



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

21. lipnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EZ) br. 562/2006 – Zakonik Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) – Članci 20. i 21. – Prelazak preko unutarnjih granica – Kontrole unutar državnog područja – Nacionalni propis kojim se dopuštaju kontrole radi utvrđivanja identiteta osoba zaustavljenih u području od 30 kilometara od zajedničke granice s drugim državama ugovornicama Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma – Mogućnost provođenja kontrole neovisno o ponašanju dotične osobe ili postojanju specifičnih okolnosti – Nacionalni propis koji dopušta određene mjere kontrole osoba u krugu željezničkih kolodvora“

U predmetu C-9/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Amtsgericht Kehl (Općinski sud u Kehlu, Njemačka), odlukom od 21. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 7. siječnja 2016., u kaznenom postupku protiv

A,

uz sudjelovanje:

Staatsanwaltschafta Offenburg,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. studenoga 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, J. Vlácil i M. Smolek, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
- za švicarsku vladu, R. Balzaretti, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: njemački

— za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,
odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 67. stavka 2. UFEU-a i članaka 20. i 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 562/2006).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osobe A, njemačkog državljanstva, osumnjičene za počinjenje kaznenih djela u smislu njemačkih propisa o opojnim drogama te za pružanje otpora pripadniku policijskih snaga.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s preambulom Protokola (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije, priloženog Lisabonskom ugovoru (SL 2010., C 83, str. 290.):

„Visoke ugovorne stranke,

primjećujući da su Sporazumi o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama koje su neke države članice Europske unije potpisale u Schengenu 14. lipnja 1985. i 19. lipnja 1990., kao i povezani sporazumi i pravila donesena na temelju tih sporazuma, uključeni u okvir Europske unije Ugovorom iz Amsterdama od 2. listopada 1997.,

želeći očuvati schengensku pravnu stečevinu kako se razvila od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama te tu pravnu stečevinu razvijati kako bi doprinijela ostvarenju cilja da se građanima Unije ponudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica

[...]

sporazumjele su se o sljedećim odredbama koje se prilažu Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije [...]

- 4 U članku 2. tog protokola određeno je:
„Schengenska se pravna stečevina primjenjuje na države članice iz članka 1., ne dovodeći u pitanje članak 3. Akta o pristupanju od 16. travnja 2003. ili članak 4. Akta o pristupanju od 25. travnja 2005. Vijeće se zamjenjuje Izvršnim odborom koji je osnovan schengenskim sporazumima.”
- 5 Spomenutu pravnu stečevinu čini, među ostalim, Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239,

str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.), potpisana u Schengenu (Luksemburg) 19. lipnja 1990. (u daljnjem tekstu: CISA), čiji se članak 2. odnosi na prelazak unutarnjih granica.

6 Na temelju članka 2. stavaka 1. do 3. CISA-e:

„1. Unutarnje granice se mogu prelaziti na svakom mjestu bez provođenja kontrole osoba.

2. Međutim, ako javni poredak ili nacionalna sigurnost tako nalažu, ugovorna stranka može, nakon savjetovanja s drugim ugovornim strankama, donijeti odluku da u ograničenom vremenskom razdoblju na unutarnjim granicama provodi nacionalne granične kontrole primjerene situaciji. Ako javni poredak ili nacionalna sigurnost nalažu trenutačno djelovanje, dotična ugovorna stranka poduzima potrebne mjere i čim prije o tome obavješćuje druge ugovorne stranke.

3. Ukidanje kontrola osoba na unutarnjim granicama ne utječe na odredbe propisane u članku 22. ili izvršavanje policijskih ovlasti diljem državnog područja ugovorne stranke od strane nadležnih tijela, u skladu sa zakonom predmetne stranke ili zahtjevom za posjedovanje, nošenje i predočavanje dozvola i isprava propisanim zakonom te stranke.”

7 U skladu s člankom 39. stavkom 1. Uredbe br. 562/2006, članak 2. CISA-e ukinut je s 13. listopada 2006.

8 Na temelju članka 2. točaka 9. do 11. Uredbe br. 562/2006:

„Za potrebe ove uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

9. ‚nadzor državne granice‘ znači aktivnost koja se provodi na granici u skladu s potrebama i za potrebe ove Uredbe, isključivo kao odgovor na pokušaj prelaska ili na čin prelaska granice, neovisno o svim drugim okolnostima, a sastoji se od granične kontrole i zaštite državne granice;

10. ‚granična kontrola‘ znači kontrola koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osiguralo da se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima te predmetima koje posjeduju može odobriti ulazak na državno područje ili izlazak iz državnog područja država članica;

11. ‚zaštita državne granice‘ znači kontrola granice između graničnih prijelaza i kontrola graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu;”

9 U članku 20. Uredbe br. 562/2006, naslovljenom „Prelazak unutarnjih granica”, propisano je:

„Unutarnje se granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo.”

10 U članku 21. te uredbe, naslovljenom „Kontrole unutar državnog područja”, određeno je:

„Ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:

(a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. U smislu prve rečenice izvršavanje policijskih ovlasti ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kada policijske mjere:

i. za cilj nemaju nadzor državne granice,

ii. temelje se na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te posebno kada im je cilj suzbijanje prekograničnog kriminaliteta,

- iii. osmišljene su i provode se na razvidno drukčiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama,
- iv. provode se na temelju provjera na licu mjesta;

[...]

- (c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;
- (d) mogućnost da država članica državljanima trećih zemalja zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinom državnom području prema odredbama članka 22. [CISA-e].”

Njemačko pravo

Zakon o saveznoj policiji

- 11 U odjeljku 1. Gesetza über die Bundespolizei (Zakon o saveznoj policiji) od 19. listopada 1994. (BGBl. 1994. I, str. 2978., u daljnjem tekstu: BPolG), naslovljenom „Zadaće i odgovornosti”, nalazi se članak 2. tog zakona, koji nosi naslov „Zaštita granica” i u kojem je propisano:

„1) Savezna policija odgovorna je za zaštitu saveznog područja koju provodi policijskim nadzorom granica (zaštita granica), osim ako savezna zemlja, u sporazumu sa saveznom državom, obavlja zadaće granične policije uporabom vlastitih sredstava.

2) Zaštita granica uključuje:

- 1. policijsku zaštitu granica,
- 2. policijski nadzor prekograničnog prometa, uključujući
 - a) kontrolu isprava koje omogućavaju prelazak granice i prava na prelazak granice,
 - b) izviđanje granica,
 - c) sprečavanje prijetnji,
- 3. sprečavanje prijetnji sigurnosti granice u području koje se prostire do 30 kilometara od nje odnosno 50 kilometara od morske granice.

Savezno ministarstvo za unutarnje poslove ovlašteno je – uz suglasnost Bundesrata, a u svrhu osiguravanja pograničnog područja – odlukom proširiti područje od morske granice određeno u prvoj rečenici točke 3., u mjeri u kojoj to zahtijeva zaštita granica u njemačkom priobalnom području. U odluci treba precizno odrediti zračnu liniju koja omeđuje prošireno pogranično područje. Ta linija ne može biti više od 80 kilometara udaljena od morske granice.

3) Sporazum iz stavka 1. treba sastaviti u pisanom obliku, sklapaju ga savezno ministarstvo za unutarnje poslove i dotična savezna zemlja te se objavljuje u *Bundesanzeigeru* [njemački službeni list]. Sporazumom treba urediti oblike suradnje između savezne policije i policije savezne zemlje.

4) Kada policija savezne zemlje obavlja zadaće navedene u stavku 1. vlastitim sredstvima, a u sporazumu sa saveznom državom, izvršavanje tih zadaća uređeno je pravnim pravilima koja se primjenjuju na policiju savezne zemlje.”

- 12 U spomenutom odjeljku navedenog zakona članak 3., naslovljen „Željeznička policija”, u stavku 1. propisuje:

„Savezna policija odgovorna je u objektima saveznih željeznica spriječiti prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku

1. koje ugrožavaju putnike, objekte ili funkcioniranje željeznica ili
2. do kojih dolazi u vrijeme kad je vlak ili željeznički objekt u pokretu/pogonu.”

- 13 U istom odjeljku članak 12. BPolG-a, naslovljen „Progon počinitelja kaznenih djela”, u stavku 1. određuje:

„Savezna policija osigurava ispunjavanje policijskih zadaća u području kaznenog progona (članci 161. i 163. Zakona o kaznenom postupku), ako postoji sumnja u počinjenje kaznenog djela (članak 12. stavak 2. Kaznenog zakonika) koje

1. ugrožava sigurnost granica ili izvršavanje zadaća navedenih u članku 2.,
2. daje povod kaznenom progonu u skladu sa zakonskim propisima o putnim ispravama, boravku ili azilu, ako je to kazneno djelo počinjeno prelaskom granice ili je u izravnoj vezi s tim prelaskom,
3. omogućava prelazak granice prijevarno, prijetnjom ili silom odnosno na drugi nezakonit način, ako je kazneno djelo utvrđeno prilikom nadzora prekograničnog prometa,
4. omogućava da određeno dobro prijeđe granicu bez upravnog odobrenja kao sastavnog elementa kaznene odredbe, kada je savezna policija zakonom ili na temelju zakona ovlaštena za nadzor koji uključuje zabranu unosa,

[...]”

- 14 U odjeljku 2. (naslovljenom „Ovlasti”) pododjeljku 2. dijelu 1. BPolG-a nalazi se članak 22. tog zakona, naslovljen „Ispitivanje i dužnost obavještanja”, koji u stavcima 1. i 1.a propisuje:

„1) Savezna policija može ispitati osobu ako činjenice upućuju na to da ona može pružiti informacije koje su relevantne za izvršenje neke od zadaća te policije. Osobu je moguće zadržati radi ispitivanja. Ona je dužna, ako joj je upućen takav zahtjev, predložiti na uvid svoje identifikacijske isprave.

1a) Kako bi se omeo ili zaustavio nezakonit ulazak na državno područje Savezne Republike Njemačke, savezna policija može u vlakovima i objektima željeznica savezne države (članak 3.) – ako ima pravo pretpostaviti, na temelju poznatih činjenica ili iskustava granične policije, da će se ta sredstva upotrijebiti za nezakonit ulazak – i u objektima koji služe zračnom prometu ili u objektima međunarodne civilne zračne luke (članak 4.) nakratko zadržati i ispitati bilo koju osobu i od nje zatražiti da joj na uvid preda identifikacijske isprave koje posjeduje ili isprave koje su potrebne za prelazak granice te pregledati stvari koje se nalaze u njezinu posjedu.”

- 15 U istom odjeljku 2. pododjeljku 2. dijelu 1. nalazi se članak 23. spomenutog zakona, naslovljen „Identifikacija i kontrola isprava”, čiji stavci 1. i 3. glase kako slijedi:

„1) Savezna policija može provjeravati identitet osobe:

1. radi sprečavanja opasnosti,
2. tijekom policijskog nadzora prekograničnog prometa,

3. u području do 30 kilometara od granice, a radi ometanja odnosno zaustavljanja nezakonitih ulazaka na savezno područje ili radi sprečavanja kaznenih djela u smislu članka 12. stavka 1. točaka 1. do 4.,
4. kada se osoba nalazi u prostorijama savezne policije (članak 1. stavak 3.), u objektu ili prostorijama saveznih željeznica (članak 3.), u dijelovima zračnih luka namijenjenima zračnom prometu (članak 4.), u sjedištu ustavnog tijela ili saveznog ministarstva (članak 5.), na graničnom prijelazu (članak 61.) ili u neposrednoj blizini tih lokacija, a činjenice upućuju na postojanje opasnosti da će ondje doći do počinjenja kaznenih djela koja izravno ugrožavaju ondje ili u blizini nazočne osobe odnosno same te lokacije te je provjera identiteta nužna zbog postojeće opasnosti odnosno naznaka koje postoje u odnosu na tu osobu ili
5. radi zaštite privatnih prava.

[...]

3) Savezna policija može poduzeti mjere koje su potrebne radi identifikacije. Ona osobito može zadržati dotičnu osobu, provjeriti njezin identitet ili zahtijevati da joj preda na uvid svoje identifikacijske isprave. Tijekom policijskog nadzora pograničnog prometa savezna policija također može zatražiti od dotične osobe da pokaže isprave koje omogućuju prelazak granice. Dotična osoba može biti zadržana i odvedena u policijsku postaju ako nije moguće na drugi način utvrditi njezin identitet ili pravo na prelazak granice odnosno ako je to moguće samo uz velike poteškoće. U okolnostima navedenima u četvrtoj rečenici moguće je pretražiti dotičnu osobu i predmete koje posjeduje, kako bi se pronašli elementi potrebni za utvrđivanje njezina identiteta.

[...]”

Kazneni zakonik

- 16 U skladu s člankom 113. stavkom 1. Strafgesetzbucha (Kazneni zakonik, BGBl. 1998., I, str. 3322.), tko uz uporabu sile ili prijetnje silom pruži otpor njemačkom policijskom službeniku ili pripadniku njezinih vojnih snaga ovlaštenom za provedbu zakona, uredbi, odluka, sudskih presuda ili rješenja prilikom izvršavanja njegovih ovlasti ili ga fizički napadne, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju do tri godine ili novčanom kaznom.
- 17 Na temelju stavka 3. spomenutog članka 113., počinjena radnja nije kažnjiva ako je službena osoba postupala nezakonito.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 Dana 1. travnja 2014. osoba A pješice je prešla Europski most iz smjera Strasbourga (Francuska) prema Kehlu (Njemačka) i odmah se uputila na željeznički kolodvor Deutsche Bahna AG udaljen oko 500 metara.
- 19 Dva službenika njemačke savezne policije koja su se nalazila u ophodnji promatrala su ga s ulaza u kolodvor. Na temelju članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG-a, ti su službenici podvrgnuli osobu A provjeri identiteta.
- 20 Budući da se osoba A tomu nasilno usprotivila, osumnjičena je za počinjenje kaznenog djela pružanja otpora pripadniku policijskih snaga, navedenog u članku 113. stavku 1. Kaznenog zakonika.

- 21 Amtsgericht Kehl (Općinski sud u Kehlu, Njemačka) smatrao je dokazanim čin pružanja otpora pripadniku policijskih snaga i ocijenio da osobu A treba kazniti, s obzirom na to da su radnje policijskih službenika koje su provedene u okviru izvršavanja njihovih dužnosti bile zakonite. Taj sud, naime, smatra da je, s obzirom na članak 23. stavak 1. točku 3. odnosno na članak 22. stavak 1.a BPolG-a, provjera identiteta osobe A koju su proveli službenici savezne policije bila zakonita.
- 22 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti tih odredaba s pravom Unije, koje ima prednost u primjeni. U tom smislu on upućuje na presudu od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363). Prema mišljenju spomenutog suda, ako se ta dvojba pokaže osnovanom, pokušaj osobe A da primjenom sile izbjegne utvrđivanje svojeg identiteta ne bi bio kažnjiv u smislu članka 113. Kaznenog zakonika.
- 23 U tim je okolnostima Amtsgericht Kehl (Općinski sud u Kehlu) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe [br. 562/2006] ili druga pravila prava Unije [...] tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo koje policijskim tijelima odnosne države članice dodjeljuje ovlast provjere, u području do 30 km od državne granice te države članice s državom strankom [CISA-e], identiteta bilo koje osobe, neovisno o njezinu ponašanju i specifičnim okolnostima, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na državno područje te države članice ili sprečavanja određenih kaznenih djela usmjerenih protiv sigurnosti ili zaštite granice ili počinjenih u svezi s prelaskom granice, u slučaju kada nije došlo do privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na odnosnim unutarnjim granicama, u skladu s člankom 23. i sljedećim člancima [Uredbe br. 562/2006]?
2. Treba li članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe [br. 562/2006] ili druga pravila prava Unije [...] tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo koje policijskim tijelima odnosne države članice dodjeljuje ovlast nakratko zaustaviti i ispitati bilo koju osobu u vlaku ili u željezničkim objektima te države članice, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na državno područje te države članice, i zahtijevati od te osobe da u svrhu provjere identiteta predoči osobne isprave ili isprave za prijelaz granice koje ima sa sobom te vizualno pregledati stvari koje nosi sa sobom, ako se, na temelju poznatih činjenica ili iskustva granične policije, može pretpostaviti da se takvi vlakovi ili željeznički objekti koriste za nezakoniti ulazak i da je do tog ulaska došlo iz države stranke [CISA-e], u slučaju kada nije došlo do privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na odnosnim unutarnjim granicama, u skladu s člankom 23. i sljedećim člancima [Uredbe br. 562/2006]?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 24 Njemačka vlada smatra upućena prethodna pitanja nedopuštenima, tvrdeći tijekom rasprave da, čak i ako Sud na njih potvrdno odgovori i utvrdi da je kontrola provedena u glavnom postupku protivna člancima 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, to neće imati utjecaja na zakonitost djelovanja njemačke policije. Stoga su, prema mišljenju te vlade, upućena pitanja irelevantna.
- 25 U tom pogledu valja istaknuti da je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u njemu upozorio na svoju potrebu za dobivanjem odgovora na postavljena pitanja kako bi mogao odlučiti treba li kazniti osumnjičenog zbog pružanja otpora pripadniku policijskih snaga na temelju nacionalnog prava o kojem je riječ u glavnom postupku, osobito članka 113. stavka 1. Kaznenog zakonika. Taj sud polazi od tumačenja nacionalnog prava prema kojem u slučaju pravno neutemeljene provjere identiteta, zbog

činjenice da su nacionalne odredbe na koje se oslonio pripadnik policijskih snaga protivne pravu Unije, osumnjičenik ne može biti kažnjen za pružanje otpora pripadniku policijskih snaga na temelju članka 113. stavka 1. Kaznenog zakonika.

- 26 U tom pogledu treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti osobito presude od 22. prosinca 2008., *Regie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 46.; od 8. rujna 2009., *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, t. 63. i od 22. lipnja 2010., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 27.).
- 27 Prema tome, Sud u predmetnom slučaju – bez obzira na dvojbe koje je u tom pogledu iznijela njemačka vlada – treba smatrati dokazanima činjenične i pravne okolnosti što ih je iznio sud koji je uputio zahtjev. Imajući u vidu te okolnosti, ne može se isključiti da će odgovor Suda na pitanja o tumačenju članka 67. UFEU-a i članaka 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 omogućiti sudu koju je uputio zahtjev da donese odluku u glavnom postupku.
- 28 U tim okolnostima predmetni zahtjev za prethodnu odluku valja proglasiti dopuštenim.

Prvo pitanje

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji policijskim tijelima odnosno države članice dodjeljuje ovlast provjere identiteta – u području od 30 km od kopnene granice te države članice s drugim državama strankama CISA-e – bilo koje osobe, neovisno o njezinu ponašanju i specifičnim okolnostima, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na državno područje te države članice ili sprečavanja određenih kaznenih djela usmjerenih protiv sigurnosti ili zaštite granice ili počinjenih u vezi s prelaskom granice, u slučaju kada nije došlo do privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na odnosnim unutarnjim granicama u skladu s člancima 23. do 26. Uredbe br. 562/2006.
- 30 Najprije valja podsjetiti da članak 67. stavak 2. UFEU-a, koji se nalazi u njegovoj glavi V., posvećenoj području slobode, sigurnosti i pravde, propisuje da Unija osigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju. U članku 77. stavku 1. točki (a) UFEU-a određeno je da Unija razvija politiku čiji je cilj osigurati da se osobe pri prijelazu tih granica ne provjeravaju, bez obzira na svoje državljanstvo (presuda od 19. srpnja 2012., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 48.).
- 31 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 562/2006, ukidanje kontrole na unutarnjim granicama sastavni je element cilja Unije iz članka 26. UFEU-a, koji je namijenjen uspostavi područja bez unutarnjih granica na kojem se osigurava slobodno kretanje osoba (presuda od 19. srpnja 2012., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 49.).
- 32 U članku 20. navedene uredbe propisano je da se unutarnje granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba, bez obzira na njihovo državljanstvo. U skladu s člankom 2. točkom 10. te uredbe, „granična kontrola” znači kontrola koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osiguralo da se osobama može odobriti ulazak na državno područje ili izlazak s državnog područja država članica (presude od 22. lipnja 2010., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 67. i od 19. srpnja 2012., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 51.).

- 33 Članak 72. UFEU-a određuje da glava V. tog ugovora ne utječe na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 52.).
- 34 U članku 21. točki (a) Uredbe br. 562/2006 propisano je da ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na izvršavanje policijskih ovlasti nadležnih tijela država članica na temelju nacionalnog prava, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli i da se to također primjenjuje u pograničnim područjima (presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 69. i od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 53.).
- 35 U skladu s drugom rečenicom u toj odredbi, izvršavanje policijskih ovlasti osobito se ne može smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kada policijske mjere za cilj nemaju nadzor državne granice, kada se temelje na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te posebno kada im je cilj suzbijanje prekograničnog kriminaliteta, kada su osmišljene i provode se na razvidno drukčiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama te se provode na temelju provjera na licu mjesta (presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 70. i od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 54.).
- 36 Nadalje, ukidanjem kontrole na unutarnjim granicama ne zadire se – u skladu s člankom 21. točkom (c) Uredbe br. 562/2006 – u mogućnost države članice da u nacionalnom pravu propiše obvezu nošenja dokumenata i isprava (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 37 U tim okolnostima, poštovanje prava Unije i osobito članka 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 treba osigurati uspostavljanjem i poštovanjem regulatornog okvira koji će osigurati to da praktično izvršavanje ovlasti provjere identiteta ne može imati učinak istovjetan graničnoj kontroli (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 68.).
- 38 Konkretno, kada postoje naznake o postojanju učinka istovjetnog graničnoj kontroli, sukladnost te kontrole s člankom 21. točkom (a) Uredbe br. 562/2006 treba osigurati pojašnjenjima i ograničenjima u pogledu praktičnog izvršavanja policijskih ovlasti u državama članicama kako bi se izbjegao takav istovjetan učinak (vidjeti presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 70. i navedenu sudska praksu).
- 39 U tom pogledu, nacionalno zakonodavstvo koje policijskim tijelima dodjeljuje ovlast provjere identiteta koja je, s jedne strane, ograničena na područje uz granicu države članice s drugim državama članicama i koja je, s druge strane, neovisna o ponašanju osobe koja se provjerava i o specifičnim okolnostima koje upućuju na opasnost ugrožavanja javnog poretka mora tim tijelima biti vodilja prilikom korištenja diskrecijskim pravom kojim raspolažu prilikom praktičnog izvršavanja spomenute ovlasti (presuda od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 74.).
- 40 Sud je također naglasio da, što su brojnije naznake o postojanju mogućeg istovjetnog učinka u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006, proizišlog iz cilja kontrola koje se provode u pograničnoj zoni, područja njihove teritorijalne primjene i razlika u pogledu osnove za provođenje navedenih kontrola i osnove za provođenje kontrola na preostalom dijelu državnog područja dotične države članice, stroža moraju biti i strože se moraju poštovati pojašnjenja i ograničenja kojima je podvrgnuto izvršavanje policijskih ovlasti u pograničnim područjima država članica, kako se ne bi dovelo u pitanje ostvarivanje cilja ukidanja kontrola na unutarnjim granicama, navedenog u članku 3. stavku 2. UFEU-a, članku 26. stavku 2. i članku 67. stavku 1. UFEU-a te u članku 20. Uredbe br. 562/2006 (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 75.).

- 41 Naposljetku, regulatorni okvir koji se u tom pogledu zahtijeva treba biti dovoljno precizan i detaljan kako bi se mogao provesti nadzor nad samom potrebom provođenja kontrole i samim mjerama koje su u konkretnom slučaju odobrene (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 76.).
- 42 Kada je, kao prvo, riječ o kontrolama koje su predviđene člankom 23. stavkom 1. točkom 3. BPolG-a, odredbom koju sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem prvom pitanju, valja napomenuti da se one ne provode „na granicama” ili u trenutku njihova prelaska, nego unutar nacionalnog teritorija. Nadalje, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je kontrola o kojoj je riječ u glavnom postupku provedena na željezničkom kolodvoru Deutsche Bahna u Kehlu, koji se nalazi oko 500 metara od unutarnje granice između Njemačke i Francuske.
- 43 Prema tome, riječ je o kontrolama unutar državnog područja države članice, navedenima u članku 21. Uredbe br. 562/2006 (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 68. i od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 56.).
- 44 Kada je, kao drugo, riječ o cilju koji se nastoji postići njemačkim propisima koji predviđaju kontrole iz članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG-a, iz informacija kojima Sud raspolaže, a koje je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da se ciljevi kontrola predviđenih u toj odredbi u nekim bitnim detaljima razlikuju od ciljeva graničnih kontrola u smislu članka 2. točke 10. Uredbe br. 562/2006.
- 45 U tom pogledu valja podsjetiti da u skladu s potonjom odredbom pojam „granična kontrola” znači kontrola koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osiguralo da se osobama može odobriti ulazak na državno područje ili izlazak s državnog područja država članica.
- 46 Međutim, provjere identiteta i isprava iz članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG imaju za cilj ne samo ometanje ili zaustavljanje nezakonitog ulaska na njemačko državno područje nego i sprečavanje kaznenih djela iz članka 12. stavka 1. točaka 1. do 4. BPolG-a. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da su cilj te odredbe osobito kaznena djela koja ugrožavaju sigurnost granice i ona koja su navodno počinjena njezinim prelaskom, a protivna su zakonskim propisima o putnim ispravama, boravku i azilu.
- 47 Činjenica da je cilj kontrola koje se temelje na članku 23. stavku 1. točki 3. BPolG-a ometanje ili zaustavljanje nezakonitog ulaska na državno područje Savezne Republike Njemačke odnosno sprečavanje kaznenih djela poput onih kojima se ugrožava sigurnost granice ili izvršavanje zadaća savezne policije, što nije izričit cilj članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006, ne znači da postoji cilj granične kontrole protivan članku 21. točki (a) podtočki i. (vidjeti po analogiji presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 64.).
- 48 S jedne strane, člankom 21. točkom (a) Uredbe br. 562/2006 ne propisuje se iscrpan popis uvjeta kojima moraju udovoljiti policijske mjere kako se ne bi smatralo da proizvode učinke istovjetne graničnoj kontroli niti iscrpan popis ciljeva čijem ostvarivanju mogu težiti te policijske mjere. To tumačenje potvrđuje upotreba riječi „također” u drugoj rečenici članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006 i „posebno” u članku 21. točki (a) podtočki ii. (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 65.).
- 49 S druge strane, ni članak 79. stavak 1. ni članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a – koji određuju da Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj, među ostalim, spriječiti nezakonito useljavanje i neovlašten boravak – ni Uredba br. 562/2006 ne isključuju ovlasti država članica u području borbe protiv nezakonitog useljavanja i neovlaštenog boravka, iako je jasno da svoje zakonodavstvo u tom području moraju urediti tako da osiguraju poštovanje prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 30. i 33.).

- 50 Naime, odredbe članka 21. točkaka (a) do (d) Uredbe br. 562/2006 kao i tekst članka 72. UFEU-a potvrđuju da ukidanje kontrola na unutarnjim granicama ne utječe na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 66.).
- 51 Iz toga slijedi da cilj koji se sastoji u ometanju odnosno zaustavljanju nezakonitog ulaska na njemačko savezno područje ili u sprečavanju određenih kaznenih djela, a koji se nastoji postići člankom 23. stavkom 1. točkom 3. BPolG-a, sam po sebi ne znači da kontrole koje se provode na temelju tog članka imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli, zabranjen člankom 21. točkom (a) Uredbe br. 562/2006.
- 52 Kada je, kao treće, riječ o tome ima li izvršavanje ovlasti koje su u ovom slučaju dodijeljene u području kontrole člankom 23. stavkom 1. točkom 3. istovjetan učinak u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006, valja podsjetiti da činjenica da je područje teritorijalne primjene spomenutih ovlasti ograničeno na pogranično područje nije sama po sebi dovoljna da bi se utvrdio takav učinak. Naime, prva rečenica u drugonavedenoj odredbi izričito upućuje na izvršavanje policijskih ovlasti nadležnih tijela država članica u skladu s nacionalnim pravom, uključujući pogranična područja (vidjeti po analogiji presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 72. i od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 69.).
- 53 Međutim, kontrole navedene u članku 23. stavku 1. točki 3. BPolG-a, kada je riječ o njihovu području teritorijalne primjene, podvrgnute su posebnim pravilima u odnosu na ostale odredbe tog članka, što može upućivati na postojanje spomenutog istovjetnog učinka (vidjeti po analogiji presudu od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 72.).
- 54 U tom pogledu iz odluke kojom je upućen zahtjev ne proizlazi da se kontrole uređene člankom 23. stavkom 1. točkom 3. BPolG-a temelje na poznatim činjenicama ili iskustvima policije, kako je to propisano člankom 21. točkom (a) podtočkom ii. Uredbe br. 562/2006.
- 55 Stoga se čini da su spomenute kontrole dopuštene neovisno o ponašanju dotične osobe i specifičnim okolnostima koje upućuju na opasnost ugrožavanja javnog poretka.
- 56 Nadalje, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da se kontrole iz članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG provode na razvidno drukčiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama Unije, kako je to određeno u članku 21. točki (a) podtočki iii. Uredbe br. 562/2006.
- 57 Konkretno, članak 23. stavak 1. točka 3. BPolG-a ne sadržava precizna uređenja ili ograničenja na taj način dodijeljene ovlasti, osobito u pogledu intenziteta i učestalosti kontrola koje je moguće provoditi na toj pravnoj osnovi, a čiji je cilj izbjeći to da provedba i praktično izvršavanje te ovlasti nadležnih tijela dovede do kontrola čiji je učinak istovjetan graničnoj kontroli u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006 (vidjeti po analogiji presudu od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 73.). Međutim, dužnost je suda koji je uputio zahtjev i koji je jedini nadležan za odlučivanje o činjenicama da provjeri je li to tako u praksi.
- 58 Prema tome, očito je da se kontrole na temelju spomenutog članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG-a mogu provoditi u pograničnom području, do 30 kilometara od granice, a da pritom ta odredba ne nudi nikakva pojašnjenja ili ograničenja.
- 59 U tim okolnostima treba zaključiti da ovlasti dodijeljene člankom 23. stavkom 1. točkom 3. BPolG-a trebaju biti predmet regulatornog okvira koji udovoljava zahtjevima istaknutima u točkama 38. do 41. ove presude. Naime, ako nema takvih pojašnjenja i ograničenja koja su dovoljno precizno i detaljno definirana u nacionalnom zakonodavstvu da bi mogla uvjetovati intenzitet, učestalost i selektivnost

kontrola, ne može se isključiti mogućnost da praktično izvršavanje ovlasti koje su policiji dodijeljene u njemačkom pravu dovede, protivno članku 21. točki (a) Uredbe br. 562/2006, do kontrola koje imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli.

- 60 Kao četvrto, njemačka vlada po tom pitanju ističe da su zakonske odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku upotpunjene drugim odredbama nacionalnog prava, osobito člankom 15. BPolG-a, kojim se predviđa primjena načela proporcionalnosti na mjere koje poduzima policija, kao i administrativnim propisima koji nose naziv „BRAS 120” i jednom upravnom odlukom. Prema mišljenju spomenute vlade, te odredbe upotpunjavaju pravni okvir u kojem se provode kontrole na temelju BPolG-a i dostatne su da onemoguće to da praktično izvršavanje ovlasti provjere identiteta proizvede učinak istovjetan graničnoj kontroli.
- 61 Međutim, dužnost je suda koji je uputio zahtjev i koji je jedini nadležan za odlučivanje o tim činjenicama da, s jedne strane, utvrdi jesu li spomenute odredbe bile na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku i da, s druge strane, provjeri uspostavlja li se njima pravni okvir u kojem se provode kontrole na temelju BPolG-a, kako se to zahtijeva u sudskoj praksi Suda, ne bi li se na taj način izbjegla mogućnost da se učinak navedenih kontrola ocijeni istovjetnim učinku graničnih kontrola.
- 62 Ako takav okvir ne postoji u nacionalnim propisima, ne može se smatrati, s jedne strane, da se spomenute kontrole provode selektivno, a ne sustavno, kako je to svojstveno graničnoj kontroli, i, s druge strane, da je riječ o policijskim mjerama koje se provode na temelju provjera na licu mjesta, kako se to zahtijeva u članku 21. točki (a) podtočkama iii. i iv. Uredbe br. 562/2006.
- 63 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 treba tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji policijskim tijelima odnosno države članice dodjeljuje ovlast provjere identiteta, u području od 30 km od kopnene granice te države članice s drugim državama strankama CISA-e, bilo koje osobe, neovisno o njezinu ponašanju i specifičnim okolnostima, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na državno područje te države članice ili sprečavanja određenih kaznenih djela usmjerenih protiv sigurnosti ili zaštite granice ili počinjenih u vezi s prelaskom granice – osim ako je tim propisom predviđeno nužno ograničavanje te ovlasti kojim se osigurava da njezino provođenje u praksi ne može imati učinak istovjetan graničnoj kontroli, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Drugo pitanje

- 64 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji policijskim tijelima odnosno države članice dopušta da, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na njezino državno područje, u vlakovima i u željezničkim objektima na tom području provjeravaju identitet ili isprave za prijelaz granice bilo koje osobe kao i da je u tu svrhu nakratko zaustave i ispituju – ako se na temelju poznatih činjenica ili iskustva granične policije može pretpostaviti da se takvi vlakovi ili željeznički objekti koriste za nezakonit ulazak na državno područje spomenute države članice i ako je do tog ulaska došlo iz države članice stranke CISA-e, u slučaju kada nije došlo do privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na odnosnim unutarnjim granicama u skladu s člancima 23. do 26. Uredbe br. 562/2006.
- 65 To je pitanje postavljeno u slučaju da Sud u odgovoru na prvo pitanje ocijeni da su kontrole iz članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG-a protivne člancima 20. i 21. Uredbe br. 562/2006.

- 66 Imajući u vidu odgovor na prvo pitanje, valja napomenuti, kao prvo, da se kontrole iz članka 22. stavka 1.a BPolG-a – odredbe navedene u drugom pitanju suda koji je uputio zahtjev – a prije svega kontrola o kojoj je riječ u glavnom postupku ne provode „na granicama” ili u trenutku njihova prelaska, nego unutar nacionalnog teritorija.
- 67 Kao drugo, valja provjeriti je li cilj kontrola predviđenih navedenom odredbom jednak cilju graničnih kontrola u smislu Uredbe br. 562/2006. U tom pogledu iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je cilj spomenute odredbe ometanje ili zaustavljanje nezakonitog ulaska na područje Savezne Republike Njemačke.
- 68 Kao što to proizlazi iz točke 51. ove presude, cilj koji se sastoji u ometanju odnosno zaustavljanju nezakonitog ulaska na njemačko savezno područje, a nastoji se postići odredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku, sam po sebi ne znači da kontrole koje se provode na temelju BPolG-a imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli, zabranjen člankom 21. točkom (a) Uredbe br. 562/2006. Međutim, za razliku od kontrola iz članka 23. stavka 1. točke 3. BPolG-a, jedini cilj kontrola predviđenih u članku 22. stavku 1.a tog zakona jest ometanje ili zaustavljanje nezakonitog ulaska na njemačko savezno područje, što može upućivati na postojanje učinka istovjetnog učinka graničnih kontrola, zabranjenog navedenim člankom 21. točkom (a).
- 69 Kada je, kao treće, riječ o području teritorijalne primjene članka 22. stavka 1.a BPolG-a, valja istaknuti da se u njemu ne propisuje nikakvo posebno pravilo o spomenutom području primjene unutar kojeg su moguće njime predviđene kontrole i, prema tome, ne razlikuje provedbu takvih kontrola u pograničnom području od njihove provedbe u preostalom dijelu nacionalnog teritorija.
- 70 Kao četvrto, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se kontrole iz članka 22. stavka 1.a BPolG-a temelje na tome da savezna policija ima pravo pretpostaviti, na osnovi poznatih činjenica ili iskustava granične policije, da će se sredstva koja su navedena u toj odredbi upotrijebiti za nezakonit ulazak, što, u skladu s člankom 21. točkom (a) podtočkom ii. Uredbe br. 562/2006, također upućuje na to da spomenuta odredba nema učinak istovjetan graničnoj kontroli.
- 71 Kao peto, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi provode li se i u kojoj mjeri kontrole iz članka 22. stavka 1.a BPolG-a na razvidno drukčiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama Unije.
- 72 Kao što je to već naglašeno u točki 40. ove presude, što su brojnije naznake o postojanju mogućeg istovjetnog učinka u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006, stroža moraju biti i strože se moraju poštovati pojašnjenja i ograničenja kojima je podvrgnuto izvršavanje policijskih ovlasti u pograničnim područjima država članica. U predmetnom slučaju takvu naznaku čini cilj koji se nastoji postići kontrolama iz članka 22. stavka 1.a BPolG-a, a ne razlikuje se od cilja graničnih kontrola, osobito zato što se njima želi omesti ili zaustaviti zakonit ulazak na njemačko državno područje, što se djelomično podudara s definicijom iz članka 2. točke 10. Uredbe br. 562/2006, gdje se navodi da je cilj graničnih kontrola osigurati da se osobama može odobriti ulazak na državno područje države članice.
- 73 Kao šesto, u tim je okolnostima na sudu koji je uputio zahtjev i koji je jedini nadležan za odlučivanje o činjenicama da provjeri sadržavaju li njemački propisi pojašnjenja i ograničenja koja su dovoljno precizna i detaljna da bi mogla uvjetovati intenzitet, učestalost i selektivnost kontrola iz članka 22. stavka 1.a BPolG-a kako bi se onemogućilo da praktično izvršavanje ovlasti koje su policiji dodijeljene u njemačkom pravu dovede, protivno članku 21. točki (a) Uredbe br. 562/2006, do kontrola koje imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli.

- 74 Na taj način, samo ako se pokaže da takav okvir postoji u njemačkim propisima može se smatrati, s jedne strane, da se spomenute kontrole provode selektivno, a ne sustavno, kako je to svojstveno graničnoj kontroli, i, s druge strane, da je riječ o policijskim mjerama koje se provode na temelju provjera na licu mjesta, kako se to zahtijeva u članku 21. točki (a) podtočkama iii. i iv. Uredbe br. 562/2006.
- 75 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 treba tumačiti na način da im nije protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji policijskim tijelima odnosno države članice dopušta da u vlakovima i u željezničkim objektima na njezinu području provjeravaju identitet ili isprave za prijelaz granice bilo koje osobe kao i da je u tu svrhu nakratko zaustave i ispituju – ako se te kontrole temelje na poznatim činjenicama ili iskustvima granične policije, pod uvjetom da je njihova provedba u nacionalnom pravu pobliže uređena i ograničena u smislu intenziteta, učestalosti i selektivnosti kontrola, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

- 76 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- Članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., treba tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji policijskim tijelima odnosno države članice dodjeljuje ovlast provjere identiteta, u području od 30 km od kopnene granice te države članice s drugim državama strankama Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisane u Schengenu (Luksemburg) 19. lipnja 1990., bilo koje osobe, neovisno o njezinu ponašanju i specifičnim okolnostima, s ciljem ometanja ili zaustavljanja nezakonitog ulaska na državno područje te države članice ili sprečavanja određenih kaznenih djela usmjerenih protiv sigurnosti ili zaštite granice ili počinjenih u vezi s prelaskom granice – osim ako je tim propisom predviđeno nužno ograničavanje te ovlasti kojim se osigurava da njezino provođenje u praksi ne može imati učinak istovjetan graničnoj kontroli, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**
- Članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, treba tumačiti na način da im nije protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji policijskim tijelima odnosno države članice dopušta da u vlakovima i u željezničkim objektima na njezinu području provjeravaju identitet ili isprave za prijelaz granice bilo koje osobe kao i da je u tu svrhu nakratko zaustave i ispituju – ako se te kontrole temelje na poznatim činjenicama ili iskustvima granične policije, pod uvjetom da je njihova provedba u nacionalnom pravu pobliže uređena i ograničena u smislu intenziteta, učestalosti i selektivnosti kontrola, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**

Potpisi