



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2018. december 13.\*

„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 tagállamok területén végzett ellenőrzések – A határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású intézkedések – A schengeni térség belső határait átlépő útvonalakon autóbuszos utazást nyújtó vállalkozás számára az utasok útlevelének és tartózkodási engedélyének ellenőrzését előíró tagállami szabályozás – Szankció – Bírság kiszabásának kilátásba helyezése”

A C-412/17. és C-474/17. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott két előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyeket a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) a Bírósághoz 2017. július 10-én (C-412/17) és 2017. augusztus 8-án (C-474/17) érkezett, 2017. június 1-jei határozataival terjesztett elő

a **Bundesrepublik Deutschland**

és

a **Touring Tours und Travel GmbH** (C-412/17),

a **Sociedad de Transportes SA** (C-474/17)

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot, az első tanács elnöke, a második tanács elnökeként eljárva, A. Prechal (előadó), C. Toader, A. Rosas és M. Ilešič bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. június 7-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Bundesrepublik Deutschland képviseletében W. Roth Rechtsanwalt,
- a német kormány képviseletében S. Eisenberg és T. Henze, meghatalmazotti minőségben,

\* Az eljárás nyelve: német.

– az Európai Bizottság képviselőjében C. Cattabriga és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,  
a főtanácsnok indítványának a 2018. szeptember 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésének, valamint a 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013. L 182., 1. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 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: 562/2006 rendelet) 20. és 21. cikkének értelmezésére vonatkoznak.
- 2 E kérelmeket két autóbusz-közlekedési vállalkozás, a C-412/17. sz. ügyben a németországi székhelyű Touring Tours und Travel GmbH, a C-474/17. sz. ügyben pedig a spanyolországi székhelyű Sociedad de Transportes SA (a továbbiakban együtt: szóban forgó fuvarozók) és a Bundespolizeipräsidium (szövetségi rendőr-főkapitányság, Németország) által képviselt Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) között, az ez utóbbi által hozott azon határozatok jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvitákban terjesztették elő, amelyekben az bírság terhe mellett megtiltotta a szóban forgó fuvarozóknak, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság területére útlevéllel és a szükséges tartózkodási engedélyekkel nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárokat szállítsanak.

### Jogi háttér

#### *A nemzetközi jog*

- 3 Az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni jegyzőkönyvet (kihirdette: a 2006. évi CIII. törvény) az Európai Közösség 2000. december 12-én írta alá a 2000. december 8-i 2001/87/EK tanácsi határozatnak (HL 2001. L 30., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 36. kötet, 125. o.; a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv) megfelelően. E jegyzőkönyvet az EK 179. és az EK 181a. cikk hatálya alá tartozó rendelkezései tekintetében a 2006. július 24-i 2006/616/EK tanácsi határozat (HL 2006. L 262., 24. o.), az EK-Szerződés harmadik részének IV. címe alá tartozó rendelkezései tekintetében pedig a 2006. július 24-i 2006/617/EK tanácsi határozat (HL 2006. L 262., 34. o.) hagyta jóvá.
- 4 A kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke értelmében:  
„E jegyzőkönyv alkalmazásában:  
a) »migránsok csempészete«: 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;  
b) »jogellenes belépés«: az államhatár átlépését jelenti anélkül, hogy eleget tennének a fogadó államba történő jogszerű belépéshez szükséges követelményeknek;

[...]

- 5 E jegyzőkönyv 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja ekként rendelkezik:

„Minden Részes Állam olyan jogi és egyéb intézkedéseket fogad el, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az alábbi cselekményeket bűncselekményekké nyilvánítsák, ha azokat szándékosan és közvetett vagy közvetlen módon pénzügyi ellenszolgáltatás vagy egyéb vagyoni haszonszerzés végett követik el:

a) a migránsok csempészete”.

- 6 E jegyzőkönyvnek az „Intézkedések a határon” című 11. cikke értelmében:

„[...]

(2) Minden Részes Állam olyan jogi vagy egyéb, megfelelő intézkedéseket fogad el, amelyek a lehető legteljesebb mértékben megakadályozzák a szállító vállalatok által üzemeltetett szállító eszközöknek a jelen Jegyzőkönyv 6. cikk (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott tevékenység céljára történő felhasználását.

(3) Ahol szükséges, a vonatkozó nemzetközi egyezmények sérelme nélkül, az ilyen intézkedések magukban foglalják a kereskedelmi szállító vállalatok – beleértve bármely közlekedési vállalkozást vagy bármely szállítóeszköz tulajdonosát vagy üzemeltetőjét – azon kötelezettségének előírását, melynek során arról kell meggyőződniük, hogy valamennyi utas rendelkezik-e a célországba való belépéshez szükséges úti okmányokkal.

(4) Minden Részes Állam, nemzeti jogával összhangban, megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jelen cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettség megszegése esetén szankciókról gondoskodjon.

[...]”

### **Az uniós jog**

Az SMVE

- 7 A Schengenben 1990. június 19-én aláírt, és 1995. március 26-án hatályba lépett, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormánya között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.; a továbbiakban: SMVE) 26. cikke értelmében:

„(1) A Szerződő Felek – az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv által módosított 1951. július 28-i, menekültek jogállásáról szóló [G]enfi [E]gyezményhez 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, 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.”

- 8 Az SMVE 27. cikke, amelyet a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-i 2002/90/EK tanácsi irányelv (HL 2002 L 328., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 64. o.) 5. cikke hatályon kívül helyezett, a következőképpen rendelkezik:

„(1) 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 Félnek a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó jogszabályait.

(2) Ha az egyik Szerződő Fél az (1) bekezdésben említett olyan cselekményről szerez tudomást, amely egy másik Szerződő Fél jogszabályait sérti, az utóbbit erről tájékoztatja.

(3) Az a Szerződő Fél, amely – a saját jogszabályainak megsértése miatt – egy másik Szerződő Felet az (1) bekezdésben említett cselekményekkel kapcsolatban büntetőeljárás megindítására kér fel, hivatalos feljelentés vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól származó tanúsítvány útján köteles jelezni azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyeket megsértettek.”

#### *A 2001/51/EK irányelv*

- 9 Az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló, 2001. június 28-i 2001/51/EK tanácsi irányelv (HL 2001. L 187., 45. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 160. o.) (2) és (4) preambulumbekkezdése szerint:

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

[...]

(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.”

#### *A 2002/90 irányelv*

- 10 A 2002/90 irányelv (1)–(4) preambulumbekkezdése kimondja:

„(1) Az Európai Unió egyik célkitűzése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek a fokozatos megteremtése, amely többek között azt jelenti, hogy küzdeni kell az illegális bevándorlás ellen.

(2) Következésképpen 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.

- (3) Ebből a célból feltétlenül közelíteni kell a meglévő jogszabályi rendelkezéseket, különösen egyrészt a szóban forgó bűncselekmény és a kivételek eseteinek pontos meghatározását, amely ennek az irányelvnek a tárgyát képezi, másrészt pedig a szankciókra, a jogi személyek felelősségére és a joghatóságra vonatkozó minimális szabályokat, amelyek 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 kerethatározat [(HL 2002. L 328., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 61. o.)] tárgyát képezik.
- (4) Ennek az irányelvnek az a célja, hogy definiálja az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtást, és következképpen eredményesebbé tegye a [2002/946] kerethatározat végrehajtását az említett bűncselekmény megelőzése érdekében.”
- 11 A 2002/90 irányelvnek az „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;
- b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon.”
- 12 Ezen irányelvnek a „Felbujtás, bűnsegély és kísérlet” című 2. cikke kimondja:
- „Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az 1. cikkben említett szankciók olyan személyekkel szemben is alkalmazhatók legyenek, akik az 1. cikk (1) bekezdésének a) vagy b) pontjában említett bűncselekmény:
- a) felbujtói, vagy
- b) bűnsegédei, [...]
- [...]”
- 13 Az említett irányelvnek a „Szankciók” című 3. cikke előírja, hogy minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az ugyanezen irányelv 1. és 2. cikkében említett bűncselekmények elkövetőit hatáson, arányos és visszatartó erejű szankciókkal sújtsák.

*A 2002/946 kerethatározat*

- 14 A 2002/946 kerethatározat 1. cikke értelmében:

„(1) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a [2002/90] 1. és 2. cikkében meghatározott bűncselekmények hatáson, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek sújthatók, amelyek kiadatást is maguk után vonhatnak.

(2) Az (1) bekezdésben szereplő büntetőjogi szankciókhoz adott esetben a következő intézkedések kapcsolódhatnak:

- a bűncselekmény elkövetéséhez használt közlekedési eszközök elkobzása,

– azon foglalkozásszerűen végzett tevékenység közvetlenül vagy közvetítő útján történő gyakorlásának betiltása, amelynek gyakorlása során a bűncselekményt elkövették,

[...]

15 E kerethatározatnak a „Jogi személyek felelőssége” című 2. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek az 1. cikk (1) bekezdésében említett bűncselekményekért, amelyeket akár saját nevében eljárva, akár a jogi személy valamely szervének tagjaként eljárva olyan személy követett el a jogi személy javára, aki a jogi személyen belül vezető tisztséget tölt be [...].

(2) Az (1) bekezdésben már előírt eseteken túlmenően minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek, amennyiben az (1) bekezdésben említett személy által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiányossága lehetővé tette, hogy egy neki alárendelt személy az adott jogi személy javára az 1. cikk (1) bekezdésében említett bűncselekményeket elkövesse.

(3) A jogi személynek az (1) és (2) bekezdés alapján fennálló felelőssége nem zárja ki a büntetőeljárást azon természetes személyek ellen, akik az (1) bekezdésben említett bűncselekményeket tettesként, felbujtóként vagy bűnsegédként követték el.”

16 Az említett kerethatározatnak a „Jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciók” című 3. cikke értelmében:

„(1) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a 2. cikk (1) bekezdése értelmében felelősséggel tartozó jogi személyek hatásos, arányos és visszatartó erejű szankciókkal legyenek sújthatók, amelyek büntetőjogi és nem büntetőjogi jellegű anyagi joghátrányokat és esetleg egyéb szankciókat foglalnak magukban [...].

(2) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a 2. cikk (2) bekezdése értelmében felelősséggel tartozó jogi személyekkel szemben hatásos, arányos és visszatartó erejű joghátrányt lehessen alkalmazni, illetve ilyen intézkedéseket lehessen foganatosítani.”

*Az 562/2006 rendelet*

17 Az alapügy tényállásának időpontjában alkalmazandó 562/2006 rendeletet hatályon kívül helyezte és felváltotta a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.).

18 Az 562/2006 rendelet 2. cikkének 9–11. és 14. pontja értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

9. »határellenőrzés«: a határon – e rendelet előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül;

10. »határforgalom-ellenőrzés«: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;
11. »határőrizet«: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében;

[...]

14. »fuvarozó«: bármely természetes vagy jogi személy, aki hivatásszerűen foglalkozik személyszállítással”.

- 19 E rendeletnek a „Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára” című 5. cikke az (1) bekezdésében a következőket írta elő:

„A tagállamok területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző 180 napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgárait a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

- a) aki olyan, érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnal rendelkezik, amely megfelel a következő kritériumoknak:
- érvényessége legalább három hónappal meghaladja a tagállamok területéről történő tervezett távozás napját. Sürgős és indokolt esetben azonban e kötelezettségektől el lehet tekinteni;
  - a megelőző tíz éven belül bocsátották ki;
- b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges [...], kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek;

[...]”

- 20 Az 562/2006 rendeletnek „A belső határok átlépése” című 20. cikke a következőképpen rendelkezett:

„A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

- 21 E rendeletnek az „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 21. cikke a következőképpen szövegezt:

„A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a következőket:

- a) az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskör, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú [helyesen: hatású]; ez a határ menti területeken is érvényes. Az első mondat alkalmazásában a rendőrségi hatáskör gyakorlása különösen akkor nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak, ha a rendőri intézkedések:
- célja nem a határellenőrzés;
  - a közrendet érintő [helyesen: közbiztonságot fenyegető] esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;
  - előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;
  - végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor;

- b) az egyes tagállamok jogszabályai alapján az illetékes hatóságok által, a kikötői vagy repülőtéri hatóságok, illetve fuvarozók által a kikötőkben és a repülőtereken elvégzett biztonsági személyellenőrzések, feltéve hogy az említett ellenőrzések az érintett tagállam területén belül utazó személyekre is vonatkoznak;
- c) a tagállamok számára biztosított az a lehetőség, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget;
- d) annak lehetőségét, hogy a tagállamok, [az SMVE] 22. cikkének rendelkezései szerint, jogszabályban írják elő a harmadik országbeli állampolgárok számára azon kötelezettséget, hogy bejelentkezzenek, amikor a területükre lépnek.”

### *A német jog*

22 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, BGBl. 2004 I, 1950. o.) alapügy tényállására alkalmazandó szövegváltozatának (a továbbiakban: AufenthG) a „Határátlépés” című 13. §-a (1) bekezdésében azt a kötelezettséget tartalmazza, hogy az ország területére történő belépéskor vagy az onnan való kilépéskor minden külföldinek elismert és érvényes útlevéllel vagy útlevelet helyettesítő okmány birtokában kell lennie, és alá kell vetnie magát a határforgalom rendőri ellenőrzésének.

23 Az AufenthG-nak a „Fuvarozók kötelezettségei” című 63. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamely fuvarozó csak akkor szállíthat külföldieket a Németországi Szövetségi Köztársaság területére, ha e személyek 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.”

24 A 2009. október 26-i Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (a külföldiek tartózkodásáról szóló törvénnyel kapcsolatos általános közigazgatási rendelkezések, GMBL. 2009, 878. o.) 63. pontjának (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„63.1 Az ellenőrzéssel és biztonsággal kapcsolatos kötelezettségek

63.1.1 [Az AufenthG 63. §-a] megtiltja a vállalkozóknak, hogy a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárokat szállítsanak a Németországi Szövetségi Köztársaság területére. E tilalom vonatkozik a légi és vízi, valamint a szárazföldi úton történő fuvarozásra, a nemzetközi vasúti közlekedés kivételével. [...] Az útlevéllel vagy az állampolgárságuk folytán megkövetelt vízummal nem rendelkező külföldieknek a Németországi Szövetségi Köztársaság



területére történő szállításának jogszabályi tilalma ugyanakkor az útlevél és a vízum megfelelő ellenőrzésének kötelezettségét rója a fuvarozóra. Az ellenőrzési kötelezettség annak biztosítását célozza, hogy a külföldi a határátlépéshez megfeleljen a 13. § (1) bekezdésében megkövetelt feltételeknek. [...]

[...]

63.1.3.1 A 63. § (1) bekezdésében előírt ellenőrzési kötelezettség kötelezi a fuvarozót annak vizsgálatára, hogy a külföldi birtokában van-e a szükséges okmányoknak [...].

## 63.2 Fuvarozási tilalom és bírságok

63.2.0 A fuvarozási tilalomnak, valamint a bírság kilátásba helyezésének, megállapításának és végrehajtásának az a célja, hogy arra kényszerítse a fuvarozót, hogy minden esetben ellenőrizze az útlevél és a vízum meglétére vonatkozó kötelezettséget.”

### Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 25 A szóban forgó fuvarozók autóbuzsós utazásokat kínálnak és menetrend szerinti járatokat üzemeltetnek a Németországi Szövetségi Köztársaságba, amelyek áthaladnak a német–holland és német–belga határon.
- 26 A szövetségi rendőr-főkapitányság, miután úgy ítélte meg, hogy e fuvarozók az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdését megsértve nagyszámú, a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárt szállítottak a Németországi Szövetségi Köztársaság területére, 2013 novemberében, illetve 2014 márciusában előbb „figyelmeztetést” küldött a részükre, amelyekben felsorolta az engedély nélküli fuvarokat, és bejelentette, hogy a jogsértés folytatása esetén az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdése alapján tiltást elrendelő határozatot fogad el.
- 27 Ezt követően a szövetségi rendőr-főkapitányság – mivel megállapította, hogy a szóban forgó fuvarozók folytatták a jogsértő magatartásukat – 2014. szeptember 26-án és 2014. november 18-án tiltást elrendelő határozatokat fogadott el, amelyekben minden egyes új jogsértés esetére 1000 euró összegű bírságot helyezett kilátásba.
- 28 E határozatok az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdése alapján kötelezték a szóban forgó fuvarozókat arra, hogy minden tőlük telhetőt megtegyenek a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező külföldiek Németország területére való belépésének megakadályozása érdekében. E célból e fuvarozók kötelesek voltak ellenőrizni ezen okmányokat a jegyeknek az utasok autóbuzsba való felszállásakor történő ellenőrzése során, és meg kellett tagadniuk a szükséges úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárok beszállását.
- 29 A szóban forgó fuvarozók által e határozatokkal szemben benyújtott kereset alapján a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) megsemmisítette azokat, mivel lényegében úgy ítélte meg, hogy az uniós jog elsődlegességére figyelemmel az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdését nem lehet alkalmazni, mivel az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével, valamint az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkével ellentétes annak az olyan fuvarozókra történő alkalmazása, amelyek a schengeni térség valamely belső határának átlépésével harmadik országbeli állampolgárokat szállítanak Németországba. Az említett vállalkozások számára előírt ellenőrzéseket ugyanis az 562/2006 rendelet 21. cikkének értelmében vett, „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású intézkedésnek” kell minősíteni, figyelemmel különösen a rendszeres jellegükre, és arra, hogy azokat még a határ átlépése előtt foganatosítják.

- 30 A Németországi Szövetségi Köztársaság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország), többek között arra hivatkozva, hogy az uniós jog, különösen a 2002/90 irányelv és a 2002/946 kerethatározat, amelyek az 562/2006 rendeletben foglaltakhoz képest különös rendelkezések, szankció kiszabását írja elő az AufenthG 63. §-a által előírthoz hasonló fuvarozási tilalmak megsértése esetére.
- 31 A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint mindenestre az úti okmányok e nemzeti jogi rendelkezés által megkövetelt ellenőrzését nem lehet az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának értelmében vett, a „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 köztisztviselők, hanem magánszemélyek gyakorolják, kevésbé alaposak, mint a határokon foganatosított ellenőrzések. E személyek így nem alkalmazhatnak kényszerintézkedéseket és nem folytathatnak vizsgálatot, ha az érintettek megtagadják, hogy ilyen ellenőrzésnek vessék alá magukat.
- 32 E körülmények között a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő, a C-412/17. és a C-474/17. sz. ügyekben azonosan megfogalmazott kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével, valamint [az 562/2006 rendelet] [20. és 21.] cikkével az a tagállami nemzeti szabály, amely a busztársaságokat a schengeni belső határ átlépő menetrend szerinti járaton végeredményben utasaik határátlépési úti okmányainak ellenőrzésére kötelezi a belső határ átlépése előtt, hogy fellépjenek az útlevelemmel és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldieknek a Németországi Szövetségi Köztársaság területére történő szállítása ellen?

Különösen:

- a) Az általános törvényi kötelezettség, vagy az egyes fuvarozók hatóságilag megállapított azon kötelezettsége, miszerint külföldieket a szükséges útlevelemmel 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 [az 562/2006 rendelet] [20.] cikke értelmében, illetve ilyennek minősül-e?
- b) Az első kérdésben említett kötelezettségek megállapítását [az 562/2006 rendelet] [21.] cikkének a) pontjához kell-e mérni, jóllehet 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 [az 562/2006 rendelet] [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, [az 562/2006 rendelet] [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 ellenőrzések meg nem engedhetősége az első kérdés értelmében 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 [az 562/2006 rendelet] [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 útlevelemmel és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldieket is szállítottak a Németországi Szövetségi Köztársaság területére?”
- 33 A Bíróság 2018. április 24-i végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából elrendelte a C-412/17. és C-474/17. sz. ügyek egyesítését.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

- 34 A kérdést előterjesztő bíróság a két egyesített ügyben előterjesztett két-két kérdésével, amelyeket együttesen kell megvizsgálni, lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdését, valamint az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, tagállami jogszabály, amely minden, az e tagállam területére irányuló, a schengeni térségben menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozást arra kötelez, hogy – az ilyen úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgároknak a tagállam területére való belépésének a megelőzése céljából – a belső határ átlépése előtt ellenőrizze az utasok útlevelemmel és tartózkodási engedélyét, és amely jogszabály ezen ellenőrzési kötelezettség tiszteletben tartása céljából lehetővé teszi, hogy a rendőrség bírság kiszabásának kilátásba helyezésével az ilyen fuvarozást megtiltó határozatot hozzon azon fuvarozókkal szemben, amelyekről megállapította, hogy az említett úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárokat szállított e tagállam területére.
- 35 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések terjedelmét illetően előzetesen meg kell jegyezni, hogy azok az AufenthG 63. §-ában szereplő rendelkezésnek az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése, valamint az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikke alapján történő vizsgálatára korlátozódnak.
- 36 Márpedig meg kell jegyezni, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – az alapeljárásban részt vevő félként – mind az írásbeli észrevételeiben, mind pedig a Bíróság előtti tárgyaláson azt állította, hogy a bírság terhe melletti ellenőrzés kötelezettsége, amely a fuvarozókat az AufenthG 63. §-a alapján terheli, nem ellentétes az uniós joggal. A 2002/90 irányelv, a 2002/946 kerethatározat, a kiegészítő jegyzőkönyv és a 2001/51 irányelv bizonyos rendelkezései ugyanis arra kötelezik a tagállamokat, hogy a személyszállító társaságok számára az AufenthG 63. §-ában szereplőhöz hasonló ellenőrzési kötelezettséget, valamint megfelelő szankciókat írjanak elő azon fuvarozókkal szemben, amelyek tudatosan segítenek egy harmadik országbeli állampolgárnak valamely tagállam területére történő beutazásban, ezen állam területén való átutazásban vagy az e területen való jogellenes tartózkodásban.
- 37 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekből azonban kiderül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság – ezen, a Németországi Szövetségi Köztársaság által a felülvizsgálati kérelmének alátámasztására előtte már előadott érvelésre válaszul – kifejezetten rámutatott arra, hogy nincs szüksége felvilágosításra a 2002/90 irányelv, a 2002/946 kerethatározat és a 2001/51 irányelv által az előterjesztett kérdésekre adandó válaszra gyakorolt esetleges hatással kapcsolatban, és kifejtette annak indokait is, miért ez az álláspontja.
- 38 Ezért meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseiben nem hivatkozott a három uniós jogi aktus egyikére és a kiegészítő jegyzőkönyvre sem.
- 39 Erre tekintettel emlékeztetni kell arra, hogy kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság határozhatja meg és fogalmazhatja meg az uniós jog értelmezésére vonatkozó, előzetes döntéshozatalra előterjesztett azon kérdéseket, amelyek az alapeljárás megoldásához szükségesek (2013. július 18-i Consiglio Nazionale dei Geologi ítélet, C-136/12, EU:C:2013:489, 31. pont).

- 40 Így, jóllehet a kérdéseket előterjesztő bíróság felhívhatja az előtte folyamatban lévő eljárásban részes feleket, hogy tegyenek javaslatot az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövegére, amelyet azok megfogalmazása során figyelembe vehet, ez nem változtat azon, hogy egyedül e bíróság feladata végleges döntést hozni mind e kérdések formájáról, mind pedig azok tartalmáról (2011. július 21-i Kelly ítélet, C-104/10, EU:C:2011:506, 65. pont).
- 41 A Bíróság ítélezési gyakorlatából szintén kitűnik, hogy ha a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejezetten rámutatott arra, hogy nem tartja szükségesnek valamely kérdés előterjesztését, vagy hallgatólagosan elutasította, hogy az egyik fél által felvetett kérdést a Bíróság elé terjessze, a Bíróság nem válaszolhat e kérdésre, és nem is veheti azt figyelembe az előzetes döntéshozatali eljárás keretében (lásd ebben az értelemben: 1988. október 5-i Alsatel ítélet, 247/86, EU:C:1988:469, 8. pont; 1994. június 2-i AC-ATEL Electronics Vertriebs ítélet, C-30/93, EU:C:1994:224, 19. pont; 2000. szeptember 26-i Engelbrecht ítélet, C-262/97, EU:C:2000:492, 21. és 22. pont).
- 42 E körülmények mellett a Bíróság a jelen esetben nem terjesztheti ki az előterjesztett kérdések tárgyát úgy, hogy azokat nemcsak az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikke, hanem a 2002/90 irányelv, a 2002/946 kerethatározat és a 2001/51 irányelv rendelkezései alapján is megvizsgálja.
- 43 Egyébként kimondható, hogy még akkor is, ha valamely tagállam bizonyos körülmények esetén e három jogi aktus valamely rendelkezése vagy a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései alapján főszabály szerint köteles lenne – különösen büntetőjogi – szankciók terhe mellett előírni az autóbusszal harmadik országbeli állampolgárokat e tagállam területére szállító fuvarozók számára azon úti okmányok ellenőrzésének kötelezettségét, amelyekkel rendelkezniük kell, e kötelezettséget a Schengeni határellenőrzési kódexnek az 562/2006 rendeletből eredő változata keretében kell végrehajtani.
- 44 Az előterjesztett kérdések érdemét, és így az AufenthG 63. §-ához hasonló nemzeti jogi rendelkezésnek az 562/2006 rendelet rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét illetően meg kell állapítani, hogy e kérdést nem az 562/2006 rendelet 20. cikke alapján kell vizsgálni.
- 45 A Bíróság ítélezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy amennyiben az alapügy tárgyát képező ellenőrzésekre nem „a határokon” vagy „a határátlépés pillanatában” kerül sor, hanem főszabály szerint valamely tagállam területén, a jelen esetben annak a tagállamnak a területén, ahol az utasok a határátlépést magában foglaló utazás megkezdésekor felszállnak az autóbuszra, ezen ellenőrzések nem az 562/2006 rendelet 20. cikkében tiltott határforgalom-ellenőrzésnek minősülnek, hanem az említett rendelet 21. cikke értelmében vett, a tagállam területén végzett ellenőrzéseknek (lásd analógia útján: 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet, C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363, 68. pont; 2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 56. pont).
- 46 Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a tagállamok területén végzett olyan ellenőrzések, mint amelyeket az AufenthG 63. §-a alapján vezettek be és végeznek, tilosak-e az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja alapján. Ez a helyzet akkor, ha az említett ellenőrzések e rendelkezés értelmében véve valójában azonos hatásúak a határforgalom-ellenőrzésekkel (lásd analógia útján: 2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 57. pont).
- 47 E vizsgálat lefolytatása előtt azonban felmerül az az előzetes kérdés, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja alkalmazható-e az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló ellenőrzésekre, amennyiben ezen ellenőrzéseket nem rendőrségnek vagy hasonló szervezeteknek kell elvégezniük, hanem valamely magánjogi fuvarozó által alkalmazott személyeknek, akik nem rendelkeznek közhatalmi jogosítványokkal, noha az említett 21. cikk a) pontja „az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskörre” és „rendőri intézkedésekre” hivatkozik.

- 48 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a jelen esetben a szóban forgó fuvarozóknak az úti okmányok ellenőrzésére vonatkozó kötelezettsége az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdésében foglalt általános jogszabályi kötelezettség, és egyben a velük szemben a szövetségi rendőr-főkapitányság által az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdése alapján, bírság terhe mellett hozott határozatokból eredő különös jogszabályi kötelezettség.
- 49 Az érintett tagállam illetékes hatóságai tehát a nemzeti jog értelmében – adott esetben bírság terhe mellett – kötelezik a fuvarozókat az úti okmányok ellenőrzésére, amit rendszerint a rendőrség vagy hasonló szervek végeznek. Így, még ha e fuvarozók nem is rendelkeznek közhatalmi jogosítványokkal, az ilyen jogkörökkel felruházott hatóságok utasítására és ellenőrzése mellett végzik ezen ellenőrzéseket.
- 50 Az ilyen ellenőrzések – még akkor is, ha a fuvarozók végzik azokat – így az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának hatálya alá tartoznak. Ha ez nem így lenne, e rendelkezést könnyű lenne megkerülni, és veszélybe kerülne a hatékony érvényesülése.
- 51 Az említett 21. cikk a) pontját illetően emlékeztetni kell először is arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy e rendelkezés nem értelmezhető úgy, mint amely egy olyan feltételt tartalmaz, amely megköveteli, hogy a határ menti területeken végzett rendőrségi ellenőrzések részletes szabályai és céljai azonosak legyenek az ország többi részén végzett ellenőrzésével. Ezen értelmezést megerősíti egyfelől az, hogy az Európai Bizottság ilyen feltétel bevezetésére irányuló javaslatát nem fogadta el az uniós jogalkotó, másfelől pedig az, hogy e feltételt viszont kifejezetten előírja e rendelet 21. cikkének b) pontja a kikötőkben és a repülőtereken végzett biztonsági ellenőrzésekkel kapcsolatban, amelyek csak akkor megengedettek, ha az érintett tagállam területén belül utazó személyekre is vonatkoznak (lásd ebben az értelemben: 2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 73. pont).
- 52 A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett első kérdés d) pontjára adandó válasz tekintetében ebből az is következik, hogy ha az 562/2006 rendelet 21. cikkének b) pontja kifejezetten a „fuvarozókra” vonatkozik, e rendelkezés *a contrario* értelmezéséből nem vezethető le az, hogy az AufenthG 63. §-a szerint végzetekhez hasonló ellenőrzések kizárólag amiatt tilosak, hogy nem felelnek meg az e rendelkezésben támasztott feltételeknek, és ezért nem a kikötőkben vagy a repülőtereken végzett biztonsági ellenőrzésekről, és nem is az érintett tagállam területén belül utazó személyekre is vonatkozó ellenőrzésekről van szó.
- 53 Ugyanis, amint a Bíróságnak a jelen ítélet 51. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatából kiderül, az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontjában és e rendelet 21. cikkének b) pontjában szereplő rendelkezéseknek saját hatályuk és alkalmazási feltételeik vannak.
- 54 Másodsorban a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának második mondatában felsorolt körülmények éppen a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatás fennállására utaló jeleknek minősülnek. Ha e körülmények közül egy vagy több fennáll, csak akkor megengedettek a szóban forgó ellenőrzések, ha az azokat előíró nemzeti jogszabályban azok gyakorlását – ezen ellenőrzések intenzitása, gyakorisága és szelektív jellege tekintetében – önmagukban kellően pontos és részletes pontosítások és korlátozások határolják le. Így minél több az olyan körülmény, amelynek e nemzeti jogszabály – a határ menti területen végzett ellenőrzések által követett céltól, ezen ellenőrzések területi hatályától, valamint az említett ellenőrzések, illetve az érintett tagállam területének többi részén végzett ellenőrzések alapja közötti különbségtétel meglététől függetlenül – megfelel, annál szigorúbbaknak és annál szigorúbban betartottaknak kell lenniük e pontosításoknak és korlátozásoknak (lásd ebben az értelemben: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 38–41. pont).
- 55 Ami a jelen esetben az AufenthG 63. §-a (2) bekezdésének először is az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontja második mondatának i. alpontjában szereplő, azon körülményre tekintettel történő elemzését illeti, amely szerint a rendőrségi hatáskörök gyakorlása nem tekinthető „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúnak”, különösen ha az e nemzeti szabályozásban előírt ellenőrzéseknek „célja nem a

határellenőrzés”, a Bíróság már kimondta, hogy az említett rendelet 2. cikkének 9–11. pontjából kitűnik, hogy e cél egyrészt annak megállapítására irányul, hogy a személyek beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt, másrészt pedig a határforgalom-ellenőrzés személyek általi megkerülésének megakadályozására. Olyan ellenőrzésekről van szó, amelyeket rendszeresen lehet végezni (2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 61. pont).

- 56 Márpedig a külföldiek tartózkodásáról szóló törvénnyel kapcsolatos általános közigazgatási rendelkezésekből kiderül, hogy az úti okmányok ellenőrzésének az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdéséből eredő kötelezettsége annak biztosítására irányul, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár „a határátlépéshez megfelelően [az AufenthG] 13. §[-ának] (1) bekezdésében megkövetelt feltételeknek.”
- 57 Ezen, „Határátlépés” című, 13. § az (1) bekezdésében azon kötelezettséget tartalmazza, hogy az ország területére történő belépéskor vagy az onnan való kilépéskor minden külföldinek elismert és érvényes útlevél vagy útlevelet helyettesítő okmány birtokában kell lennie, és alá kell vetnie magát a határforgalom rendőri ellenőrzésének.
- 58 Meg kell tehát állapítani, hogy az alapügy tárgyát képező ellenőrzések célja az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontja második mondatának i. alpontja szerinti „határellenőrzés”, mivel annak ellenőrzésére irányulnak, hogy a szükséges úti okmányok tekintetében teljesülnek-e az 562/2006 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában felsorolt, a schengeni térséget alkotó tagállamokba történő beléptetési feltételek, amely rendelkezést az AufenthG 13. §-ának (1) bekezdése átvett.
- 59 Amint a főtanácsnok indítványának 85. pontjában szintén kifejtette, az AufenthG 63. §-a alapján elvégzendő ellenőrzéseknek tehát az egyetlen céljuk annak biztosítása, hogy az érintett autóbusszon utazók, akik a célállomás szerinti tagállam határát át kívánják lépni, valóban jogszerűen utazhassanak be ez utóbbi tagállam területére. Így céljuk – ugyanúgy, ahogyan a külső határok átlépésekor a határrendészeti szervek által végzett ellenőrzéseké –, hogy megakadályozzák az utasok e tagállamba való bejutását, ha nem rendelkeznek a szükséges úti okmányokkal.
- 60 Másodsorban, az AufenthG 63. §-a (2) bekezdésének az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontja második mondatának ii. alpontja alapján történő elemzésével kapcsolatban meg kell állapítani, hogy az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdése alapján elfogadott határozatokkal az egyes nemzetközi autóbusszjáratokat üzemeltető fuvarozók számára előírt ellenőrzések a közrendet fenyegető esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapján, amennyiben e határozatokat azt követően hozták, hogy az érintett fuvarozókhoz figyelmeztetést intéztek azzal az indokkal, hogy megállapítást nyert, hogy az általuk működtetett egyes autóbusszjáratokat igénybe véve a szükséges úti okmányok nélkül külföldiek lépnek be Németország területére.
- 61 Az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdésében foglalt kötelezettség alapján előírt ellenőrzések esetén viszont nem ez a helyzet áll fenn, mivel e kötelezettség általános jellegű, az érintett személyek magatartásától és a közrend sérelmének veszélyét képező körülményektől függetlenül minden nemzetközi autóbusszjáratra irányul (lásd analógia útján: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 55. pont).
- 62 Harmadsorban, az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontja második mondatának iii. és iv. alpontjában szereplő körülményeket illetően igaz ugyan, hogy az úti okmányok a fuvarozó alkalmazottai által az AufenthG 63. §-a alapján végzett ellenőrzése már jellegénél fogva is kevésbé alapos, mint a rendőrség által végzett ellenőrzés, már csak azért is, mert ezen alkalmazottak nem rendelkeznek sem szakértelemmel, sem forrásokkal – például nyilvántartásokhoz való hozzáféréssel –, sem pedig a rendőrség vagy hasonló szervek közhatalmi jogosítványaival. Így kizárólag az útlevél nyilvánvaló hamisítását tudják megállapítani ezen alkalmazottak.

- 63 Ugyanakkor, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság szintén megállapította, az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozásból következik, hogy az úti okmányok ezen ellenőrzését rendszeresen el kell végezni minden, nemzetközi autóbuszjáraton utazó személy esetében.
- 64 Az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdése ugyanis nem tartalmaz sem pontosításokat, sem korlátozásokat az e jogalap alapján elvégzendő ellenőrzések intenzitása, gyakorisága és szelektív jellege tekintetében (lásd analógia útján: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 57. és 59. pont).
- 65 Ezzel összefüggésben az sem vitatott, hogy az alapügy tárgyát képező ellenőrzések végrehajtására nem szűrőpróbaszerűen kerül sor.
- 66 Negyedsorban, ami azon tényezőket illeti, amelyek – amint a jelen ítélet 54. pontjában felidézésre került – a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatás fennállására utaló körülményként szolgálhatnak, különösen az ezen ellenőrzések területi hatályára, valamint az említett ellenőrzések, illetve Németország területének többi részén végzett ellenőrzések alapja közötti különbségtételre vonatkozó tényezőket illetően meg kell állapítani, hogy – amint azt a Bizottság az írásbeli észrevételeiben kifejtette, anélkül hogy a Bíróság előtti tárgyaláson azt vitatták volna – az AufenthG 63. §-a alapján végzendő ellenőrzéseket az a körülmény jellemzi, hogy kiváltó okuk pontosan valamely belső határ átlépése.
- 67 Az alapügyek tárgyát képező ellenőrzések ezen alapvető jellemzője, amelyet a főtanácsnok indítványának 85. pontjában szintén megállapított, megkülönbözteti a szóban forgó ellenőrzéseket a Bíróság más ítéleteinek alapjául szolgáló, az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának értelmezésére vonatkozó ügyektől, különösen a 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélettől (C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363), a 2012. július 19-i Adil ítélettől (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508) és a 2017. június 21-i A ítélettől (C-9/16, EU:C:2017:483), amelyekben a kérdés a schengeni térség belső határáról legfeljebb 20 vagy 30 kilométerre eső határ menti területen végzett rendőrségi ellenőrzésre vonatkozott.
- 68 Márpedig az a körülmény, hogy a jelen esetben az alapügy tárgyát képező ellenőrzéseket a belső határ átlépésével fennálló, különösen szoros kapcsolat jellemzi, mivel éppen ez ezen ellenőrzések kiváltó oka, különösen az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának értelmében vett, „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásra” utal.
- 69 Ezt megerősíti, hogy bár az AufenthG 63. §-a alapján előírt ellenőrzések és a Németország területének többi részén végzett ellenőrzések különböző jogalapokon alapulnak, az ellenőrzések második típusa ugyanakkor irányulhat az ellenőrzések első típusának tárgyát képező nemzetközi útvonalakhoz hasonló távolságot megtevő belföldi járatokra is. A jelen ítélet 54. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően e körülményt figyelembe kell venni azon átfogó értékeléskor, amelyet megkövetel valamely ellenőrzésre vonatkozó rendelkezésnek az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának értelmében vett „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású” intézkedéskénti minősítése.
- 70 Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság szintén megjegyezte, az AufenthG 63. §-a ugyanis kizárólag azon autóbuszjáratokra vonatkozik, amelyek átlépik a schengeni térség belső határárt, és nem vonatkozik azokra, amelyek kizárólag Németország területére korlátozódnak, és amelyek egyébként azonos, vagy akár nagyobb távolságot tesznek meg, mint az említett nemzetközi járatok.
- 71 E körülmények között – az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának második mondatában felsorolt több körülmény fennállására, azok relatív súlyának értékelésére, valamint arra tekintettel, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti jogszabályban nem szerepel kellő pontosítás és korlátozás az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdése alapján előírt ellenőrzések intenzitása, gyakorisága és szelektív jellege tekintetében – az ilyen ellenőrzéseket az e rendelet 21. cikke a) pontjának első mondata által tiltott, „a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású” intézkedéseknek kell minősíteni.

- 72 Ebből az is következik, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontjával ellentétes az AufenthG 63. §-ának (2) bekezdésében előírt rendelkezés, amennyiben az az AufenthG 63. §-ának (1) bekezdésében foglalt általános kötelezettség elmulasztásának a – fuvarozási tilalmat bírság terhe mellett elrendelő határozat formájában történő – szankcionálására irányul. Az ilyen, szankciót előíró jogszabály ugyanis nem egyeztethető össze a fenti 21. cikk a) pontjával mivel egy olyan ellenőrzési kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítására irányul, amely nem felel meg az említett rendelkezésnek.
- 73 A fentiek összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdését, valamint az 562/2006 rendelet 21. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, tagállami jogszabály, amely minden, az e tagállam területére irányuló, a schengeni térségben menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozást arra kötelez, hogy a belső határ átlépése előtt ellenőrizze az utasok útlevelét és tartózkodási engedélyét az ezen úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgároknak a tagállam területére való belépésének a megelőzése céljából, és amely jogszabály ezen ellenőrzési kötelezettség tiszteletben tartása céljából lehetővé teszi, hogy a rendőrség bírság kiszabásának kilátásba helyezésével az ilyen fuvarozást megtiltó határozatot hozzon azon fuvarozókkal szemben, amelyekről megállapította, hogy az említett úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárokat szállított e tagállam területére.

### **A költségekről**

- 74 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

**Az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdését, valamint a 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, tagállami jogszabály, amely minden, az e tagállam területére irányuló, a schengeni térségben menetrend szerinti határon átnyúló szolgáltatást nyújtó autóbusz-közlekedési vállalkozást arra kötelez, hogy a belső határ átlépése előtt ellenőrizze az utasok útlevelét és tartózkodási engedélyét az ezen úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgároknak a tagállam területére való belépésének a megelőzése céljából, és amely jogszabály ezen ellenőrzési kötelezettség tiszteletben tartása céljából lehetővé teszi, hogy a rendőrség bírság kiszabásának kilátásba helyezésével az ilyen fuvarozást megtiltó határozatot hozzon azon fuvarozókkal szemben, amelyekről megállapította, hogy az említett úti okmányokkal nem rendelkező, harmadik országbeli állampolgárokat szállítottak e tagállam területére.**

Aláírások