 от PassG, поради което му е наложена глоба в размер на 36 EUR на основание член 24, параграф 1 от този закон. Деянията, в които е упрекван жалбоподателят, са доведени до знанието на властите посредством оплакване на полицейските служители в Landespolizeidirektion Steiermark (Главна дирекция на полицията Щирия, Австрия) на 6 септември 2019 г. След това, с акт за установяване на нарушение от 9 септември 2019 г. жалбоподателят е признат за виновен за нарушение на член 2, параграф 1 от посочения закон. В подадената на 23 септември 2019 г. жалба по административен ред срещу акта за установяване на нарушение жалбоподателят изтъква, че незаконосъобразността на извършената гранична проверка — доколкото дял III от Кодекса на шенгенските граници не давал никакво правно основание за разглежданото административно действие — както и административното действие и актът за

установяване на нарушение накърнявали правото на свободно движение, признато му с разпоредбите на член 21, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 22 от Кодекса на шенгенските граници.

19. Запитващата юрисдикция посочва, че Република Австрия въвежда повторно граничен контрол с Република Словения през септември 2015 г. От 16 септември 2015 г. до 10 май 2016 г. основание за този контрол в правото на Съюза е най-напред член 29 от Кодекса на шенгенските граници (Регламент (ЕО) № 562/2006)[5], а след това член 25, параграф 2 от този кодекс[6]. По-нататък, между 11 май 2016 г. и 11 ноември 2017 г., удължаването на граничния контрол се основава на три решения за изпълнение на Съвета, приети на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници.

20. Тъй като след 11 ноември 2017 г. Европейската комисия не е изпратила на Съвета ново предложение за удължаване на граничния контрол на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници, според запитващата юрисдикция след тази дата удължаването му в Австрия може да се основава само на член 25, параграф 1 от този кодекс.

21. На 12 октомври 2017 г. Република Австрия уведомява Комисията за удължаването на граничния контрол за нов период от шест месеца, от 11 ноември 2017 г. до 11 май 2018 г.[7]. След това граничният контрол е удължен с още шест месеца от 11 май 2018 г. до 11 ноември 2018 г.[8], после от 12 ноември 2018 г. до 12 май 2019 г.[9], и накрая от 13 май 2019 г. до 13 ноември 2019 г. Последният период на удължаване, през който NW е подложен на граничен контрол, се основава на Постановление № 114/2019.

22. Според запитващата юрисдикция подходът на Република Австрия, състоящ се в приемането на редица последователни национални постановления, води до кумулиране на периоди, чиято продължителност надхвърля максималния срок от шест месеца, предвиден в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници. Запитващата юрисдикция счита, че тази непрекъсната последователност на министерски постановления представлява кумулиране на периоди от по шест месеца. Член 25, параграф 4 от този кодекс обаче не допускал такова кумулиране и дори да се предположи, че е допустимо, това кумулиране в случая водело до заобикаляне на предвидения в тази разпоредба срок от две години.

[5] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5), последно изменен с Регламент (ЕС) № 1051/2013 от 22 октомври 2013 г. (ОВ L 295, 2013 г., стр. 1). При все това отбелязвам, че съгласно предоставените от австрийското правителство и от Комисията данни не става въпрос за член 29 от Регламент № 562/2006, а за член 25 от този регламент, който съответства на член 28 от Кодекса на шенгенските граници.

[6] При все това отбелязвам, че съгласно предоставените от австрийското правителство и от Комисията данни не става въпрос за член 25, параграф 2 от Регламент № 562/2006, а за член 23 от този регламент, който съответства на член 25 от Кодекса на шенгенските граници.

[7] Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzenn (Постановление на федералния министър на вътрешните работи за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, BGBl. II, 98/2018).

[8] Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzenn (Постановление на федералния министър на вътрешните работи за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, BGBl. II, 274/2018).

[9] Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzenn (Постановление на федералния министър на вътрешните работи за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, BGBl. II, 114/2019).

23. При тези обстоятелства Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли правото на Съюза национална правна уредба, с която чрез редица последователни национални постановления се кумулира удължаването на срока и по този начин се създава възможност за повторно въвеждане на граничен контрол над времевите ограничения от две години, предвидени в членове 25 и 29 от [Кодекса на шенгенските граници] и без съответно решение за изпълнение на Съвета на Европейския съюз съгласно член 29 от [от този кодекс]?

2) Трябва ли правото на свободно движение на гражданите на Съюза, прогласено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз [10], особено с оглед на принципа за недопускане на проверка на лица по вътрешните граници, закрепен в член 22 от [посочения кодекс], да се тълкува в смисъл, че това право обхваща правото на лицата да не бъдат контролирани на вътрешните граници, освен при условията и изключенията, установени в Договорите и по-специално в [същия кодекс]?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Трябва ли член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от [Хартата] да се тълкуват с оглед на полезното действие на правото на свободно движение в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба, която под страх от налагане на административна санкция задължава дадено лице да представи паспорт или лична карта при влизане през вътрешните граници и когато специфичният контрол на вътрешните граници противоречи на разпоредбите на правото на Съюза?“.

Б. Дело C-368/20

24. На 16 ноември 2019 г. при влизане с лек автомобил от Словения на австрийска територия през граничния контролно-пропускателен пункт на магистрала Шпилфелд NW е подложен на гранична проверка на основание член 12a, параграф 1 от GrekoG. Органът за граничен контрол приканва NW да се идентифицира, като представи паспорт или лична карта.

25. На 19 декември 2019 г. NW оспорва по съдебен ред този контрол.

26. С оглед по-специално на съображенията, изложени в точки 19—22 от настоящото заключение, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли правото на Съюза национална правна уредба, с която чрез редица последователни национални постановления се кумулира удължаването на срока и по този начин се създава възможност за повторно въвеждане на граничен контрол над времевите ограничения от две години, предвидени в членове 25 и 29 от [Кодекса на шенгенските граници] и без съответно решение за изпълнение на [Съвета] съгласно член 29 от [от този кодекс]?

[10] Наричана по-нататък „Хартата“.

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Трябва ли правото на свободно движение на гражданите на Съюза, прогласено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от [Хартата], особено с оглед на принципа за недопускане на проверка на лица по вътрешните граници, закрепен в член 22 от [посочения кодекс], да се тълкува в смисъл, че това право обхваща правото на лицата да не бъдат контролирани на вътрешните граници, освен при условията и изключенията, установени в Договорите, и по-специално в [същия кодекс]?“.

B. Производството пред Съда

27. Преюдициалните запитвания по дела C-368/20 и C-369/20 с дата 23 юли 2020 г. са заведени в секретариата на Съда на 5 август 2020 г. Писмени становища представят NW, австрийското, датското, германското, френското и шведското правителство, както и Европейската комисия. Същите страни и заинтересовани лица, с изключение на шведското правителство, участват в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 15 юни 2021 г.

IV. Анализ

A. По тълкуването на член 25 от Кодекса на шенгенските граници (първи въпроси по дела C-368/20 и C-369/20)

28. С първите си преюдициални въпроси запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали правото на Съюза допуска държава членка да въведе повторно чрез редица последователни национални постановления граничен контрол над времевите ограничения, предвидени в членове 25 и 29 от Кодекса на шенгенските граници.

29. С тези въпроси запитващата юрисдикция иска по-конкретно да се установи дали двата спорни гранични контрола в делата по главните производства, извършени на границата между Австрия и Словения през 2019 г., са в съответствие с правото на Съюза с оглед максималния срок за повторното въвеждане на такъв контрол, предвиден от Кодекса на шенгенските граници [11]. За тази цел тя по същество иска от Съда да изясни, от една страна, кое е релевантното максимално ограничение за повторното въвеждане на такъв контрол, и от друга страна, дали правото на Съюза допуска повторното въвеждане на контрол, надхвърлящ това ограничение [12]. Ще разгледам тези проблематики последователно в следващите два раздела.

[11] Запитващата юрисдикция посочва като правно основание в австрийското право относно граничния контрол през съответния период Постановление № 114/2019 (вж. т. 21 и 26 от настоящото заключение). Според предоставената от тази юрисдикция информация това постановление е било в сила само до 13 ноември 2019 г., от което следва, че втората спорна проверка, тоест тази от 16 ноември 2019 г., е била извършена след тази дата. В преюдициалните запитвания не се посочва дали срокът на прилагане на това постановление е удължен, но с оглед на преюдициалните въпроси, които са поставени във връзка с втората проверка, приемам, че това е така.

[12] Вж. в това отношение обяснението на запитващата юрисдикция, цитирано в точка 22 от настоящото заключение.

1. Релевантната в случая максимална продължителност за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници

30. По същество Кодексът на шенгенските граници съдържа три изключения от общото правило за премахване на граничния контрол, закрепено в член 22 от него. За всяко от тези три изключения този кодекс предвижда различна максимална продължителност.

31. Първото изключение, за което става дума в член 25, параграф 1 от посочения кодекс, предполага наличието на *предвидима* сериозна заплаха [13] за обществения ред или вътрешната сигурност в една (или повече) държава(и) членка(и), а второто изключение, предвидено в член 28 от същия кодекс, се отнася до ситуация на *непредвидима* сериозна заплаха [14] за обществения ред или вътрешната сигурност в една (или повече) държава(и) членка(и), която изисква предприемането на незабавни действия. Третото изключение е предвидено в член 29 от Кодекса на шенгенските граници и може да се прилага само при *извънредни обстоятелства*, когато цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е застрашено поради трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници. Прилагането на последното изключение изисква процедура, включваща препоръка на Съвета по предложение на Комисията, каквато не се налага за прилагането на останалите изключения.

32. Релевантното в случая изключение е първото, тъй като двете спорни проверки, разглеждани в главните производства, са извършени на основание член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници [15].

33. Що се отнася до периода, през който това изключение може да се прилага, в член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници е определен срок от 30 дни, освен ако предполагаемият период на сериозната заплаха не надхвърля 30 дни. Член 25, параграф 3 от този кодекс впрочем разрешава удължавания за срок от не повече от 30 дни. Накрая, член 25, параграф 4 от посочения кодекс предвижда *максимална обща продължителност*, или по-точно два такива срока. От една страна, в първа алинея той предвижда продължителност от шест месеца. От друга страна, предвижда продължителност от две години при извънредните обстоятелства, посочени в член 29 от същия кодекс.

34. Следователно член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници предвижда два срока с различни обща продължителност при повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. В това отношение считам, подобно на запитващата юрисдикция,

[13] Според Комисията една сериозна заплаха е *предвидима*, когато събитието, което поражда необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, е предвидимо, като например големи спортни събития, политически демонстрации и политически срещи на високо равнище (вж. съобщението ѝ до Парламента, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, „Управление на Шенгенското пространство — укрепване на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“ от 16 септември 2011 г. (COM(2011) 561 окончателен). Безспорно е обаче, че позоваване на член 25 от Кодекса на шенгенските граници може да се прави и с цел противодействие на други видове предвидими заплахи, включително някои миграционни движения и терористични заплахи.

[14] Сериозната заплаха е *непредвидима*, когато събитията, които пораждат необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, са непредвидими по своето естество. Такъв например е случаят при терористични нападения или други големи престъпни деяния, когато е необходимо да се предприемат всички възможни мерки, за да се гарантира бързото задържане на извършителите на въпросните действия (вж. Съобщение на Комисията до Парламента, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, „Управление на Шенгенското пространство — укрепване на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“ от 16 септември 2011 г. (COM(2011) 561 окончателен).

[15] Вж. в това отношение точки 20, 21 и 26 от настоящото заключение.

че релевантната максимална продължителност в случая е тази от шест месеца, предвидена в член 25, параграф 4, първа алинея от посочения кодекс, а не тази от две години, посочена във втората алинея от този член.

35. Всъщност член 25, параграф 4, втора алинея от Кодекса на шенгенските граници препраща към третото изключение по член 29, параграф 1 от този кодекс, което е свързано с вече посочените в точка 31 от настоящото заключение извънредни обстоятелства. Последният член изисква прилагането на процедура, включваща приемането на препоръка на Съвета по предложение на Комисията. В това отношение считам, че съгласно член 25, параграф 4, втора алинея от посочения кодекс и препратката към член 29, параграф 1 от същия, когато липсва такава препоръка на Съвета, приета по силата на член 29 от Кодекса на шенгенските граници, не са налице извънредни обстоятелства по смисъла на тази разпоредба, които биха могли да обосноват максимална продължителност на повторно въвеждане на граничен контрол, стигаща до две години чрез „кумулиране“ на шестмесечни периоди на граничен контрол, основани на член 25, параграф 4 от този кодекс [16].

36. При положение че в случая контролът, обосновал спорните проверки, е въведен повторно по силата на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, а не по препоръка на Съвета, приета на основание член 29 от този кодекс, релевантна за преценката на законосъобразността на контрола, обосновал спорните проверки, е предвидената в член 25, параграф 4, първо изречение от посочения кодекс максимална продължителност от шест месеца.

37. С оглед на факта, че както беше посочено във въведението на настоящото заключение, към момента на спорните проверки Република Австрия вече няколко пъти поред въвежда повторно граничен контрол по силата на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, всеки път за срок от шест месеца [17], релевантният въпрос, който се поставя в случая, е дали правото на Съюза допуска повторното въвеждане на граничен контрол за срок, надхвърлящ максималната продължителност от шест месеца по член 25, параграф 4, първо изречение от този кодекс [18].

[16] Следователно, противно на поддържаното от германското правителство, това не са два различни срока от по две години, предвидени съответно в член 25, параграф 4, втора алинея и в член 29, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, а една и съща максимална продължителност от две години, която се прилага само при извънредни обстоятелства по смисъла на член 29 от този кодекс. Всъщност, както обясних в точка 31 от настоящото заключение, повторното въвеждане на контрол въз основа на член 29 от посочения кодекс изисква специална процедура, включваща препоръка на Съвета по предложение на Комисията, тъй като тази разпоредба предполага наличието на извънредни обстоятелства, когато *цялостното функциониране* на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е застрашено поради трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола *на външните граници*. Ако се приеме, че по силата на член 25, параграф 4, второ изречение от същия кодекс държава членка може да задейства самостоятелно максималната продължителност от две години, това би било заобикаляне на специалната процедура по член 29 от Кодекса на шенгенските граници, която се отнася до извънредните обстоятелства.

[17] По-конкретно от обстоятелствата в делата по главните производства следва, че преди повторното въвеждане на контрола, който представлява основанието за първата спорна проверка, Република Австрия вече три пъти поред е въвеждала контрол за срок от шест месеца на основание същия този член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници. Колкото до контрола, обосноваващ втората спорна проверка, следователно тази разпоредба е използвана за пети пореден път като правно основание за въвеждането му (вж. в този смисъл точки 20, 21 и 26 от настоящото заключение).

[18] Извън този въпрос някои от заинтересованите страни по настоящите дела се произнасят и по въпроса дали Кодексът на шенгенските граници допуска държава членка да кумулира *различните максимални срокове*, предвидени с различните изключения по членове 25—30 от този кодекс. Така от обстоятелствата по главните производства е видно, че към момента на спорните проверки Република Австрия вече почти четири години въвежда повторно граничен контрол на границата си с Република Словения, като се основава *на различни разпоредби* от посочения кодекс, а именно, в хронологичен ред, по същество на членове 28, 25 и 29, и накрая, отново на член 25. С оглед на тълкуването, което предлагам на член 25, параграф 1 от същия кодекс, не считам, че е необходимо произнасяне по този въпрос, за да се даде полезен отговор на преюдициалните въпроси.

2. Допуска ли правото на Съюза повторното въвеждане на граничен контрол за срок, надхвърлящ срока от шест месеца по член 25, параграф 4, първо изречение от Кодекса на шенгенските граници?

38. За да се отговори на посочения по-горе въпрос, следва, на първо място, да се тълкува Кодексът на шенгенските граници, и по-специално член 25 от него, за да се установи дали той допуска временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, надхвърлящ срока от шест месеца.

а) Предварителни съображения

39. Безспорно е, че предвиденият в член 25, параграф 4 максимален срок от шест месеца сам по себе си е ясен. Според мен обаче, противно на поддържаното от NW, от това не може да се направи извод, че тази разпоредба не допуска никакво повторно въвеждане на контрол, надхвърлящ този срок.

40. Всъщност, подобно на всички останали заинтересовани страни, считам, че от съвместния прочит на член 25, параграфи 1—4 от Кодекса на шенгенските граници ясно следва, че този член позволява, поне *в известна степен*, повторно прилагане на член 25, параграф 1 от този кодекс, а оттам и ново изчисляване на максималния срок от шест месеца по член 25, параграф 4 от посочения кодекс, което на практика води до надхвърлянето на този срок.

41. Това произтича по-специално от факта, че срокът от шест месеца по член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници се прилага за *една и съща* точно определена сериозна заплаха — извод, който се извежда, от една страна, от използването на определителния член „-та“ и на показателното местоимение „тази“ съответно в член 25, параграф 1 и в член 26, първа алинея от Кодекса на шенгенските граници, при обозначаването на конкретната заплаха, която обосновава временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници [19] и евентуалното удължаване на този контрол [20]. От друга страна, както условията, които се изискват за повторното въвеждане на временен контрол, така и процедурите, предвидени за такова повторно въвеждане, предполагат съответната заплаха да бъде точно дефинирана. Така, когато държавите членки планират повторно въвеждане или удължаване на граничния контрол на вътрешните граници, те са длъжни да нотифицират останалите държави членки и Комисията за това и да им предоставят точните основания за повторното въвеждане, включително *всички имащи отношение данни, с които подробно се описват събитията*, съставляващи сериозна заплаха за техния обществен ред или вътрешна сигурност [21], за да могат Комисията и държавите членки да приемат становище относно законността на контрола.

42. Според мен от това следва, че ако държава членка, въвела повторно граничен контрол на вътрешните граници по силата на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, е изправена, в края на максималния срок от шест месеца по член 25, параграф 4, първо изречение от този кодекс, пред друга сериозна заплаха, която би могла да се

[19] Вж. член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници („[…] предполагаемия период на *сериозната заплаха* […] в отговор на *сериозната заплаха*“) и член 26, първа алинея от този кодекс („прави оценка на пропорционалността на мярката спрямо *тази заплаха*“) (курсивът е мой).

[20] Вж. член 25, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници („[в] случай че *сериозната заплаха* […] продължава“) (курсивът е мой).

[21] Вж. в този смисъл член 27, параграф 1, буква а) и член 28, параграф 1.

определи като *нова* сериозна заплаха, следва, че тази държава членка може да приложи отново тази разпоредба, стига да са изпълнени изискваните условия и процедури, за да въведе повторно граничния контрол на вътрешните граници в отговор на тази *нова* сериозна заплаха.

43. В този контекст ми се струва полезно да се направи разграничение между две различни положения. От една страна е положението, при което след изтичането на срока от шест месеца за повторно въвеждане на граничен контрол в отговор на сериозна заплаха, съответната държава членка бива изправена пред *съществено нова* сериозна заплаха. Например може да става въпрос, първо, за терористична заплаха, а след това за миграционна такава или за здравна криза. В този случай според мен няма съмнение, както личи от точки 40—42 от настоящото заключение, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници позволява повторно прилагане на параграф 1 от него, каквото впрочем е и становището на всички заинтересовани страни, с изключение на NW.

44. От друга страна е положението, при което след изтичането на срока от шест месеца, по време на който е бил повторно въведен граничен контрол в отговор на сериозна заплаха, тази заплаха продължава да е налице, превръщайки се в онова, което може да се нарече *подновена* заплаха [22].

45. В настоящия случай според мен обстоятелствата по споровете в главните производства попадат в тази втора категория. Така от преписката, с която разполага Съдът, изглежда, следва, че периодът на повторното въвеждане на контрола, който представлява основанието за двете спорни проверки, е обоснован с наличието на трайни заплахи [23]. Следователно основният въпрос в случая е дали в такава хипотеза член 25 от Кодекса на шенгенските граници допуска ново прилагане на параграф 1 от него няколко пъти поред.

46. Относно положението при *подновена* заплаха Комисията и NW по същество изтъкват, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници напълно ясно не допуска повторно прилагане на параграф 1 от него, което следвало по-специално от текста и от генезиса му.

47. Що се отнася, най-напред, до неговия текст, доколкото член 25, параграф 4, първо изречение от Кодекса на шенгенските граници предвижда максимален срок от шест месеца за повторното въвеждане на гранични проверки за *една и съща* сериозна заплаха [24], от това трябвало да се заключи, че този максимален срок е абсолютен, поради което след изтичането му тази заплаха не може да обоснове ново прилагане на член 25, параграф 1 от

[22] Както ще обясня в точка 63 от настоящото заключение, Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) се е произнесъл по въпрос, сходен на преюдициалните въпроси, разглеждани в настоящите дела. В това отношение отбелязвам, че тълкувайки член 25 от Кодекса на шенгенските граници, той прави подобно разграничение между „нова заплаха“ и „подновена заплаха“, което съгласно моето разбиране на тези термини по същество съответства на разграничението между *съществено нова* заплаха и *подновена* заплаха в настоящото заключение.

[23] Отбелязвам, че съдържанието на нотификациите на Република Австрия до Комисията, изпратени съгласно член 27 от Кодекса на шенгенските граници и обосноваващи контрола, не е описано в преюдициалните запитвания. Посочените нотификации обаче са представени от Комисията. В това отношение, без да е необходимо произнасяне по законосъобразността на целия период, през който Република Австрия въвежда повторно граничен контрол, достатъчно е да се констатира, че що се отнася до законосъобразността на контрола, представляващ основанието за спорните проверки, е видно от нотификацията от 8 април 2019 г. относно контрола през шестмесечния период между 13 май 2019 г. и 12 ноември 2019 г., през който е извършен първият спорен контрол, че този контрол е мотивиран по-специално с *миграционните движения към Европа и вторичните такива, скритата терористична заплаха в целия Съюз*, както и с *последните събития в района на Западните Балкани*. Впрочем същите основания са изтъкнати и в нотификацията от 10 октомври 2019 г., която се отнася до предходния шестмесечен период на контрол. Освен това, както личи от нотификацията от 10 октомври 2018 г., отнасяща се до периода на контрол от 13 ноември 2019 г. до 12 май 2020 г., през който е извършена втората спорна проверка, основанията за този контрол също са сходни (*миграционните движения към Европа* и *вторичните движения*).

[24] Вж. точка 41 от настоящото заключение.

този кодекс, дори същата да продължава да е налице след края на този период. В противен случай максималният срок, предвиден в член 25, параграф 4, първо изречение от посочения кодекс, би изглеждал излишен [25].

48. По-нататък, генезисът на правилата относно максималните срокове трябвало да се разглежда в същия смисъл. Всъщност първият Кодекс на шенгенските граници, тоест Регламент № 562/2006, не включвал максимални срокове за повторното въвеждане на контрола [26], а същите са били въведени по-късно с изменение на този регламент [27]. С въвеждането на такива срокове законодателят следователно възнамерявал да постави абсолютни ограничения [28].

49. Макар да признавам, предвид гореизложеното, че могат да бъдат изтъкнати доводи в подкрепа на подхода на Комисията и на NW, все пак считам, подобно на австрийското, датското, германското и френското правителство, че представеното в точка 46 тълкуване би могло да доведе до неприемливи, и дори абсурдни резултати.

б) По необходимостта да се зачитат правомощията на държавите членки в областта на обществения ред и вътрешната сигурност

50. Общоприето е (както впрочем самата Комисия признава [29]), че сериозните заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност не са непременно ограничени във времето. Следователно не може да се изключи вероятността една и съща сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност да продължи и след шестте месеца, предвидени в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници.

[25] Този прочит впрочем се подсилвал и от факта, че когато предвижда в член 25, параграф 3 възможността за удължаване на повторно въведения контрол, Кодексът на шенгенските граници всъщност изисква държавите членки да „вземат предвид всички нови елементи“. Така този кодекс отчита факта, че специфичната сериозна заплаха, която първоначално е обосновала повторното въвеждане на контрола, може да се развие във времето и поради това и да продължи да е налице. Независимо от това обаче, в член 25, параграф 4, първо изречение от посочения кодекс се съдържа максимален срок, което подсилвало идеята, че този срок е абсолютен и не можел да се прилага няколко пъти поред.

[26] Вж. член 23, параграфи 1 и 2 от този регламент.

[27] Регламент (ЕС) № 1051/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Регламент № 562/2006 с цел да се предвидят общи правила за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства (ОВ L 295, 2013 г., стр. 1).

[28] Отбелязвам, че подготвителните работи относно тези ограничения биха могли да се четат в същия смисъл. Така в хода на преговорите, довели до приемането на тези срокове, някои делегации в рамките на Съвета поставят проблематиката, свързана с трайните заплахи, като предлагат да се премахнат предложените от Комисията срокове, съответстващи на приетите такива, изтъквайки, че контролът би трябвало да се запази дотогава, докато продължава да е налице констатираната трайна заплаха (вж. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf и https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf). Това предложение за изменение обаче не е прието. След това уточнение бих искал все пак да отбележа, че доколкото ми е известно, причината, поради която предложеното изменение не е прието, не може да се изведе от подготвителните работи.

[29] Вж. Препоръка (ЕС) 2017/1804 на Комисията от 3 октомври 2017 година относно прилагането на разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници за временно повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници в Шенгенското пространство, от която става ясно, че съгласно съображение 4 „[в]ъпреки че в повечето случаи сроковете, които понастоящем са в сила, са достатъчни, скорошни събития показаха, че някои сериозни заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, като например терористичните заплахи или масовите неконтролирани вторични движения в рамките на Съюза, могат да продължат много по-дълго от [тези] срокове“.

51. С оглед на това предложеното от Комисията и NW тълкуване може да доведе до неприемливия резултат държавите членки да бъдат принудени да премахнат граничния си контрол при изтичането на срока от шест месеца, дори ако към този момент все още са изправени пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, за която граничният контрол е строго необходим [30].

52. Такова тълкуване впрочем би довело до абсурдни резултати. Всъщност според мен държавите членки при всички положения могат отново да въведат граничен контрол по силата на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници в отговор на съответната сериозна заплаха известно време след изтичането на срока от шест месеца по член 25, параграф 4 от този кодекс. Подчертавам, че нищо в посочения кодекс не позволява да се мисли, че член 25, параграф 1 от него може да се използва само по веднъж за един вид заплаха в периода, докато е в сила същият кодекс. Ако обаче се приеме, че Кодексът на шенгенските граници не препятства държавите членки да прилагат многократно член 25, параграф 1 от него, няма да има никаква логика същите да бъдат принуждавани, когато са изправени пред сериозна заплаха, за която граничният контрол е строго необходим, да премахват контрола за известно време (един ден, три седмици, шест месеца или друг срок, доколкото такъв не е определен), само за да могат след това отново да го въведат.

53. Освен това и преди всичко считам, подобно на австрийското, датското, френското и германското правителство, че предложеното от Комисията и NW тълкуване може да засегне правомощията за поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност, запазени за държавите членки с член 72 ДФЕС и член 4, параграф 2 ДЕС.

54. Кодексът на шенгенските граници е приет по-специално на основание член 77, параграф 1, буква а) ДФЕС, който предвижда, че Съюзът трябва да развие политика, която има за цел да се гарантира, наред с другото, отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници. Именно в този контекст общото правило на този кодекс предвижда премахването на контрола по вътрешните граници. Този член 77, параграф 1, буква а) ДФЕС обаче е разположен в част трета, дял V ДФЕС, озаглавен „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, в който дял е включен и член 72, предвиждащ, че дял V не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност. Към член 72 ДФЕС се добавя член 4, параграф 2 ДЕС, който предвижда, че Съюзът зачита съществените функции на държавата, и по-специално онези, които имат за цел да поддържат обществения ред и да опазват „националната сигурност“.

55. Чрез ясното признаване на правомощията и отговорностите на държавите членки във връзка с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност и на националната сигурност, член 72 ДФЕС и член 4, параграф 2 ДЕС служат най-вече, за да напомнят на законодателя на Съюза за необходимостта от въвеждане на разпоредби във всеки акт на вторичното законодателство, и по-специално когато е приет по реда на дял V ДФЕС, които да позволяват на държавите членки да упражняват отговорностите си [31].

[30] След това уточнение подчертавам, че с това не давам преценка дали разглежданото в главното производство положение представлява сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, за която граничният контрол е строго необходим. Тази преценка следва да се извърши от запитващата юрисдикция.

[31] Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дела Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Схема за временно преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2019:917, т. 202).

56. Ако обаче държава членка бъде принудена да премахне строго необходим контрол на своите граници след изтичането на срока от шест месеца, тя ще бъде възпрепятствана да упражни правомощията и отговорностите си по член 72 ДФЕС. Подобно положение в някои случаи дори би влязло в противоречие с член 4, параграф 2 ДЕС, доколкото по този начин държавата не би могла да се бори със заплаха за своята национална сигурност. От това следва, че правомощията и отговорностите на държавите членки в тези области не могат да бъдат ограничавани с *абсолютни* срокове [32].

57. Според мен е немислимо законодателят да е приел член 25 от Кодекса на шенгенските граници с намерението да постигне такъв резултат и съответно да изключи възможността за повторно прилагане на параграф 1 от този член в случай на *подновена* заплаха, което впрочем изобщо не следва от съображенията на този кодекс [33]. Всъщност целта на член 25 от посочения кодекс е да се вземе предвид изричната дерогация, предвидена в член 72 ДФЕС, и следователно да се позволи на държавите членки да поемат задълженията, които имат по силата на тази разпоредба [34].

58. Нещо повече, предложеното от Комисията и от NW тълкуване може да засегне и една от целите на същия кодекс, а именно опазването на обществения ред. Всъщност, макар да е вярно, че целта на Кодекса на шенгенските граници несъмнено е да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата при преминаване на вътрешните граници, този кодекс се отнася също, както Съдът вече е признал, до опазването на обществения ред и борбата срещу всички заплахи за обществения ред [35]. В това отношение в положение като посоченото в точка 51 от настоящото заключение, предложеното от Комисията и от NW тълкуване не отговаря на установената в постоянната практика на Съда необходимост от съвместяване на различните разглеждани интереси [36], тъй като би довело до привилегироване на свободата на движение на лицата в ущърб на опазването на обществения ред.

в) По възможността за тълкуване на член 25 от Кодекса на шенгенските граници в съответствие с член 72 ДФЕС и член 4, параграф 2 ДЕС

59. С оглед на гореизложеното, и по-специално като се има предвид общият принципи за тълкуване, съгласно който актовете на вторичното право трябва, *доколкото е възможно*, да се тълкуват по начин, който не поставя под съмнение тяхната валидност, и в съответствие с

[32] Вж. също в този смисъл решение от 6 октомври 2020 т., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 134—138), в което Съдът приема с оглед на член 4, параграф 2 ДЕС, че целта за опазване на националната сигурност може да обоснове мерки, включващи по-сериозна намеса в основните права от тези, които биха могли да обосноват целите за борба с престъпността, както и за опазване на обществената сигурност. Така Съдът подчертава, че макар срокът на действие на всяко разпореждане да не може да надвишава предвидим период от време, не може да се изключи възможността *за подновяване* на намесата, *поради това че сериозната заплаха за националната сигурност продължава да съществува*.

[33] От съображения 1 и 2 от Регламент № 1051/2013, с който се въвеждат максималните срокове, следва, че с посочените изменения законодателят е искал да гарантира, че контролът е извънреден и че се зачита принципът на пропорционалност, предвид последиците, които повторното въвеждане на контрола може да има за всички лица, имащи правото да се придвижват в Шенгенското пространство без граничен контрол на вътрешните граници. В този общ контекст се фиксират максималните срокове защото „[п]родължителността на всяко временно повторно въвеждане на подобни мерки следва да бъд[е] ограничен[а] в рамките на строго необходимото“.

[34] За сведение добавям, че Комисията е предложила през 2017 г. увеличаване на фиксираните срокове в Кодекса на шенгенските граници (вж. COM(2017) 571 окончателен). По-конкретно тя предлага да се удължи шестмесечният срок, предвиден в член 25, параграф 4 от този кодекс, на срок от една година, а при извънредни обстоятелства, до две години.

[35] Вж. в този смисъл решение от 12 декември 2019 т., E.P. (Заплаха за обществения ред) (C-380/18, EU:C:2019:1071, т. 44 и 45).

[36] Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 75 и цитираната съдебна практика).

цялото първично право [37], основният въпрос, който се поставя, е дали член 25 от Кодекса на шенгенските граници може да се тълкува по начин, който не поставя под съмнение съответствието му с член 72 ДФЕС и член 4, параграф 2 ДЕС, или дали член 25 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се счита за напълно ясен и недопускащ такова тълкуване, без каквато и да е свобода на преценка в това отношение [38].

60. Според мен се намираме в първата хипотеза. Всъщност считам, че в много отношения разпоредбата, съдържаща се в член 25 от Кодекса на шенгенските граници, не е съвсем ясна и че оставя свобода на преценка, позволяваща да се стигне до тълкуване, което гарантира съответствието ѝ с първичното право.

61. Всъщност, *от една страна*, макар да е ясно, че наличието на *нова* сериозна заплаха може да доведе до ново прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, все пак трябва да се констатира, че съществените въпрос, а именно какво прави една сериозна заплаха *нова* спрямо предходната такава и съответно при какви условия е разрешено повторно прилагане, изобщо не е недвусмислен. Това следва по-специално от факта, че в този кодекс не се съдържа определение на „заплахата“ по смисъла на член 25 от него и поради това не е определен и обхватът на това понятие. Предвид динамичното естество на заплахите и множеството потенциални положения, при които заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност на държава членка могат да съществуват и да се развиват, разграничението между двете хипотези не е ясно и изглежда много трудно приложимо на практика, както правилно подчертава германското правителство в съдебното заседание.

62. Да вземем като пример терористична заплаха срещу държава членка, произтичаща от джихадистка групировка. Ако впоследствие съответната държава членка продължава да е изправена пред терористична заплаха, но този път произтичаща от друга групировка, може ли това да е същата заплаха по смисъла на член 25 от Кодекса на шенгенските граници, само защото и двете попадат в категорията „терористични заплахи“, дори двете групировки да използват различни средства, изискващи различни реакции [39]? Както личи от тези примери, дори трайни заплахи могат да се трансформират по начин, който да ги прави да изглеждат различни [40].

63. Впрочем предполагам, че именно поради тази липса на яснота на член 25 от Кодекса на шенгенските граници, за да предложи тълкуване, което да е в съответствие с член 72 ДФЕС и с член 4, параграф 2 ДЕС, в две свои решения Conseil d'État тълкува тази разпоредба в

[37] Решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 48 и цитираната съдебна практика).

[38] Подчертавам, че ако Съдът счете, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници е ясен в това отношение, възниква въпросът дали този член отчита в достатъчна степен задълженията на държавите членки по силата на член 72 ДФЕС и/или по член 4, параграф 2 ДЕС, и съответно дали член 25 е валиден или напротив, следва да се остави без приложение. Вж. в това отношение решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 212—216 и цитираната съдебна практика).

[39] Или да вземем примера, който германското правителство предлага в съдебното заседание, а именно миграционна криза. Може ли да се говори за *нова* заплаха, например, ако се е увеличил само броят на мигрантите, преминаващи незаконно границата? Трябва ли броят им да е станал значително по-висок и в кой момент се достига прагът, след който той става значително по-висок? Дали са 20 % или по-високият брой не е достатъчен и опасността трябва да идва от нещо друго? Какво става, ако броят намалява, но пък възникне нов източник на опасност, например ако разузнавателните служби информират за все по-нарастващ брой лица сред мигрантите, за които има подозрения, че са терористи?

[40] По този въпрос Комисията уточнява в съдебното заседание, че според нея решаващият елемент за квалифицирането на дадена заплаха като *нова* е дали тя е *съществено нова*. Отбелязвам, че макар член 25 несъмнено да позволява повторно прилагане на параграф 1 от него при появата на такава *съществено нова* заплаха (вж. в това отношение точка 43 от настоящото заключение), Кодексът на шенгенските граници не съдържа нито един елемент, който да позволява да се предположи, че именно този критерий (който впрочем ми се струва произволен и изключително ограничителен с оглед на точки 61 и 62 от настоящото заключение) е решаващ за повторното прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници.

смисъл, че тя допуска повторно прилагане на параграф 1 от него както в случай на „нова заплаха“, така и при „подновена заплаха“ [41]. Така, що се отнася до възможността за повторно прилагане на член 25, Conseil d'État приравнява „подновената заплаха“ с „нова заплаха“, което ми се струва разумно по посочените по-горе причини.

64. *От друга страна*, в член 25 от Кодекса на шенгенските граници липсва яснота и по друг съществен въпрос, което според мен показва, че тълкуването на Комисията и NW не е очевидно. Всъщност, ако се приеме схващането, посочено в точка 52 от настоящото заключение, а именно че държавите членки могат отново да въведат граничен контрол известно време след изтичането на срока от шест месеца по член 25, параграф 4 от този кодекс, ще възникне съществения въпрос за продължителността на този период. Тъй като тази продължителност не е определена — нито дори е спомената — в посочения кодекс, предложеното от Комисията и NW тълкуване според мен води до значителна правна празнота и несигурност, което подсилва довода за приравняването на *подновена* заплаха със *съществено нова* заплаха за целите на тълкуването на член 25 от същия кодекс.

65. Макар да считам, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници следва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска повторно прилагане на параграф 1 в случай на *подновена* заплаха, все пак мисля, че когато съответната сериозна заплаха по същество е сходна с предходната сериозна заплаха, принципът на пропорционалност, предвиден в член 25, параграф 1 от този кодекс, налага значителни ограничения в това отношение, като въвежда *особено строги* условия за такова повторно прилагане.

г) По необходимостта от ограничаване на повторното прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници с особено строги критерии

66. Припомням, че всички материалноправни критерии, предвидени в Кодекса на шенгенските граници, трябва да бъдат изпълнени, за да се приложи и съответно за да се приложи отново член 25, параграф 1. Това предполага да става дума за *изключително* положение, свързано с наличието на *действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща* някой от основните интереси на обществото, обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници да не излизат извън рамките на *строго необходимото* в отговор на сериозната заплаха и контролът да се въвежда повторно само като *крайна мярка* [42]. Съгласно член 26 от този кодекс съответната държава членка е длъжна да направи оценка на степента, в която с тази мярка има вероятност по адекватен начин да бъде отстранена заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност, и прави оценка на пропорционалността на мярката спрямо тази заплаха, като взема предвид по-специално вероятните последици от заплахата за нейния обществен ред или вътрешна сигурност, както и вероятните последици от тази мярка за свободното движение на хората в пространството без граничен контрол на вътрешните граници.

[41] Вж. решение № 415291 от 28 декември 2017 г., Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) и др., точки 7 и 8, както и решение № 425936 от 16 октомври 2019 г., ANAFE и Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), точки 6 и 7 относно решенията на френските власти да въведат повторно контрола на вътрешните сухоземни граници с Белгия, Люксембург, Германия, Конфедерация Швейцария, Италия и Испания, както и на въздушните и морските граници, от 1 ноември 2017 г. до 30 април 2018 г. и от 1 ноември 2018 г. до 30 април 2019 г.

[42] Член 25, параграф 1 и 2, както и съображения 22, 23 и 27 от Кодекса на шенгенските граници.

67. В това отношение считам, подобно на френското правителство, че посоченото по-горе условие за пропорционалност предполага, когато поради продължаването на дадена заплаха се планира мярка за подновяване на граничния контрол на вътрешните граници, съответната държава членка да използва натрупания досега опит, за да прецени *още по-детайлно* стриктната пропорционалност на мярката и да докаже строгата необходимост от продължаване на контрола. С други думи, като взема предвид периода, през който граничният контрол вече е бил прилаган, държава членка, която планира повторно прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, трябва по-специално да обясни въз основа на конкретни, обективни и специализирани в тази област анализи, от една страна, защо подновяването на контрола е *подходящо*, като оцени *степента на ефективност на първоначалната мярка за повторно въвеждане на граничен контрол*. От друга страна, тя трябва да уточни защо същият продължава да е *необходим*, като изложи основанията, поради които нито една друга мярка, по-лека от повторното въвеждане на контрол, не е достатъчна, като например използването на полицейски проверки[43], разузнаване, полицейско сътрудничество на равнището на Съюза, както и на международно полицейско сътрудничество[44].

68. Приканвам Съда да уточни в предстоящото решение това условие за завишена пропорционалност[45].

69. Предложеното от мен тълкуване предполага, че за да се прецени законосъобразността на повторното прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници в случай на *подновена* заплаха, следва да се провери дали това условие за завишена

[43] В това отношение припомням, от една страна, че съгласно член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници, предвидено в член 22 от този кодекс, не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, като това важи също така за граничните зони. От друга страна, съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 177; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) държавите членки остават компетентни да проверяват дали пребиваващите на тяхна територия граждани на Съюза притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

[44] В това отношение подчертавам, че чувството за сигурност на населението във всеки случай не е достатъчно основание за (повторно) прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници. Подчертавам също, че като цяло заплахи срещу държавите членки винаги ще има и следователно наличието на заплаха също не е достатъчно за (повторно) прилагане на член 25, параграф 1 от този кодекс. Както следва от точка 66 от настоящото заключение (повторното) прилагане на тази разпоредба изисква *действителна, настояща и достатъчно сериозна* заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност на държава членка и следователно става въпрос за ясно отграничени изключителни хипотези (вж. в този смисъл също и решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 214 и цитираната съдебна практика относно член 72 ДФЕС).

[45] Така това условие за завишена пропорционалност позволява да се направи разграничение между *удължаване* на контрола по смисъла на член 25, параграфи 3 и 4 от Кодекса на шенгенските граници, което е позволено в рамките на предвидения в този последен параграф шестмесечен срок, и *повторно прилагане* на член 25, параграф 1 от този кодекс. Ето защо не съм сигурен, че по този въпрос мога да приема тълкуването, възприето от австрийското и датското правителство. Според последното правителство, доколкото заплахата е динамично и постоянно развиващо се явление, нова оценка на заплахата, извършена няколко месеца след предходната, която води до извода за продължаващо наличие на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, представя *нова* заплаха, която обосновавала ново прилагане на член 25, параграф 1, *макар и само поради това че се случва в друг момент*. Австрийското правителство изтъква подобни доводи. Според мен това тълкуване явно засяга полезното действие на максималния срок от шест месеца, предвиден в член 25, параграф 4 от посочения кодекс, а оттам и принципа на пропорционалност, доколкото, изглежда, не отчита в достатъчна степен ефикасността на първоначалната мярка (вж. т. 67 от настоящото заключение).

пропорционалност е спазено [46]. Когато става дума, както е в настоящия случай, за повторно прилагане, извършено няколко пъти поред, всяко следващо повторно прилагане води до все по-стриктно отчитане на условието за завишена пропорционалност.

70. Извън посочените по-горе материалноправни критерии, припомням също, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници е ограничен и с *процедурни* разпоредби, чиято цел е по-специално да гарантират — под формата на контрол от страна на Комисията — че материалноправните критерии са изпълнени всеки път когато държава членка планира да въведе повторно (или да удължи, или да поднови) граничния контрол [47].

71. Така съгласно член 27 от този кодекс, преди да реши да предприеме такава мярка, държавата членка трябва да нотифицира Комисията (и останалите държави членки) относно основанията за своето решение. След такава нотификация Комисията (или която и да е друга държава членка) „може“ да приеме становище. Ако обаче Комисията постави под въпрос необходимостта или пропорционалността на планираното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, тя *трябва* да представи становище за това. Противно на поддържаното от Комисията в съдебното заседание, считам, че от това произтича *задължение* за тази институция — а не само възможност — да представи становище в подобна ситуация. Според мен това произтича от самия текст на член 27, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, съгласно който Комисията винаги „може“ да приеме становище относно нотификациите на държавите членки, като във втора алинея от този член се предвижда, че Комисията „представя“ становище в този смисъл, ако поставя под въпрос необходимостта или пропорционалността на планираното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. В случая сегашното време на изявителното наклонение единствено на глагола „представям“ е използвано, за да се изрази задължителният характер на разпоредбата [48], което по същество следва и от съображение 23 от този кодекс, съгласно което повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници от държава членка следва да се наблюдава на равнището на Съюза.

72. По-нататък, съгласно член 27 от Кодекса на шенгенските граници всяко становище на Комисията (или на държава членка) е предмет на консултации с оглед на организирането по целесъобразност на съвместно сътрудничество между държавите членки и разглеждането на пропорционалността на мерките спрямо събитията, които водят до повторното въвеждане на граничен контрол, и заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност. Ако след това Комисията продължава да поставя под въпрос законосъобразността на контрола, тя може да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС.

73. Накратко, Комисията има важна роля за това да се гарантира, че член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници се прилага, или се прилага отново, в съответствие с всички предвидени в тази разпоредба критерии. По този въпрос констатирам, че в настоящите дела Комисията оспорва законосъобразността на въведения от Република Австрия контрол. В съдебното заседание обаче тя потвърждава, че въпреки това не е представила становище

[46] Уточнявам, че при прилагането на това условие за завишена пропорционалност не може да се изключи вероятността натрупаният досега опит относно контрола да не е релевантен или значението му да е относително малко. Такъв е случаят, когато *подновената* заплаха дотолкова се различава от предходната, че натрупаният досега опит на практика не е от съществено значение за борбата с нея.

[47] Вж. в този смисъл съображение 23 от Кодекса на шенгенските граници.

[48] Вж. в този смисъл решение от 3 март 2020 г., X (Европейска заповед за арест — Двойна наказуемост) (C-717/18, EU:C:2020:142, т. 20).

относно нотификациите, които ѝ е изпратила тази държава членка. Доколкото Комисията счита разглежданите нотификации за необосновани, за мен е жалко, че тя не е изпълнила възложената ѝ от този кодекс роля [49].

74. С оглед на всичко изложено по-горе, макар тълкуването, което предлагам, наистина да предполага, че при определени обстоятелства контролът може да надхвърли шестмесечния срок, това все пак се балансира, от една страна, с прилагането на принципа на завишена пропорционалност, и от друга страна, с контрола от страна на Комисията, която трябва внимателно да проверява дали това условие е изпълнено всеки път, когато се планира повторно прилагане на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници.

д) Заключение

75. С оглед на всичко изложено по-горе предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос в смисъл, че член 25, параграфи 1 и 4 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкува в смисъл, че когато след изтичането на шестмесечния срок по параграф 4 от този член, държава членка продължава да е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, тези разпоредби допускат последователно повторно прилагане на член 25, параграф 1 от този кодекс, независимо от степента на сходство между сериозната заплаха и предходната такава, при условие че са изпълнени всички предвидени в посочения кодекс критерии, и по-специално критерият за пропорционалност. В това отношение принципът на пропорционалност предполага, че когато сериозната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност е по същество сходна с предходната сериозна заплаха, съответната държава членка трябва да прецени още по-детайлно стриктната пропорционалност на мярката, предвид периода, през който граничният контрол вече е бил прилаган, за да докаже необходимостта от продължаването му.

Б. По тълкуването на член 21, параграф 1 ДФЕС и на член 45 от Хартата (втори въпрос по дела C-368/20 и C-369/20 и трети въпрос по дело C-369/20)

76. С вторите си въпроси запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на свободно движение на гражданите на Съюза, прогласено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща правото на лицата да не бъдат проверявани на вътрешните граници, освен при условията и изключенията, установени в Договорите, и по-специално в Кодекса на шенгенските граници.

77. По-конкретно запитващата юрисдикция иска да се установи дали в хипотезата, при която разпоредбите на този кодекс допускат временно повторно въвеждане на граничен контрол за период, надхвърлящ максималния срок от шест месеца по член 25, параграф 4 от посочения кодекс, това повторно въвеждане все пак може да доведе до нарушение на посочените по-горе разпоредби. Смятам, че това не е така [50].

[49] След това уточнение ще добавя, че това дали Комисията е представила становище, или не, е без значение за законосъобразността на контрола, така че липсата на такова становище не означава автоматично, че контролът е законосъобразен.

[50] В преюдициалните запитвания не е уточнено дали NW е гражданин на Съюза, но с оглед на това, че поставените въпроси се отнасят до разпоредби, приложими към гражданите на Съюза, предполагам, че това е така.

78. Всъщност член 21, параграф 1 ДФЕС гласи, че всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки *при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване*. С оглед на член 52, параграф 2 от Хартата резервата, с която тази разпоредба обвързва упражняването на правото на движение, ограничава и правото на свободно движение, закрепено в член 45, параграф 1 от нея.

79. Така, дори да се предположи, че свободата на движение, прогласена в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата, включва правото на лицата да не бъдат проверявани на вътрешните граници, и следователно че такава проверка представлява пречка пред тази свобода, това право не може да се счита за безусловно.

80. Всяка предвидена в тези разпоредби пречка пред свободното движение обаче трябва да бъде обоснована и пропорционална. Припомням впрочем, че съгласно член 25 от Кодекса на шенгенските граници временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници трябва да е само крайна мярка и при извънредни обстоятелства. Освен това то трябва да бъде ограничено *в рамките на строго необходимото* в отговор на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност [51].

81. С оглед на тези съображения считам, че доколкото повторното въвеждане на граничен контрол е в съответствие с Кодекса на шенгенските граници, евентуалната пречка пред правото на свободно движение, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата, която би произтекла от такъв контрол, трябва да се счита за обоснована и пропорционална и следователно не противоречи на тези последни разпоредби.

82. Ето защо предлагам на вторите преюдициални въпроси да се отговори в смисъл, че когато държава членка подлага на проверка граждани на Съюза на вътрешните граници съгласно изискванията на Кодекса на шенгенските граници, тази проверка е в съответствие и с член 21, параграф 1 ДФЕС, както и с член 45, параграф 1 от Хартата.

83. От това впрочем следва, що се отнася до третия въпрос, свързан с евентуалното налагане на санкция за неизпълнение на задължението за представяне на паспорт или лична карта, че при такива обстоятелства същото не противоречи на правото на Съюза [52].

V. Заключение

84. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 25, параграфи 1 и 4 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), изменен с Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г., трябва да се тълкува в смисъл, че когато след изтичането на шестмесечния срок по член 25, параграф 4 от

[51] Вж. съображения 21—23 от Кодекса на шенгенските граници, както и моя анализ в раздел A от настоящото заключение.

[52] Вж. в този смисъл решение от 13 декември 2018 г., Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes (C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 72).

този регламент държава членка продължава да е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, тези разпоредби допускат последователно повторно прилагане на член 25, параграф 1 от посочения регламент, независимо от степента на сходство между сериозната заплаха и предходната такава, при условие че са изпълнени всички предвидени в същия регламент критерии, и по-специално критерият за пропорционалност. В това отношение принципът на пропорционалност предполага, че когато сериозната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност е по същество сходна с предходната сериозна заплаха, съответната държава членка трябва да прецени още по-детайлно стриктната пропорционалност на мярката, предвид периода, през който граничният контрол вече е бил прилаган, за да докаже необходимостта от продължаването му.

2) Член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че когато държава членка подлага на проверка граждани на Съюза на вътрешните граници съгласно изискванията на Регламент 2016/399, изменен с Регламент 2016/1624, тази проверка е в съответствие с тези разпоредби и може евентуално да доведе до налагане на санкция“.