



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. juni 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — forordning (EF) nr. 562/2006 — fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) — artikel 20 og 21 — passage af de indre grænser — kontrol inden for medlemsstaternes område — national lovgivning, der tillader kontroller med henblik på at fastslå identiteten af personer, der pågribes i et område på 30 km fra den fælles grænse med andre stater, der er parter i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen — mulighed for kontrol, uafhængigt af den pågældende persons adfærd eller af, om der foreligger særlige omstændigheder — national lovgivning, der tillader bestemte personkontrolforanstaltninger på jernbaneanlæg«

I sag C-9/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland) ved afgørelse af 21. december 2015, indgået til Domstolen den 7. januar 2016, i straffesagen mod

A,

procesdeltager:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan (refererende dommer), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev og S. Rodin,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. november 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved J. Vlácil og M. Smolek, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget,

* Processprog: tysk.

- den schweiziske regering ved R. Balzaretto, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 182, s. 1) (herefter »forordning nr. 562/2006«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod A, som er tysk statsborger, tiltalt for overtrædelser af den tyske lovgivning om euforiserende stoffer og modstand mod den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af præamblen til protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, knyttet som bilag til Lissabontraktaten (EUT 2010, C 83, s. 290):

»De høje kontraherende parter,

som noterer sig, at de aftaler om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, som visse af Den Europæiske Unions medlemsstater undertegnede i Schengen den 14. juni 1985 og den 19. juni 1990, samt de dermed forbundne aftaler og de regler, der er vedtaget på grundlag af disse aftaler, er blevet integreret i Den Europæiske Union ved Amsterdamtraktaten af 2. oktober 1997,

som ønsker at bevare Schengenreglerne, som de er blevet udbygget siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden, og udbygge disse regler for at bidrage til opfyldelsen af målet om at give unionsborgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser,

[...]

er blevet enige om følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.«

- 4 Følgende fremgår af protokollens artikel 2:

»Schengenreglerne gælder for de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1, jf. dog artikel 3 i tiltrædelsesakten af 16. april 2003 og artikel 4 i tiltrædelsesakten af 25. april 2005. Rådet træder i stedet for den eksekutivkomité, der blev nedsat ved Schengenaftalerne.«

- 5 Nævnte regler omfatter bl.a. konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19), undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990 (herefter »gennemførelseskonventionen«), hvis artikel 2 vedrørte passage af de indre grænser.
- 6 Gennemførelseskonventionens artikel 2, stk. 1-3, har følgende ordlyd:
- »1. De indre grænser kan alle steder passeres uden personkontrol.
 - 2. Når den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det, kan en kontraherende part dog efter samråd med de øvrige kontraherende parter træffe beslutning om, at der i et begrænset tidsrum iværksættes en national grænsekontrol, der er tilpasset forholdene, ved de indre grænser. Hvis det af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er påkrævet at handle omgående, træffer den pågældende kontraherende part de nødvendige foranstaltninger og underretter snarest muligt de øvrige kontraherende parter herom.
 - 3. Ophævelsen af personkontrollen ved de indre grænser berører hverken anvendelsen af artikel 22 eller de kompetente myndigheders udøvelse af deres politimæssige beføjelser efter national lovgivning på hele den kontraherende parts område, eller den lovbestemte pligt til at være i besiddelse af, medføre og forevise tilladelser og dokumenter.«
- 7 Gennemførelseskonventionens artikel 2 blev i overensstemmelse med artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 562/2006 ophævet med virkning fra den 13. oktober 2006.
- 8 Denne forordnings artikel 2, nr. 9)-11), har følgende ordlyd:
- »I denne forordning forstås ved:
- [...]
- 9) »grænsekontrol«: den aktivitet, som i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning og med henblik på at opfylde målene heri foretages ved en grænse udelukkende på grund af den planlagte eller faktiske grænsepassage uagtet andre hensyn, og som omfatter ind- og udrejsekontrol og grænseovervågning
 - 10) »ind- og udrejsekontrol«: kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer, herunder deres transportmidler og genstande i deres besiddelse, kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område
 - 11) »grænseovervågning«: overvågning af grænserne på strækningerne mellem grænseovergangssteder og overvågning af grænseovergangssteder uden for den normale åbningstid for at forhindre personer i at omgå ind- og udrejsekontrollen«.
- 9 Artikel 20 i forordning nr. 562/2006 med overskriften »Passage af de indre grænser« bestemmer:
- »De indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet.«

10 Forordningens artikel 21 med overskriften »Kontrol inden for medlemsstaternes område« fastsætter:

»Ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke:

- a) medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som [ind- og udrejsekontrol]; dette gælder også i grænseområder. For så vidt angår første punktum kan udøvelsen af politimæssige beføjelser navnlig ikke ligestilles med ind- og udrejsekontrol, når de politimæssige foranstaltninger
 - i) ikke har grænsekontrol som formål
 - ii) bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet
 - iii) er udføret og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser
 - iv) udføres som stikprøvekontrol

[...]

- c) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter
- d) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse for tredjelandsstatsborgere til at anmelde deres tilstedeværelse på dets område i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 22 i [gennemførelseskonventionen].«

Tysk ret

Lov om forbundspolitiet

11 I afdeling 1 med overskriften »Opgaver og hverv« i Gesetz über die Bundespolizei (lov om forbundspolitiet) af 19. oktober 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2978, herefter »BPolG«) findes denne lovs § 2, der for sin del har overskriften »Beskyttelse af grænserne«, som bestemmer:

»1) Forbundspolitiet har ansvaret for beskyttelsen af Forbundsrepublikkens område ved politimæssig overvågning af grænserne (grænsebeskyttelse), medmindre en delstat efter aftale med Forbundsstaten opfylder de grænsepolitimæssige opgaver med egne ressourcer.

2) Grænsebeskyttelsen indebærer:

1. politimæssig grænseovervågning
2. politimæssig kontrol med grænseoverskridende trafik, herunder
 - a) kontrol af grænsepassagedokumenter og af retten til at passere grænsen
 - b) eftersøgninger ved grænsen
 - c) forebyggelse af trusler
3. i et område i en radius på op til 30 km fra grænsen, og fra søgrænsen i en radius op til 50 km, forebyggelse af trusler, som er rettet mod grænsesikkerheden.

For sikringen af grænseområdet er Forbundsindenrigsministeriet bemyndiget til ved dekret at udvide det i første punktum, nr. 3, definerede område fra søgrænsen, med Bundesrats godkendelse, for så vidt som grænseovervågningen i det tyske kystområde kræver det. Dekretet skal præcist angive den bagerste linje, der afgrænser det udvidede grænseområde. Fra søgrænsen må denne linje ikke have en bredde på mere end 80 km.

3) Den i stk. 1 nævnte aftale skal være indgået i form af en skriftlig aftale indgået mellem Forbundsindenrigsministeriet og den pågældende delstat og offentliggjort i *Bundesanzeiger* [tysk lovtidende]. Aftalen skal fastsætte regler for samarbejdet mellem forbundspolitiet og delstatens politi.

4) Såfremt delstatens politi, efter aftale med Forbundsstaten, udfører de i stk. 1 nævnte opgaver med egne ressourcer, henhører gennemførelsen af disse opgaver under den lovgivning, som gælder for delstatens politi.«

12 I nævnte afdeling 1 fastsætter lovens § 3 med overskriften »Jernbanepolitiet« i stk. 1 følgende:

»Forbundspolitiet er ansvarlig for – på forbundsjernbanernes arealer og jernbaner – at forebygge risici for den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, som

1. truer brugerne, jernbaneanlæg eller jernbanedriften, eller
2. forekommer i forbindelse med togdriften eller driften af jernbaneanlæg.«

13 I samme afdeling 1 bestemmes det i BPolG's § 12 med overskriften »Retsforfølgelse af strafbare handlinger« i stk. 1, følgende:

»Forbundspolitiet varetager de politimæssige opgaver inden for retsforfølgelse (straffelovens §§ 161 og 163), for så vidt som der foreligger en formodet straffelovsovertrædelse (straffelovens § 12, stk. 2), som

1. omhandler sikkerheden ved grænsen eller udførelsen af de i § 2 nævnte opgaver
2. retsforfølges i henhold til bestemmelserne i lov om pas, lov om ophold eller lov om asyl, for så vidt som denne overtrædelse er blevet begået ved grænsepassagen eller i direkte forbindelse med denne passage
3. omhandler passage af grænsen ved list, trusler, vold eller på anden ulovlig måde, for så vidt som overtrædelsen er påvist ved en kontrol af grænsepassagetrafikken
4. omhandler en vares passage af grænsen uden administrativ tilladelse, som udgør straffebestemmelsens gerningsindhold, for så vidt som forbundspolitiet ved eller i medfør af lov, er overladt kontrollen med forbuddet mod indførsel

[...]«

14 I BPolG's afdeling 2 med overskriften »Beføjelser«, underafdeling 2, del 1, findes lovens § 22, der for sin del har overskriften »Afhøring og oplysningspligt«, som i stk. 1 og 1a, bestemmer følgende:

»1) Forbundspolitiet kan afhøre en person, såfremt der på grundlag af de faktiske omstændigheder er grund til at antage, at denne person kan give oplysninger, der er relevante for udførelsen af en opgave, som påhviler forbundspolitiet. Personen kan standses med henblik på afhøring. På anmodning skal personen til undersøgelse heraf udlevere de identitetspapirer, som vedkommende har på sig.

1a) For at forhindre eller standse ulovlig indrejse på Forbundsrepublikken Tysklands område kan forbundspolitiet i tog og på jernbaneanlæg tilhørende forbundsstaten (§ 3), for så vidt som det med rette kan formodes på grundlag af kendskab til situationen eller grænsepolitiets erfaringer, at disse faciliteter anvendes med henblik på ulovlig indrejse, og i et anlæg til lufttransport eller i internationale civile lufthavnsanlæg (§ 4) kortvarigt standse og afhøre enhver person og kræve, at denne person med henblik på kontrol udleverer de identitetspapirer, som vedkommende har på sig, eller de nødvendige grænsepassagedokumenter og undersøge de genstande, som personen er i besiddelse af.«

15 I samme afdeling 2, underafdeling 2, del 1, findes nævnte lovs § 23, der selv har overskriften »Identifikations- og dokumentkontrol«, hvis stk. 1 og 3 har følgende ordlyd:

»1) Forbundspolitiet kan kontrollere en persons identitet

1. for at forebygge fare

2. ved politimæssig kontrol med grænseoverskridende trafik

3. i et område inden for en radius på op til 30 km fra grænsen for at forebygge eller forhindre enhver ulovlig indrejse på Forbundsrepublikkens område eller at forebygge strafbare handlinger som omhandlet i § 12, stk. 1, nr. 1-4

4. når personen befinder sig i et lokale tilhørende forbundspolitiet (§ 1, stk. 3), forbundsjernbanernes anlæg eller lokaler (§ 3), i lufthavnsanlæg bestemt til lufttrafik (§ 4), et forfatningsmæssigt organs eller et forbundsministeriums sæde (§ 5), ved et grænseovergangssted (§ 61), eller i umiddelbart nærhed af disse anlæg, og der på grundlag af de faktiske omstændigheder er grund til at antage, at der er risiko for, at strafbare handlinger dér vil blive begået, hvorved personer, der befinder sig i eller ved disse anlæg, eller disse anlæg selv er direkte truede, og en identitetskontrol er nødvendig på grund af overhængende fare eller på grund af oplysninger om personen, eller

5. for beskyttelse af private rettigheder.

[...]

3) med henblik på identifikation kan forbundspolitiet træffe de nødvendige foranstaltninger. Det kan bl.a. standse den berørte, forhøre om dennes identitet og kræve, at denne til undersøgelse heraf udleverer sine identitetspapirer. Ved politiets kontrol af grænsetrafikken kan forbundspolitiet ligeledes kræve, at vedkommende fremviser grænsepassagedokumenter. Vedkommende kan standses og føres til politistationen, hvis hans identitet eller ret til at passere grænsen ikke kan fastslås på anden måde eller kun ved overvindelse af alvorlige vanskeligheder. På de betingelser, der er fastsat i fjerde punktum, kan den pågældende person samt de genstande, som vedkommende medbringer, undersøges med henblik på at finde oplysninger, som kan fastlægge hans identitet.

[...]«

Straffeloven

16 I henhold til § 113, stk. 1, i Strafgesetzbuch (straffeloven, BGBl. 1998 I, s. 3322) straffes den, som med vold eller trussel om vold yder modstand mod eller overfalder den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, eller en soldat fra Bundeswehr, der har til opgave at eksekvere love, forordninger, domme, retskendelser eller beslutninger, i forbindelse med udførelsen af en sådan tjenestehandling, med fængsel i op til tre år eller med bøde.

17 I henhold til denne § 113, stk. 3, er handlingen ikke strafbar, hvis tjenestehandlingen var ulovlig.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Den 1. april 2014 krydsede A til fods Europabrücke fra Strasbourg (Frankrig) til Kehl (Tyskland) og begav sig direkte hen til banegården tilhørende Deutsche Bahn AG, som lå ca. 500 m fra broen.
- 19 Dette blev iagttaget af to polititjenestemænd på patrulje fra det tyske forbundspoliti på pladsen foran banegården. På grundlag af BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, undergav de to polititjenestemænd A en identitetskontrol.
- 20 A, der voldeligt modsatte sig denne kontrol, blev sigtet for at have gjort modstand mod den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, som omhandlet i straffelovens § 113, stk. 1.
- 21 Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland) er af den opfattelse, at forholdet modstand mod den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, er godtgjort, og at A bør straffes, for så vidt som politibetjentenes handlinger, der blev foretaget i forbindelse med tjenesten, var lovlige. Denne ret mener, at den identitetskontrol af A, som blev foretaget af forbundspolitiets polititjenestemænd, i lyset af BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, eller § 22, stk. 1a, var lovlig.
- 22 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med EU-retten, som skal anvendes forud. Den har i denne forbindelse henvist til dom af 22. juni 2010, Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363). Såfremt denne tvivl skulle være begrundet, er A's forsøg på med vold at undgå fastlæggelsen af hans identitet – ifølge den forelæggende ret – ikke strafbar som omhandlet i straffelovens § 113.
- 23 Under disse omstændigheder har Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 67, stk. 2, TEUF samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 [...] eller [EU's] øvrige regler fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til at fastslå enhver persons identitet uafhængigt af dennes adfærd og af, om der foreligger særlige omstændigheder, i en zone i en afstand af 30 km fra denne medlemsstats landegrænse til stater, som er parter i [gennemførelseskonventionen], med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til denne medlemsstats område, eller på at forebygge bestemte forbrydelser, som er rettet mod sikkerheden ved grænsen eller mod udførelse af grænsebevogtning, eller som begås i forbindelse med grænseovergang, uden at der i henhold til [...] artikel 23 ff. [i forordning nr. 562/2006] midlertidigt er genindført grænsekontrol ved de pågældende indre grænser?
- 2) Skal artikel 67, stk. 2, TEUF samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 [...] eller [EU's] øvrige regler fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til, i tog og på jernbaneanlæg tilhørende jernbanerne i denne medlemsstat, kortvarigt at standse enhver person, udspørge denne og kræve at få udleveret medbragte identitetspapirer eller rejsedokumenter til kontrol og at undersøge medbragte ting med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til denne medlemsstats område, for så vidt som det ud fra kendskab til [situationen] eller grænsepolitiets erfaringer må antages, at disse tog eller jernbaneanlæg benyttes til ulovlig indrejse, og at indrejsen sker fra en stat, som er part i [gennemførelseskonventionen], uden at der i henhold til [...] artikel 23 ff. [i forordning nr. 562/2006] midlertidigt er genindført grænsekontrol ved de pågældende indre grænser?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

- 24 Den tyske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den under retsmødet har anført, at selv hvis Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål bekræftende, og selv hvis den i hovedsagen omhandlede kontrol derfor måtte anses for at være i strid med artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006, vedrører en sådan besvarelse ikke lovligheden af det tyske politis handling. Ifølge denne regering er de forelagte spørgsmål følgelig ikke relevante.
- 25 Det bemærkes i denne henseende, at den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse har anført, at en besvarelse af de forelagte spørgsmål er nødvendig for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt den tiltalte kan straffes for at have gjort modstand mod den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, bl.a. straffelovens § 113, stk. 1. Den forelæggende ret tager udgangspunkt i en fortolkning af national ret, hvorefter den tiltalte, såfremt den pågældende identitetskontrol havde fundet sted uden retligt grundlag herfor, som følge af, at de nationale bestemmelser, som polititjenestemanden støtter sig på, anses for at være i strid med EU-retten, ikke har gjort sig skyldig i modstand mod den, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, i henhold til straffelovens § 113, stk. 1.
- 26 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge fast retspraksis er der formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. bl.a. dom af 22.12.2008, Regie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 46, af 8.9.2009, Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, præmis 63, og af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27).
- 27 I den foreliggende sag må Domstolen, trods den tvivl, som den tyske regering har rejst i denne henseende, følgelig lægge de faktuelle og juridiske omstændigheder, som den forelæggende ret har anført, til grund. I lyset af disse omstændigheder kan det ikke udelukkes, at Domstolens besvarelse af spørgsmålene vedrørende fortolkningen af artikel 67 TEUF samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 kan gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre tvisten i hovedsagen.
- 28 Det må på denne baggrund fastslås, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 29 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til at kontrollere enhver persons identitet uafhængigt af den pågældende persons adfærd og af, om der foreligger særlige omstændigheder, i et område på 30 km fra denne medlemsstats landegrænse til andre parter til gennemførelseskonventionen, med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til nævnte medlemsstats område eller at forebygge bestemte lovovertrædelser, som er rettet mod grænsesikkerheden eller mod gennemførelsen af

grænsebeskyttelsen, eller som begås i forbindelse med grænsepassage, uden at der i henhold til artikel 23-26 i forordning nr. 562/2006 midlertidigt er genindført grænsekontrol ved de pågældende indre grænser.

- 30 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge artikel 67, stk. 2, TEUF, som henhører under EUF-traktatens afsnit V vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, sikrer Unionen, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser. Ifølge artikel 77, stk. 1, litra a), TEUF udformer Unionen en politik, der skal sikre, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 48).
- 31 Som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 562/2006, er ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser en del af Unionens målsætning, som omhandlet i artikel 26 TEUF, om oprettelse af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for personer (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 49).
- 32 Denne forordnings artikel 20 bestemmer, at de indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Ifølge forordningens artikel 2, nr. 10), forstås der ved »ind- og udrejsekontrol« kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 67, og af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 51).
- 33 Ifølge artikel 72 TEUF er EUF-traktatens afsnit V ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 52).
- 34 Artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 bestemmer, at ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke berører medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, og dette også gælder i grænseområder (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 69, og af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 53).
- 35 Ifølge denne bestemmelses andet punktum kan udøvelsen af politimæssige beføjelser navnlig ikke anses for at have tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, når de politimæssige foranstaltninger ikke har til formål at kontrollere grænserne, bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser og endelig udføres som stikprøvekontrol (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 70, og af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 54).
- 36 I øvrigt påvirkes en medlemsstats mulighed for i sin lovgivning at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter, ikke i henhold til artikel 21, litra c), i forordning nr. 562/2006 af ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Overholdelsen af EU-retten og navnlig artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 skal under disse omstændigheder sikres ved at indføre og overholde lovgivningsmæssige rammer, som sikrer, at den praktiske udøvelse af beføjelsen til at udføre identitetskontroller, ikke har en tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 68).

- 38 Nærmere bestemt bemærkes, at når der er et sådant indicium for, at der foreligger tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, skal foreneligheden af disse kontroller med artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 sikres ved en afgrænsning, som præciserer og begrænser den praktiske udøvelse af de politimæssige beføjelser som medlemsstaterne har, og denne afgrænsning skal være af en sådan art, at en sådan tilsvarende virkning undgås (jf. dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I denne henseende skal en national lovgivning, som giver politimyndighederne beføjelse til at gennemføre identitetskontroller – en beføjelse, der dels er begrænset til medlemsstatens grænseområde til andre medlemsstater, dels gennemføres uafhængigt af den kontrollerede persons adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden – bl.a. tjene som vejledning for den skønsbeføjelse, som disse myndigheder råder over med hensyn til den praktiske anvendelse af denne beføjelse (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 74).
- 40 Domstolen har ligeledes fremhævet, at jo flere indicier, der er, som tyder på en mulig tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, og som kan udledes af det formål, der forfølges med de kontroller, som udføres i et grænseområde, af det territoriale anvendelsesområde for disse kontroller og af, om grundlaget for disse kontroller adskiller sig fra grundlaget for de kontroller, der udføres på resten af den omhandlede medlemsstats område, desto vigtigere er det, at de præciseringer og begrænsninger, der gælder for medlemsstaternes udøvelse af deres politimæssige beføjelser i et grænseområde, er strenge og overholdes strengt med henblik på at undgå, at gennemførelsen af formålet om ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser, som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEU, artikel 26, stk. 2, TEUF, artikel 67, stk. 1, TEUF og artikel 20 i forordning nr. 562/2006, bringes i fare (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 75).
- 41 Endelig skal den afgrænsning, som kræves, være tilstrækkelig præcis og detaljeret, således at såvel nødvendigheden af kontrollerne som de kontrolforanstaltninger, der konkret er tilladt, selv kan gøres til genstand for kontrol (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 76).
- 42 Hvad for det første angår kontroller som dem, der er omhandlet i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, som er den bestemmelse, den forelæggende ret henviser til i det første spørgsmål, skal det bemærkes, at disse kontroller ikke fandt sted »ved grænserne« på tidspunktet for grænsepassagen, men inden for det nationale område. Det fremgår i øvrigt af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede kontrol fandt sted ved banegården tilhørende Deutsche Bahn i Kehl, som ligger ca. 500 m fra den indre grænse mellem Tyskland og Frankrig.
- 43 De nævnte kontroller udgør derfor kontroller inden for medlemsstatens område som omhandlet i artikel 21 i forordning nr. 562/2006 (jf. i denne retning dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 68, og af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 56).
- 44 Hvad for det andet angår det formål, der forfølges med den tyske lovgivning, der i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, foreskriver kontrollerne, fremgår det af de oplysninger, som er fremlagt for Domstolen og som det tilkommer den nationale ret at efterprøve, at de formål, der forfølges med de i denne bestemmelse foreskrevne kontroller, på visse afgørende punkter adskiller sig fra de formål, der forfølges med ind- og udrejsekontrol som omhandlet i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 562/2006.
- 45 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge sidstnævnte bestemmelse betegner begrebet »ind- og udrejsekontrol« kontrol ved grænseovergangsstederne for at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område.

- 46 De identitets- og dokumentkontroller, som er fastsat i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, har imidlertid ikke alene til formål at forebygge eller standse ulovlig indrejse på tysk område, men ligeledes at forebygge de lovovertrædelser, der er omhandlet i BPolG's § 12, stk. 1, nr. 1-4. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne bestemmelse bl.a. tager sigte på lovovertrædelser, som er rettet mod grænsesikkerheden, og lovovertrædelser, der hævdes at være begået ved grænsepassagen og i strid med bestemmelserne i lov om pas, lov om ophold eller lov om asyl.
- 47 Den omstændighed, at identitetskontroller på grundlag af BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, således har til formål at forebygge eller standse ulovlig indrejse på Forbundsrepublikken Tysklands område eller at forebygge lovovertrædelser såsom forbrydelser, som er rettet mod grænsesikkerheden eller forbundspolitiets udførelse af opgaver, indebærer ikke, at der foreligger et formål om grænsekontrol, som er i strid med artikel 21, litra a), nr. i), i forordning nr. 562/2006, selv om dette formål ikke udtrykkeligt er omhandlet i artikel 21, litra a) (jf. analogt dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 64).
- 48 For det første fastsætter artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 hverken en udtømmende liste over de betingelser, som de politimæssige foranstaltninger skal opfylde for ikke at kunne ligestilles med ind- og udrejsekontrol, eller en udtømmende liste over de formål, som skal forfølges med disse politimæssige foranstaltninger. Denne fortolkning underbygges af anvendelsen af udtrykket »navnlig« i artikel 21, litra a), andet punktum, og i artikel 21, litra a), nr. ii), i forordning nr. 562/2006 (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 65).
- 49 For det andet udelukker hverken artikel 79, stk. 1 og 2, litra c), TEUF, som fastsætter Unionens udformning af en fælles indvandringspolitik med henblik på navnlig at sikre forebyggelsen af ulovlig indvandring og ulovligt ophold, eller forordning nr. 562/2006 medlemsstaternes kompetence på området for ulovlig indvandring og ulovligt ophold, selv om det er åbenlyst, at medlemsstaterne skal udforme deres lovgivning på dette område på en sådan måde, at den overholder EU-retten (jf. i denne retning dom af 6.12.2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 30 og 33).
- 50 Bestemmelserne i artikel 21, litra a)-d), i forordning nr. 562/2006 og ordlyden af artikel 72 TEUF bekræfter således, at ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 66).
- 51 Det følger heraf, at formålet, der forfølges med BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, om at forebygge eller standse ulovlig indrejse på Forbundsrepublikkens område eller om at forebygge bestemte lovovertrædelser, ikke i sig selv indebærer, at kontroller, der udføres i henhold til denne bestemmelse, har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, som er forbudt i henhold til artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006.
- 52 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt udøvelsen af de kontrolbeføjelser, som i den foreliggende sag følger af BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, har tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, skal det bemærkes, at den omstændighed, at det territoriale anvendelsesområde for den nævnte beføjelse er begrænset til et grænseområde, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må konstateres, at denne beføjelse har en sådan virkning. Første punktum i sidstnævnte bestemmelse henviser således udtrykkeligt til medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, også i grænseområder (jf. analogt dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 72, og af 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 69).
- 53 De kontroller, der er foreskrevet i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, er for så vidt angår deres territoriale anvendelsesområde imidlertid underlagt særlige regler sammenlignet med andre bestemmelser i samme § 23, hvilket er et element, som kan udgøre en indikation af, at der foreligger en sådan tilsvarende virkning (jf. analogt dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 72).

- 54 Det fremgår i denne henseende ikke af forelæggelsesafgørelsen, at de kontroller, der er reguleret i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, skal ske på grundlag af politiets kendskab til situationen eller erfaringer, således som det er fastsat i artikel 21, litra a), nr. ii), i forordning nr. 562/2006.
- 55 De nævnte kontroller synes således at være tilladte uanset den pågældende persons adfærd og uanset de omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden.
- 56 Det fremgår endvidere ikke af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, i henhold til artikel 21, litra a), nr. iii), i forordning nr. 562/2006, udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved Unionens ydre grænser.
- 57 I særdeleshed indeholder BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, ingen præciseringer eller begrænsninger af den således tildelte beføjelse, navnlig med hensyn til intensiteten og hyppigheden af de kontroller, som kan gennemføres på dette retsgrundlag, som har til formål at forhindre, at de kompetente myndigheders praktiske anvendelse af denne beføjelse resulterer i kontroller med tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 (jf. analogt dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 73). Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret, der har enekompetence til at træffe afgørelse om de faktiske omstændigheder, at efterprøve om dette i praksis er tilfældet.
- 58 De kontroller, der udføres i henhold til den nævnte § 23, stk. 1, nr. 3, i BPolG synes følgelig at kunne udføres i et grænseområde i en radius på op til 30 km, uden at der i denne bestemmelse er fastsat nogen præcisering eller begrænsning.
- 59 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de beføjelser, der er tildelt ved BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, skal være underlagt en lovgivningsmæssig ramme, som opfylder de krav, der er anført i denne doms præmis 38-41. I mangel af sådanne præciseringer eller begrænsninger, som i sig selv skal være tilstrækkeligt præcise og detaljerede, i den nationale lovgivning med henblik på at opstille betingelser med hensyn til intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollerne, kan det nemlig ikke udelukkes, at den praktiske udøvelse af de politimæssige beføjelser, som er fastsat i tysk lovgivning, resulterer i kontroller med tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol i strid med artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006.
- 60 For det fjerde har den tyske regering i denne forbindelse gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede lovbestemmelser suppleres af andre bestemmelser i national ret, bl.a. BPolG's § 15, som fastsætter, at proportionalitetsprincippet skal anvendes på de foranstaltninger, der træffes af politiet, samt af en administrativ forskrift benævnt »BRAS 120«, og af et administrativt dekret. Ifølge denne regering supplerer disse bestemmelser afgrænsningen af de kontroller, der udføres i henhold til BPolG, og er tilstrækkelige til at sikre, at den praktiske udøvelse af politiets beføjelse, der består i at udføre identitetskontroller, ikke kan have tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol.
- 61 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret, der har enekompetence til at træffe afgørelse om sådanne faktiske omstændigheder, dels at afgøre, om sådanne bestemmelser var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, dels at efterprøve, om disse bestemmelser afgrænser de kontroller, der udføres i henhold til BPolG, sådan som det kræves i Domstolens praksis, for at undgå, at sådanne kontroller må anses for at have tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol.
- 62 I mangel af en sådan afgrænsning i den nationale lovgivning kan de nævnte kontroller ikke anses for dels at finde sted selektivt og dermed ikke at have den systematiske karakter, som ind- og udrejsekontrol har, dels at udgøre politimæssige foranstaltninger, der udføres som stikprøvekontrol, således som det kræves i henhold til artikel 21, litra a), nr. iii) og nr. iv), i forordning nr. 562/2006.

63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til at kontrollere enhver persons identitet uafhængigt af den pågældende persons adfærd og af, om der foreligger særlige omstændigheder, i et område på 30 km fra denne medlemsstats landegrænse til andre parter til gennemførelseskonventionen, med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til nævnte medlemsstats område eller at forebygge bestemte lovovertrædelser, som er rettet mod grænsesikkerheden, medmindre denne lovgivning fastsætter den nødvendige afgrænsning af denne beføjelse, der sikrer, at den praktiske udøvelse heraf ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det andet spørgsmål

64 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til, i tog og på jernbaneanlæg tilhørende jernbanerne i denne medlemsstat, at foretage identitetskontrol af eller kontrol af grænsepassagedokumenter for enhver person og kortvarigt at standse enhver person i dette øjemed og udspørge denne med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til denne medlemsstats område, for så vidt som det ud fra kendskabet til forholdene eller grænsepolitiets erfaringer må antages, at disse tog eller jernbaneanlæg benyttes til ulovlig indrejse, og at indrejsen sker fra en stat, som er part i gennemførelseskonventionen, uden at der i henhold til artikel 23-26 i forordning nr. 562/2006 midlertidigt er genindført grænsekontrol ved de pågældende indre grænser.

65 Dette spørgsmål er forelagt for det tilfælde, at Domstolen med hensyn til det første spørgsmål fastslår, at de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, er i strid med artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006.

66 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål må det for det første fastslås, at de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 22, stk. 1a, som er den bestemmelse, den forelæggende ret har henvist til i det andet spørgsmål, og navnlig den i hovedsagen omhandlede kontrol, ikke udføres »ved grænserne« på tidspunktet for grænsepassagen, men inden for det nationale område.

67 Det skal for det andet efterprøves, om formålet med de i denne bestemmelse fastsatte kontroller er det samme som formålet med grænsekontrol som omhandlet i forordning nr. 562/2006. Det fremgår i denne henseende af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den nævnte bestemmelse har til formål at forebygge eller standse ulovlig indrejse på Forbundsrepublikken Tysklands område.

68 Som det fremgår af denne doms præmis 51, indebærer det formål om at forebygge eller standse ulovlig indrejse på den tyske Forbundsrepublikks område, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede bestemmelse, ikke i sig selv, at de kontroller, der udføres i henhold til BPolG har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, som er forbudt i henhold til artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006. Til forskel fra de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 23, stk. 1, nr. 3, har de kontroller, som er fastsat i denne lovs § 22, stk. 1a, imidlertid alene til formål at forebygge eller standse ulovlig indrejse på Forbundsrepublikkens område, hvilket kan være en indikation af, at disse kontroller har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, som er forbudt i henhold til nævnte artikel 21, litra a).

- 69 Hvad for det tredje angår det territoriale anvendelsesområde for BPolG's § 22, stk. 1a, bemærkes, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen særlige regler om dette anvendelsesområde, hvorunder de kontroller, der er fastsat i nævnte bestemmelse, kan finde sted, og sonderer derfor ikke mellem udførelsen af sådanne kontroller i et grænseområde og udførelsen af sådanne på resten af det nationale område.
- 70 For det fjerde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 22, stk. 1a, bygger på den omstændighed, at forbundspolitiet på grundlag af kendskab til situationen eller grænsepolitiets erfaringer med rette kan antage, at det udstyr, der er nævnt i denne bestemmelse, anvendes med henblik på ulovlig indrejse, hvilket ifølge artikel 21, litra a), nr. ii), i forordning nr. 562/2006 ligeledes er en indikation af, at den nævnte bestemmelse ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol.
- 71 For det femte fremgår det ikke af de for Domstolen fremlagte sagsakter, om og i hvilket omfang de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 22, stk. 1a, udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved Unionens ydre grænser.
- 72 Som allerede anført i denne doms præmis 40, er det – jo flere indicier, der er for en mulig tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006 – desto vigtigere, at de præciseringer og begrænsninger, der gælder for medlemsstaternes udøvelse af deres politimæssige beføjelser i et grænseområde, er strenge og overholdes strengt. I den foreliggende sag kan der udledes et sådant indicium af det formål, der forfølges med de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 22, stk. 1a, der ikke er forskellig fra de formål, der forfølges med ind- og udrejsekontrol, bl.a. for så vidt som disse kontroller har til formål at forebygge eller standse ulovlig indrejse på tysk område, hvilket delvist stemmer overens med definitionen i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 562/2006, som fastsætter, at ind- og udrejsekontrol har til formål at sikre, at personer kan få lov til at rejse ind i en medlemsstats område.
- 73 For det sjette tilkommer det under disse omstændigheder den forelæggende ret, der har enekompetence til at træffe afgørelse om de faktiske omstændigheder, at efterprøve, om den tyske lovgivning indeholder præciseringer og begrænsninger, som i sig selv er tilstrækkeligt præcise og detaljerede, og som stiller betingelser for intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af de kontroller, som er fastsat i BPolG's § 22, stk. 1a, for at sikre, at den praktiske udøvelse af de politimæssige beføjelser, som er tillagt i henhold til tysk lovgivning, ikke resulterer i kontroller med tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol i strid med artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006.
- 74 Det er således kun, hvis det viser sig, at en sådan afgrænsning findes i den tyske lovgivning, at det kan fastslås, at de nævnte kontroller dels finder sted selektivt og derfor ikke har den systematiske karakter, som ind- og udrejsekontrol har, dels at de udgør politimæssige foranstaltninger, der udføres som stikprøvekontrol, således som det kræves i henhold til artikel 21, litra a), nr. iii) og iv), i forordning nr. 562/2006.
- 75 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til, i tog og på jernbaneanlæg tilhørende jernbanerne i denne medlemsstat, at foretage identitetskontrol af eller kontrol af grænsepassagedokumenter for enhver person og kortvarigt at standse enhver person i dette øjemed og udspørge denne, når disse kontroller er baseret på kendskab til forholdene eller grænsepolitiets erfaringer, på den betingelse, at udførelsen af nævnte kontroller i national ret er undergivet præciseringer og begrænsninger, der fastsætter intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af samme kontroller, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

⁷⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 67, stk. 2, TEUF samt artikel 20 og 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til at kontrollere enhver persons identitet, uafhængigt af den pågældende persons adfærd og af, om der foreligger særlige omstændigheder, i et område på 30 km fra denne medlemsstats landegrænse til andre parter til konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990, med henblik på at forhindre eller standse ulovlig indrejse til nævnte medlemsstats område, eller at forebygge bestemte lovovertrædelser, som er rettet mod grænsesikkerheden, medmindre denne lovgivning fastsætter den nødvendige afgrænsning af denne beføjelse, der sikrer, at den praktiske udøvelse heraf ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 2) Artikel 67, stk. 2, TEUF, samt artikel 20 og 21 i forordning nr. 562/2006, som ændret ved forordning nr. 610/2013, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som giver politimyndighederne i den pågældende medlemsstat beføjelse til, i tog og på jernbaneanlæg tilhørende jernbanerne i denne medlemsstat, at foretage identitetskontrol af eller kontrol af grænsepassagedokumenter for enhver person og kortvarigt at standse enhver person i dette øjemed og udspørge denne, når disse kontroller er baseret på kendskab til situationen eller grænsepolitiets erfaringer, på den betingelse, at udførelsen af nævnte kontroller i national ret er undergivet præciseringer og begrænsninger, der fastsætter intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af samme kontroller, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter