

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

22 юни 2010 година\*

По съединени дела C-188/10 и C-189/10,

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Cour de cassation (Франция) с актове от 16 април 2010 г., постъпили в Съда същия ден, в рамките на производства по дела срещу

**Aziz Melki** (C-188/10),

**Sélim Abdeli** (C-189/10),

\* Език на производството: френски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-жа R. Silva de Lapuerta и г-жа C. Toader, председатели на състави, г-н K. Schiemanп, г-н E. Juhász, г-н T. von Danwitz (докладчик), г-н J.-J. Kasel и г-н M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,  
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид определението на председателя на Съда от 12 май 2010 г. за разглеждане на преюдициалните запитвания по реда на бързото производство съгласно член 23а от Статута на Съда на Европейския съюз и член 104а, първа алинея от Процедурния правилник,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 юни 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Melki и г-н Abdeli, от адв. R. Boucq, avocat,

- за френското правителство, от г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-жа В. Беаурèге-Манокха, в качеството на представители,
  
- за белгийското правителство, от г-жа С. Pochet и г-жа М. Jacobs, както и от г-н Т. Materne, в качеството на представители, подпомагани от адв. F. Tulkens, avocat,
  
- за чешкото правителство, от г-н М. Smolek, в качеството на представител,
  
- за германското правителство, от г-н J. Möller, г-н В. Klein и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,
  
- за гръцкото правителство, от г-жа Т. Papadopoulou и г-жа L. Kotroni, в качеството на представители,
  
- за нидерландското правителство, от г-жа С. Wissels и г-жа М. de Ree, в качеството на представители,
  
- за полското правителство, от г-жа J. Faldyga, както и от г-н М. Jarosz и г-н М. Szpunar, в качеството на представители,

- за словашкото правителство, от г-жа В. Ricziová, в качеството на представител,
  
- за Европейската комисия, от г-н J.-P. Kerpenne и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след изслушване на генералния адвокат

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 67 ДФЕС и 267 ДФЕС.
  
- 2 Запитванията са отправени в рамките на две производства, които са образувани съответно срещу г-н Melki и г-н Abdeli, и двамата с алжирско гражданство, за да се продължи срокът на задържането им в места извън системата на местата за лишаване от свобода.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

- 3 Съгласно преамбюла на приложения към Договора от Лисабон Протокол (№ 19) относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз (ОВ С 83, стр. 290, наричан по-нататък „Протокол № 19“):

„Високодоговарящите се страни,

като отбелязват, че споразуменията относно постепенната отмяна на проверките по общите граници, подписани от някои държави — членки на Европейския съюз, в Шенген на 14 юни 1985 г. и на 19 юни 1990 г., както и свързаните с тях споразумения и правилата, приети въз основа на тези споразумения, бяха включени в правната рамка на Европейския съюз с Договора от Амстердам от 2 октомври 1997 г.,

като желаят да запазят достиженията на правото от Шенген във вида, в който се е развило след влизането в сила на Договора от Амстердам, както и да доразвият тези достижения, за да допринесат за постигане на целта да се осигури на гражданите на Съюза пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници,

[...]

се споразумяха по следните разпоредби, които са приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз“.

4 Член 2 от този протокол гласи:

„Достиженията на правото от Шенген са приложими спрямо посочените в член 1 държави членки, без да се засяга действието на член 3 от Акта за присъединяване от 16 април 2003 г. и на член 4 от акта за присъединяване от 25 април 2005 г. Съветът заменя изпълнителния комитет, създаден с Шенгенските споразумения“

5 Част от тези достижения е по-специално Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), подписана в Шенген (Люксембург) на 19 юни 1990 г. (наричана по-нататък „КПСШ“), член 2 от която се отнася до преминаването на вътрешните граници .

6 Съгласно член 2, параграфи 1—3 от КПСШ:

„1. Вътрешните граници могат да се преминават навсякъде, без да се извършва проверка на лицата.

2. Когато обаче общественият ред или националната сигурност налагат това, договарящата страна може след консултации с останалите договарящи страни да вземе решение за ограничен период от време по вътрешните граници да се извършва национален граничен контрол, който е подходящ за определената ситуация. Ако общественият ред или националната сигурност налагат незабавно действие, то съответната договаряща страна предприема необходимите мерки и своевременно информира за това другите договарящи страни.

3. Премахването на проверката на лицата по вътрешните граници не нарушава разпоредбите на член 22, нито упражняването на полицейските правомощия от страна на съответните компетентни органи съгласно законодателството на всяка от договарящите страни, които се отнасят за цялата им територия, нито засяга предвидените в тяхното законодателство задължения за притежаване, носене и представяне на лични документи и разрешителни“

- 7 Член 2 от КПСШ е отменен, считано от 13 октомври 2006 г., съгласно член 39, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 562/2006 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, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5).
- 8 Съгласно член 2, точки 9—11 от този регламент:

„По смисъла на настоящия регламент:

[...]

- 9) „граничен контрол“ е дейност, извършвана на границата, в съответствие със и за целите на настоящия регламент в отговор изключително на намерение за преминаване на границата или акта на преминаване на тази граница независимо от какви съображения, и се състои в гранични проверки и наблюдение на границата;
- 10) „гранични проверки“ са проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да гарантират, че лицата включително превозните им средства и предметите в тяхно владение могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане;

11) „наблюдение на границата“ е наблюдението на граници между граничн[и] пропускателни пунктове и наблюдението на граничн[и] пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки“

9 Член 20 от Регламент № 562/2006, озаглавен „Преминаване на вътрешни граници“, гласи:

„Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност“

10 Член 21 от този регламент, озаглавен „Проверки на територията“, предвижда:

„Премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

а) 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; това важи също така за граничните зони. По смисъла на първото изречение упражняването на полицейски правомощия не може, по-специално, да се смята за равностойно на [извършването] на гранични проверки, когато полицейските мерки:

i) нямат за цел граничен контрол;



- ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност;
  
- iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници;
  
- iv) са извършени въз основа на [случайни] проверки [...];

[...]

- в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;

[...]“

*Национално право*

Конституцията от 4 октомври 1958 година

- <sup>11</sup> Член 61-1 от Конституцията от 4 октомври 1958 г., изменена с Конституционен закон № 2008-724 от 23 юли 2008 г. за модернизиране на институциите на Петата република (JORF от 24 юли 2008 г., стр. 11890, наричана по-нататък „Конституцията“), гласи:

„Когато във висящо съдебно производство се направи възражение, че законова разпоредба нарушава гарантирани от Конституцията права и свободи, Конституционният съвет [Conseil constitutionnel] може да бъде сезиран от Върховния административен съд [Conseil d'État], съответно от Върховния касационен съд [Cour de cassation], който се произнася в определен срок.

Условията за прилагане на този член се определят с устройствен закон“

- <sup>12</sup> Член 62, втора и трета алинея от Конституцията предвижда:

„Разпоредбата, обявена на основание член 61-1 за противоконституционна, се счита за отменена от датата на обнародване на решението на Конституционния съвет или от определената с това решение по-късна дата. Конституционният съвет определя условията и границите, в които могат да се преуреждат възникналите от действието на разпоредбата правни последици.

Решенията на Конституционния съвет не подлежат на обжалване. Те са задължителни за органите на публичната власт и за всички административни и съдебни органи“

- 13 Съгласно член 88-1 от Конституцията:

„Републиката е членка на Европейския съюз, съставена от държави, които свободно са избрали да упражняват съвместно някои от правомощията си по силата на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз, както произтичат от договора, подписан на 13 декември 2007 г. в Лисабон“

Указ № 58-1067

- 14 С устройствен закон № 2009-1523 от 10 декември 2009 г. за прилагането на член 61-1 от Конституцията (JORF от 11 декември 2009 г., стр. 21379) в дял II от Указ № 58-1067 от 7 ноември 1958 г. за приемане на устройствения закон на Конституционния съвет се въвежда нова глава IIbis, озаглавена „Приоритетният въпрос за конституционност“. Тази глава IIbis предвижда:

„Раздел 1

Приложими разпоредби в производствата пред съдилищата, които са нисшестоящи спрямо Върховния административен съд и Върховния касационен съд

## Член 23-1

Възражението, че законова разпоредба нарушава гарантираните от Конституцията права и свободи, се повдига пред съдилищата, които са нисшестоящи спрямо Върховния административен съд и Върховния касационен съд, с писмена мотивирана молба, като в противен случай то е недопустимо. Такова възражение може да бъде направено за първи път и във въззивното производство. Въпросът за конституционността не може да бъде повдиган служебно от съда.

[...]

## Член 23-2

Съдът се произнася незабавно с мотивирано решение дали приоритетният въпрос за конституционност следва да бъде препратен на Върховния административен съд, съответно на Върховния касационен съд. Препращането е допустимо, ако са изпълнени следните условия:

- 1° Оспорваната разпоредба да е приложима към спора или към производството, или да представлява основанието за образуване на съдебното производство;
- 2° Нейната конституционност да не е вече обявена в мотивите или в диспозитива на решение на Конституционния съвет, освен при промяна на обстоятелствата;
- 3° Въпросът да е от съществено значение.

При всяко положение, когато е сезиран с възражение, че законова разпоредба не е съвместима, от една страна, с гарантирани от Конституцията права и свободи, и от друга страна, с международните задължения на Франция, съдът най-напред преценява дали да препрати на Върховния административен съд, съответно на Върховния касационен съд, въпроса за конституционността.

В осемдневен срок от произнасянето му решението за препращане на въпроса, заедно с писмените становища и исканията на страните, се изпраща на Върховния административен съд, съответно на Върховния касационен съд. То не подлежи на обжалване. Отказът за препращане може да се оспори само при обжалване на решението, с което спорът е решен изцяло или отчасти.

#### Член 23-3

Ако препрати въпроса, съдът отлага постановяването на решението, докато не получи решението на Върховния административен съд, съответно на Върховния касационен съд или на Конституционния съвет, в случай че същият е сезиран. Допуска се извършване на процесуално-следствени действия и постановяване на необходимите привременни или обезпечителни мерки.

Постановяването на решение не се отлага, когато във връзка с производството е наложена мярка за неотклонение „задържане под стража“, както и когато производството е образувано, за да се отмени такава мярка.

Съдът може да се произнесе и без да изчака решението по приоритетния въпрос за конституционност, когато съгласно законовите или подзаконовите разпоредби той следва да се произнесе в определен срок или по спешност. Ако първоинстанционният съд постанови решение, без да изчака решението по приоритетния въпрос за конституционност, и решението му бъде обжалвано, въззивният съд отлага постановяването на решение. Въззивният съд може да не направи това, ако също следва да се произнесе в определен срок или по спешност.

Освен това, когато отлагането на постановяването на решение може да има непоправими или прекомерно тежки последици за правата на някоя от страните, съдът, решил да препрати въпроса за конституционността, може да се произнесе по въпросите, които трябва да бъдат решени незабавно.

Когато е подадена касационна жалба и съдът, разглеждащ делото по същество, се е произнесъл, без да изчака решението на Върховния административен съд, на Върховния касационен съд или на Конституционния съвет, ако същият е сезиран, решение по жалбата не се постановява до произнасянето по приоритетния въпрос за конституционност. Тази разпоредба не се прилага, ако във връзка с производството е наложена мярка за неотклонение „задържане под стража“ и законът предвижда, че Върховният касационен съд се произнася в определен срок“.

## Раздел 2

Приложими разпоредби в производствата пред Върховния административен съд и Върховния касационен съд

### Член 23-4

В тримесечен срок от получаването на решението за препращане по член 23-2 или последната алинея на член 23-1 Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, преценява дали да сезира Конституционния съвет с приоритетния въпрос за конституционност. Сезирането е допустимо, когато са изпълнени условията, предвидени в член 23-2, 1° и 2°, и въпросът е нов или от съществено значение.

## Член 23-5

Възражението, че законова разпоредба нарушава гарантирани от Конституцията права и свободи, може да бъде повдигнато за първи път и в касационно производство пред Върховния административен съд или Върховния касационен съд. То се излага в писмена мотивирана молба, като в противен случай е недопустимо. Въпросът за конституционността не може да бъде повдиган служебно от съда.

При всяко положение, когато е сезиран с възражение, че законова разпоредба не е в съответствие, от една страна, с гарантирани от Конституцията права и свободи, и от друга страна, с международните задължения на Франция, Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, трябва най-напред да прецени дали да сезира Конституционния съвет с въпроса за конституционността.

Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, трябва да се произнесе в тримесечен срок от датата, на която е направено възражението. Конституционният съвет се сезира с приоритетния въпрос за конституционност, когато са изпълнени условията, предвидени в член 23-2, 1° и 2°, и въпросът е нов или от съществено значение.

Когато сезира Конституционния съвет, Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, отлага постановяването на решение, докато Конституционният съвет се произнесе. Тази разпоредба не се прилага, ако във връзка с производството е наложена мярка за неотклонение „задържане под стража“ и законът предвижда, че Върховният касационен съд се произнася в определен срок. Ако Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, следва да се произнесе по спешност, не се допуска отлагане на постановяването на решение.

[...]

## Член 23-7

Мотивираното решение на Върховния административен съд, съответно на Върховния касационен съд, за сезиране на Конституционния съвет се изпраща на последния заедно с писмените становища или исканията на страните. Конституционният съвет получава препис от мотивираното решение, с което Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, отказва да го сезира с приоритетен въпрос за конституционност. Ако Върховният административен съд, съответно Върховният касационен съд, не се произнесе в предвидените в членове 23-4 и 23-5 срокове, въпросът се отнася до Конституционния съвет.

[...]

## Раздел 3

Приложими разпоредби в производството пред Конституционния съвет

[...]

## Член 23-10

Конституционният съвет се произнася в тримесечен срок от сезирането му. На страните се дава възможност да представят своите становища при условията на състезателност. Съдебното заседание е открито, освен в изключителни случаи, определени в правилника за дейността на Конституционния съвет.

[...]



Наказателно-процесуалният кодекс

- 15 Член 78-2 от Наказателно-процесуалния кодекс, в редакцията му, действаща към момента на настъпване на фактите, гласи:

„Разследващите офицери от полицията, а по тяхно нареждане и под техен надзор — и разследващите полицаи и техните помощници, посочени в членове 20 и 21-1, могат да извършат проверка на самоличността на лице, за което съществуват сериозни основания да се предполага:

- че е извършило или е направило опит да извърши престъпление
  
- или че се приготвя да извърши тежко престъпление,
  
- или че може да предостави информация, която е полезна за разследването на тежко престъпление,
  
- или че е обявено за издирване от орган на съдебната власт.

По писмено разпореждане на прокурора за нуждите на разкриването и наказателното преследване на посочени в него престъпления при същите условия може да се провери и самоличността на всяко лице в определени от този магистрат места и период. Обстоятелството, че при проверката на самоличността са установени престъпления, различни от посочените в разпореждането на прокурора, не е основание за недопустимост на съответните производства.

При предвидените в първата алинея условия самоличността на всяко лице, независимо от неговото поведение, може да бъде проверявана и за да се предотврати нарушение на обществения ред, и по-специално посегателство срещу неприкосновеността на личността или имуществото.

В 20-километровата зона, прилежаща към сухопътната граница на Франция с държавите — страни по Конвенцията, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., както и в определените с постановление общодостъпни зони на откритите за международен превоз пристанища, летища и железопътни гари или автогари, също са допустими проверки на самоличността на всяко лице при предвидените в първата алинея условия, за да се провери дали са изпълнени предвидените в закона задължения за притежаване, носене и представяне на удостоверения и документи. При превози по международни железопътни линии въпросната проверка може да се извърши в отсечката между границата и първата гара, която се намира на повече от двадесет километра от границата. Когато тези международни железопътни линии са с особен режим на обслужване на гарите, проверка може да се извърши и между тази гара и гара, намираща се на разстояние петдесет километра от нея. Тези линии и тези гари се определят с министерско постановление. Когато в посочената в първото изречение от тази алинея зона се намира началната отсечка на автомагистрала и първият пункт за плащане на магистралните такси е разположен отвъд 20-километровата зона, проверка може да се извърши и в зоните за паркиране преди този първи пункт за плащане, както и в този пункт за плащане и в прилежащите към него зони за паркиране. Пунктовете за плащане, до които се отнася тази разпоредба, се определят с постановление. Обстоятелството, че при проверката на самоличността се установява нарушение, различно от неизпълнението на посочените по-горе задължения, не води до недопустимост на съответните производства.

[...]

**Спорове по главното производство и преюдициални въпроси**

- 16 Г-н Melki и г-н Abdeli, алжирски граждани, пребиваващи незаконно във Франция, са проверени от полицията по реда на член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс в 20-километровата зона, прилежаща към сухопътната граница на Франция с Белгия. На 23 март 2010 г. по отношение на всеки от тях е издадена заповед на префекта за принудително отвеждане до границата на страната, както и решение за задържане.
- 17 Пред *juge des libertés et de la détention* [съдия по мерките за неотклонение], сезиран от префекта с искане за продължаване на срока на задържане, г-н Melki и г-н Abdeli твърдят, че тяхното задържане е незаконосъобразно и че член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс противоречи на Конституцията, тъй като нарушава гарантирани от нея права и свободи.
- 18 С две определения от 25 март 2010 г. съдията по мерките за неотклонение, от една страна, препраща на Върховния касационен съд въпроса дали член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс нарушава гарантирани от Конституцията права и свободи, и от друга страна, продължава срока на задържане на г-н Melki и г-н Abdeli с петнадесет дни.
- 19 Според запитващата юрисдикция г-н Melki и г-н Abdeli поддържат, че член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс противоречи на Конституцията, тъй като задълженията на Френската република, произтичащи от Договора от Лисабон, са конституционни задължения предвид член 88-1 от Конституцията, и че посочената разпоредба от Наказателно-процесуалния кодекс, доколкото допуска проверки по границите с другите държави членки, противоречи на принципа за свободно движение на хора, прогласен в член 67,

параграф 2 ДФЕС, съгласно който Европейският съюз осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници.

- 20 На първо място, запитващата юрисдикция счита, че е отправен въпрос за съответствието на член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс както с правото на Съюза, така и с Конституцията.
- 21 На второ място, от членове 23-2 и 23-5 от Указ № 58-1067, както и от член 62 от Конституцията Върховният касационен съд прави извод, че съдилищата, които разглеждат делото по същество, както и самият той, са лишени — по силата на устройствен закон № 2009-1523, с който посочените членове се въвеждат в Указ № 58-1067 — от възможността да отправят преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз, когато Конституционният съвет е сезиран с приоритетен въпрос за конституционност.
- 22 Като счита, че решението за сезиране на Конституционния съвет с приоритетния въпрос за конституционност зависи от тълкуването на правото на Съюза, Върховният касационен съд решава да спре производството по всяко от висящите дела и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли член 267 [ДФЕС] правна уредба като съдържащата се в член 23-2, алинея 2 и член 23-5, алинея 2 от Указ № 58-1067 от 7 ноември 1958 г., въведени с устройствен закон № 2009-1523 от 10 декември 2009 г., доколкото те

задължават юрисдикциите да се произнасят с предимство по сезирането на Конституционния съвет с поставения им въпрос за конституционност, когато този въпрос е свързан с противоконституционността на вътрешноправна норма поради противоречието ѝ с разпоредбите на правото на Съюза?

- 2) „Допуска ли член 67 [ДФЕС] правна уредба като съдържащата се в член 78-2, алинея 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, съгласно който „в 20-километровата зона, прилежаща към сухопътната граница на Франция с държавите — страни по конвенцията, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., както и в определените с постановление общодостъпни зони на откритите за международен превоз пристанища, летища и железопътни гари или автогари, също са допустими проверки на самоличността на всяко лице при предвидените в първата алинея условия, за да се провери дали са изпълнени предвидените в закона задължения за притежаване, носене и представяне на удостоверения и документи. При превози по международни железопътни линии въпросната проверка може да се извърши в отсечката между границата и първата гара, която се намира на повече от двадесет километра от границата. Когато тези международни железопътни линии са с особен режим на обслужване на гарите, проверка може да се извърши и между тази гара и гара, намираща се на разстояние петдесет километра от нея. Тези линии и тези гари се определят с министерско постановление. Когато в посочената в първото изречение от тази алинея зона се намира началната отсечка на автомагистрала и първият пункт за плащане на магистралните такси е разположен отвъд 20-километровата зона, проверка може да се извърши и в зоните за паркиране преди този първи пункт за плащане, както и в този пункт за плащане и в прилежащите към него зони за паркиране. Пунктовете за плащане, за които се отнася тази разпоредба, се определят с постановление.“

<sup>23</sup> С определение на председателя на Съда от 20 април 2010 г. дела С-188/10 и С-189/10 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

## По преюдициалните въпроси

### *По допустимостта*

<sup>24</sup> Френското правителство твърди, че преюдициалните запитвания са недопустими.

<sup>25</sup> Що се отнася до първия въпрос, френското правителство счита, че той има чисто хипотетичен характер. Всъщност този въпрос се основавал на предпоставката, че при проверката на конституционността на даден закон може да се наложи Конституционният съвет да прецени съответствието на този закон с правото на Съюза. Все пак съгласно практиката на Конституционния съвет при осъществяването на контрол за конституционност на законите той не бил длъжен да преценява съответствието на даден закон с правото на Съюза, тъй като това било задължение на общите и административните съдилища. От това следвало, че съгласно националното право Върховният административен съд и Върховният касационен съд не са длъжни да сезират Конституционния съвет с въпроси относно съвместимостта на национални разпоредби с правото на Съюза, тъй като тези въпроси не са свързани с контрола за конституционност.

<sup>26</sup> Френското правителство счита, че отговор на втория преюдициален въпрос не е необходим. Всъщност след 9 април 2010 г. спрямо г-н Melki и г-н Abdeli вече не се прилагала никаква мярка за задържане и от тази дата двете определения на съдията по мерките за неотклонение престанали да пораждаат действие. Въпросът за съвместимостта на член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс с член 67 ДФЕС бил напълно ирелевантен и за единственото все още висящо производство, това пред Върховния касационен съд, тъй

като, видно от Решение № 2010-605 DC от 12 май 2010 г., Конституционният съвет счита, че не е компетентен да се произнася по съвместимостта на даден закон с правото на Съюза, когато от него се иска да провери конституционността на този закон.

- 27 В това отношение е достатъчно да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално Решение от 22 декември 2008 г. по дело *Regie Networks*, C-333/07, Сборник, стр. I-10807, точка 46, Решение от 8 септември 2009 г. по дело *Budejovicky Budvar*, C-478/07, Сборник, стр. I-7721, точка 63 и Решение от 20 май 2010 г. по дело *Zanotti*, C-56/09, Сборник, стр. I-4517, точка 15).
- 28 В конкретния случай обаче с поставените преюдициални въпроси се иска тълкуване на членове 67 ДФЕС и 267 ДФЕС. От мотивите на актовете за преюдициално запитване не следва, че определенията, постановени от съдията по мерките за неотклонение по отношение на г-н Melki и г-н Abdeli, са спрели да пораждат действие. Освен това не е очевидно, че националните разпоредби без съмнение изключват направеното от Върховния касационен съд тълкуване на механизма, свързан с приоритетния въпрос за конституционност.
- 29 Следователно презумпцията за релевантност, приложима по отношение на преюдициалното запитване по всяко едно от делата, не е оборена с изтъкнатите от френското правителство възражения.
- 30 При тези условия отправеното по тези дела преюдициално запитване трябва да се обяви за допустимо.

*По първия въпрос*

- 31 С този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 267 ДФЕС допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда производство за инцидентен контрол на конституционността на националните закони и юрисдикциите на тази държава членка се задължават да се произнесат с предимство по въпроса дали да сезират националната юрисдикция, упражняваща контрол за конституционност на законите, с въпрос за конституционността на вътрешноправна норма, когато същевременно се оспорва нейното съответствие с правото на Съюза.

Становища, представени на Съда

- 32 Г-н Melki и г-н Abdeli считат, че разглежданата в главното производство национална правна уредба е в съответствие с правото на Съюза, при условие че Конституционният съвет разгледа правото на Съюза и при съмнение относно тълкуването му сезира Съда с преюдициален въпрос, като поиска отправеното преюдициално запитване да се разгледа по реда на бързото производство съгласно член 104а от Процедурния правилник на Съда.
- 33 Френското правителство счита, че правото на Съюза допуска разглежданата национална правна уредба, доколкото с нея не се променят, нито се оспорват ролята и правомощията на националния съд при прилагане на правото на Съюза. В подкрепа на тази позиция това правителство се основава главно на тълкуването на посочената правна уредба, съдържащо се в Решение № 2010-605 DC от 12 май 2010 г. и в Решение № 312305 от 14 май 2010 г., приети съответно от Конституционния съвет и Върховния административен съд, след като Върховният касационен съд изпраща на Съда актовете за преюдициално запитване.



- 34 Според това тълкуване било изключено с приоритетен въпрос за конституционност да се иска от Конституционния съвет да се произнесе по съвместимостта на даден закон с правото на Съюза. Не било негово задължение, а задължение на общите и административните юрисдикции да преценяват съответствието на даден закон с правото на Съюза, да прилагат сами и според собствената си преценка правото на Съюза, както и да поставят на Съда преюдициални въпроси едновременно със или след препращането на приоритетния въпрос за конституционност.
- 35 В това отношение френското правителство поддържа по-специално, че съгласно разглежданата в главното производство национална правна уредба националната юрисдикция може или при определени условия да се произнесе по същество, без да изчаква решението на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд или на Конституционния съвет по приоритетния въпрос за конституционност, или да вземе необходимите привременни или обезпечителни мерки, за да гарантира незабавно защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза.
- 36 Както френското, така и белгийското правителство подчертават, че целта на процедурата за разглеждане на приоритетния въпрос за конституционност е да се гарантира на правните субекти, че искането им за преценка на конституционността на национална разпоредба ще бъде действително разгледано, без да е възможно да се изключи сезирането на Конституционния съвет поради несъвместимостта на въпросната разпоредба с правото на Съюза. Освен това предимството на сезирането на Конституционния съвет било, че същият може да отмени един противоконституционен закон и че решението му има действие *erga omnes*. Обратно, решението на обща или административна юрисдикция, в което се установява, че дадена национална разпоредба е несъвместима с правото на Съюза, обвързва само страните по разрешения от тази юрисдикция конкретен спор.
- 37 Чешкото правителство от своя страна предлага да се отговори, че съгласно принципа за предимство на правото на Съюза националният съд е длъжен да гарантира пълното действие на правото на Съюза, като преценява съвместимостта на националното право с правото на Съюза и като не прилага разпоредбите от националното право, които му противоречат, без да е длъжен първо да сезира конституционния съд на страната или друга национална юрисдикция.

Според германското правителство упражняването на правото на сезиране на Съда с преюдициално запитване, предоставено съгласно член 267 ДФЕС на всяка национална юрисдикция, не трябва да бъде възпрепятствано от разпоредба от националното право, съгласно която сезирането на Съда с цел тълкуване на правото на Съюза зависи от решението на друга национална юрисдикция. Полското правителство счита, че член 267 ДФЕС допуска правна уредба като посочената в отправления първи преюдициален въпрос, доколкото предвидената в нея процедура не засяга по същество правата и задълженията на националните юрисдикции по този член.

38 Комисията счита, че правото на Съюза, и по-конкретно принципът за предимството на това право, както и член 267 ДФЕС, не допуска национална правна уредба като описаната в актовете за преюдициално запитване, когато оспорването на съответствието на дадена законова разпоредба с правото на Съюза позволява на страната в производството да се позове на противоконституционността на тази законова разпоредба. В този случай имплицитно, но неминуемо отговорността за спазването на правото на Съюза се прехвърля от съда, разглеждащ делото по същество, върху Конституционния съвет. Следователно механизмът за разглеждане на приоритетния въпрос за конституционност щял да доведе до положение като обявеното от Съда в Решение от 9 март 1978 г. по дело *Simmenthal* (106/77, *Recueil*, стр. 629) за противоречащо на правото на Съюза. Фактът, че осъществяващият контрол за конституционност юрисдикция може да отправя преюдициални въпроси до Съда, не променяло това положение.

39 Ако, от друга страна, оспорването на съответствието на законова разпоредба с правото на Съюза не позволява на страната в производството да оспорва *ipso facto* съответствието на същата законова разпоредба с Конституцията, поради което съдът, който разглежда делото по същество, запазва правомощието да прилага правото на Съюза, същото допускало национална правна уредба като разглежданата в отправления първи преюдициален въпрос, при положение че са изпълнени редица критерии. Според Комисията националният съд трябва да има право успоредно да сезира Съда с всеки преюдициален въпрос, който счита за необходим, и да приеме необходимите мерки, за да обезпечи временната съдебна защита на гарантираните от правото на Съюза права. Било също така необходимо, от една страна, производството за инцидентен контрол за конституционност да не води до спиране на производството по същество за прекалено дълъг период от време, и от друга страна, след приключване на това производство и независимо от неговия изход националният съд да може напълно

свободно да прецени съответствието на националната законова разпоредба с правото на Съюза, да я остави без приложение, ако прецени, че тя противоречи на правото на Съюза, и да сезира Съда с преюдициални въпроси, ако счете това за нужно.

## Отговор на Съда

- 40 Член 267 ДФЕС оправомощава Съда да се произнася по преюдициални запитвания както относно тълкуването на Договорите и актовете на институциите, органите службите или агенциите на Съюза, така и относно валидността на тези актове. Втората алинея от този член гласи, че национална юрисдикция може да отправя такива въпроси до Съда, ако счита, че по тези въпроси е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, а третата алинея на същата разпоредба — че тя е длъжна да сезира Съда, ако решенията ѝ не подлежат на обжалване съгласно националното право.
- 41 От това на първо място следва, че макар да е възможно при определени обстоятелства да е по-удачно проблемите от чисто вътрешноправен характер да са решени към момента на препращането на въпроса до Съда (вж. Решение от 10 март 1981 г. по дело *Irish Creamery Milk Suppliers Association* и др., 36/80 и 71/80, *Recueil*, стр. 735, точка 6), националните юрисдикции разполагат с възможно най-широко право да сезират Съда, ако сметат, че висящото пред тях дело повдига въпроси във връзка с тълкуването или преценката на валидността на разпоредбите на правото на Съюза, по които въпроси те трябва да вземат решение (вж. по-специално Решение от 16 януари 1974 г. по дело *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, *Recueil*, стр. 33, точка 3, Решение от 27 юни 1991 г. по дело *Mecanarte*, C-348/89, *Recueil*, стр. I-3277, точка 44 и Решение от 16 декември 2008 г. по дело *Cartesio*, C-210/06, *Сборник*, стр. I-9641, точка 88).
- 42 Въз основа на това Съдът заключава, че наличието във вътрешното право на правило, съобразно което юрисдикциите, чиито решения подлежат на обжалване, са обвързани от преценката на правната страна на спора, направена от по-горната юрисдикция, не може само по силата на този факт да ги лиши от

предвидената в член 267 ДФЕС възможност да сезират Съда с въпроси за тълкуването на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело *Rheinmühlen-Düsseldorf*, посочено по-горе, точки 4 и 5, както и Решение по дело *Cartesio*, посочено по-горе, точка 94). Юрисдикцията, чиито решения подлежат на обжалване, трябва да бъде свободна, ако счита, че правната преценка, извършена от по-горна инстанция, би могла да доведе до постановяване на решение, което противоречи на правото на Съюза, да отпрати до Съда въпросите, които смята за неизяснени (Решение от 9 март 2010 г. по дело *ERG* и др., C-378/08, Сборник, стр. I-1919, точка 32).

43 На второ място, Съдът вече е постановил, че националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на нормите на правото на Съюза, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост сам вземе решение да не приложи национална разпоредба, която им противоречи, дори тя да е приета впоследствие, без да е необходимо да изисква или да изчаква премахването на тази разпоредба по законодателен или друг конституционен ред (вж. по-специално Решение по дело *Simmenthal*, посочено по-горе, точки 21 и 24, Решение от 20 март 2003 г. по дело *Kutz-Bauer*, C-187/00, *Recueil*, стр. I-2741, точка 73, Решение от 3 май 2005 г. по дело *Berlusconi* и др., C-387/02, C-391/02 и C-403/02, *Recueil*, стр. I-3565, точка 72 и Решение от 19 ноември 2009 г. по дело *Filipiak*, C-314/08, Сборник, стр. I-11049, точка 81).

44 Всъщност всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефективността на правото на Съюза, поради факта че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка, дори и временна, за пълното действие на нормите на Съюза, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза (вж. Решение по дело *Simmenthal*, посочено по-горе, точка 22, както и Решение от 19 юни 1990 г. по дело *Factortame* и др., C-213/89, *Recueil*, стр. I-2433, посочено по-горе, точка 20). Такъв би бил случаят при противоречие между разпоредба на правото на Съюза и национален закон, ако разрешаването на такова противоречие е предоставено на орган със свои собствени правомощия за преценка, различен от съда, който е длъжен да осигури прилагането на правото на Съюза, макар такава пречка за пълното действие на това право да е само временна (вж. в този смисъл Решение по дело *Simmenthal*, посочено по-горе, точка 23).

- 45 На последно място, Съдът е постановил, че ако националната юрисдикция, разглеждаща свързан с правото на Съюза спор, прецени, че дадена национална разпоредба противоречи не само на правото на Съюза, но и на конституцията, тя не е лишена от правото, съответно не е освободена от задължението по член 267 ДФЕС да сезира Съда с въпроси относно тълкуването или валидността на правото на Съюза, поради факта че установяването на противоконституционността на вътрешноправна норма задължително предполага сезиране на конституционния съд. Всъщност ефективното прилагане на правото на Съюза би било застрашено, ако задължението за сезиране на конституционния съд може да попречи на националния съд, разглеждащ спор, по отношение на който се прилага правото на Съюза, да упражни предоставеното му по член 267 ДФЕС право да отправи до Съда въпросите относно тълкуването или валидността на правото на Съюза, за да му даде възможност да прецени дали дадена национална норма е съвместима с него (вж. Решение по дело Mecanarte, посочено по-горе, точки 39, 45 и 46).
- 46 По отношение на последиците, които следва да бъдат изведени от споменатата по-горе съдебна практика във връзка с националните разпоредби, посочени в отправения първи преюдициален въпрос, е необходимо да се напомни, че запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, че съгласно тези разпоредби при разглеждането на въпрос за конституционност, който се основава на несъвместимостта на разглеждания закон с правото на Съюза, Конституционният съвет преценява и съответствието на този закон с правото на Съюза. В този случай разглеждащият делото по същество съд, който препраща въпроса за конституционността, не може преди това нито да се произнесе по съвместимостта на съответния закон с правото на Съюза, нито да постави на Съда преюдициален въпрос във връзка с този закон. Освен това, когато Конституционният съвет прецени, че разглежданият закон е в съответствие с правото на Съюза, разглеждащият делото по същество съд също не би могъл да сезира Съда с преюдициален въпрос, тъй като постановеното от Конституционния съвет решение има задължителна сила за всички съдебни органи. Същото важи и когато възражението за противоконституционност на законовата разпоредба е направено в производство пред Върховния административен съд или Върховния касационен съд.
- 47 Според това тълкуване разглежданата в главното производство национална правна уредба би могла да попречи на националните административни и общи съдилища — както преди препращането на въпроса за конституционност, така и според случая, след решението на Конституционния съвет по този въпрос — да упражнят правото, съответно да изпълнят задължението си по член 267 ДФЕС

да сезират Съда с преюдициални въпроси. Налага се изводът, че от изведените от съдебната практика и припомнени в точки 41—45 от настоящото съдебно решение принципи следва, че член 267 ДФЕС не допуска национална правна уредба като описаната в актовете за преюдициално запитване.

48 Както се вижда обаче от точки 33—36 от настоящото съдебно решение, френското и белгийското правителство тълкуват различно френската правна уредба, изложена в поставения първи преюдициален въпрос, основавайки се по-конкретно на Решение № 2010-605 DC на Конституционния съвет от 12 май 2010 г. и на Решение № 312305 на Върховния административен съд от 14 май 2010 г., постановени след като Върховният касационен съд изпраща на Съда актовете за преюдициално запитване.

49 В това отношение е необходимо да се припомни, че по висящите пред нея дела запитващата юрисдикция трябва да се произнесе как следва да се тълкува националното право.

50 Съгласно постоянна съдебна практика националната юрисдикция трябва, доколкото е възможно, да тълкува вътрешния закон, който следва да приложи, в съответствие с изискванията на правото на Съюза (Решение от 26 септември 2000 г. по дело *Engelbrecht*, C-262/97, *Recueil*, стр. I-7321, точка 39, Решение от 27 октомври 2009 г. по дело *ČEZ*, C-115/08, *Сборник*, стр. I-10265, точка 138 и Решение от 13 април 2010 г. по дело *Wall*, C-91/08, *Сборник*, стр. I-2815, точка 70). Предвид споменатите по-горе решения съответно на Конституционния съвет и на Върховния административен съд, такова тълкуване на националните разпоредби, с които се въвежда разглежданият в главното производство механизъм на контрол за конституционност, не може да бъде изключено.

- 51 Преценката дали е възможно механизмът за разглеждане на приоритетния въпрос за конституционност да се тълкува в съответствие с изискванията на правото на Съюза не може да постави под въпрос основните характеристики на установената с член 267 ДФЕС система на сътрудничество между Съда и националните юрисдикции — характеристики, изведени в припомнената в точки 41—45 от настоящото решение съдебна практика.
- 52 Всъщност съгласно постоянната практика на Съда, за да се гарантира предимството на правото на Съюза, функционирането на тази система на сътрудничество изисква националният съд да може да сезира Съда с всеки преюдициален въпрос, който счита за необходим, и във всеки момент от производството, който според него е подходящ, включително след приключването на производството за инцидентен контрол за конституционност.
- 53 Доколкото националното право предвижда задължение за инициране на производство за инцидентен контрол за конституционност, което би попречило на националния съд да остави непосредствено без приложение национална законова разпоредба, която счита за противоречаща на правото на Съюза, функционирането на установената с член 267 ДФЕС система все пак изисква посоченият съд да може, от една страна, да приеме всяка необходима мярка, за да обезпечи временната съдебна защита на гарантираните от правото на Съюза права, и от друга страна, след приключването на производството за инцидентен контрол за конституционност да остави посочената национална законова разпоредба без приложение, ако счита, че тя противоречи на правото на Съюза.
- 54 От друга страна, трябва да се подчертае, че приоритетът на производството за инцидентен контрол за конституционността на национален закон, съдържащият в него на който се свежда до транспонирането на императивните разпоредби на директива на Съюза, не може да засяга компетентността на Съда, който единствен има право да установи невалидността на акт на Съюза, и в частност на директива, доколкото тази компетентност е предоставена, за да се обезпечи правната сигурност, като се осигури еднакво прилагане на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 22 октомври 1987 г. по дело Foto-Frost, 314/85, Recueil, стр. 4199, точки 15—20, Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 27, както и Решение от 18 юли 2007 г. по дело Lucchini, C-119/05, Сборник, стр. I-6199, точка 53).

- 55 Всъщност когато като последица от приоритета на производството за инцидентен контрол за конституционност се стигне до отмяна на национален закон, чието действие се свежда до транспонирането на императивните разпоредби на директива на Съюза, поради противоречието на този закон с конституцията на страната, Съдът на практика може да бъде лишен от възможността да прецени — по искане на юрисдикциите на съответната държава членка, които разглеждат делото по същество — валидността на посочената директива с оглед на същите съображения, но във връзка с изискванията на първичното право, и поспециално на правата, признати с Хартата на основните права на Европейския съюз, която съгласно член 6 ДЕС има същата юридическа сила като Договорите.
- 56 Преди инцидентният контрол за конституционността на даден закон, чието съдържание се свежда до транспонирането на императивните разпоредби на директива на Съюза, да може да се извърши с оглед на същите основания, на които се оспорва валидността на директивата, националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, по принцип са длъжни съгласно член 267, трета алинея ДФЕС да поискат от Съда да се произнесе по валидността на тази директива и да се съобразят с постановеното от Съда по преюдициалното запитване решение, освен ако самата юрисдикция, по чиято инициатива се извършва инцидентният контрол за конституционност, не е сезирала Съда с този въпрос на основание втората алинея от този член. Всъщност по отношение на национален закон за транспониране с такова съдържание въпросът дали директивата е валидна има предварителен характер предвид задълженията за транспонирането ѝ. Освен това определянето на срок, в който националните юрисдикции да се произнесат, не може да бъде пречка да се отправи преюдициалното запитване относно валидността на разглежданата директива.
- 57 Ето защо на поставения първи преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 267 ДФЕС не допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда производство за инцидентен контрол за конституционност на националните закони, когато приоритетът на това производство може да попречи — както преди изпращането на въпроса за конституционността до националната юрисдикция, която упражнява контрол за конституционност на законите, така и евентуално след решението на тази юрисдикция по въпроса — на всички останали национални юрисдикции да упражнят правото, съответно да изпълнят задължението си да сезират Съда с преюдициални въпроси. От друга страна, член 267 ДФЕС



допуска такава национална правна уредба, когато останалите национални юрисдикции имат възможност

- да сезират Съда с всеки преюдициален въпрос, който сметат за необходим, и във всеки момент от производството, който според тях е подходящ, включително след приключването на производство за инцидентен контрол за конституционност,
  
- да приемат необходимите мерки, за да обезпечат временната съдебна защита на гарантираните от правния ред на Съюза права, и
  
- след приключването на производството за инцидентен контрол за конституционност да оставят без приложение разглежданата национална законова разпоредба, ако считат, че тя противоречи на правото на Съюза.

Запитващата юрисдикция трябва да провери дали разглежданата в главното производство национална правна уредба може да се тълкува съобразно тези изисквания на правото на Съюза.

### *По втория въпрос*

- 58 С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 67 ДФЕС допуска национална правна уредба, съгласно която в зона от 20 километра до сухопътната граница на държавата членка

с държавите — страни по КПСШ, полицейските органи могат да извършват проверки на самоличността на лицата, за да установят дали същите са спазили предвидените в закона задължения за притежаване, носене и представяне на удостоверения и документи.

#### Становища, представени на Съда

- 59 Г-н Melki и г-н Abdeli считат, че членове 67 ДФЕС и 77 ДФЕС предвиждат отсъствие на всякакъв контрол на вътрешните граници и че поради това съгласно Договора от Лисабон свободата на движение на хора, без оглед на тяхното гражданство, е абсолютна. Следователно тази свобода на движение не допуска ограничение като предвиденото в член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс, съгласно който в граничните зони националните органи могат да извършват системни проверки на самоличността. Освен това те искат да се установи невалидността на член 21 от Регламент № 562/2006, тъй като с него се нарушавала предвидената в членове 67 ДФЕС и 77 ДФЕС абсолютна свобода на придвижване.
- 60 Френското правителство поддържа, че основание за приемането на разглежданите в главното производство национални разпоредби е необходимостта да се противодейства на конкретен вид нарушения, извършвани в зони на гранично-пропускателни пунктове и в гранични райони, в които е налице специфична опасност. Извършваните съгласно член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс проверки на самоличността били изцяло в съответствие с член 21, буква а) от Регламент № 562/2006. Целта на тези проверки била да се установи самоличността на дадено лице, или за да се предотврати извършването на нарушения, включително на обществения ред, или за да се издирят извършителите на нарушение. Освен това тези проверки се основавали на обща информация и на опита на полицейските служби, които доказвали особената целесъобразност на проверките в тези зони. Те били извършвани въз основа на полицейска информация, събрана при предходни полицейски разследвания, или на информация, получена в рамките на сътрудничеството между полицейските служби на различните държави членки, чрез която се определяли мястото и моментът на тези проверки. Посочените проверки не били нито планирани, нито постоянни, нито системни. Те, напротив, били случайни.

- 61 Германското, гръцкото, нидерландското и словашкото правителство също предлагат да се отговори отрицателно на втория въпрос, като подчертават, че дори след влизането в сила на Договора от Лисабон извършването на не-системни полицейски проверки в граничните зони остава възможно съгласно предвидените в член 21 от Регламент № 562/2006 условия. Тези правителства поддържат по-конкретно, че по своята цел, съдържание, начин на извършване и последици извършваните в тези зони проверки на самоличността, предвидени с разглежданата в главното производство национална правна уредба, се различават от граничния контрол по смисъла на член 20 от Регламент № 562/2006. Тези проверки били допустими при условията на член 21, буква а) или в) от този регламент.
- 62 Чешкото правителство, както и Комисията, напротив, считат, че членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство. Предвидените с нея проверки представлявали скрит граничен контрол, който не бил допустим съгласно член 21 от Регламент № 562/2006, тъй като били разрешени само в граничните зони и не били обвързани от никакви други условия освен от условието проверяваното лице да се намира в такава зона.

### Отговор на Съда

- 63 Като начало следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция не отправя преюдициален въпрос, свързан с валидността на разпоредба на Регламент № 562/2006. Доколкото член 267 ДФЕС не представлява правен способ за защита, предоставен на разположение на страните по висящ пред националния съд спор, Съдът не може да бъде задължаван да преценява валидността на правото на Съюза само поради това че въпросът е повдигнат пред него от някоя от тези страни (Решение от 30 ноември 2006 г. по дело *Brünsteiner и Autohaus Hilgert*, C-376/05 и C-377/05, Recueil, стр. I-11383, точка 28).

64. Що се отнася до поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване на член 67 ДФЕС, който в параграф 2 предвижда, че Съюзът осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници, следва да се отбележи, че този член се съдържа в дял V, глава 1, озаглавена „Общи разпоредби“, от Договора за функционирането на Европейския съюз и че от самия текст на същия член се вижда, че адресат на предвиденото в него задължение е Съюзът. В посочената глава 1 се съдържа и член 72, в който се възпроизвежда уговорката по член 64, параграф 1 ЕО, свързана с изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.
65. Глава 2 от този дял V съдържа конкретни разпоредби във връзка с политиката относно контрола по границите, и по-специално член 77 ДФЕС, който заменя предишния член 62 ЕО. Съгласно член 77, параграф 2, буква д) Европейският парламент и Съветът приемат мерки относно отсъствието на всякакъв контрол на лицата при преминаване на вътрешните граници. Поради това трябва да се разгледат приетите на това основание разпоредби, и по-специално членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006, за да се прецени дали правото на Съюза допуска национална правна уредба като съдържащата се в член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс.
66. Общностният законодател въвежда принципа на отсъствие на контрол по вътрешните граници, като на основание член 62 ЕО приема Регламент № 562/2006, който съгласно съображение 22 има за цел да доразвива достиженията на правото от Шенген. Този регламент установява в дял III общностен режим за преминаването на вътрешните граници, като заменя, считано от 13 октомври 2006 г., член 2 от КПСШ. Приложимостта на посочения регламент не се засяга от влизането в сила на Договора от Лисабон. Всъщност приложението към този договор Протокол № 19 изрично предвижда, че достиженията на правото от Шенген остават приложими.
67. Член 20 от Регламент № 562/2006 гласи, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност. Съгласно член 2, точка 10 от този регламент „гранични проверки“ са проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да се гарантира, че лицата могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане от нея.

- 68 По отношение на предвидения в член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс контрол следва да се заключи, че той се извършва не „по границите“, а във вътрешността на територията на страната и че не е свързан със самото преминаване на границата от проверяваното лице. По-конкретно, той не се извършва в момента на преминаване на границата. Така посочените хипотези на контрол не представляват гранични проверки, забранени съгласно член 20 от Регламент № 562/2006, а проверки във вътрешността на територията на държава членка, посочени в член 21 от този регламент.
- 69 Член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 предвижда, че премахването на граничния контрол на вътрешните граници не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държава членка съгласно националното законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, и че това важи също за граничните зони. Следователно съгласно член 21, буква а) контролът във вътрешността на територията на държава членка е забранен само когато има ефект, равностоен на този на граничните проверки.
- 70 Съгласно второто изречение на тази разпоредба упражняването на полицейските правомощия не може по-специално да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато полицейските мерки нямат за цел граничен контрол, основават се на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят по-специално да се противопоставят на презграничната престъпност, планирани са и са изпълнени по

начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници, и накрая, извършени са въз основа на случайни проверки.

- 71 Що се отнася до това дали упражняването на контролните правомощия, предоставени съгласно член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс, има ефект, равностоен на този на граничните проверки, на първо място следва да се заключи, че целта на предвидения с тази разпоредба контрол не е същата като тази на граничния контрол по смисъла на Регламент № 562/2006. Съгласно член 2, точки 9—11 от посочения регламент целта на този контрол е, от една страна, да се гарантира възможността на лицата да влизат на територията на държава членка или да излизат от нея, и от друга страна, да се попречи на лицата да избегнат граничните проверки. Посочената национална разпоредба, напротив, се отнася до проверката дали са спазени задълженията за притежаване, носене и представяне на предвидените в закона удостоверения и документи. Съгласно член 21, буква в) от Регламент № 562/2006 възможността за държавата членка да предвиди в законодателството си такива задължения не се накърнява с премахването на контрола по вътрешните граници.
- 72 На второ място, фактът, че териториалният обхват на компетентността съгласно разглежданата в главното производство национална разпоредба се свежда до граничните зони, сам по себе си не е достатъчен, за да се установи равностойният ефект на упражняването на тази компетентност по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, имайки предвид съдържанието и целта на този член 21. Все пак по отношение на проверките в международни влакове и на автомагистрала, за които се заплаща магистрална такса, разглежданата в главното производство национална разпоредба предвижда особени правила относно териториалния ѝ обхват — обстоятелство, което от своя страна може да бъде показател за съществуването на такъв равностоен ефект.
- 73 Освен това в член 78-2, четвърта алинея от Наказателно-процесуалния кодекс — съгласно който проверките са допустими независимо от поведението на съответното лице и от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за обществения ред — нито се уточнява, нито се ограничава така предоставеното правомощие (и по-конкретно що се отнася до интензивността

и честотата на проверките, които могат да се извършват на това правно основание), така че да се изключи възможността практическото упражняване на това правомощие от компетентните органи да доведе до контрол с ефект, равностоен на този на граничните проверки по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006.

<sup>74</sup> За да бъде в съответствие с член 20 и член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, тълкувани съобразно изискването за правна сигурност, национална правна уредба, която оправомощава полицейските органи да извършват проверки на самоличността — правомощие, което се отнася само до граничните зони на държавата членка с други държави членки и не зависи от поведението на проверяваното лице и от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за обществения ред — трябва да предвижда необходимите ограничения на предоставеното на тези органи правомощие, за да очертае рамките на правото на преценка, с което те разполагат при практическото упражняване на посоченото правомощие. Тези ограничения трябва да гарантират, че практическото упражняване на правомощието за извършване на проверки на самоличността няма ефект, равностоен на този на граничните проверки, с оглед по-специално на посочените в член 21, буква а), второ изречение от Регламент № 562/2006 обстоятелства.

<sup>75</sup> При тези условия на поставения втори преюдициален въпрос трябва да се отговори, че член 67, параграф 2 ДФЕС, както и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 не допускат национална правна уредба, която оправомощава полицейските органи на съответната държава членка да извършват проверки на самоличността на лицата, независимо от поведението им и от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за обществения ред, само в зона от 20 километра до сухопътната граница на тази държава с държавите — страни по КПСШ, за да проверят дали са спазени предвидените в закона задължения за притежаване, носене и представяне на удостоверения и документи, без да предвижда необходимите във връзка с това правомощие ограничения, гарантиращи, че практическото му упражняване няма да има ефект, равностоен на този на граничните проверки.

## По съдебните разноски

- 76 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Член 267 ДФЕС не допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда производство за инцидентен контрол за конституционност на националните закони, когато приоритетът на това производство може да попречи — както преди изпращането на въпрос за конституционност до националната юрисдикция, която упражнява контрол за конституционност на законите, така и евентуално след решението на тази юрисдикция по въпроса — на всички останали национални юрисдикции да упражнят правото, съответно да изпълнят задължението си да сезират Съда с преюдициални въпроси. От друга страна, член 267 ДФЕС допуска такава национална правна уредба, когато останалите национални юрисдикции имат възможност:**

— да сезират Съда с всеки преюдициален въпрос, който сметат за необходим, и във всеки момент от производството, който според тях е подходящ, включително след приключването на производство за инцидентен контрол за конституционност,

— да приемат необходимите мерки, за да обезпечат временната съдебна защита на правата, гарантирани от правния ред на Съюза, и



- след приключването на производството за инцидентен контрол за конституционност да оставят без приложение разглежданата национална законова разпоредба, ако считат, че тя противоречи на правото на Съюза.
  
  - Запитващата юрисдикция трябва да провери дали разглежданата в главното производство национална правна уредба може да се тълкува съобразно тези изисквания на правото на Съюза.
- 2) Член 67, параграф 2 ДФЕС, както и членове 20 и 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима за движение на лица през границите (Кодекс на Шенгенските граници) не допускат национална правна уредба, която оправомощава полицейските органи на съответната държава членка да извършват проверки на самоличността на лицата, независимо от поведението им и от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за обществения ред, само в зона от 20 километра до сухопътната граница на тази държава с държавите — страни по Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на проверките по техните общи граници, подписана в Шенген (Люксембург) на 19 юни 1990 г., за да проверят дали са спазени предвидените в закона задължения за притежаване, носене и представяне на удостоверения и документи, без да предвижда необходимите във връзка с това правомощия ограничения, гарантиращи, че практическото му упражняване няма да има ефект, равностоен на този на граничните проверки.

Подписи