



Határozatok Tára

YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. szeptember 6.¹

C-412/17. és C-474/17. sz. egyesített ügyek

Bundesrepublik Deutschland
kontra
Touring Tours und Travel GmbH (C-412/17),
Sociedad de Transportes SA (C-474/17)

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 562/2006/EK rendelet – A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexe (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) – 20. és 21. cikk – A schengeni térség belső határain történő határellenőrzés megszüntetése – A schengeni térség belső határait átlépő, autóbuszos utazást nyújtó szolgáltató számára az utasok útlevelének és tartózkodási engedélyének ellenőrzését előíró tagállami szabályozás – 2002/90/EK irányelv – 2002/946/IB kerethatározat – Jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás”

I. Bevezetés

1. A nemzetközi közúti összeköttetést biztosító autóbuszos útvonalak, noha lehetővé teszik az uniós polgárok és a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára az Unión belüli szabad mozgást, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára is alkalmat adnak a szabad mozgás e térsége által nyújtott lehetőségek igénybevételére, és ebből eredően az illegális bevándorlás egyik forrásának minősülnek.

2. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításán kívül hogyan lehet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben – amelybe a schengeni térség illeszkedik – ezen illegális bevándorlás ellen küzdeni az uniós polgároknak és az Unióban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak ígért szabad mozgás veszélyeztetése nélkül?

3. Előírhatja-e valamely tagállam a schengeni térségben menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozás² számára annak – a belső határ átlépése előtti – ellenőrzését, hogy az utasok rendelkeznek az ország területére történő belépéshez szükséges úti okmányokkal és e kötelezettség bármely elmulasztását szankcionálja anélkül, hogy visszaállítsa a határokat ott, ahol főszabály szerint megszüntetésre kerültek?

¹ Eredeti nyelv: francia.

² „Fuvarozó” alatt értendő „bármely természetes vagy jogi személy, aki hivatásszerűen foglalkozik személyszállítással”, amint azt az uniós jogalkotó a 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013. L 82., 1. o.; helyesbítések: HL 2014. L 225., 91. o.; HL 2017. L 40., 78. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.) (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikkének 14. pontjában meghatározza. Az 562/2006 rendeletet hatályon kívül helyezte és felváltotta a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL 2016. L 77., 1. o.). Az alapügy tényállásának idején az 562/2006 rendelet volt alkalmazandó.

4. Ezek a kérdések a Touring Tours und Travel GmbH és a Sociedad de Transportes SA, két – Németországban, illetve Spanyolországban székhellyel rendelkező – autóbusz-vállalkozás és a Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) közötti jogvita keretében merültek fel azon határozatok kapcsán, amelyek megtiltották számukra a 2004. július 30-i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldieknek az országban való tartózkodásáról, munkavállalásáról és integrációjáról szóló törvény)³ 13. §-ának (1) bekezdése által előírt útlevéllel vagy tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldieknek német területen történő szállítását, és e tilalom megsértőit minden egyes külföldi esetén 1000 euró bírsággal fenyegetik.

5. Annak érdekében, hogy a külföldiek teljesítsék a határátlépéshez az e rendelkezés által előírt feltételeket, a német jogalkotó előírja a légi-, tengeri- és szárazföldi közlekedési vállalkozások számára – a nemzetközi vasúti közlekedés kivételével – annak ellenőrzését, hogy a külföldiek rendelkeznek-e az előírt úti okmányokkal.

6. Az AufenthG-nak a „Fuvarozók kötelezettségei”⁴ címet viselő 63. §-a – amelynek a jogszerűségét kell a jelen ügyben értékelni az uniós jog szempontjából – a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamely fuvarozó csak akkor szállíthat külföldieket a Németországi Szövetségi Köztársaság területére, ha a szükséges útlevél és tartózkodási engedély birtokában vannak.

(2) A Bundesministerium des Innern [(szövetségi belügyminisztérium, Németország)] vagy az általa meghatározott hatóság a Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [(szövetségi közlekedési és digitális infrastruktúráért felelős minisztérium, Németország)] egyetértésével megtilthatja, hogy valamely fuvarozó az (1) bekezdés megsértésével külföldieket szállítson a Németországi Szövetségi Köztársaság területére és jogsértés esetén bírságot szabhat ki e vállalkozással szemben. [...]

(3) A fuvarozóra kiszabható bírság legalább 1000 euró és legfeljebb 5000 euró minden egyes külföldi esetén, akit az említett vállalkozás a (2) bekezdésnek megfelelően elfogadott határozat megsértésével szállít. [...]

(4) A szövetségi belügyminisztérium vagy az általa meghatározott hatóság megállapodhat a fuvarozókkal az (1) bekezdésben említett kötelezettség végrehajtására irányuló szabályokban.”

3 BGBl. 2004. I, 1950. o., az alapügy tényállására alkalmazandó változatában (a továbbiakban: AufenthG).

4 E cikk végrehajtását a 2009. október 26-i Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (a külföldieknek az országban való tartózkodásáról szóló törvényre vonatkozó általános közigazgatási előírás) 63.1 és 63.2 pontja pontosítja (GMBL. 2009., 878. o., a továbbiakban: AufenthG-ra vonatkozó általános közigazgatási előírás).

7. E jogszabály – mind a benne foglalt kötelezettségeket, mind az általa meghatározott szankciókat illetően – a 2001/51/EK irányelvvel⁵ kiegészített, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény⁶ 26. cikkében elfogadott kötelezettségeket ülteti át. Nem egy különálló jogszabályról van tehát szó.⁷ A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkének megfelelően e jogszabályt olyan államból érkező fuvarozókra kell alkalmazni, amellyel szemben a schengeni vívmányok nem alkalmazandók.

8. Az AufenthG 63. §-át tehát nem lehet bírálni, ha olyan fuvarozókkal szemben alkalmazandó, akik valamely tagállam külső határát átlépve szállítanak külföldit.

9. Ami ellenben inkább bírálható, vagy ami mindenesetre nehézséget vet fel, az e rendelkezésnek olyan autóbusz-közlekedési vállalkozásokra történő alkalmazása, amelyek menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtanak, akár a schengeni térségen belül is és amelyek egy külföldit valamely tagállam belső határához visznek⁸. A belső határokon történő határellenőrzések hiánya alkotja ugyanis a schengeni térség lényegét.⁹

10. E körülmények között határozott úgy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország), hogy az előtte folyamatban lévő ügyekben az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz fordul.

11. E bíróság a két előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével arra kér választ a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével, valamint a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkével ellentétes-e az, hogy valamely tagállam, akár a schengeni térségben határon átnyúló menetrend szerinti járatokat működtető autóbusz-közlekedési vállalkozásokkal szemben alkalmazza azon jogszabályát, amely egyrészt a fuvarozókat az utasaiknak az ország területére történő jogszerű beutazásukhoz szükséges útlevelel és tartózkodási engedély ellenőrzésére kötelezi a belső határ átlépése előtt, és másrészt ezen ellenőrzési kötelezettség minden megsértését bünteti.

12. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) által a Bíróság elé terjesztett kérdések újkeletűek.

5 A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló, 2001. június 28-i tanácsi irányelv (HL 2001. L 187., 45. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 160. o.).

6 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai által 1985. június 14-én aláírt, a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodás végrehajtására vonatkozó, 1990. június 19-én Schengenben (Luxemburg) aláírt egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.; a továbbiakban: Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény).

7 Lásd e tekintetben: Bruycker, P. összehasonlító elemzése, „Rapport de synthèse concernant la transposition de la directive visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985”, *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Brüsszel, 2005., 417–424. o., valamint az Európai Migrációs Hálózat „Ad-Hoc Query on implementing Council Directive 2001/51/EC” című elemzése, 2012. december 13., elérhető az alábbi internetes címen: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/eu-acquis/436_emn_ad-hoc_query_on_implementing_council_directive_200151ec_5november2012_wider_dissemination_en.pdf.

8 Amint az a jelen indítvány 7. sz. lábjegyzetében hivatkozott, az Európai Migrációs Hálózatra vonatkozó tanulmányból kitűnik, a szóban forgó tagállami jogszabály – mint úgy tűnik, hogy sok más sem – nem tesz különbséget aszerint, hogy a fuvarozó a schengeni térség tagállamából vagy harmadik államból szállít utasokat.

9 Lásd: Labayle, H., „La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union”, *Les frontières de l'Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2013., 19–53. o. A szerző megjegyzi, hogy „e megszüntetési tendencia az Unió egyik legjelentősebb vívmányának [...], a személyek szabad mozgására nyitott »térség« megvalósításának alapja” (19. o.).

13. A 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet,¹⁰ a 2012. július 19-i Adil ítélet¹¹ és a 2017. június 21-i A ítélet¹² alapjául szolgáló ügyekben ugyanis a Bíróság vizsgálta a közhatalmat gyakorló hatóságok által valamely tagállamon belül, annak határán vagy határ menti területén végzett ellenőrzéseknek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét. Márpedig az AufenthG 63. §-a alapján végrehajtott ellenőrzéseket ebben az esetben rendőrségi jogkörökkel nem rendelkező magánfuvarozók személyzete végzi, és azokat a belső határ átlépése előtt, tehát a tagállam területén kívül kell gyakorolni.

14. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszok tétele egyértelmű.

15. Annak meghatározásáról van szó, hogy a szóban forgóhoz hasonló valamely jogszabály – amely a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat meg kívánja fosztani valamely tagállamból közlekedési eszközzel, a jelen esetben menetrend szerinti autóbusszal egy másik tagállamba történő utazás lehetőségétől – milyen mértékben minősül az EUSZ 3. cikk értelmében vett „megfelelő intézkedésnek” a bevándorlás területén egy olyan térségben, amely egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kíván lenni, azonban olyan korszakban, amikor a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és a külső határokat jogellenesen átlépő személyek másodlagos mozgásának veszélye fenyegeti a közrendet és a tagállamok belső biztonságát.

16. Manapság sokan vannak, akik a belső határok visszaállítását követelik – a schengeni térség külső határain történő határellenőrzések hiányosságaira hivatkozva –, és akik módosítanak a jogszabályaikon.¹³ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) kiemeli, hogy a szóban forgó jogszabály „hatékony ellenintézkedésnek” minősülhet e másodlagos mozgásokkal szemben, lehetővé téve így a schengeni térség külső határai átjárhatóságának orvoslását ott, ahol a belső határokon történő határellenőrzések átmeneti visszaállítására nem került sor.

17. Először megvizsgálom a szóban forgó ellenőrzéseket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek szempontjából, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét alapítja.

18. E tekintetben ki fogom fejteni az okokat, amelyek miatt véleményem szerint ezeket az ellenőrzéseket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének alkalmazásában tiltott „határforgalom-ellenőrzéshez” kell hasonlítani. Úgy vélem ugyanis, hogy a tagállam egy ilyen ellenőrzési kötelezettség bevezetésével az eredetileg a külső határon történő határellenőrzésekre hivatott jogszabályt arra használ, hogy színleltén visszaállítsa a határokat ott, ahol azok főszabály szerint megszüntetésre kerültek és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 1. és 20. cikkében kimondott elvi tilalmat megkerüli.

19. Noha a tagállamoknak tökéletesen jogszerű érdeke az illegális bevándorlás ellenőrzése, úgy vélem, hogy nem a Schengeni határ-ellenőrzési kódex keretein és korlátain kívül bevezetett rendelkezés révén – amely előírja a fuvarozó vállalkozások számára, hogy valamely másik tagállam területén végezzenek ellenőrzéseket és olyan megállapításokat tegyenek, amelyek rendszerint kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartoznak – kell az illegális bevándorlás ellen küzdeni.

¹⁰ C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363.

¹¹ C-278/12 PPU, EU:C:2012:508.

¹² C-9/16, EU:C:2017:483.

¹³ Így egyes tagállamok mentesítik az autóbusz-közlekedési vállalkozásaikat a külső határok átlépésekor teljesítendő ellenőrzési kötelezettség megsértése esetére előírt bírság alól, ha igazolják az ellenőrzést akár a schengeni vívmányokban részes valamely állam területére történő belépéskor, akár az illetékes szervek általi ellenőrzést az ország területére történő belépéskor.

20. Egy ilyen rendelkezés nem hatékony és kifogásolható egyes alapvető jogok védelme szempontjából, mint például az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikkében biztosított menedékjog.¹⁴

21. Ennek törvényesítése véleményem szerint nem csupán a schengeni térség alapjául szolgáló elvek árán történne, hanem annak valósága árán is, mivel jelenleg ez teszi lehetővé az uniós polgároknak és a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak, hogy teljes mértékben kihasználják az általa biztosított szabad mozgást. Ez azt is jelentené, hogy nem veszik figyelembe a tagállamok által a közrend és a belső biztonság területükön való biztosítása érdekében megtartott rendőrségi hatásköröket és a rendelkezésükre bocsátott együttműködési eszközöket. Végül, ez számos jogi aktus figyelmen kívül hagyását jelentené, amelyeket az Unió keretében fogadtak el a migrációs hullámok jobb kezelése érdekében, és különösen a külső határok igazgatása és ellenőrzése, valamint a migránsok csempészezte elleni küzdelem terén elfogadott intézkedések.

22. Másodszor, annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez hasznos választ lehessen adni, azt javaslom a Bíróságnak, hogy a szóban forgó szabályozást az uniós jog azon rendelkezéseinek szempontjából vizsgálja meg, amelyek kifejezetten az illegális bevándorlás elleni küzdelmet célozzák, így különösen a 2002/90/EK irányelvben¹⁵ és a 2002/946/IB kerethatározatban¹⁶ a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz nyújtott segítség szankcionálása érdekében megállapított rendelkezések szempontjából.

23. E tekintetben utalok arra, hogy abban az esetben, ha az illetékes nemzeti hatóságoknak meg kellene állapítaniuk, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló fuvarozó vállalkozások valójában hasznot húznak a tevékenységükből azért, hogy szándékosan segítsenek a harmadik országbeli állampolgároknak az ország területére történő jogellenes beutazásban, és ki kellene mondaniuk, hogy a jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás bűncselekménynek mind a tárgyi, mind a tudati elemei megvalósultak, nekik kellene meghozniuk a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy e bűncselekménnyel szemben hatékony, arányos és elrettentő szankció kerüljön kiszabásra a 2002/90 irányelvben és a 2002/946 kerethatározatban kimondott elveknek megfelelően.

II. Az alapügyek tényállásai

24. A szóban forgó fuvarozó vállalkozások autóbuszos utazásokat kínálnak és menetrend szerinti járatokat üzemeltetnek Németországba, amelyek áthaladnak a német-holland és német-belga határon.

25. A Bundespolizeipräsidium (szövetségi rendőrkapitányság, Németország) – mivel úgy ítélte meg, hogy e vállalkozások az AufenthG 63. §-a (1) bekezdésének megsértésével nagyszámú, a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező külföldit szállítottak Németországba, 2013 novemberében és 2014 márciusában „figyelmeztetést” küldött a részükre, amelyekben felsorolta az engedély nélküli fuvarokat és az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdése alapján bejelentette, hogy a jogsértés folytatása esetén megtiltja az ország területén külföldiek szállítását, ha azok nem rendelkeznek a szükséges úti okmányokkal.

14 Úgy vélem, hogy egy ilyen rendelkezés kifogásolható, mivel nem tesz különbséget aszerint, hogy a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár illegális bevándorló vagy menedékkérő. Márpedig a másodlagos migrációs mozgásokban részt vehetnek olyan személyek is, akik nemzetközi védelemre lehetnek jogosultak. Bár az uniós jog jelenlegi állapotában a menedékkérőkről azt feltételezik, hogy az első tagállamban, ahová beutaztak, benyújtják a kérelmüket, sokan vannak, akik jogellenesen mozognak a schengeni térségben, mivel úgy vélik, hogy egy konkrét tagállamban több esélyük van a menekült jogállás megszerzésére, mint egy másikban, mivel – az elért harmonizáció ellenére – még mindig nemzeti menekültügyi rendszerek vannak hatályban.

15 A jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-i tanácsi irányelv (HL 2002. L 328., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 64. o.).

16 A jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 328., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 61. o.).

26. Ezt követően a szövetségi rendőrkapitányság – mivel megállapította a jogsértés folytatását –, 2014. szeptember 26-án és 2014. november 18-án elfogadta a tiltó határozatokat, amelyekben minden egyes új jogsértés esetére 1000 euró összegű bírságot helyezett kilátásba.

27. E határozatok indokolása kimondta, hogy a szóban forgó fuvarozási vállalkozások az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdése alapján kötelesek kellő erőfeszítést tenni a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező bármely külföldi német területen történő szállításának megakadályozására és e kötelezettségeknek a vállalkozások mind ténylegesen, mind jogilag eleget tudnak tenni. E célból a vállalkozások kötelesek ellenőrizni ezeket a dokumentumokat az autóbuszra történő felszálláskor a jegyellenőrzés során, és megtagadhatják a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező külföldiek buszra történő felszállását.

28. E határozatok ellen a szóban forgó fuvarozási vállalkozások keresetet nyújtottak be, amely alapján a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) megsemmisítette azokat, mivel lényegében úgy ítélte meg, hogy – figyelemmel az uniós jog elsődlegességére –, az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdését nem lehet alkalmazni, amennyiben külföldieket a schengeni térség valamely belső határának átlépésével Németország felé fuvarozó vállalkozásokra történő alkalmazása ellentétes lenne az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdéssel, valamint a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkével. Az említett vállalkozások számára előírt ellenőrzéseket e kódex 21. cikkének értelmében vett, „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú [helyesen: hatású] intézkedésnek” kell minősíteni, figyelemmel különösen a rendszeres jellegükre és arra a tényre, hogy azokat még a határ átlépése előtt foganatosítják.

29. A Németországi Szövetségi Köztársaság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt, arra hivatkozással, hogy az uniós jog és különösen a 2002/90 irányelv, valamint a 2002/946 kerethatározat – amelyek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseihez képest különös rendelkezések – szankció kiszabását írja elő az AufenthG 63. §-a által előírthoz hasonló fuvarozási tilalmak megsértése esetére.

30. Mindenesetre az úti okmányok e nemzeti jogi rendelkezés által megkövetelt ellenőrzését nem lehet a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikke a) pontjának értelmében vett „határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású intézkedésnek” tekinteni. A kitűzött cél ugyanis nem a határátlépés ellenőrzése, hanem a területre való beutazásra vonatkozó rendelkezések betartatása. Egyébiránt, mivel ezeket az ellenőrzéseket nem tisztviselők, hanem magánszemélyzet gyakorolja, alkalmazási körük és intenzitásuk alacsonyabb, mint a határokon foganatosított ellenőrzéseké. Így az ellenőrzésnek való alávetés megtagadása esetén nem lehet kényszerintézkedéshez vagy vizsgálathoz folyamodni.

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. E körülmények között a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével, valamint a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [20. és 21.] cikkével az a tagállami nemzeti szabály, amely a busztársaságokat a schengeni belső határt átlépő menetrendszerinti járaton végeredményben utasaik határátlépési úti okmányainak ellenőrzésére kötelezi a belső határ átlépése előtt, hogy fellépjenek az útlevéllel és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldieknek a Németországi Szövetségi Köztársaság területére történő szállításá ellen?

Különösen:

- a) Az általános törvényi kötelezettség, vagy az egyes fuvarozók hatóságilag megállapított azon kötelezettsége, miszerint külföldieket a szükséges útlevél vagy a szükséges tartózkodási engedély nélkül nem szállíthatnak az ország területére, amit a fuvarozók csak valamennyi utas határátlépési úti okmányainak a belső határ átlépése előtti ellenőrzésével teljesíthetnek, a belső határokon történő személyellenőrzést jelenti-e a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [20.] cikke értelmében, illetve ilyennek minősül-e?
 - b) Az első kérdésben említett kötelezettségek megállapítását a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [21.] cikkének a) pontjához kell-e mérni, jöllehet a fuvarozók nem gyakorolnak »rendőrségi hatáskört« ezen előírás értelmében, és az államilag megállapított ellenőrzési kötelezettség sem hatalmazza fel őket hivatalosan hatósági jogkörök gyakorlására?
 - c) Az első kérdés b) pontjára adandó igenlő válasz esetén: a fuvarozóktól megkövetelt ellenőrzésekben a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [21.] cikke a) pontja második mondata feltételeinek figyelembevételével a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású, meg nem engedett intézkedés rejlik-e?
 - d) Az első pontban említett kötelezettségek megállapítását, amennyiben menetrendszerű járatokat üzemeltető busztársaságokra vonatkozik, a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [21.] cikkének b) pontjához kell-e mérni, miszerint a fuvarozóknak a kikötőkben és repülőtereken elvégzett biztonsági személyellenőrzésekre való jogosultsága nem érinti a határellenőrzés hiányát a belső határokon? Ebből következik-e az első kérdés értelmében vett ellenőrzések meg nem engedhetősége a kikötőkön és a repülőtereken kívül is, ha azok nem biztonsági ellenőrzéseket jelentenek és az érintett tagállam területén belül utazó személyekre nem is vonatkoznak?
- 2) Megengedi-e a [Schengeni határ-ellenőrzési kódex] [20.] és [21.] cikke az olyan nemzeti szabályokat, amelyek szerint [az első kérdésben érintett ellenőrzési] kötelezettség betartása céljából bírság terhe mellett eltiltást rendelhetnek el valamely busztársasággal szemben, ha az elmulasztott ellenőrzések következtében útlevéllel és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldieket is szállítottak a Németországi Szövetségi Köztársaság területére?”
32. A Bundespolizeipräsidium (szövetségi rendőrkapitányság) által képviselt Németországi Szövetségi Köztársaság, valamint a német kormány és az Európai Bizottság írásbeli és szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

IV. Előzetes észrevételek

33. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálatát megelőzően át kell tekinteni a tagállamokat a jelen ügghöz hasonló helyzetben terhelő kötelezettségeket.
34. Az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésnek megfelelően „[a]z Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”.
35. Ebben a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térségben a tagállamoknak egyrészről biztosítani kell a személyek szabad mozgását és másrészről megfékezni a bevándorlási hullámot, ami magában foglalja az illegális bevándorlás elleni küzdelmet.

36. Először is a tagállamok nem akadályozhatják belső határaikon történő határellenőrzéssel az uniós polgárok és az Unió területére jogszerűen beutazó vagy ott jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok szabad mozgását, és minderre állampolgárságtól függetlenül kötelesek.

37. Ez egyrészt az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése [á]ltalános rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, amely előírja, hogy az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, valamint másrészt az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá, amely „[a] határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák” címén kimondja, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja annak biztosítása, hogy e határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól.

38. Az uniós polgárok számára a tagállamok területén történő szabad és akadálytalan mozgás alapvető jognak minősül az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésnek, valamint az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 21. cikknek megfelelően.

39. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkével és az EUMSZ 67. cikkel megszüntetett állampolgársági kikötés a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára is biztosítja a belső határokon történő határellenőrzés nélküli szabad mozgást a szabályozás által számukra engedélyezett időszakban.

40. A tagállamok így a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének alkalmazásával kötelesek megszüntetni a belső határokon történő határellenőrzéseket és bármely más, e kódex 21. cikkének értelmében vett határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású ellenőrzést.

41. Mindazonáltal az EUMSZ 72. cikknek megfelelően a belső határokon történő határellenőrzés megszüntetése nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.

42. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikkének a) pontja értelmében az uniós jogalkotó felhatalmazza az illetékes tagállami hatóságokat, hogy gyakorolják a nemzeti jog alapján rendőrségi hatáskörüket, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású; ez a határ menti területeken is érvényes. E rendelkezés értelmében e hatáskör gyakorlása különösen akkor nem „minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúnak, ha a rendőri intézkedések:

- i. célja nem a határellenőrzés;
- ii. a közrendet érintő [helyesen: közbiztonságot fenyegető] esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;
- iii. előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;
- iv. végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor.”

43. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikkének b) pontja alapján egyébiránt az uniós jogalkotó felhatalmazza az illetékes nemzeti hatóságokat, hogy a kikötőkben és a repülőtereken végezzenek biztonsági személyellenőrzéseket.

44. Másodszor, a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell elfogadniuk az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljából, amennyiben az Unióba jogellenesen beutazó vagy ott jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat nem illetik meg a Szerződések által biztosított jogok.¹⁷

45. Az uniós jogalkotó így több intézkedést vezetett be.

46. Az első intézkedések – a szóban forgó nemzeti jogszabály által előírt rendelkezés mintájára – a harmadik országbeli állampolgárokat a schengeni térség külső határához szállító fuvarozók számára ellenőrzési kötelezettségeket vezet be az illegális bevándorlás megelőzése érdekében.

47. Ezen intézkedéseket a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény keretében fogadták el. „Kapcsolódó intézkedésekről” van szó, amelynek fogalmát az egyezmény 26. cikke határozza meg. E rendelkezés értelmében:

„1. A Szerződő Felek – az 1967. január 31-i [N]ew York-i jegyzőkönyv által módosított 1951. július 28-i, [a] menekültek jogállásáról szóló [g]enfi egyezményhez való csatlakozásukból eredő kötelezettségeikre is figyelemmel – kötelezettséget vállalnak arra, hogy nemzeti jogszabályaikba beépítik a következő szabályokat:

- a) Ha egy Szerződő Fél megtagadja egy külföldi beléptetését a területére, az őt légi, tengeri vagy szárazföldi úton a külső határra szállító fuvarozó köteles a külföldit haladéktalanul visszavenni. [...];
- b) A fuvarozó köteles megtenni minden szükséges intézkedést, hogy megbizonyosodjék arról, hogy a légi vagy tengeri úton szállított külföldi rendelkezik-e a Szerződő Felek területére történő beutazáshoz szükséges úti okmányokkal.

2. A Szerződő Felek – az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv által módosított 1951. július 28-i, [a] menekültek jogállásáról szóló genfi egyezményhez való csatlakozásukból eredő kötelezettségeikre és alkotmányos jogszabályaikra is figyelemmel – kötelezettséget vállalnak arra, hogy szankciókat vezetnek be azokkal a fuvarozókkal szemben, akik harmadik államból légi vagy tengeri úton olyan külföldieket szállítanak a területükre, akik nem rendelkeznek a szükséges úti okmányokkal.

3. Az (1) bekezdés b) pontja és a (2) bekezdés a menetrend szerinti távolsági autóbusszokkal csoportokat szállító nemzetközi fuvarozókra is vonatkozik, a határforgalom kivételével.”

48. E rendelkezéseket a 2001/51 irányelv kiegészítette.

49. Ezen irányelv (1), (2) és (4) preambulumbekkezdése a következőket mondja ki:

„(1) Az illegális bevándorlással szembeni eredményes küzdelem érdekében alapvető, hogy valamennyi tagállam rendelkezéseket hozzon a tagállamok területére külföldi állampolgárokat szállító fuvarozók kötelezettségeinek megállapításáról. Emellett, e cél eredményesebb megvalósításának biztosítása érdekében [...] a lehetséges mértékig össze kell hangolni a fuvarozók ellenőrzési kötelezettségeinek elmulasztása esetére a tagállamokban jelenleg előírt pénzügyi szankciókat is.

(2) Ez az intézkedés azoknak az általános rendelkezéseknek a körébe tartozik, amelyek rendeltetése a bevándorlási hullámok visszaszorítása és az illegális bevándorlás elleni harc.

[...]

¹⁷ Ezeket az intézkedéseket a menekültek és menedékkérők számára biztosított védelem sérelme nélkül kell alkalmazni.

(4) A tagállamok a fuvarozókkal szemben továbbra is szabadon tarthatnak hatályban vagy vezethetnek be további intézkedéseket vagy szankciókat, akár említi ezeket ez az irányelv, akár nem.”

50. Ezen irányelv 2. és 3. cikke meghatározza a visszaszállítási kötelezettség alkalmazási feltételeit, továbbá a 4. és 5. cikk a fuvarozók ellenőrzési kötelezettségének megsértése esetén alkalmazandó szankciók jellegét és összegét.

51. A 2001/51 irányelv 4. cikke alapján a tagállamoknak így biztosítaniuk kell, hogy a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikke (2) és (3) bekezdésének rendelkezései alapján a fuvarozókkal szemben alkalmazandó szankciók visszatartó hatásúak, hatékonyak és arányosak legyenek, és az uniós jogalkotó meghatározza az említett szankciók legalacsonyabb és legmagasabb összegét. Ezenkívül az irányelv 5. cikke alapján a tagállamok más jellegű szankciókat fogadhatnak el vagy tarthatnak hatályban, mint például az üzemeltetési engedély ideiglenes felfüggesztése vagy visszavonása.

52. Az illegális bevándorlás elleni küzdelem második intézkedéseit a 2002/90 irányelv, valamint a 2002/946 kerethatározat keretében fogadták el, és azok az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtást szankcionálják¹⁸.

53. A 2002/90 irányelv 5. cikkének és a 2002/946 kerethatározat 10. cikkének megfelelően e jogi aktusok hatályon kívül helyezik az eredetileg a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 27. cikkével bevezetett mechanizmust¹⁹.

54. A 2002/90 irányelv (2) preambulumbekzdése és a 2002/946 kerethatározat (2) preambulumbekzdése alapján e jogi aktusok valamely tagállam belső határainak jogellenes átlépésekor alkalmazandók²⁰.

55. Míg a 2002/90 irányelv meghatározza a jogellenes be- és átutazásra, valamint a jogellenes tartózkodásra vonatkozó bűncselekményeket, a 2002/946 kerethatározat megállapítja a kiszabható szankciók jellegét, a jogi személyek felelősségét és a tagállamok közötti hatáskört illető minimumszabályokat.

56. A 2002/90 irányelv „Általános bűncselekményi tényállás” címet viselő 1. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Minden tagállam megfelelő szankciókat állapít meg az alábbiakkal szemben:

a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;

[...]”

57. Ezen irányelv 2. cikke alapján e szankciókat olyan személyekkel szemben is alkalmazni kell, akik felbujtók, vagy bűnsegédek, vagy megkísérlik e bűncselekmény elkövetését.

¹⁸ A 2002/946 kerethatározat 6. cikkének megfelelően e mechanizmust annak a védelemnek a sérelme nélkül kell alkalmazni, amelyet a menekültek és menedékkérők részére kell nyújtani.

¹⁹ A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény „Kapcsolódó intézkedések” címet viselő 6. fejezetében szereplő 27. cikk (1) bekezdése előírja, hogy „[a] Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő szankciókat vezetnek be azok ellen a személyek ellen, akik anyagi haszonszerzés céljából segítik vagy megkísérlik elősegíteni egy külföldi beutazását a Szerződő Felek egyikének területére, illetve tartózkodását annak területén, megsértve ezzel az illető Szerződő Félnak a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó jogszabályait”.

²⁰ A 2002/90 irányelv (2) preambulumbekzdésében és a 2002/946 kerethatározat (2) preambulumbekzdésében az uniós jogalkotó ugyanis utalt arra, hogy „az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes *határátlépéssel* összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása”, kiemelés tőlem.

58. A 2002/946 kerethatározat 1. cikke előírja, hogy a területre történő jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás bűncselekménye hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyen sújtható. Az elkövetett bűncselekmény így maga után vonhat „kiadatást”, a bűncselekmény elkövetéséhez használt közlekedési eszközök elkobzását, azon foglalkozásszerűen végzett tevékenység gyakorlásának betiltását, amelynek gyakorlása során a bűncselekményt elkövették, valamint szabadságvesztés-büntetést, ha a bűncselekményt bűnszervezet cselekményeként követték el, vagy a sértett életének veszélyeztetésével követték el.

59. Ezen intézkedések, mivel valamely tagállam belső határainak átlépésére alkalmazandók, a szóban forgó nemzeti szabályozás vizsgálatában relevánsak lehetnek.

V. Elemzés

60. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében arra kér választ a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével, valamint a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkével ellentétes-e, hogy valamely tagállam a schengeni térségen belül határon átnyúló, menetrend szerinti járatokat működtető autóbusz-közlekedési vállalkozásokkal szemben alkalmazza azon tagállami jogszabályt, amely a fuvarozókat az utasaiknak az ország területére történő jogszerű belépésükhöz szükséges útlevél és tartózkodási engedély ellenőrzésére kötelezi a belső határ átlépése előtt.

61. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt a kérdést veti fel, hogy az e jogszabály alkalmazásával végrehajtott ellenőrzések a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének értelmében vett „határforgalom-ellenőrzésnek” minősülnek-e, illetve ahhoz hasonlíthatók-e, vagy az e kódex 21. cikkének a) pontja értelmében vett, tagállamok területén történő ellenőrzésnek minősülnek-e. Ez utóbbi feltevés esetén a kérdést előterjesztő bíróság arra kér választ a Bíróságtól, hogy – figyelemmel az e rendelkezésben említett szempontokra –, ezen ellenőrzések a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak lehetnek-e.

62. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével egybekben arra kér választ a Bíróságtól, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti jogszabály, amely a schengeni térségen belül menetrend szerinti, határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozással szemben lehetővé teszi olyan határozat elfogadását, amely megtiltja az ország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok szállítását és ezen kívül lehetővé teszi bíróság kiszabásának kilátásba helyezését e jogsértés elkövetésének folytatása esetén.

63. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) elemzését a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkében előírtakra összpontosítja, amelyek a schengeni térség belső határain megszüntetik a határellenőrzést.

64. A kérdést előterjesztő bíróság által a Bírósághoz intézett kérdések – amint arra utaltam – újkeletűek.

65. A Bíróság ugyanis azon jogvita keretében, amelyben hozzá fordultak, a közhatalmat gyakorló hatóságok által – valamely tagállam területén belül, a határon vagy határ menti területen – végzett ellenőrzéseknek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét vizsgálta.

66. Először a 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet²¹ alapjául szolgáló ügyben az érintetteket a code de procédure pénale (büntetőeljárás törvénykönyv) 78–2. cikke negyedik bekezdésének alkalmazásával rendőri ellenőrzésnek vetették alá a Franciaország és Belgium közötti szárazföldi határ mentén húzódó 20 kilométeres sávban. Ezen ellenőrzés célja az iratok és okmányok birtoklására, magánál tartására és bemutatására vonatkozó, törvényben előírt kötelezettségek betartása volt.

67. Ezt követően a 2012. július 19-i Adil ítélet²² alapjául szolgáló ügyben az érintettet a Eurolines társaság autóbuszának utasaként a Koninklijke Marechaussee (királyi csendőrség, Hollandia) által foganatosított ellenőrzés keretében feltartóztatták a Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet) 4.17a. cikke alapján. A feltartóztatásra a Németország felől érkező autópályán került sor egy e tagállammal határos község területén. Ebben az ügyben a szóban forgó nemzeti szabályozás alapján e feltartóztatás – a határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelem érdekében – lehetővé tette a személy személyazonosságának, állampolgárságának és tartózkodási jogának megállapítását, és szárazföldi fuvarozásról lévén szó, a külföldiek ellenőrzése keretében kizárólag a közutakon, a Belgiummal vagy Németországgal közös határtól számított legfeljebb 20 km-es sávban volt gyakorolható.

68. Végül a 2017. június 21-i A ítélet²³ alapjául szolgáló ügyben az érintettet a Bundespolizei (szövetségi rendőrség, Németország) egyik őráradata igazoltatta, amikor épp a Pont de l'Europe-on (Európa híd) kelt át gyalogosan Strasbourgban (Franciaország) Kehlbe (Németország) és a körülbelül 500 méterre fekvő pályaudvarra ment. Az 1994. október 19-i Gesetz über die Bundespolizei (a szövetségi rendőrségről szóló törvény)²⁴ 23. §-a (1) bekezdésének 3. pontja feljogosítja a szövetségi rendőrséget, hogy a határvonaltól számított 30 kilométeres övezetben ellenőrizze valamely személy személyazonosságát a szövetségi területre való jogellenes belépés megelőzése vagy megakadályozása, illetve bűncselekmények elhárítása céljából.

69. Az AufenthG 63. §-a alapján végrehajtott ellenőrzések tehát egyértelműen különböznek azoktól, amelyekről a Bíróságnak mostanáig határoznia kellett, és amelyeknek a hatálya valamely tagállamon belüli határ menti területekre korlátozódott. A szóban forgó ellenőrzéseket ugyanis rendőrségi jogkörökkel nem rendelkező magánfuvarozók személyzete végzi, és a belső határ átlépése előtt, tehát a tagállam területén kívül kell gyakorolni.

70. A Németországi Szövetségi Köztársaság a maga részéről határozottan fenntartja, hogy a szóban forgó tagállami szabályozás távolról sem a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikke által tiltott határforgalom-ellenőrzést vezeti be, hanem valójában a nemzetközi és európai szinten elfogadott, az illegális bevándorlás elleni küzdelem intézkedéseinek végrehajtására irányul.

²¹ C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363.

²² C-278/12 PPU, EU:C:2012:508.

²³ C-9/16, EU:C:2017:483.

²⁴ BGBl. 1994. I, 2978. o.

71. Észrevételeit így annak bizonyításának szenteli, hogy a szóban forgó jogszabályt az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni jegyzőkönyv²⁵ 11. cikke írja elő, amely elismerésre került, figyelemmel a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkével a fuvarozókat terhelő ellenőrzési kötelezettségeket pontosító 2001/51 irányelv kifejezéseire, és végül, amely a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat előírásaival „összhangban és azok alapján” került elfogadásra, amelyek büntetik a tagállamok területére történő jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtást.

72. A jelen indítványban a szóban forgó ellenőrzéseket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek fényében fogom megvizsgálni – amelyeken a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapul –, mielőtt az uniós jognak kifejezetten az illegális bevándorlás elleni küzdelmet és különösen a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás visszaszorítását célzó rendelkezéseit elemezném, amelyekre a Németországi Szövetségi Köztársaság összpontosít.

A. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek értelmezéséről

73. A következőkben kifejtett indokok alapján úgy vélem, hogy a szóban forgó ellenőrzéseket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének értelmében vett „tiltott határforgalom-ellenőrzéshez” kell hasonlítani.

74. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex az 1. cikkének megfelelően „biztosítja az [...] Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét”.

75. E kódex 2. cikkének 9. pontja értelmében a határellenőrzés „a határon [...] végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység[re irányul], kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül”.

76. Az említett kódex 2. cikkének 10. pontja alkalmazásában a határforgalom-ellenőrzés „a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés[re irányul]²⁶ annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt”.

77. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikke konkretizálja az 1. cikkében kimondott elvet, előírva, hogy „[a] belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától”.

78. E rendelkezés célja tehát a határforgalom-ellenőrzés megtiltása, ha arra a „határon” vagy a határátlépés pillanatában kerül sor.²⁷

²⁵ E jegyzőkönyvet az Európai Közösség részéről az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés 179. és 181a. cikkének hatálya alá tartozó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló, 2006. július 24-i 2006/616/EK tanácsi határozat (HL 2006. L 262., 24. o.) és az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés III. része IV. címének hatálya alá tartozó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló, 2006. július 24-i 2006/617/EK tanácsi határozat hagyta jóvá (HL 2006. L 262., 34. o., Magyarországon kihirdette a 2006. évi CIII. törvény; a továbbiakban: az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyve).

²⁶ E kódex 2. cikkének 8. pontja a határátkelőhelyeket az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljára engedélyezett átkelőhelyként határozza meg.

²⁷ Lásd e tekintetben: 2012. július 19-i Adil ítélet (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2017. június 21-i A ítélet (C-9/16, EU:C:2017:483, 42. pont).

79. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex „Ellenőrzések a tagállamok területén” címet viselő 21. cikke tiltja a valamely tagállam egész területén vagy határ menti területein végzett ellenőrzéseket, amelyek – rendőrségi hatáskör-gyakorlásra hivatkozással – a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak²⁸.

80. Milyen szempontból kell értékelni az AufenthG 63. §-a alapján végzett ellenőrzéseket?

81. Mindjárt az elején úgy tűnik számomra, hogy ezek az ellenőrzések ki vannak zárva a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikkének alkalmazási köréből. Ezeket ugyanis nem a tagállam területén belül, hanem azon kívül foganatosítják, mivel a fuvarozóknak ellenőrizniük kell az utasokat a buszba való felszálláskor a menetjegy ellenőrzésével együtt.

82. Ellenben ezeket az ellenőrzéseket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikke szempontjából is fel lehet fogni, mivel véleményem szerint „határforgalom-ellenőrzéshez” hasonlíthatók.

83. Igaz, hogy az AufenthG 63. §-a alapján végrehajtott ellenőrzésekre nem a határátlépés alkalmával, hanem azt megelőzően kerül sor. A Bíróságnak a 2008/115/EK irányelvre²⁹ vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében tehát nincs a határ átlépésével való „szoros időbeli és térbeli kapcsolat”³⁰.

84. Ugyanakkor ezek az ellenőrzések jellegüknél fogva határforgalom-ellenőrzéshez hasonlíthatók.

85. Ez egyértelműen kiderül az AufenthG-ra vonatkozó általános közigazgatási előírások 63.1.1. pontjából, amely kimondja, hogy „[a]z [AufenthG 63. §-a] által előírt ellenőrzési kötelezettség célja annak biztosítása, hogy a külföldi megfelel [az AufenthG] 13. §-ának (1) bekezdésében a *határátlépéshez* előírt feltételeknek”³¹. A tárgyaláson egyébiránt a Németországi Szövetségi Köztársaság teljes mértékben elismerte, hogy ezeket az ellenőrzéseket a belső határátlépés generálta. Ezeknek az ellenőrzéseknek tehát az egyetlen céljuk annak biztosítása, hogy az autóbuszon utazók, akik a célállomás szerinti tagállam határát át kívánják lépni, jogszerűen utazhassanak be ez utóbbi tagállam területére. Hatása továbbá – ugyanúgy, ahogyan a belső határok átlépésekor a határőrök által végzett ellenőrzéseké –, hogy megakadályozza, hogy az utasok e tagállamba jussanak, ha nem rendelkeznek a szükséges úti okmányokkal. Valamely jogellenes helyzetben lévő külföldi szállításának megtagadása itt visszaküldésnek tekinthető.

86. A vizsgálat tárgyát képező rendelkezés valójában megszakítja a határátlépéssel való szoros időbeli és térbeli kapcsolatot, kitágítva így a területi határokat és bevezeti azt, amit a kommentátorok „távellenőrzésnek” vagy „áthelyezett” ellenőrzésnek neveznek.³² A visszaküldésre nem a határon, hanem jóval annak átlépése előtt kerül sor.

28 Lásd e tekintetben: a schengeni térségen belüli arányos rendőrségi ellenőrzésekről és rendőrségi együttműködésről szóló, 2017. május 12-i (EU) 2017/820 bizottsági ajánlás (C(2017) 3349 final), (5) preambulumbekkezdés és 1. ajánlás.

29 A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

30 E szempontot a Bíróság a 2016. június 7-i Affum ítélet(C-47/15, EU:C:2016:408) 72. pontjában alkalmazta, a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdése a) pontjának értelmezése kapcsán. E rendelkezés pontosítja, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok elfogására vagy feltartóztatására a külső határ „jogellenes átlépése kapcsán” kell, hogy sor kerüljön. A Bíróság szerint e fogalmak a határ ezen átlépésével való szoros időbeli és térbeli kapcsolatot feltételeznek, amely azon harmadik országbeli állampolgárokat érinti, akiket az illetékes hatóságok a külső határ jogellenes átlépése pillanatában, vagy e határátlépést követően e határ közelében fogtak el vagy tartóztattak fel.

31 Kiemelés tőlem.

32 Lásd e tekintetben: Lantero, C., „La politique de sanction des transporteurs”, *Les flux migratoires au sein de l’Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2017., 265–281. o., amely „beutazási tilalomra vonatkozó rendelkezéseket” említ (265. o.); Cuttitta, P. „Le monde frontière. Le contrôle de l’immigration dans l’espace globalisé”, *Cultures et conflits*, OpenEdition, Marseille, 2007., 68. szám, 61–84. o., amely a maga részéről „a határoknak az ellenőrzések áthelyeződése miatti [...] rugalmassá tételét” említi (69. o.); Guiraudon, V., „Logiques et pratiques de l’État délégué: les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance, 1. és 2. rész”, *Cultures et conflits*, OpenEdition, Marseille, 2002., 45. szám, 51–79. o.; Rossetto, J., „Le contrôle de l’immigration”, *Les frontières de l’Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2013., 111–129. o., különösen 121. o.

87. Ezenkívül attól kezdve, hogy a törvény megtiltja a fuvarozók számára, hogy az ország területére szállítsanak a jogszerű beutazáshoz szükséges úti okmányokkal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat, és e fuvarozókkal szemben e tilalom megsértése esetére bírságot helyez kilátásba, úgy tekinthető, hogy itt egy rendszeres ellenőrzési kötelezettségről van szó, amelynek a betartása feltétlen, és amelynek megsértése büntetést von maga után. Egyébiránt az AufenthG-ra vonatkozó általános közigazgatási előírások 63.2.0. pontjából egyértelműen kiderül, hogy ezeket az ellenőrzéseket előkészítették és azokat „minden esetben” végre kell hajtani.

88. Az a tény, hogy ezeket az ellenőrzéseket a fuvarozási vállalkozások személyzete végzi, – véleményem szerint – nem elegendő ahhoz, hogy kizárjuk őket a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének alkalmazási köréből. Ha így lenne, könnyen meg lehetne kerülni az előírt tilalmakat.

89. Egyrésről e hatáskör-átruházás – kivéve a végrehajtott ellenőrzések hatékonyságának gyengítését – nem módosítja ez utóbbiaknak sem a tárgyát, sem a lényeges jellemzőit.

90. Másrésről figyelemmel a fuvarozókat terhelő kötelezettségek terjedelmére és az őket fenyegető szankció kockázatára, ők ellenőri vagy határrendészeti szerepet látnak el, amit nem lehet tagadni,³³ és amely a jogelmélet által rendszeresen megvitatott elvi kérdéseket vet fel még ma is.

91. A fuvarozók felelőssé tétele és szankcionálása a bevándorlási politika régi eszköze.³⁴

92. A 2001/51 irányelvvel kiegészített Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikke a harmadik állambeli állampolgárokat a schengeni térség külső határain át szállító légi, tengeri és szárazföldi fuvarozókra telepíti az ellenőrzési és visszaszállítási kötelezettséget, amelynek megsértése esetén e fuvarozókat szankció kiszabása fenyegeti.

93. A 2004/82/EK irányelv³⁵ ez utóbbiak kötelezettségeit kiegészíti – a külső határokon a személyek ellenőrzésének végrehajtásáért felelős hatóságok kérésére – az utasokkal kapcsolatos adatok közlésével, amelynek megsértése szintén szankciókkal jár a fuvarozók számára. Ezen irányelv 1. cikkének megfelelően itt a határellenőrzések javításáról és az illegális bevándorlás elleni küzdelemről van szó, melynek keretében a fuvarozók az utasok adatait előzetesen továbbítják az illetékes nemzeti hatóságoknak. Ez az irányelv kiegészíti a 2001/51 irányelvet, mivel azonos célokat követ, de más eszközöket alkalmaz.

94. A közelmúltban a fuvarozók számára további kötelezettségeket írtak elő.

95. Az (EU) 2017/2226 rendelet³⁶ 13. cikkének (3) bekezdése kiegészíti a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikke (1) bekezdésének b) pontjában említett ellenőrzési kötelezettségeket. Ezen ellenőrzés keretében a fuvarozóknak ezenkívül a külső határok integrált határigazgatása keretében létrehozott webes szolgáltatáson keresztül közölniük kell a rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok vezetéknévét,

33 Lásd: Cruz, A., *Nouveaux contrôleurs d'immigration: transporteurs menacés de sanctions*, L'Harmattan, Párizs, 1995.

34 Lásd e tekintetben a már említett műveken és cikkeken kívül: Carlier, J.-Y., „Les transporteurs, nouveaux contrôleurs des migrations internationales? À propos des sanctions à charge des transporteurs qui prennent à leur bord des personnes non munies des documents requis pour leur entrée dans le pays de destination”, *Liber amicorum Jacques Putzeys, études de droit des transports*, Bruylant, Brüsszel, 1996., 15–35. o., Dumas, P., *L'accès des ressortissants de pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, 2010-ben nyilvánosan megvédett doktori értekezés, Bruylant, Brüsszel, 2013., 220. és azt követő oldalak, valamint Le Bourhis, K., *Les transporteurs et le contrôle des flux migratoires*, L'Harmattan, Párizs, 2001., 61. o.

35 A fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló, 2004. április 29-i 2004/82/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 261., 24. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 74. o.).

36 A tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2017. november 30-i (EU) 2017/2226 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 327., 20. o.).

utónevét, születési dátumát, állampolgárságát, valamint nemét, továbbá az úti okmány típusát, számát, lejáratát és az úti okmányt kiállító ország három betűből álló kódját is annak ellenőrzése érdekében, hogy felhasználták-e már az engedélyezett beutazások számát.³⁷ Az arcképmás kivételével azon adatokról van szó, amelyek alapján a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok létrehozzák az érintett állampolgárok egyéni aktáját.

96. Tagállami szinten ezen kívül több tagállam, mint például a Francia Köztársaság előírta, hogy a fuvarozók ellenőrizték az úti okmányok valódiságát és érvényességét, amelynek magában kell foglalnia a szabálytalanságok értékelését, mint a bitorlás, hamisítás vagy az érvényesség lejáratá.³⁸ Egyes tagállamok, mint például a Spanyol Királyság kifejezetten előírta, hogy a fuvarozók kötelesek a személyzetüket a hamisított dokumentumok kiszűrésére képezni, amely felveti e társaságoknak az ellenőrzések foganatosításakor betöltött szerepét.³⁹

97. A Conseil constitutionnel (alkotmánytanács, Franciaország) szerint a fuvarozókat terhelő szankciókra vonatkozó rendelkezéseket „nem [lehet] úgy érteni, hogy az – a közhatalmat gyakorlók helyett – rendőrségi hatáskört telepít a fuvarozókra”, mivel a fuvarozónak, amikor valamely utas úti okmányainak szabályosságát ellenőrzi, „az érintett helyzetének megállapítására” kell szorítkoznia „anélkül, hogy egyéb kutatást végezne”⁴⁰. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a fuvarozási vállalkozásokra nem ruháznak közhatalmi előjogokat sem. Az utasok úti okmányainak ellenőrzése a magánjog hatálya alá tartozó fuvarozási szerződés keretében zajló szállítási folyamat része. A jogalkotó továbbá a fuvarozóra hagyja a kötelezettségek teljesítése módjának és eszközeinek megválasztását.

98. Mindazonáltal igaz, hogy a fuvarozóknak olyan értékeléseket kell végezniük és olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek jellegüknél fogva a vám- vagy rendőrhatalóságok hatáskörébe tartoznak, akkor is, ha nem ez a hivatásuk és az eszközök sem állnak feltétlenül rendelkezésükre.⁴¹

99. Ez csökkenti a rendelkezés hatékonyságát. A fuvarozók ugyanis nem tehetnek mást, minthogy visszautasítják a jogellenes helyzetben lévő személyek buszra történő felszállását, akik az indulás helye szerinti tagállamban maradnak, anélkül, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex⁴² 13. cikkének megfelelően a tagállam területére történő „beléptetés megtagadásáról szóló döntést” fogadnának el, annak garanciáival, és anélkül, hogy a menedékjogra és a nemzetközi védelemre vonatkozó kiegészítő rendelkezések számításba jöhetnének.

100. Egy ilyen ellenőrzési kötelezettség bevezetésével a tagállam valójában – az eredetileg a külső határok védelmére hivatott jogszabályt használva – rejtett formában és kevésbé nyilvánvaló hatékonysággal visszaállítja a határokat ott, ahol főszabály szerint azok megszüntetésre kerültek, és megkerüli a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 1. és 20. cikkében kimondott elvi tilalmat. A tagállam így a magánjogi szolgáltatók számára írja elő olyan ellenőrzések elvégzését, amelyekre – e rendelkezéseknek megfelelően – az illetékes tagállami hatóságok a belső határokon már nem jogosultak, és amelyeket másik tagállam területén sem foganatosíthatnak.

37 A webes szolgáltatás ezen adatok alapján „OK/NOT OK” válaszüzenetet küld a fuvarozóknak. A fuvarozók az elküldött információt, valamint a választ tárolhatják, és hitelesítési rendszert kell létrehozniuk annak biztosítására, hogy e szolgáltatáshoz csak az erre felhatalmazott személyzet férhessen hozzá.

38 Ministère de l'Intérieur (Belügyminisztérium, Franciaország), „Rapport au Parlement: responsabilité des transporteurs, l'application de la loi n° 92–190 du 26 février 1992 du 1^{er} mars 1993 au 31 décembre 1995”, Direction des Libertés publiques et de l'action judiciaire (polgári szabadságjogok és jogi ügyek igazgatósága), Párizs, 1996.

39 Garcia Coso, E., „Spain – Report on the transposition of the Directive supplementing Article 26 of the Schengen Convention”, *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Brüsszel, 2005., 481–485. o., különösen 484. o.

40 Lásd: décision n° 92–307 du Conseil constitutionnel (France), du 25 février 1992, sur la loi portant modification de l'ordonnance n° 45–2658, du 2 novembre 1945, modifiée relative aux l'entrée et du séjour des étrangers (a Conseil constitutionnel [alkotmánytanács, Franciaország] a külföldiek Franciaországba való beutazásáról és ott-tartózkodásáról szóló, módosított 1945. november 2-i 45–2658. sz. határozatot módosító törvényre vonatkozó 1992. február 25-i 92–307. sz. határozata) ((32) preambulumbekkezdés).

41 Lásd e tekintetben: Lochak, D., „Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1992 (Entrée et séjour des étrangers)”, *Journal du droit international (Clunet)*, LexisNexis, Párizs, 1992. július, 669–692. o., különösen 690. o., és Dumas, P., i. m., különösen 224. o.

42 Ha analógia útján a belső határookra alkalmazom.

101. E tényekre figyelemmel és annak érdekében, hogy ne kerüljön veszélybe az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében, az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésében, valamint az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésében és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 1. és 20. cikkében kimondott, a belső határellenőrzés megszüntetése megvalósításának célja, lényeges, hogy az AufenthG 63. §-a alapján végzett ellenőrzések a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkének értelmében vett „határforgalom-ellenőrzésnek” minősüljenek.

102. E tényekre figyelemmel úgy vélem, hogy a schengeni térségen belül menetrend szerinti, határon átnyúló autóbusz-közlekedési szolgáltatást nyújtó vállalkozások által foganatosítandó ellenőrzések – amelyek révén a belső határ átlépése előtt ellenőrizniük kell, hogy az utasok rendelkeznek az ország területére történő beutazáshoz szükséges úti okmányokkal –, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikke által tiltott „határforgalom-ellenőrzéshez” hasonlíthatók.⁴³

103. Ha a szóban forgó ellenőrzési kötelezettségeket ellentétesnek tekintem az uniós joggal, az e kötelezettségek megsértése alapján elfogadott bírságok, amelyek – figyelemmel azok funkciójára (elrettentés és büntetés) –, pénzbeli szankcióknak tekinthetők, nem igazolhatók.

104. E megfontolások összességére figyelemmel úgy vélem, hogy az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikkével ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló tagállami jogszabály, amely előírja, hogy a fuvarozók a határátlépés előtt ellenőrizték, hogy az utasok az ország területére történő jogszerű beutazáshoz szükséges útlevéllel és tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és amely ez utóbbiakkal szemben bírságot helyez kilátásba e kötelezettség megsértése esetére, ha e jogszabály a schengeni térségen belül menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozásokra alkalmazandó.

105. E következtetéssel kapcsolatban két megjegyzést kell tenni.

106. Elsősorban, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályainak ezen értelmezése nem jelenti azt, hogy a tagállamok a területükön nem rendelkeznek az illegális bevándorlás elleni jogszerű küzdelmet lehetővé tevő eszközökkel.

107. Először is, a jelen ügyben szóban forgó körülmények között, amelyben – amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság írásbeli és szóbeli észrevételeiben kifejtette –, az illetékes tagállami hatóságok konkrét eszközökkel rendelkeznek az illegális bevándorlás veszélyének leginkább kitett közúti útvonalak meghatározására, semmi nem akadályozza, hogy az indulás helye szerinti tagállam és a célország tagállama felhasználja az operatív együttműködés meglévő eszközeit az illegális bevándorlás elleni közös küzdelem érdekében, rendőrségi hatásköreiket a saját területükön, és különösen a távolsági autóbusz pályaudvarokon és azok környékén gyakorolva.

108. Az operatív együttműködés – az 1999. október 15–16-i tamperei Európai Tanács következtetéseinek megfelelően – a tagállamok közötti szolidaritáson és a felelősség megosztásán alapul. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex 16. cikkében előírt kötelezettségről van szó, a tagállamok kötelesek minden szükséges információcserét elvégezni, segítséget nyújtani egymásnak, és szoros együttműködést fenntartani a külső határok ellenőrzésének eredményes végrehajtása céljából. A jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló körülmények között, amikor a tagállamok hangsúlyozzák a külső határokon történő határellenőrzések hiányosságait, véleményem szerint semmi nem akadályozza, hogy alkalmazzák ezeket az eszközöket az illegális bevándorlás elleni küzdelmet célzó intézkedéseknek – akár a schengeni térségen belüli – együttes összehangolása érdekében.

⁴³ Figyelemmel az általam a Bíróságnak elfogadni javasolt értelmezésre, nem fogok válaszolni a kérdést előterjesztő bíróságnak a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikke a) és b) pontjának értelmezésére vonatkozó alkérdéseire.

109. Ez egy sokkal hatékonyabb ellenőrzés biztosítását tenné lehetővé, mint amelyet a szóban forgó jogszabály keretében létrehoztak, továbbá tökéletesen illeszkedik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikkének a) pontja által a tagállamok számára fenntartott hatáskörökbe.

110. Emlékeztetek arra, hogy e rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára a személyazonosság és tartózkodási engedély ellenőrzését a területükön belül és a határ menti övezetekben annak érdekében, hogy megakadályozzák vagy megszüntessék a területükre történő jogellenes beutazást, vagy elejét vegyék bűncselekmények elkövetésének, mindazonáltal azzal a feltétellel, hogy ezen ellenőrzések gyakorlati foganatosítása nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású intézkedésnek.

111. Így, amint arra már utaltam, a 2017. június 21-i A ítéletben⁴⁴ a Bíróságnak a Németországi Szövetségi Köztársaság által e célból a szövetségi rendőrségről szóló törvényben előírt ellenőrzési intézkedésekről kellett határoznia, mivel az érintett a német szövetségi rendőrség egyik őráradata igazoltatta, amikor gyalogosan átkelt a Pont de l'Europe-on (Európa híd) Strasbourgból Kehlbe, és a körülbelül 500 méterre fekvő pályaudvarra ment.

112. Emlékeztetek arra is, hogy a tagállamok jelenleg a területük egészén fokozhatják a rendőrségi ellenőrzéseket. A Bizottság ugyanis intézkedést hozott nem csupán azon nyomásra, amelyet a tagállamok közrendjére és belső biztonságára gyakorol az irreguláris migránsok tömeges beáramlása és a terrorista merényletek megszokszorozódása, hanem a schengeni rendszer hatékonyságát aláásó hiányosságok is.

113. A Bizottság így a 2017. május 12-i ajánlásában⁴⁵ arra a módra helyezte a hangsúlyt, ahogyan a tagállamoknak a területük egészén kell gyakorolniuk a rendőrségi hatásköreiket, úgy, mint a határ menti területeken. A Bizottság – mivel úgy ítélte meg, hogy „egy ilyen térség megfelelő működéséhez nem csupán az uniós vívmányok egységes alkalmazása, hanem a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatásköröknek a schengeni vívmányok célkitűzéseivel összhangban történő gyakorlása is szükséges”⁴⁶ – hangsúlyozta, hogy szükségesnek és indokoltnak tekinthető a tagállamok teljes területén történő rendőrségi ellenőrzések intenzívebbé tétele, mivel ez utóbbiak hatékonyabbak a belső határellenőrzésnél, valamint könnyebben hozzáigazíthatók a változó kockázatokhoz.⁴⁷

114. Másodszor, bár az illetékes nemzeti hatóságoknak egyébként meg kellett állapítaniuk, hogy egyes autóbusz-közlekedési vállalkozások – a migránsok jogellenes csempészetében való részvétel érdekében – nem teljesítik az ellenőrzési kötelezettségüket, ez utóbbiakat a hatóságok megbüntethetik a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat szabályai alapján a jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás miatt, mivel ez bűncselekménynek minősül, amelynek tényállási elemeit ki fogom fejteni. A Németországi Szövetségi Köztársaság egyébiránt az AufenGHG 95–97. §-ába áttöltötte ezeket a rendelkezéseket.

⁴⁴ C-9/16, EU:C:2017:483.

⁴⁵ A jelen indítvány 28. lábjegyzetében hivatkozott ajánlás.

⁴⁶ Lásd: ezen ajánlás (1) preambulumbekkezdése.

⁴⁷ Lásd: ezen ajánlás (6) preambulumbekkezdése.

115. Harmadszor, ha a nemzeti hatóságok úgy vélik, hogy komoly veszély fenyegeti a közrendet vagy a belső biztonságot, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 23. cikkének (1) bekezdése alapján ideiglenesen visszaállíthatják a határellenőrzést a belső határokon⁴⁸. Érdemes kiemelni, hogy – figyelemmel az irreguláris migránsok másodlagos mozgásainak erősödésére és a határon átnyúló terrorista fenyegetések növekedésére – a Bizottság a meglévő szabályozási keret átdolgozását javasolja az e jelenségekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében.⁴⁹

116. Másodsorban a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályainak ezen értelmezése a tagállamok felelősségére utal annak érdekében, hogy a külső határellenőrzések és a külső határigazgatás erősítésére irányuló valamennyi intézkedést⁵⁰ végrehajtsák. Megjegyzem, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 14. cikke⁵¹ értelmében a tagállamok kötelesek megfelelő létszámú személyi állományt és elegendő számú eszközt alkalmazni, hogy a külső határokon történő ellenőrzéseket oly módon hajtsák végre, amely hatékony, egységes és magas szintű ellenőrzést biztosít a külső határaikon.

B. Az uniós jognak az illegális bevándorlás elleni küzdelmet célzó rendelkezéseinek értelmezéséről

117. Most azt kell megvizsgálni – amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság az észrevételeiben határozottan állítja –, hogy ezeket az ellenőrzéseket lehet-e olyannak tekinteni, mint amelyeket az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljából elfogadott nemzetközi jogi és európai jogi rendelkezések címén írnak elő.

1. A jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtásnak a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat alapján történő visszaszorítása

118. Először is a Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételeit annak bizonyításának szenteli, hogy a szóban forgó jogszabályt a tagállamok területére való jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtást büntető 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat előírásaival „összhangban és azok alapján”⁵² fogadták el.

119. Egyrészt „[azzal] összhangban”, mivel a szóban forgóhoz hasonló jogszabály jelentős intézkedésnek minősül a schengeni térségben a jogellenes bevándorlás elleni küzdelemben, és lehetővé teszi a fuvarozási vállalkozások számára, hogy elkerüljék a jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás miatti büntetést.

120. Másrészt „azok alapján”, mivel a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat feljogosítja és kötelezi a tagállamokat, hogy büntetést szabjanak ki bárkivel szemben, aki segítséget nyújt a belső határokon át történő jogellenes beutazáshoz, beleértve a saját nevükben felelősök elleni büntető szankciókat és a jogi személyekkel szembeni adminisztratív szankciókat.

48 Az (EU) 2016/399 rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében történő módosításáról szóló, európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(2017) 571 final) 1. pontjában a Bizottság emlékeztet arra, hogy a bevándorlási válság és a terrortámadások miatt a belső határellenőrzést – amelynek alapelvét és módjait a Schengeni határ-ellenőrzési kódex határozta meg – 2015 szeptembere óta mintegy ötven alkalommal állították vissza és hosszabbították meg, akár a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély miatt (e kódex 25. cikke), akár a schengeni térség átfogó működését veszélyeztető rendkívüli körülmények miatt (az említett kódex 26. cikke).

49 Lásd: előző lábjegyzetben hivatkozott ajánlás.

50 Ezen intézkedések között – amelyeket a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló, „A schengeni rendszer fenntartásáról és megerősítéséről” címet viselő közleményében (COM(2017) 570 final) sorol fel – szerepel az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló új rendelet, migrációs csomópontok létrehozása és a terrorista fenyegetésekre válaszul a külső határokat átlépő valamennyi utas – az uniós polgárokat is beleértve – adatai szisztematikus ellenőrzésének bevezetése a releváns adatbázisokban a külső határokon (5–7. o.).

51 E rendelkezés azonos megfogalmazással szerepel az alapügy tényállására alkalmazandó Schengeni határ-ellenőrzési kódex helyébe lépő 2016/399 rendelet 15. cikkében.

52 Az eljárás nyelvén: „in Übereinstimmung und in Umsetzung”.

121. Márpedig a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy bármely fuvarozási vállalkozás, amely a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező külföldit felveszi, és valamely tagállam területére szállítja ez utóbbi jogszabályainak megsértésével, szükségszerűen segítséget nyújt az érintett jogellenes beutazáshoz a 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében. Egy ilyen vállalkozás, amelyet az illetékes hatóságok tájékoztattak, hogy az általa nyújtott szolgáltatást jogellenes beutazás céljából vették igénybe, és amely így teljes mértékben tudatában van a jogellenességnek, de ugyanakkor nem végzi el az előírt ellenőrzéseket, holott azok megvalósíthatók és elviselhetők, úgy kell tekinteni, hogy legalább részben lehetővé teszi az újabb jogellenes beutazásokat és részben szándékosan cselekszik (*dolus eventualis*).

122. Nem osztom a Németországi Szövetségi Köztársaság által az észrevételeiben kifejtett véleményt.

123. Először is a Németországi Szövetségi Köztársaság elmulasztotta jelezni, hogy a 2002/90 irányelv 1. cikkében meghatározott és büntetett jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás bűncselekményét az AufenthG-nak a külföldiek becsempészésére vonatkozó 95–97. §-a átültette a német jogrendbe.⁵³

124. Másodszor, bár a szóban forgó jogszabály valóban hozzájárul az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez – mivel a fuvarozók kötelezettségévé teszi a személyek ellenőrzését az ország területére történő jogellenes beutazás megakadályozása érdekében –, ez nem elegendő annak megállapításához, hogy azt a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat előírásaival „összhangban és azok alapján” fogadták el.

125. Ez valójában a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat tárgyának és hatályának a figyelmen kívül hagyása.

126. Ez egyúttal a szóban forgó intézkedéscsomag keretében elfogadott rendelkezések büntető jellegének figyelmen kívül hagyása is, amely a bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének megfelelően megköveteli, hogy e bűncselekménynek mind a tárgyi, mind a tudati elemeit megszorítóan értelmezzék.

127. A 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat elválaszthatatlan intézkedések együttesét alkotja, amelyek az illegális bevándorlás elleni küzdelem eszközeinek tárházát hivatottak kiegészíteni.⁵⁴ E „segítségnyújtási csomagnak”⁵⁵ tekinthető jogi aktusok az illegális bevándorlási hálózatokat támadják és különösen a jogellenes fuvarozással foglalkozó hálózatokat.

128. Ez nagyon világosan kiderül a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat (2) preambulumbeközléséből, amelyben az uniós jogalkotó ezen intézkedésekkel „az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez [kíván intézkedéseket hozni] nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, *hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása*”⁵⁶. E preambulumbeközlés világosan és egyértelműen kifejezi ezen intézkedéscsomag eredetét, amelyet azon háborzongató eseményt követően fogadtak el, hogy 2000-ben Doverben (Nagy-Britannia) egy holland rendszámú kamion lepecsételt konténerében ötvennyolc illegális bevándorlást tervező kínai személy holttestére bukkantak, a tagállamok pedig megbízták az Unió akkori elnökségét betöltő Francia Köztársaságot, hogy javasoljon intézkedéseket az ilyen bűncselekmények leküzdésére és az illegális bevándorlási hálózatok gyors uniós növekedése ellen.

⁵³ E rendelkezéseket a Bíróság a 2012. április 10-i Vo ítélet (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202) keretében vizsgálta.

⁵⁴ Lásd: (5) preambulumbeközlés.

⁵⁵ Lásd: az Európai Parlament „Lutter contre le trafic de migrants vers l’Union européenne, principaux instruments” című tájékoztató feljegyzése, 2016. április, elérhető a következő internetes címen:
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581391/EPRS_BRI%282016%29581391_FR.pdf (2., 6. és 14. o.).

⁵⁶ Kiemelés tőlem.

129. Annak elkerülése érdekében, hogy a bűnöző hálózatok kihasználják, hogy egyes tagállamokban nem büntetik és nem szankcionálják a tevékenységeik kifejtését és a bevándorlási csatorna *forum shopping* alapján történő megválasztását,⁵⁷ ezen intézkedéscsomag a nemzeti jogszabályok közelítésére irányul egyrésztől azáltal, hogy a 2002/90 irányelvben közös definíciót vezet be a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás bűncselekménye tekintetében, másrésztől pedig a 2002/946 kerethatározatban megállapítja a kiszabható szankciók jellegére vonatkozó minimális szabályokat, valamint a jogi személyek felelősségére vonatkozóan alkalmazandó szabályokat és a tagállamok közötti joghatósági szabályokat.⁵⁸

130. A jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtásnak mind a tárgyi, mind a tudati elemeit a 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőképpen határozza meg:

„Minden tagállam megfelelő szankciókat állapít meg az alábbiakkal szemben:

a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon. [...]”⁵⁹

131. A jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtás „általános bűncselekményi tényállásként” kerül bevezetésre az uniós jogba, amint ez a 2002/90 irányelv 1. cikkének címéből, de az uniós jogalkotó által használt fogalmak általános jellegéből is kiderül. E bűncselekmény hatálya tehát különösen széles és azt az illegális bevándorlási hálózatok elleni küzdelem magyarázza. A bűncselekmény egyik tényállási elemét képező „segítségnyújtás” nincs szigorúan meghatározva, ami lehetővé teszi, hogy az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás különböző formáit magában foglalja, tehát a csempészek működési módját, a szoros értelemben vett fuvarozást, e fuvarozás irányításához, a hamis dokumentumok készítéséhez vagy rendelkezésre bocsátásához, érdekházasság megszervezéséhez nyújtott segítség vagy bármilyen más eszköz, amely a beutazás, átutazás vagy tartózkodás megkönnyítésére irányul.⁶⁰

132. Ezenkívül a „bárki” általi segítségnyújtást szankcionálva az uniós jogalkotó figyelembe vette azon személyek profiljának sokféleségét, akik haszonszerzési céllal vagy anélkül⁶¹ érintettek lehetnek, oly módon, hogy valamely csempészhálózat minden tagját magában foglalja – mint például kereskedők, irányítók, toborzók vagy gépkocsivezetők, hajóskapitányok, hírnökök, megfigyelők, útlevélhamisítók (hajó-, jármű-, autótulajdonosok), tisztviselők, valamint megvesztegetett szolgáltatást nyújtók.⁶²

133. A bűncselekmény egyébiránt megvalósul, függetlenül attól, hogy az illegális bevándorláshoz nyújtott segítség a schengeni térség valamely belső vagy külső határának jogellenes átlépésére vonatkozik-e. Az uniós jogalkotó ugyanis bünteti az illegális bevándorláshoz nyújtott segítséget, amikor az a „valamely tagállam területére történő beutazásra” vonatkozik, mivel e jogalkotó a 2002/90 irányelv (2) preambulumbekkezdésében utalt arra, hogy azt le kell küzdeni, amennyiben a „szigorú értelemben vett” jogellenes határátlépésre vonatkozik.

⁵⁷ A tiltott kereskedelem piaca rendkívül rugalmas, annak szereplői stratégiájukat a nemzeti jogszabályok és a határellenőrzések megerősítésének függvényében alakítják.

⁵⁸ Lásd: ezen irányelv és e kerethatározat (3) preambulumbekkezdése.

⁵⁹ Ezen irányelv 3. cikke alapján e bűncselekmény elkövetőit hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal kell sújtani, amelyek jellegét és összegét a 2002/946 kerethatározat 1. cikke határozza meg.

⁶⁰ „A bevándorlók csempészete összetett probléma és a csempészek működési módja gyakran nagyon rugalmas és változó. Átfogó megközelítéssel kell e jelenséggel szemben fellépni”, az Európai Parlamentnek a jelen indítvány 55. sz. lábjegyzetében hivatkozott tájékoztató feljegyzése (14. o.).

⁶¹ A 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott bűncselekmény – csakúgy, mint elődje, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 27. cikke – a haszonszerzési célú csempészhálózatok büntetésére irányul.

⁶² Az Európai Migrációs Hálózat hangsúlyozta, hogy e szereplők megtalálhatók mind harmadik országokban, mind az Unió tagállamaiban, ahol támogatják a másodlagos mozgást. Az Unión belül a támogatók leggyakrabban a tranzitország vagy a célország állampolgárai, lásd: „Étude sur le trafic illicite de migrants, caractéristiques, réponses et coopération avec les pays tiers, synthèse générale, septembre 2015”, elérhető a következő internetes oldalon:

https://emnbclgium.be/sites/default/files/publications/study_on_smuggling_of_migrants_executive_summary_french_091115_pdf.pdf (1.3.2 pont).

134. Végül a fuvarozóra ténylegesen alkalmazott intézkedés meghatározására használt „bírság” minősítés véleményem szerint nem felel meg a tényleges jogi helyzetnek.

135. Így, amint arra kifejezetten utaltak a tárgyaláson, az AufenthG 63. §-ának (3) bekezdésében említett bírság egy nem elhanyagolható összegű pénzbeli szankcióból áll (legalább 1000 euró és legfeljebb 5000 euró), amelyet annyiszor szabnak ki a fuvarozóval szemben, ahány utas megsérti a külföldiek Németországba történő beutazásának feltételeit szabályozó rendelkezéseket. E jogszabály egyértelműen kifejezett célja, hogy a fuvarozót eltántorítsa az előírt ellenőrzés elmulasztásától, és hogy minden egyes ellenőrzés elmaradásának megállapítása esetén szankció kiszabására kerüljön sor vele szemben.

136. E szankció funkciója – nevezetesen egyszerre megelőzés és büntetés – pontosan ugyanaz, mint valamely bűncselekményt büntető büntetésé. Ennélfogva felmerül a szándék megkerülhetetlen kérdése a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve okán, amely megköveteli, hogy a törvény meghatározza a bűncselekmény valamennyi tényállási elemét és különösen a tárgyi és tudati elemeket.

137. Márpedig meg vagyok győződve, hogy a 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában a jogalkotó nem azt akarta büntetni, aki kockázatot vállalva segít valamely jogellenes helyzetben lévő személynek az ország területére történő beutazásában (esetőleges szándék), hanem azt, akit bűnös szándék vezet a törvény által kifejezetten tiltott cselekmény elkövetésére (különös szándék).

138. A Németországi Szövetségi Köztársaság az észrevételeiben valóban utal a szándék egy formájára, amelyet „*dolus eventualis*”-nak nevez, amelyet „részben egyenes szándékként” határoz meg. A szándék e formája olyan személyre vonatkozik, aki nem teljes egészében akarta megvalósítani a bűncselekményt. Olyan helyzetről van szó, amelyben az érintettet nem valamely súlyos, csempészhalózáttal való együttműködésből álló bűncselekmény elkövetésére vonatkozó bűnös szándék vezérli, hanem gondatlanságból, elővigyázatlaniságból vagy hanyagságból cselekszik. Igaz, hogy az uniós jogalkotó büntetheti a jogszabály tekintetében való hanyagságot, azonban a büntetést előíró rendelkezésben szükséges az egyértelmű meghatározás, valamint az arányos szankció is.

139. Meg kell állapítani, hogy az „esetőleges szándék” e meghatározása és a megtorló rendszer – amely annak következménye – összeegyeztethetetlen a 2002/90 irányelv 1. cikkével, amely a megtorló rendszer jogalapja, és amely semmi kétséget sem hagy sem a kifejezései, sem a célja és rendszere felől.

140. A francia nyelvi változatban az uniós jogalkotó előírja, hogy a természetes vagy jogi személy „szándékosan” cselekedjen, a német nyelvi változat a „vorsätzlich” kifejezést használja, az angol nyelv az „intentionally”, az olasz nyelv az „intenzionalmente”, a holland nyelv az „opzettelijk”, a román nyelv az „în mod conștient” és végül a szlovák nyelv az „úmyselne” kifejezést használja.

141. E kifejezéseket az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, és az értelmezésük során mindenekelőtt a büntetőjog függetlensége elvének és az általános jogelveknek a figyelembevételével kell eljárni.

142. Márpedig a „tudatosan” kifejezés – amely az irányelv többi nyelvi változatában a „szándékosan”, az „előre megfontoltan” vagy az „akaratlagosan” kifejezéssel jelenik meg különbségtétel nélkül –, önmagában mellőzi az „esetőleges szándék” fogalmát. Be kell ismerni, hogy azt a személyt, aki „tudatosan” vagy „szándékosan” segít egy harmadik országbeli állampolgárnak az ország területére történő jogellenes beutazásban, nem ugyanaz a bűnös szándék vezérli, mint azt, aki csupán a hanyagsága miatt vállalja ennek kockázatát.

143. Ezenkívül az a rendszer, amelybe a 2002/90 irányelv 1. cikke illeszkedik, elég nyilvánvalóan arról tanúskodik, hogy az uniós jogalkotó azok ellen kíván fellépni, akik átgondoltan és előre megfontoltan járnak el a tiltott cselekmény megvalósítása érdekében. Itt nem csupán azoknak a büntetőjogi felelősségre vonásáról van szó, akik elkövetik a bűncselekményt, hanem ezen irányelv 2. cikke értelmében azok felelősségre vonásáról is, akik annak elkövetését megkísérlik, akik felbujtók vagy bűnszervezők. Ami a 2002/946 kerethatározat 1. cikkében meghatározott alkalmazandó szankciókat illeti, azoknak visszatartó erejűnek kell lenniük. Márpedig csak azokat lehet visszatartani, akiknek szándékában áll a törvény által büntetett cselekmény elkövetése vagy visszaesőként követik el azt. Egyébiránt a szankciók szigorúsága – amely megnyilvánulhat valamely „kiadatási” intézkedésben vagy szabadságvesztés-büntetésben – véleményem szerint kizárja, hogy ez utóbbit azokkal szemben szabják ki, akik csak a bűncselekmény elkövetésének kockázatát vállalják.

144. Végezetül a 2002/90 irányelv egyértelműen kinyilvánított célja az azon személyekkel szembeni küzdelem, akik csempészhálózatokhoz csatlakoznak és az illegális bevándorlásból élnek.

145. E megfontolásokra tekintettel nem tudom tehát osztani a Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontját, amely szerint bármely, a schengeni térségen belül menetrend szerinti, határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozás, amely megengedi a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező külföldiek felszállását, szükségszerűen segítséget nyújt ez utóbbiaknak a 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett jogellenes beutazáshoz. Az „esetleges szándék” fogalom jelentésének kiszélesítése tehát nem vezethet odáig, hogy a „részben szándékosan” cselekvőket a bűnszervezőkhez vagy a társtettesekhez hasonlítsuk.

146. Bár az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás valójában szállítási tevékenységeket ölel fel, és olyan szolgáltatókat foglalhat magában, mint a tevékenységüket az Unió területén végző közlekedési társaságok, mindazonáltal bizonyítani kell, hogy a bűncselekménynek mind a tárgyi, mind a tudati elemei megvalósulnak. Ez a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik, amelynek minden egyes esetben értékelnie kell, hogy a fuvarozó a külföldinek az ország területén történő szállításával előre megfontoltan részt vett-e valamely büntetendő cselekményben, amely arra irányul, hogy a jogellenesen tartózkodó személyeket az ország területére behozza, azáltal, hogy megkönnyíti e személyeknek a schengeni térségen belüli másodlagos mozgását.

147. E körülményekre tekintettel úgy vélem, hogy abban az esetben, ha az illetékes nemzeti hatóságok megállapítják, hogy a schengeni térségben menetrend szerinti, határon átnyúló szolgáltatást nyújtó valamely autóbusz-közlekedési vállalkozás előnyre tesz szert azon tevékenységből, hogy előre megfontoltan segít harmadik országbeli állampolgároknak a célország szerinti tagállamba történő jogellenes beutazásban, és úgy ítélik meg, hogy a jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtásnak a 2002/90 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett mind tárgyi, mind tudati elemei megvalósulnak, kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a bűncselekményt a 2002/946 kerethatározatban kimondott elveknek megfelelően hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal sújtsák.

2. A migránsok csempészetének az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyve általi visszaszorítása

148. Másodszor, a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály megfelel az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyvében előírt rendelkezéseknek, amely mind az Uniót, mind a tagállamokat kötelezi.

149. Igaz, hogy e jegyzőkönyv 11. cikkének megfelelően a részes államok megerősítik azokat a határellenőrzéseket, amelyek a migránsok csempészetének megelőzéséhez és felderítéséhez szükségesek, és e körben elfogadják azokat az intézkedéseket, amelyek megakadályozzák a szállító vállalatok által üzemeltetett szállító eszközöknek e bűncselekmény céljára történő felhasználását⁶³. Amennyiben szükséges, a részes államok többek között előírják a kereskedelmi szállító vállalatok – beleértve bármely közlekedési vállalkozást vagy bármely szállítóeszköz tulajdonosát vagy üzemeltetőjét – azon kötelezettségét, hogy – szankció terhe mellett – meg kell győződniük arról, hogy valamennyi utas rendelkezik-e a célországba való belépéshez szükséges úti okmányokkal.

150. Figyelembe kell azonban venni az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyve 11. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott és e rendelkezés (3) bekezdésében megismételt fenntartást, amely szerint e kötelezettségek „a személyek szabad mozgására vonatkozó nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásával” alkalmazandók, amelynek az Államok részesei.

151. Figyelembe kell venni az Unió által a kiegészítő jegyzőkönyvhöz 2006. szeptember 6-án történő csatlakozásakor megfogalmazott nyilatkozatot is, amelyben kiemelte, hogy „hatáskörrel rendelkezik a tagállamok külső határai átlépése vonatkozásában a személyek e határokon történő ellenőrzésének elvégzésekor alkalmazandó előírások és eljárások [...] meghatározása tekintetében [...], valamint a bevándorlási politika területén a belépésre és tartózkodásra vonatkozó feltételek, valamint az illegális bevándorlás és az illegális tartózkodás elleni intézkedések tekintetében [...]”.

152. Mivel a Németországi Szövetségi Köztársaság szerződő fél a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményben, és az Unió egyik tagállama, csak annyiban hajthatja végre az e jegyzőkönyv 11. cikkének (2)–(4) bekezdésében foglalt kötelezettségeket, amennyiben azok összeegyeztethetők az uniós jog releváns rendelkezéseivel és különösen a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat keretében elfogadott rendelkezésekkel.

153. E körülmények között úgy vélem, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozhat a jelen ügyben az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyvének megfogalmazására ezen ellenőrzések jogszerűségének megalapozása érdekében.

3. A 2001/51 irányelv alapján a fuvarozókra előírt kötelezettségek

154. Harmadszor és végül a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a 2001/51 irányelv szövege és különösen annak (4) preambulumbekkezdése feljogosítja a tagállamokat az AufenGHG 63. §-a alapján végrehajtott ellenőrzésekhez hasonló ellenőrzések hatályban tartására vagy bevezetésére.

155. A Németországi Szövetségi Köztársaság téved ezen irányelv és különösen annak (4) preambulumbekkezdése hatályát illetően.

156. A 2001/51 irányelv célja – címének megfelelően – „a [Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény] 26. cikkében foglalt [rendelkezések kiegészítése]”.

⁶³ A migránsok csempészete bűncselekménynek minősül az Egyesült Nemzetek kiegészítő jegyzőkönyve 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján. E jegyzőkönyv 3. cikkének a) pontja e bűncselekményt mind tárgyi, mind tudati elemeivel akként határozza meg, mint valamely személynek – közvetett vagy közvetlen módon pénzügyi ellenszolgáltatás vagy egyéb vagyoni haszonszerzés végett – valamely olyan részes államba való illegális belépéséhez nyújtott segítség, amely államnak a személy nem állampolgára, vagy ott állandó tartózkodási jogosultsággal nem rendelkezik.

157. E 26. cikk értelmében a Szerződő Felek kötelesek a menetrend szerinti távolsági autóbusszokkal csoportokat szállító nemzetközi fuvarozók számára – akik e szolgáltatás keretében valamely külföldi a „külső határhoz” szállítanak⁶⁴ – előírni az úti okmányok ellenőrzésének kötelezettségét, valamint a visszaszállítás kötelezettségét, amelynek megsértését szankcionálni kell.⁶⁵ E kötelezettségek – amint az a 6. fejezet címéből kitűnik, amelybe illeszkednek –, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 2. cikkében kimondott elvhez, a személyellenőrzésnek a belső határokon történő megszüntetéséhez „[k]apcsolódó intézkedésnek” minősülnek.

158. A 2001/51 irányelv (4) preambulumbekkezdésében – amelyre a Németországi Szövetségi Köztársaság hivatkozik – az uniós jogalkotó kimondja, hogy a tagállamok „a fuvarozókkal szemben” továbbra is szabadon tarthatnak hatályban vagy vezethetnek be további intézkedéseket vagy szankciókat, „akár említi ezeket ez az irányelv, akár nem”. A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint egy ilyen preambulumbekkezdés tehát feljogosítja a tagállamokat, hogy a – harmadik országbeli állampolgárokat valamely tagállam belső határához autóbusszal szállító – fuvarozókkal szemben ellenőrzési kötelezettséget tartsanak hatályban vagy vezessenek be.

159. Az uniós jogalkotó által a 2001/51 irányelv (4) preambulumbekkezdésében használt „akár említi ezeket ez az irányelv, akár nem” kifejezés nem szerencsés, mivel általános jellegével bizonytalansági elemet vezet be egy olyan szövegben, amelynek büntető vagy közigazgatási jellegű szankciókat kell előírnia a fuvarozókkal szemben. E kifejezést tehát szigorúan kell értelmezni, figyelembe véve ezen irányelv tárgyát és rendszerét, amelybe e preambulumbekkezdés illeszkedik.

160. Az említett irányelv tárgyát illetően nyilvánvaló, hogy az nem módosítja vagy nem terjeszti ki a fuvarozókkal szemben előírt ellenőrzési kötelezettségek hatályát e kötelezettségeknek a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében meghatározott alkalmazási körén túl. A 2001/51 irányelv tárgya, amint azt a címe és 1. cikke kifejezetten kimondja, e rendelkezések kiegészítése. Míg ezen irányelv 2. és 3. cikke pontosítja a visszaszállításra irányuló kötelezettség alkalmazási feltételeit, az említett irányelv 4. és 5. cikke a fuvarozók által az ellenőrzési kötelezettségük megsértése esetén alkalmazandó szankciók jellegének és összegének pontosítására korlátozódik.

161. A 2001/51 irányelv (4) preambulumbekkezdését tehát nem lehet úgy értelmezni, mint amely önmagában ilyen hatással bír, kivéve, ha egyértelműen figyelmen kívül hagyják azon szöveg értelmét és hatályát, amelybe illeszkedik, és ha az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében, az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésében kimondott és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex – ezen irányelv alapját képező – 20. cikkében előírt, belső határokon történő határ-ellenőrzés megszüntetésének elvét megfosztják a hatékony érvényesülésétől.

162. A 2001/51 irányelv rendszerét illetően meg kell állapítani, hogy a (4) preambulumbekkezdésben meghatározott azon elvet, amely szerint a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a fuvarozókkal szembeni további intézkedések vagy szankciók hatályban tartására vagy bevezetésére, ezen irányelv 5. cikke csak részben konkretizálja, mivel a jogalkotó a „fuvarozókra” történő hivatkozásra korlátozódik és egyáltalán nem említi az „akár említi ezeket ez az irányelv, akár nem” kifejezést.

⁶⁴ Lásd: e cikk (1) bekezdésének a) pontja, kiemelés tőlem.

⁶⁵ Lásd: a 2017/2226 rendelet keretében előírt új rendelkezések, különösen a (16) preambulumbekkezdés és a 13. cikkének (3) bekezdése.

163. Ezen elemekre figyelemmel úgy vélem, hogy a 2001/51 irányelv és különösen (4) preambulumbekzdése megfogalmazását nem lehet úgy értelmezni, miszerint az feljogosítja a tagállamokat, hogy a menetrend szerinti távolsági autóbuszokkal csoportokat szállító azon nemzetközi fuvarozókkal szemben ellenőrzési kötelezettségeket tartsanak hatályban vagy vezessenek be, akik valamely tagállam belső határaihoz szállítanak harmadik országbeli állampolgárokat, kivéve, ha egyértelműen figyelmen kívül hagyják a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkének tárgyát és azon elveket, amelyekre ez utóbbi alapul.

164. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkének keretében elfogadott intézkedések – amelyek alkalmazási módjait a 2001/51 irányelv pontosítja – kizárólag a külső határok átlépésekor alkalmazandók.

VI. Véggövetkeztetés

165. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

- 1) A schengeni térségen belül menetrend szerinti határon átnyúló autóbusz-közlekedési szolgáltatást nyújtó vállalkozások által foganatosítandó ellenőrzések, amelyek révén a belső határ átlépése előtt ellenőrizniük kell, hogy az utasok az ország területére történő beutazáshoz szükséges úti okmányokkal rendelkeznek, a 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 20. cikke értelmében vett „határforgalom-ellenőrzéshez” hasonlíthatók.
- 2) Az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével és az 562/2006 rendelet 20. cikkével ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló azon nemzeti jogszabály, amely előírja, hogy a fuvarozók a határátlépés előtt ellenőrizzék, hogy az utasok az ország területére történő jogszerű beutazáshoz szükséges útlevelemmel és tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és amely e fuvarozókkal szemben bírságot helyez kilátásba e kötelezettség elmulasztása esetén, ha e jogszabály a schengeni térségen belül menetrend szerinti határon átnyúló autóbusz-közlekedési szolgáltatást nyújtó vállalkozásokra alkalmazandó.
- 3) Abban az esetben, ha az illetékes nemzeti hatóságok megállapítják, hogy a schengeni térségben menetrend szerinti, határon átnyúló szolgáltatást nyújtó valamely autóbusz-közlekedési vállalkozás előnyre tesz szert azon tevékenységéből, hogy előre megfontoltan segít harmadik országbeli állampolgároknak a célország szerinti tagállamba történő jogellenes beutazásban, és úgy ítélik meg, hogy a jogellenes beutazáshoz történő segítségnyújtásnak a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-i 2002/90/EK tanácsi irányelv 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett mind a tárgyi, mind a tudati elemei megvalósulnak, kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy e bűncselekményt a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i 2002/946/IB tanácsi kerethatározatban kimondott elveknek megfelelően hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal sújtsák.