



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. prosinca 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EZ) br. 562/2006 – Zakonik Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) – Članci 20. i 21. – Ukidanje nadzora državnih granica na unutarnjim granicama schengenskog područja – Kontrole unutar državnog područja države članice – Mjere koje imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli – Propis države članice kojim se autobusnim prijevoznicima koji prelaze unutarnje granice schengenskog područja nalaže da provjeravaju putovnice i boravišne dozvole putnika – Sankcija – Prijetnja izricanja novčane kazne”

U spojenim predmetima C-412/17 i C-474/17,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukama od 1. lipnja 2017., koje je Sud zaprimio 10. srpnja 2017. (C-412/17) i 8. kolovoza 2017. (C-474/17), u postupcima

Bundesrepublik Deutschland

protiv

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

Sociedad de Transportes SA (C-474/17),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: J.–C. Bonichot, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, A. Prechal (izvjestiteljica), C. Toader, A. Rosas i M. Ilešić, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Bundesrepublik Deutschland, W. Roth, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, S. Eisenberg i T. Henze, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. rujna 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 67. stavka 2. UFEU-a i članaka 20. i 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 562/2006).
- 2 Ti su zahtjevi podneseni u okviru sporova između, u predmetu C-412/17, Touring Tours und Travel GmbH i, u predmetu C-474/17, Sociedad de Transportes SA, dvaju autobusnih prijevoznika sa sjedištem u Njemačkoj odnosno Španjolskoj (u daljnjem tekstu, zajedno: predmetni prijevoznici) i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koju zastupa Bundespolizeipräsident (Savezna policijska uprava, Njemačka), u vezi sa zakonitošću odluka koje je potonji donio kojima im zabranjuje, pod prijetnjom izricanja novčane kazne, da na državno područje Savezne Republike Njemačke prevoze državljane trećih zemalja bez putovnice ili potrebnih boravišnih dozvola.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, potpisan je u ime Europske zajednice 12. prosinca 2000. u skladu s Odlukom Vijeća 2001/87/EZ od 8. prosinca 2000. (SL 2001., L 30, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 122., str. 83.; u daljnjem tekstu: Dodatni protokol). Taj je protokol odobren Odlukom Vijeća 2006/616/EZ od 24. srpnja 2006. (SL 2006., L 262, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 126., str. 131.) u odnosu na odredbe Dodatnog protokola koje potpadaju pod područje primjene članka 179. i članka 181.a UEZ-a i Odlukom Vijeća 2006/617/EZ od 24. srpnja 2006. (SL 2006., L 262, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 100.) u odnosu na odredbe Protokola koje su obuhvaćene trećim dijelom glavom IV. UEZ-a.

- 4 U skladu s člankom 3. Dodatnog protokola:

„U svrhe ovoga Protokola:

- (a) ‚krijumčarenje migranata‘ znači posredovanje, u svrhu izravnog ili neizravnog stjecanja financijske ili druge materijalne koristi od nezakonitog ulaska osobe u državu stranku koje ta osoba nije državljanin ili u njoj nema trajno boravište;
- (b) ‚nezakoniti ulazak‘ znači prelaženje granica bez udovoljenja uvjetima nužnim za zakonit ulazak u državu primateljicu;

[...]”

5 Članak 6. stavak 1. točka (a) tog protokola određuje:

„Svaka država stranka prihvatit će takve zakonske i druge mjere koje su potrebne da se utvrde kao kaznena djela, kada su počinjena namjerno i u cilju stjecanja, izravno ili neizravno, financijske ili druge materijalne koristi:

(a) krijumčarenje migranata”.

6 U skladu s člankom 11. navedenog protokola, naslovljenim „Mjere na granici”:

„[...]

2. Svaka država stranka usvojiti će zakonske i druge odgovarajuće mjere kako bi se spriječilo, u najvećoj mogućoj mjeri, da prijevozna sredstva komercijalnih prijevoznika budu korištena za počinjenje kaznenih djela utvrđenih u skladu s člankom 6. stavkom 1 (a) ovoga Protokola.

3. Gdje je moguće, i bez utjecaja na odredbe primjenjivih međunarodnih konvencija, takve će mjere uključivati utvrđivanje obveze komercijalnih prijevoznika, uključujući bilo koje poduzeće za prijevoz ili vlasnika ili operatera bilo kojeg prijevoznog sredstva, da provjeri posjeduju li svi putnici putne isprave potrebne za ulazak u državu primateljicu.

4. Svaka država stranka poduzet će neophodne mjere u skladu sa svojim domaćim zakonodavstvom da se odrede sankcije u slučajevima kršenja obveze utvrđene u stavku 3. ovoga članka.

[...]”

Pravo Unije

CISA

7 Članak 26. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.), potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990., a koja je stupila na snagu 26. ožujka 1995. (u daljnjem tekstu: CISA) određuje:

„1. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967., unijeti sljedeća pravila u njihovo nacionalno pravo:

(a) ako se strancima zabrani ulazak na državno područje jedne od ugovornih stranaka, prijevoznik koji ih je doveo do vanjske granice zračnim, morskim ili kopnenim putem, dužan je za njih odmah ponovno preuzeti odgovornost. [...]

(b) prijevoznik je dužan poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurao da stranac, koji se prevozi zračnim ili morskim putem, posjeduje putne isprave koje su potrebne za ulazak na državna područja ugovornih stranaka.

2. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. te u skladu s njihovim ustavnim pravom, odrediti kazne prijevoznicima koji prevoze strance, koji ne posjeduju potrebne putne isprave, zračnim ili morskim putem iz treće države na njihova državna područja.

3. Stavak 1. točka (b) i stavak 2. primjenjuju se također na međunarodne prijevoznike koji prevoze skupine autobusom kopnenim putem, izuzimajući pogranični promet.”

- 8 Članak 27. CISA-e, stavljen izvan snage člankom 5. Direktive Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002., L 328, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.), glasilo je kako slijedi:

„1. Ugovorne stranke se obvezuju odrediti primjerene kazne svakoj osobi koja, radi financijskog probitka, pomaže ili pokušava pomoći strancu da uđe ili boravi na državnom području jedne od ugovornih stranaka, kršenjem zakona o ulasku i boravku stranaca te ugovorne stranke.

2. Ako je ugovorna stranka obaviještena o aktivnostima iz stavka 1. kojima se krši zakon druge ugovorne stranke, o tome obavješćuje drugu ugovornu stranku.

3. Svaka ugovorna stranka, koja od druge ugovorne stranke, zbog kršenja svojeg zakonodavstva, traži pokretanje postupka zbog aktivnosti iz stavka 1., mora, putem službenog izvještaja ili potvrde nadležnih tijela, naznačiti pravne odredbe koje su povrijeđene.”

Direktiva 2001/51/EZ

- 9 Uvodne izjave 2. i 4. Direktive Vijeća 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985. (SL 2001., L 187, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 60.) glase:

„(2) Ova je mjera jedna od općih odredaba čiji je cilj reguliranje migracijskih tokova i suzbijanje ilegalne imigracije.

[...]

(4) Države članice mogu slobodno zadržati ili uvesti dodatne mjere ili sankcije za prijevoznike, bez obzira na to jesu li spomenute u ovoj Direktivi ili nisu.”

Direktiva 2002/90

- 10 Uvodne izjave 1. do 4. Direktive 2002/90 glase:

„(1) Jedan od ciljeva Europske unije je postupna uspostava područja slobode, sigurnosti i pravde, a to, između ostalog, znači i da se mora voditi borba protiv nezakonite imigracije.

(2) Zbog toga bi trebalo poduzeti mjere za borbu protiv omogućavanja nezakonite imigracije u vezi s neovlaštenim prelaskom granice u najstrožem smislu i u vezi s održavanjem mreža koje izrabljuju ljude.

(3) Stoga je iznimno važno uskladiti postojeće zakonske odredbe, a posebno, s jedne strane, preciznu definiciju povrede o kojoj je riječ i slučajeve za izuzeće, što je predmet ove Direktive te, s druge strane, minimalna pravila za kazne, odgovornost pravnih osoba i nadležnost, što je predmet

Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002., L 328, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 26.).

- (4) Svrha je ove Direktive definirati olakšavanje nezakonite imigracije i, sukladno tome, učiniti učinkovitijom primjenu Okvirne odluke 2002/946/PUP radi sprečavanja tog kaznenog djela.”

11 Članak 1. Direktive 2002/90, naslovljen „Opća povreda”, u stavku 1. predviđa:

„Svaka država članica donosi odgovarajuće sankcije za:

- (a) svaku osobu koja namjerno pomaže osobi koja nije državljanin države članice da uđe ili prijeđe preko državnog područja države članice i pritom krši zakone te države o ulasku i tranzitu stranaca;
- (b) svaku osobu koja, zbog financijske koristi, namjerno pomaže osobi koja nije državljanin neke države članice da boravi na državnom području te države članice i pritom krši zakone te države o boravku stranaca.”

12 Članak 2. te direktive, naslovljen „Poticanje, sudjelovanje i pokušaj”, određuje:

„Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da sankcije iz članka 1. budu primjenjive i na svaku osobu koja:

- (a) je poticatelj;
- (b) suučesnik; [...]

povredu u smislu članka 1. stavka 1. točaka (a) ili (b)”.

13 Člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Sankcije”, predviđa se da svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se povrede iz članka 1. i 2. te direktive kazne sankcijama koje su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće od počinjenja kaznenog djela.

Okvirna odluka 2002/946

14 Člankom 1. Okvirne odluke 2002/946 predviđa se:

„1. Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da povrede utvrđene u člancima 1. i 2. Direktive [2002/90] budu kažnjive učinkovitim i razmjernim kaznama koje odvraćaju od njihova počinjenja, a mogu dovesti i do izručenja.

2. Ako je potrebno, kazne utvrđene u stavku 1. mogu biti praćene sljedećim mjerama:

- zapljena prijevoznih sredstava korištenih pri počinjenju kaznenoga djela,
- zabrana obavljanja profesionalne djelatnosti, neposredno ili putem posrednika, u okviru koje je počinjeno kazneno djelo,

[...]”

15 Članak 2. te okvirne odluke, naslovljen „Odgovornost pravnih osoba”, određuje:

„1. Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da pravne osobe budu odgovorne za povrede iz članka 1. stavka 1., koj[e] je u njihovu korist počinila bilo koja osoba, bez obzira je li djelovala samostalno ili kao dio tijela pravne osobe, a ima vodeći položaj unutar pravne osobe, [...]

2. Osim slučajeva koji su već spomenuti u stavku 1., svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da pravna osoba bude odgovorna ako je nedostatak nadzora ili kontrole osobe iz stavka 1. omogućio da osoba podređena toj pravnoj osobi počinu povrede iz članka 1. stavka 1. u korist te pravne osobe.

3. Odgovornost pravne osobe u skladu s odredbama stavaka 1. i 2. ne isključuje pokretanje kaznenoga postupka protiv fizičkih osoba koje su počinile, poticale ili pomagale počinjenje kaznenih djela iz stavka 1.”

16 U skladu s člankom 3. navedene okvirne odluke, naslovljenim „Sankcije za pravne osobe”:

„1. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da pravna osoba koja je odgovorna u skladu s člankom 2. stavkom 1. bude podložna kažnjavanju učinkovitim, odgovarajućim i obeshrabrujućim sankcijama, a uključuju kaznene ili nekaznene novčane kazne te mogu uključivati i druge sankcije [...]

2. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da pravna osoba, koja je odgovorna u skladu s odredbama članka 2. stavka 2., bude podložna kažnjavanju učinkovitim, odgovarajućim i obeshrabrujućim sankcijama ili mjerama.”

Uredba br. 562/2006

17 Uredba br. 562/2006, koja je bila primjenjiva na dan nastanka činjenica u glavnom postupku, stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.).

18 U skladu s člankom 2. točkama 9. do 11. i točkom 14. Uredbe br. 562/2006:

„U smislu ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

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

10. ‚granična kontrola’ znači kontrola koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima te predmetima koje posjeduju odobrio ulazak u ili izlazak iz državnog područja država članica;

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

[...]

14. „prijevoznik’ znači bilo koja fizička ili pravna osoba koja se profesionalno bavi pružanjem usluga prijevoza osoba;”

19 Članak 5. te uredbe, naslovljen „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, u stavku 1. predviđao je:

„Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

- (a) imaju valjanu putnu ispravu koja nositelju omogućuje prelazak granice i zadovoljava sljedeće uvjete:
 - i. važeća je barem tri mjeseca nakon planiranog datuma odlaska s državnog područja država članica; u opravdanom hitnom slučaju, od te se obveze može odstupati;
 - ii. izdana je u prethodnih 10 godina;
- (b) imaju važeću vizu, ako se to traži [...], osim kad imaju važeću boravišnu dozvolu ili važeću vizu za dugotrajni boravak;

[...]”

20 Članak 20. Uredbe br. 562/2006, naslovljen ‚Prelazak unutarnjih granica’, određivao je:

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

21 Članak 21. te uredbe, naslovljen „Kontrole unutar državnog područja”, glasio je kako slijedi:

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

- (a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. U smislu prve rečenice izvršavanje policijskih ovlasti ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kada policijske mjere:
 - i. za cilj nemaju nadzor državne granice;
 - ii. se temelje na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te im je cilj, posebno, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta;
 - iii. su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama;
 - iv. se provode na temelju provjera na licu mjesta;
- (b) sigurnosne provjere nad osobama koje u skladu s pravom svake države članice provode nadležna tijela službenici ili prijevoznici u lukama i zračnim lukama ako se te provjere također provode nad osobama koje putuju unutar države članice;
- (c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;
- (d) mogućnost da država članica državljanima trećih zemalja zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinom državnom području prema odredbama članka 22. [CISA-e].”

Njemačko pravo

22 Članak 13. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGB1. 2004. I, str. 1950.), u verziji koja je primjenjiva na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: „AufenthG”), naslovljen „Prelazak granica”, u stavku 1. sadržava obvezu da svaki stranac prilikom ulaska ili izlaska iz državnog područja ima priznatu i valjanu putovnicu ili ispravu koja zamjenjuje putovnicu i da se podvrgne policijskom nadzoru prekograničnog prometa.

23 Članak 63. AufenthG-a, naslovljen „Obveze prijevoznika”, određuje:

„1. Prijevoznik može prevoziti strance na državno područje Savezne Republike Njemačke samo ako oni imaju potrebnu putovnicu i boravišnu dozvolu.

2. Savezno ministarstvo unutarnjih poslova ili tijelo koje je ono odredilo može, u suglasnosti sa Saveznim ministarstvom prijevoza i digitalnih infrastruktura, prijevozniku zabraniti prijevoz stranaca na državno područje Savezne Republike Njemačke protivno stavku 1. pod prijetnjom izricanja novčanih kazni tom poduzetniku u slučaju povrede. [...]

3. Novčane kazne koje se izriču prijevozniku iznose od najmanje 1000 eura do najviše 5000 eura po strancu kojeg navedeni poduzetnik preveze protivno odluci donesenoj u skladu sa stavkom 2. [...]

4. Savezno ministarstvo unutarnjih poslova ili tijelo koje je ono odredilo može s prijevoznicima dogovoriti pravila za provedbu obveze iz stavka 1.”

24 Točke 63.1. i 63.2. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetza (Opća upravna odredba o Zakonu o boravku stranaca) od 26. listopada 2009. (GMBL. 2009., str. 878.) glase kako slijedi:

„63.1. Obveze kontrole i sigurnosti

63.1.1 [Članak 63. AufenthG-a] prijevoznicima zabranjuje da na državno područje Savezne Republike Njemačke prevoze strance koji nemaju potrebne putne isprave. Zabrana se odnosi na zračni i pomorski prijevoz te prijevoz kopnenim putem, uz iznimku prekograničnog željezničkog prometa. [...] Zakonska zabrana prijevoza stranaca na državno područje Savezne Republike Njemačke ako ne posjeduju putovnice ili vize koje su potrebne zbog njihova državljanstva istodobno dovodi do obveze prijevoznika da u dovoljnoj mjeri provjeri putovnicu i vizu. Cilj obveze kontrole jest osigurati da stranac ispunjava uvjete iz članka 13. stavka 1. za prelazak granice. [...]

[...]

63.1.3.1. Obveza kontrole iz članka 63. stavka 1. nameće prijevozniku da provjeri ima li stranac potrebne isprave [...]

63.2. Zabrana prijevoza i novčane kazne

63.2.0. Cilj zabrane prijevoza kao i prijetnje, određivanja i izvršenja novčanih kazni jest primorati prijevoznika da u svakom slučaju provjeri poštuje li se obveza posjedovanja putovnice i vize.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

25 Predmetni prijevoznici nude putovanja autobusom i, među ostalim, iskorištavaju redovne linije koje vode u Njemačku preko njemačko-nizozemske i njemačko-belgijske granice.

- 26 Budući da je Savezna policijska uprava smatrala da su ti poduzetnici, protivno članku 63. stavku 1. AufenthG-a, u Njemačku prevezli značajan broj državljana trećih zemalja bez potrebnih putnih isprava, uputila im je najprije, u studenome 2013. odnosno ožujku 2014., „upozorenje” u kojem navodi slučajeve neovlaštenog prijevoza te najavljuje da će, ako nastave s kažnjivim djelom, na temelju članka 63. stavka 2. AufenthG-a donijeti odluku o zabrani.
- 27 Zatim, s obzirom na to da je Savezna policijska uprava utvrdila da predmetni prijevoznici ustraju u svojem nezakonitom postupanju, donijela je 26. rujna odnosno 18. studenoga 2014. odluke o zabrani u kojima je zaprijetila novčanom kaznom u iznosu od 1000 eura za svako novo kažnjivo djelo.
- 28 U skladu s tim odlukama predmetni prijevoznici su, na temelju članka 63. stavka 1. AufenthG-a, bili dužni učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi spriječili ulazak na njemačko državno područje svih stranaca bez potrebnih putnih isprava. U tu svrhu ti su prijevoznici bili dužni provjeravati te dokumente prilikom kontrole karata pri ulasku putnika u autobus te su trebali odbiti pristup državljanima trećih zemalja bez potrebnih putnih isprava.
- 29 Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka), kojem su predmetni prijevoznici podnijeli tužbe protiv tih odluka, poništio je te odluke smatrajući u biti da, zbog nadređenosti prava Unije, članak 63. stavak 2. AufenthG-a treba izuzeti iz primjene jer je njegova primjena na poduzetnike koji prevoze državljane trećih zemalja u Njemačku preko unutarnje granice na schengenskom području protivna članku 67. stavku 2. UFEU-a kao i člancima 20. i 21. Uredbe br. 562/2006. Naime, kontrole naložene navedenim poduzetnicima treba okvalificirati kao mjere s „učinkom istovjetnim graničnoj kontroli”, u smislu članka 21. Uredbe br. 562/2006, osobito s obzirom na njihovu sustavnost i na činjenicu da se trebaju provoditi prije samog prelaska granice.
- 30 Savezna Republika Njemačka podnijela je sudu koji je uputio zahtjev, Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka) reviziju protiv te presude u kojoj je, među ostalim, tvrdila da pravo Unije, a osobito Direktiva 2002/90 i Okvirna odluka 2002/946, čije su odredbe posebne u odnosu na odredbe Uredbe br. 562/2006, nalaže kažnjavanje povreda zabrana prijevoza, poput onih predviđenih člankom 63. AufenthG-a.
- 31 U svakom slučaju, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, kontrola putnih isprava koja se zahtijeva tom odredbom nacionalnog prava ne može se okvalificirati kao mjera s „učinkom istovjetnim graničnoj kontroli” u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006. Naime, cilj koji se nastoji postići nije kontrolirati prelazak granice, nego osigurati poštovanje odredbi koje se odnose na ulazak na državno područje. Osim toga, s obzirom na to da te kontrole ne provode javni službenici, nego privatni zaposlenici, one nisu toliko detaljne kao one koje se provode na granicama. Stoga u slučaju da se dotične osobe odbiju podvrgnuti toj vrsti kontrole, ti zaposlenici ne mogu poduzeti mjere prisile ili pretrage.
- 32 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su u predmetima C-412/17 i C-474/17 formulirana na istovjetan način:
- „ 1. Protivi li se članku 67. stavku 2. UFEU-a kao i člancima [20. i 21.] Uredbe [br. 562/2006] propis države članice kojim se autobusnim prijevoznicima koji pružaju uslugu prekograničnog linijskog prijevoza unutar schengenskog područja nalaže obveza da kontroliraju putne isprave svojih putnika prije prelaska unutarnje granice, kako bi se spriječio prijevoz stranaca bez putovnice i boravišne dozvole na državno područje Savezne Republike Njemačke?

Posebno:

- a) Predstavlja li opća zakonska obveza ili obveza koju tijela nalože pojedinim prijevoznicima da ne smiju prevoziti na njemačko državno područje strance bez potrebne putovnice ili boravišne dozvole, koja se može ispuniti samo kontrolom putnih isprava svih putnika prije prelaska unutarnje granice, graničnu kontrolu osoba na unutarnjim granicama, u smislu članka [20.] Uredbe [br. 562/2006], odnosno valja li je izjednačiti s njome?
 - b) Treba li nalažanje obveza navedenih u pitanju 1. ocjenjivati s obzirom na članak [21.] točku (a) Uredbe [br. 562/2006] iako prijevoznici ne izvršavaju 'policijske ovlasti' u smislu te odredbe niti ih obveza provođenja kontrola koju im je naložila država formalno ovlašćuje da izvršavaju javne ovlasti?
 - c) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 1. b: predstavljaju li kontrole koje se zahtijevaju od prijevoznika s obzirom na kriterije iz članka [21.] točke (a) druge rečenice [Uredbe br. 562/2006] nedopuštenu mjeru s učinkom istovjetnim graničnoj kontroli?
 - d) Treba li nalažanje obveza navedenih u pitanju 1., u dijelu u kojem se odnosi na autobusne prijevoznike koji pružaju uslugu prekograničnog linijskog prijevoza, ocjenjivati u pogledu članka [21.] točke (b) Uredbe [br. 562/2006], koji predviđa da ovlaštenje prijevoznika da provode sigurnosne provjere u lukama i zračnim lukama ne utječe na zabranu nadzora državne granice na unutarnjim granicama? Proizlazi li iz toga da kontrole u smislu pitanja 1. koje se provode izvan luka i zračnih luka nisu dopuštene ako ne predstavljaju sigurnosne provjere niti se provode također nad osobama koje putuju unutar države članice?
- 2) . Protive li se člancima [20. i 21.] Uredbe [br. 562/2006] nacionalne odredbe koje omogućuju da se radi poštovanja obveze [kontrole iz pitanja 1.] protiv autobusnog prijevoznika donese odluka o zabrani uz prijetnju novčanom kaznom ako su se zbog neprovedenih kontrola na državno područje Savezne Republike Njemačke prevozili stranci premda su bili bez putovnice i boravišne dozvole?"
- 33 Sud je odlukom od 24. travnja 2018. odlučio spojiti predmete C-412/17 i C-474/17 u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka kao i u svrhu donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

- 34 Svojim dvama pitanjima u svakom od spojenih predmeta, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 67. stavak 2. UFEU-a i članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje sve autobusne prijevoznike koji pružaju uslugu prekograničnog linijskog prijevoza unutar schengenskog područja na državno područje te države članice obvezuje da prije prelaska unutarnje granice kontroliraju putovnicu i boravišnu dozvolu putnika, kako bi se spriječio prijevoz državljana trećih zemalja koji nemaju te putne isprave na nacionalno državno područje, i koje omogućava, kako bi se osiguralo poštovanje te obveze kontrole, da policijska tijela donesu odluku o zabrani takvih prijevoza pod prijetnjom izricanja novčanih kazni protiv prijevoznika za koje se utvrdi da su na to područje prevezli državljane trećih zemalja bez navedenih putnih isprava.
- 35 Uvodno, što se tiče dosega prethodnih pitanja, valja primijetiti da su ona ograničena na ispitivanje odredbe članka 63. AufenthG-a s obzirom na članak 67. stavak 2. UFEU-a kao i s obzirom na članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006.
- 36 Međutim, valja istaknuti da je, kao stranka u glavnom postupku, Savezna Republika Njemačka u svojem pisanom očitovanju i na raspravi pred Sudom tvrdila da obveza prijevoznika da provode kontrole, pod prijetnjom izricanja novčane kazne, iz članka 63. AufenthG-a nije u suprotnosti s pravom Unije. Naime, određene odredbe Direktive 2002/90, Okvirne odluke 2002/946, Dodatnog protokola i Direktive 2001/51 nalažu državama članicama da na teret prijevoznika osoba stave obveze kontrole

poput onih predviđenih člankom 63. AufenthG-a kao i da izreknu odgovarajuće sankcije protiv prijevoznika koji namjerno pomažu državljaninu treće zemlje da nezakonito uđe na državno područje države članice, prijeđe preko državnog područja takve države ili boravi na tom državnom području.

- 37 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev, u odgovoru na tu argumentaciju koju je Savezna Republika Njemačka pred njim već istaknula u prilog svojoj reviziji, izričito naveo da mu nisu potrebna pojašnjenja u pogledu mogućeg utjecaja Direktive 2002/90, Okvirne odluke 2002/946 i Direktive 2001/51 na odgovor koji se mora dati na postavljena pitanja te pojasnio razloge zbog kojih to smatra.
- 38 Prema tome, valja utvrditi da se sud koji je uputio zahtjev nije, u svojim prethodnim pitanjima, pozvao niti na jedan od tih triju akata prava Unije niti uostalom na Dodatni protokol.
- 39 U tom pogledu, valja podsjetiti da je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da odredi i oblikuje prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije i koja su potrebna za rješenje spora u glavnom postupku (presuda od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, t. 31.).
- 40 Tako, iako taj sud može pozvati stranke u sporu koji je pred njime pokrenut da predlože pitanja koja se mogu upotrijebiti pri sastavljanju prethodnih pitanja, ipak je naposljetku sam dužan odlučiti o njihovu obliku i sadržaju (presuda od 21. srpnja 2011., C-104/10, EU:C:2011:506, Kelly, t. 65.).
- 41 Iz sudske prakse također proizlazi da, iako je sud koji je uputio zahtjev izričito naveo u svojoj odluci kojom upućuje zahtjev za prethodnu odluku da nije smatrao potrebnim postaviti pitanje ili ako je prešutno odbio postaviti Sudu pitanje koje je postavila jedna od stranaka, Sud ne može odgovoriti na to pitanje niti ga uzeti u obzir u okviru zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti, u tom smislu, presude od 5. listopada 1988., Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, t. 8.; od 2. lipnja 1994., AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, t. 19. i od 26. rujna 2000., Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, t. 21. i 22.).
- 42 U tim okolnostima, Sud u ovom slučaju ne može proširiti predmet postavljenih pitanja tako da ih razmotri ne samo s obzirom na članke 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 nego i s obzirom na odredbe Direktive 2002/90, Okvirne odluke 2002/946 i Direktive 2001/51.
- 43 Osim toga, može se navesti da, čak i pod pretpostavkom da država članica može, pod određenim uvjetima i u načelu, biti dužna na temelju određenih odredaba tih triju akata ili odredbi Dodatnog protokola propisati, pod prijetnjom sankcija, osobito kaznenih, autobusnim prijevoznicima koji prevoze državljane trećih zemalja na državno područje te države članice obvezu kontrole putnih isprava koje oni moraju imati, ta se obveza mora provoditi u okviru Zakonika o schengenskim granicama, u verziji koja proizlazi iz Uredbe br. 562/2006.
- 44 Što se tiče merituma postavljenih pitanja, a prema tome i usklađenosti odredbe nacionalnog prava kao što je to članak 63. AufenthG-a s odredbama Uredbe br. 562/2006, valja utvrditi da se ona ne mora razmatrati s obzirom na članak 20. Uredbe br. 562/2006.
- 45 Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kad se kontrole o kojima je riječ u glavnom postupku, u načelu, provode unutar državnog područja države članice, u ovom slučaju onog na kojem putnici ulaze u autobus na početku prekograničnog putovanja, a ne „na granicama” ili „u trenutku prelaska granice”, te kontrole ne predstavljaju granične kontrole koje su zabranjene člankom 20. Uredbe br. 562/2006, nego kontrole unutar državnog područja države članice iz članka 21. navedene uredbe (vidjeti analogijom presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 68. i od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 56.).

- 46 Stoga valja ispitati jesu li kontrole unutar državnog područja države članice, kao što su zamišljene i provedene na temelju članka 63. AufenthG-a, zabranjene na temelju članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006. To bi bio slučaj ako bi navedene kontrole, zapravo, imale učinak istovjetan graničnoj kontroli u smislu te potonje odredbe (vidjeti analogijom presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 57.)
- 47 Međutim, prije tog ispitivanja postavlja se uvodno pitanje primjenjivosti članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006 na kontrole poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da ih ne moraju provoditi policijska ili s njima izjednačena tijela, nego zaposlenici privatnih prijevoznika, koji ne raspolažu javnim ovlastima, iako se navedeni članak 21. točka (a) odnosi na „izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu” i „policijske mjere”.
- 48 U tom pogledu, valja utvrditi da je u ovom slučaju predmetnim prijevoznicima naloženo da kontroliraju putne isprave, kako na temelju opće zakonske obveze predviđene člankom 63. stavkom 1. AufenthG-a tako i na temelju posebne zakonske obveze koja proizlazi iz odluka, pod prijetnjom izricanja novčane kazne, a koje je protiv njih donijela Savezna policijska uprava na temelju članka 63. stavka 2. AufenthG-a.
- 49 Dakle, nadležna tijela dotične države članice su ta koja, u skladu s nacionalnim pravom, nalažu prijevoznicima da, ovisno o slučaju, pod prijetnjom izricanja novčane kazne, provode kontrole putnih isprava koje obično provode policijska ili izjednačena tijela. Stoga, čak i ako ti prijevoznici ne raspolažu javnim ovlastima, oni te kontrole provode po nalogu i pod nadzorom tijela koja imaju takve ovlasti.
- 50 Takve kontrole, čak i ako ih provode prijevoznici, stoga su obuhvaćene člankom 21. točkom (a) Uredbe br. 562/2006. Kada ne bi bilo tako, ta bi se odredba uostalom lako mogla zaobići i njezin koristan učinak bio bi ugrožen.
- 51 Što se tiče navedenog članka 21. točke (a), kao prvo valja podsjetiti da je Sud već presudio da se ta odredba ne može tumačiti na način da sadržava uvjet kojim se zahtijeva da policijske kontrole u pograničnim područjima i one koje se provode na cijelom državnom području budu istovjetne kad je riječ o načinu njihova provođenja i njihovim ciljevima. To tumačenje podupire činjenica da je, s jedne strane, zakonodavac Unije odbio prijedlog Europske komisije da se uvede takav uvjet i, s druge strane, da je nasuprot tomu člankom 21. točkom (b) te uredbe izričito predviđeno, kad je riječ o sigurnosnim provjerama koje se provode u lukama i zračnim lukama, da su dopuštene samo ako se one također provode nad osobama koje putuju unutar države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 73.).
- 52 Iz toga također slijedi, pri čemu se odgovara na prvo pitanje pod točkom (d) koje postavlja sud koji je uputio zahtjev, da se, iako se članak 21. točka (b) Uredbe br. 562/2006 izričito odnosi na „prijeznike”, ne može iz *a contrario* tumačenja te odredbe zaključiti da su kontrole poput onih provedenih na temelju članka 63. AufenthG-a zabranjene samo zbog činjenice da ne ispunjavaju uvjete koje postavlja navedena odredba i da se stoga ne radi niti o sigurnosnim provjerama u lukama ili zračnim lukama niti o provjerama koje se također odnose na osobe koje putuju unutar dotične države članice.
- 53 Naime, kao što to, među ostalim, proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točki 51. ove presude, odredbe članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006 i članka 21. točke (b) te uredbe imaju vlastito područje primjene i vlastite uvjete primjene.
- 54 Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi da su naznake navedene u članku 21. točki (a) drugoj rečenici Uredbe br. 562/2006 jednako tako pokazatelji postojanja učinka istovjetnog graničnoj kontroli. Ako postoje neke od tih naznaka, predmetne su kontrole dopuštene samo ako su za njihovo provođenje u nacionalnom zakonodavstvu koje ih propisuje navedena pojašnjenja i ograničenja koja su sama po sebi dovoljno precizna i detaljna kad je riječ o intenzitetu, učestalosti i selektivnosti navedenih

kontrola. Tako, što su brojnije naznake kojima to nacionalno zakonodavstvo udovoljava, bez obzira odnosi li se to na cilj kontrola koje se provode u pograničnoj zoni, područje njihove teritorijalne primjene i postojanje razlike između osnove za provođenje navedenih kontrola i osnove za provođenje kontrola na preostalom dijelu državnog područja dotične države članice moraju biti stroži i strože se moraju poštovati ta pojašnjenja i ograničenja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 38. do 41.).

- 55 Kao prvo, što se tiče analize članka 63. stavka 2. AufenthG-a u predmetnom slučaju, s obzirom na naznaku iz članka 21. točke (a) druge rečenice podtočke i. Uredbe br. 562/2006 koja određuje da se izvršavanje policijskih ovlasti ne može smatrati „istovjetnim provođenju granične kontrole” posebno ako kontrole predviđene tim nacionalnim propisom „za cilj nemaju nadzor državne granice”, Sud je već presudio da iz članka 2. točaka 9. do 11. navedene uredbe proizlazi da je taj cilj, s jedne strane, osigurati da se osobama može odobriti ulazak u državno područje države članice ili izlazak iz njega i, s druge strane, spriječiti da osobe izbjegnu graničnu kontrolu. Riječ je o kontrolama koje se mogu provoditi na sustavan način (presuda od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 61.).
- 56 Međutim, iz Opće upravne odredbe o Zakonu o boravku stranaca proizlazi da je svrha obveze kontrole putnih isprava, koja proizlazi iz članka 63. stavka 1. AufenthG-a, osigurati da dotični državljani treće zemlje „ispunjava potrebne uvjete iz članka 13. stavka 1. [AufenthG-a] za prelazak granice”.
- 57 Taj članak 13., naslovljen „Prelazak granica”, u stavku 1. sadržava obvezu da svaki stranac koji je državljani treće zemlje prilikom ulaska ili izlaska iz državnog područja ima priznatu i valjanu putovnicu ili ispravu koja zamjenjuje putovnicu i da se podvrgne policijskom nadzoru prekograničnog prometa.
- 58 Stoga valja utvrditi da je cilj kontrola o kojima je riječ u glavnom postupku „nadzor državne granice” u smislu članka 21. točke (a) druge rečenice podtočke i. Uredbe br. 562/2006 jer je njihova svrha provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za ulazak u države članice koje čine schengensko područje u pogledu potrebnih putnih isprava, navedeni u članku 5. stavku 1. točkama (a) i (b) Uredbe br. 562/2006, odredbi koja je preuzeta u članku 13. stavku 1. AufenthG-a.
- 59 Kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 85. svojega mišljenja, jedini cilj kontrola koje se moraju provoditi na temelju članka 63. AufenthG-a jest zajamčiti da se osobama u autobusu, koje namjeravaju prijeći granicu države članice odredišta, stvarno može odobriti ulazak na njezino državno područje. Tako je njihov cilj spriječiti putnike da uđu na državno područje te države ako ne raspolažu potrebnim putnim ispravama, kao što je to cilj kontrola koje granična policija provodi prilikom prelaska vanjskih granica.
- 60 Kao drugo, što se tiče analize članka 63. stavka 2. AufenthG-a u pogledu naznake iz članka 21. točke (a) druge rečenice podtočke ii. Uredbe br. 562/2006, može se smatrati da se kontrole koje su naložene odlukama donesenim u skladu s člankom 63. stavkom 2. AufenthG-a prijevoznicima koji se koriste određenim prekograničnim autobusnim linijama temelje na općim informacijama i iskustvu policijskih službi u vezi s mogućim prijetnjama javnom poretku s obzirom na to da su te odluke donesene nakon što je dotičnim prijevoznicima upućeno upozorenje jer je utvrđeno da stranci ulaze na njemačko državno područje bez potrebnih putnih isprava preko određenih autobusnih linija koje oni iskorištavaju.
- 61 Nasuprot tomu, to ne može biti slučaj s kontrolama koje su naložene na temelju obveze predviđene člankom 63. stavkom 1. AufenthG-a jer je ta obveza općenita te se odnosi na sve prekogranične autobusne linije, neovisno o ponašanju dotičnih osoba i okolnostima koje upućuju na opasnost ugrožavanja javnog poretka (vidjeti analogijom presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 55.).

- 62 Kao treće, što se tiče naznake iz članka 21. točke (a) druge rečenice podtočaka iii. i iv. Uredbe br. 562/2006, točno je da je kontrola putnih isprava koju provode zaposlenici prijevoznika na temelju članka 63. AufenthG-a, po samoj svojoj prirodi, manje detaljna od one koju provodi policija, pa makar samo zbog toga što ti zaposlenici nemaju ni stručno znanje ni resurse, na primjer pristup bazama podataka, ni javne ovlasti policije ili drugih izjednačenih tijela. Tako ti zaposlenici mogu otkriti samo očite krivotvorine putovnica.
- 63 Ipak, kao što je to utvrdio i sud koji je uputio zahtjev, iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi da ta kontrola putnih isprava mora biti sustavno provedena kod svih osoba koje putuju svim prekograničnim autobusnim linijama.
- 64 Naime, članak 63. stavak 1. AufenthG-a ne sadržava ni pojašnjenja ni ograničenja u odnosu na intenzitet, učestalost i selektivnost kontrola koje se moraju provesti na toj pravnoj osnovi (vidjeti analogijom presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 57. i 59).
- 65 U tom kontekstu, također je nesporno da se kontrole o kojima je riječ u glavnom postupku ne provode na temelju provjera na licu mjesta.
- 66 Kao četvrto, što se tiče elemenata koji bi mogli, kao što je to navedeno u točki 54. ove presude, poslužiti kao naznake postojanja učinka istovjetnog graničnoj kontroli, osobito onih koji se tiču teritorijalnog područja primjene tih kontrola i razlike između osnove za provođenje navedenih kontrola i osnove za provođenje kontrola na preostalom dijelu njemačkog državnog područja, valja utvrditi da, kao što je to istaknula Komisija u svojem pisanom očitovanju a da to nitko na raspravi pred Sudom nije osporio, kontrole koje se moraju provoditi u skladu s člankom 63. AufenthG-a obilježava okolnost da do njih dolazi upravo zbog prelaska unutarnje granice.
- 67 Ta ključna značajka kontrola o kojima je riječ u glavnim postupcima, koju je također utvrdio nezavisni odvjetnik u točki 85. svojeg mišljenja, razlikuje ih od onih o kojima je riječ u drugim predmetima u kojima su donesene presude Suda o tumačenju članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006, konkretno presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363), od 19. srpnja 2012., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508) i od 21. lipnja 2017., A (C-9/16, EU:C:2017:483), u kojima se radilo o policijskim kontrolama u pograničnim područjima na području do 20 odnosno 30 kilometara od unutarnje granice schengenskog područja.
- 68 Međutim, okolnost da u ovom slučaju kontrole o kojima je riječ u glavnom postupku imaju posebno usku vezu s prelaskom unutarnje granice jer upravo zbog tog prelaska dolazi do tih kontrola osobito otkriva da je riječ o „učinku istovjetnom graničnoj kontroli” u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006.
- 69 To tim više vrijedi s obzirom na to da se kontrole naložene na temelju članka 63. AufenthG-a i one provedene na preostalom dijelu njemačkog državnog područja temelje na različitim pravnim osnovama, pri čemu se druga vrsta kontrole može odnositi na unutarnje linije koje pokrivaju udaljenost koja se može usporediti s prekograničnim putovanjima koja su predmet prve vrste kontrola. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 54. ove presude, takva se okolnost mora uzeti u obzir u okviru ocjene svega što je potrebno da bi se odredba o kontroli okvalificirala kao mjera koja ima „učinak istovjetan graničnoj kontroli” u smislu članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006.
- 70 Naime, kao što je to istaknuo i sud koji je uputio zahtjev, članak 63. AufenthG-a primjenjuje se samo na linije autobusnog prijevoza koje prelaze unutarnju granicu schengenskog područja, a ne pokriva one koje su ograničene samo na njemački teritorij, a koje ipak mogu biti iste odnosno veće udaljenosti od navedenih prekograničnih linija.

- 71 U tim okolnostima, s obzirom na prisutnost više naznaka navedenih u članku 21. točki (a) drugoj rečenici Uredbe br. 562/2006, na ocjenu njihove relativne važnosti kao i na nedostatak u nacionalnom zakonodavstvu o kojem je riječ u glavnom postupku dostatnih pojašnjenja i ograničenja glede intenziteta, učestalosti i selektivnosti kontrola naloženih u skladu s člankom 63. stavkom 1. AufenthG-a, takve kontrole treba okvalificirati kao mjeru koja ima „učinak istovjetan graničnoj kontroli”, zabranjenu člankom 21. točkom (a) prvom rečenicom te uredbe.
- 72 Iz toga također proizlazi da se članku 21. točki (a) Uredbe br. 562/2006 protivi odredba članka 63. stavka 2. AufenthG-a jer se tim člankom želi sankcionirati povreda opće obveze kontrole predviđene člankom 63. stavkom 1. AufenthG-a odlukom o zabrani prijevoza pod prijetnjom izricanja novčane kazne. Naime, takva odredba o sankciji nije u skladu s navedenim člankom 21. točkom (a) jer je naložena za osiguravanje poštovanja obveze kontrole koja sama nije u skladu s tom odredbom.
- 73 S obzirom na sve prethodno izneseno, na postavljena pitanja treba odgovoriti da članak 67. stavak 2. UFEU-a i članak 21. Uredbe br. 562/2006 treba tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje svakog autobusnog prijevoznika koji pruža uslugu prekograničnog linijskog prijevoza unutar schengenskog područja na državno područje te države članice obvezuje da prije prelaska unutarnje granice kontrolira putovnicu i boravišnu dozvolu putnika, kako bi se spriječio prijevoz državljana trećih zemalja koji nemaju te putne isprave na nacionalno državno područje, i koje omogućava, kako bi se osiguralo poštovanje te obveze kontrole, da policijska tijela donesu odluku o zabrani takvih prijevoza pod prijetnjom izricanja novčanih kazni protiv prijevoznika za koje se utvrdi da su na to područje prevozili državljane trećih zemalja bez navedenih putnih isprava.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 67. stavak 2. UFEU-a i članak 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., treba tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje svakog autobusnog prijevoznika koji pruža uslugu prekograničnog linijskog prijevoza unutar schengenskog područja na državno područje te države članice obvezuje da prije prelaska unutarnje granice kontrolira putovnicu i boravišnu dozvolu putnika, kako bi se spriječio prijevoz državljana trećih zemalja koji nemaju te putne isprave na nacionalno državno područje, i koje omogućava, kako bi se osiguralo poštovanje te obveze kontrole, da policijska tijela donesu odluku o zabrani takvih prijevoza pod prijetnjom izricanja novčanih kazni protiv prijevoznika za koje se utvrdi da su na to područje prevozili državljane trećih zemalja bez navedenih putnih isprava.

Potpisi