SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. junija 2010*

V združenih zadevah C-188/10 in C-189/10,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Cour de cassation (Francija) z odločbama z dne 16. aprila 2010, ki sta na Sodišče prispeli istega dne, v postopkih proti

Azizu Melkiju (C-188/10),

Sélimu Abdeliju (C-189/10),

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta in C. Toader, predsednici senatov, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (poročevalec), J.-J. Kasel in M. Safjan, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi sklepa predsednika Sodišča z dne 12. maja 2010, s katerim je odločil, da se za izdajo predhodne odločbe uporabi hitri postopek na podlagi člena 23a Statuta Sodišča Evropske unije in člena 104a, prvi odstavek, Poslovnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. junija 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za A. Melkija in S. Abdelija R. Boucq, odvetnik,

– za francosko vlado E. Belliard, G. de Bergues in B. Beaupère-Manokha, zastopniki,

– za belgijsko vlado C. Pochet, M. Jacobs in T. Materne, zastopniki, skupaj s F. Tulkensom, odvetnikom,

– za češko vlado M. Smolek, zastopnik,

– za nemško vlado J. Möller, B. Klein in N. Graf Vitzthum, zastopniki,

– za grško vlado T. Papadopoulou in L. Kotroni, zastopnici,

– za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Ree, zastopnici,

– za poljsko vlado J. Faldyga, M. Jarosz in M. Szpunar, zastopniki,

– za slovaško vlado B. Ricziová, zastopnica,

– za Evropsko komisijo J.-P. Keppenne in M. Wilderspin, zastopnika,

po opredelitvi generalnega pravobranilca

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 67 PDEU in 267 PDEU.

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh postopkov, ki sta bila uvedena zoper A. Melkija in S. Abdelija, ki imata alžirsko državljanstvo, in se nanašata na podaljšanje omejitve gibanja v prostorih, ki ne spadajo pod upravo za izvrševanje kazenskih sankcij.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V preambuli Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije, ki je priložen Lizbonski pogodbi (UL 2010, C 83, str. 290, v nadaljevanju: protokol št. 19) je navedeno:

„Visoke pogodbenice so se

ob ugotovitvi, da so bile določbe schengenskega pravnega reda, ki ga sestavljajo sporazumi o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki so jih podpisale nekatere države članice Evropske unije dne 14. junija 1985 in 19. junija 1990 v Schengnu, pa tudi z njimi povezani sporazumi in predpisi, sprejeti na njihovi podlagi, z Amsterdamsko pogodbo z dne 2. oktobra 1997 vključene v okvir Evropske unije,

v želji ohraniti schengenski pravni red, kot se je nadgrajeval od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe, in ta pravni red nadgrajevati, da bi prispeval k uresničevanju cilja nuditi državljanom Unije območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja,

[…]

dogovorile o naslednjih določbah, ki so priložene Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije."

4 Člen 2 tega protokola določa:

„Schengenski pravni red se uporablja v državah članicah iz člena 1 brez poseganja v člen 3 Akta o pristopu z dne 16. aprila 2003 ter člen 4 Akta o pristopu z dne 25. aprila 2005. Svet nadomesti izvršni odbor, ustanovljen s Schengenskimi sporazumi."

5 Del tega pravnega reda je med drugim Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 19), podpisana v Schengnu (Luksemburg) 19. junija 1990 (v nadaljevanju: KISS), katere člen 2 se nanaša na prehod notranjih meja.

6 Člen 2, od (1) do (3), KISS določa:

„1. Prehod notranjih meja je mogoč kjer koli brez osebne kontrole.

2. Kadar je to potrebno zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti, se lahko pogodbenica po posvetovanju z drugimi pogodbenicami odloči za določen čas izvajati nacionalno mejno kontrolo na notranjih mejah, ki mora biti primerna glede na razmere. Če je zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti potrebno takojšnje ukrepanje, zadevna pogodbenica sprejme potrebne ukrepe in o tem čim prej obvesti druge pogodbenice.

3. Odprava osebne kontrole na notranjih mejah ne vpliva na določbe člena 22 ali na izvajanje policijskih pooblastil pristojnih organov po nacionalni zakonodaji pogodbenice na celotnem ozemlju pogodbenice ali na zahteve, da je treba imeti in pokazati dovoljenja in listine, ki jih določa nacionalna zakonodaja pogodbenice."

7 Člen 2 KISS je bil s 13. oktobrom 2006 razveljavljen v skladu s členom 39(1) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah, UL L 105, str. 1).

8 Člen 2, točke od 9 do 11, te uredbe določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

9. ‚nadzor meje' pomeni dejavnost, ki se izvaja na meji v skladu z in za namene te uredbe zgolj kot odziv nameravanega ali dejanskega prehoda meje, ne glede na vse druge okoliščine, kot so mejna kontrola in varovanje meje;

10. ‚mejna kontrola' pomeni kontrolo, opravljeno na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ali izstop iz ozemlja držav članic;

11. ‚varovanje meje' pomeni varovanje meje med mejnimi prehodi in varovanje mejnih prehodov izven določenega delovnega časa, da se osebam prepreči izognitev mejni kontroli."

9 Člen 20 Uredbe št. 562/2006, naslovljen „Prehod notranjih meja", določa:

„Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo."

10 Člen 21 te uredbe, naslovljen „Kontrola znotraj ozemlja", določa:

„Odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na:

(a) izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, v kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola; to velja tudi za obmejna območja. V smislu prvega stavka se izvrševanje policijskih pooblastil zlasti ne more obravnavati kot enakovredno izvrševanju mejnih kontrol, kadar policijski ukrepi:

(i) nimajo cilja opravljanja nadzora meje;

(ii) temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu;

(iii) glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah;

(iv) pomenijo izvajanje naključnih kontrol;

[…]

(c) možnost države članice, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin;

[…]“

Nacionalno pravo

Ustava z dne 4. oktobra 1958

11 Ustava z dne 4. oktobra 1958, kakor je bila spremenjena z ustavnim zakonom št. 2008-724 z dne 23. julija 2008 o modernizaciji institucij Pete republike (JORF z dne 24. julija 2008, str. 11890, v nadaljevanju: ustava), v členu 61-1 določa:

„Če se v postopku pred sodiščem trdi, da zakonska določba krši pravice in svoboščine, zagotovljene z ustavo, lahko Conseil d'État ali Cour de cassation to vprašanje predloži Conseil constitutionnel, o tej predložitvi pa odločita v predpisanem roku.

Pogoji za uporabo tega člena se določijo z organskim zakonom."

12 Člen 62, drugi in tretji odstavek, ustave določa:

„Razveljavitev določbe, katere protiustavnost je bila ugotovljena na podlagi člena 61-1, začne učinkovati z dnem, ko je odločba Conseil constitutionnel objavljena, ali na poznejši dan, ki je določen s to odločbo. Conseil constitutionnel določi pogoje in omejitve, v okviru katerih se učinki te določbe lahko odpravijo.

Zoper odločbe Conseil constitutionnel ni pravnega sredstva. Javni organi in vsi upravni in sodni organi so jih dolžni spoštovati."

13 Člen 88-1 ustave določa:

„Republika sodeluje pri Evropski uniji, sestavljeni iz držav, ki so se svobodno odločile, da del svojih suverenih pravic izvršujejo skupno na podlagi Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, kot izhajata iz pogodbe, podpisane 13. decembra 2007 v Lizboni."

Uredba št. 58-1067

14 Z organskim zakonom št. 2009-1523 z dne 10. decembra 2009, ki se nanaša na uporabo člena 61-1 ustave (JORF z dne 11. decembra 2009, str. 21379), je bilo za naslovom II uredbe št. 58-1067 z dne 7. novembra 1958 o organskem zakonu o Conseil constitutionnel vneseno novo poglavje IIa „Prednostno vprašanje ustavnosti". V tem poglavju IIa je navedeno:

„Oddelek 1

Določbe, ki se uporabljajo v postopkih pred sodišči, ki spadajo v okvir pristojnosti Conseil d'État ali Cour de cassation

Člen 23-1

Pred sodišči, ki spadajo v okvir pristojnosti Conseil d'État ali Cour de cassation, mora biti ugovor, ki temelji na tem, da zakonska določba krši pravice in svoboščine, zagotovljene z ustavo, vložen z ločeno vlogo in mora biti obrazložen, sicer ni dopusten. Tak ugovor je lahko prvič vložen v pritožbenem postopku. Tak ugovor se ne obravnava po uradni dolžnosti.

[…]

Člen 23-2

Sodišče z obrazloženo odločbo nemudoma odloči, ali bo prednostno vprašanje ustavnosti posredovalo Conseil d'État ali Cour de cassation. Vprašanje se posreduje, če so izpolnjeni ti pogoji:

1. izpodbijana določba se uporablja v sporu ali postopku oziroma je podlaga za pregon;

2. ta določba še ni bila razglašena za skladno z ustavo v obrazložitvi ali izreku odločbe Conseil constitutionnel, razen v primeru spremenjenih okoliščin;

3. vprašanje je resno.

V vsakem primeru mora sodišče, kadar so mu v odločanje predloženi ugovori, s katerimi se izpodbija skladnost zakonske določbe s pravicami in svoboščinami, zagotovljenimi z ustavo, ali z mednarodnimi obveznostmi Francije, prednostno odločiti o posredovanju vprašanja ustavnosti Conseil d'Etat ali Cour de cassation.

Odločba o posredovanju vprašanja se skupaj z vlogami strank pošlje Conseil d'Etat ali Cour de cassation v osmih dneh od razglasitve. Zoper to odločbo ni pravnega sredstva. Zavrnitev posredovanja vprašanja se lahko izpodbija le ob vložitvi pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je bilo odločeno o sporu ali o delu spora.

Člen 23-3

Če se vprašanje posreduje, sodišče prekine postopek do prejema odločbe Conseil d'Etat ali Cour de cassation oziroma Conseil constitutionnel, če mu je bilo vprašanje predloženo v obravnavo. Pripravljalni postopek se ne ustavi in sodišče lahko sprejme potrebne začasne ukrepe in ukrepe zavarovanja.

Vendar se postopek ne prekine, če je osebi odvzeta prostost zaradi tega postopka ali če je predmet postopka prenehanje ukrepa odvzema prostosti.

Sodišče lahko tudi nadaljuje obravnavo zadeve, ne da bi počakalo na odločbo o prednostnem vprašanju ustavnosti, če zakon ali uredba določa, da je treba zadevo obravnavati v predpisanem roku ali po nujnem postopku. Če sodišče prve stopnje izda odločbo, ne da bi počakalo, in če je vložena pritožba zoper njegovo odločbo, pritožbeno

sodišče prekine postopek. Vendar lahko postopek nadaljuje, če je tudi samo dolžno zadevo obravnavati v predpisanem roku ali po nujnem postopku.

Poleg tega, če obstaja nevarnost, da bi prekinitev postopka povzročila nepopravljive in očitno pretirane posledice za pravice ene stranke, lahko sodišče, ki posreduje vprašanje, odloči o tistem, o čemer mora biti razsojeno nemudoma.

Če je bila vložena kasacijska pritožba, prvostopenjsko in pritožbeno sodišče pa sta odločila v zadevi, ne da bi počakala na odločbo Conseil d'État ali Cour de cassation oziroma Conseil constitutionnel, če mu je bilo vprašanje predloženo v obravnavo, se postopek sprejetja odločbe na podlagi kasacijske pritožbe prekine, dokler ni odločeno o prednostnem vprašanju ustavnosti. Drugače velja, če je zadevni osebi odvzeta prostost zaradi postopka in zakon določa, da Cour de cassation zadevo obravnava v predpisanem roku.

Oddelek 2

Določbe, ki se uporabljajo v postopkih pred Conseil d'État in Cour de cassation

Člen 23-4

V roku treh mesecev od prejema odločbe o posredovanju iz člena 23-2 ali zadnjega odstavka člena 23-1 Conseil d'État ali Cour de cassation sprejme odločbo o tem, ali bo prednostno vprašanje ustavnosti predloženo Conseil constitutionnel. Vprašanje se predloži, če so izpolnjeni pogoji iz točk 1 in 2 člena 23-2, vprašanje pa je novo ali resno.

Člen 23-5

Ugovor, da zakonska določba krši pravice in svoboščine, zagotovljene z ustavo, je lahko vložen, čeprav prvič ob kasacijski pritožbi, v postopku pred Conseil d'État ali Cour de cassation. Ugovor mora biti vložen z ločeno vlogo in mora biti obrazložen, sicer ni dopusten. Tak ugovor se ne obravnava po uradni dolžnosti.

V vsakem primeru mora Conseil d'Etat ali Cour de cassation, kadar so mu v odločanje predloženi ugovori, s katerimi se izpodbija skladnost zakonske določbe s pravicami in svoboščinami, zagotovljenimi z ustavo, ali z mednarodnimi obveznostmi Francije, prednostno odločiti o predložitvi vprašanja ustavnosti Conseil constitutionnel.

Conseil d'Etat ali Cour de cassation sprejme odločbo v roku treh mesecev od vložitve ugovora. Prednostno vprašanje ustavnosti se predloži Conseil constitutionnel, če so izpolnjeni pogoji iz točk 1 in 2 člena 23-2, vprašanje pa je novo ali resno.

Če se vprašanje predloži Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat ali Cour de cassation prekine postopek do sprejetja odločbe. Drugače velja, če je zadevni osebi odvzeta prostost zaradi postopka in zakon določa, da Cour de cassation zadevo obravnava v predpisanem roku. Če mora Conseil d'Etat ali Cour de cassation zadevo obravnavati po nujnem postopku, postopka ni treba prekiniti.

[…]

Člen 23-7

Obrazloženo odločbo, s katero Conseil d'Etat ali Cour de cassation predloži vprašanje Conseil constitutionnel, se pošlje Conseil constitutionnel skupaj z vlogami strank. Conseil constitutionnel prejme kopijo obrazložene odločbe, s katero Conseil d'Etat ali Cour de cassation odloči, da mu prednostnega vprašanja ustavnosti ne bo predložilo. Če Conseil d'Etat ali Cour de cassation ne sprejme odločbe v roku iz členov 23-4 in 23-5, se vprašanje posreduje Conseil constitutionnel.

[…]

Oddelek 3

Določbe, ki se uporabljajo v postopkih pred Conseil constitutionnel

[…]

Člen 23-10

Conseil constitutionnel sprejme odločbo v roku treh mesecev od prejetja vprašanja. Strankam je omogočeno, da predstavijo stališča v kontradiktornem postopku. Obravnava je javna, razen v izjemnih primerih, ki so določeni s poslovnikom Conseil constitutionnel.

[…]"

Zakonik o kazenskem postopku

15 Člen 78-2 zakonika o kazenskem postopku, v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, določa:

„Kriminalistični inšpektorji ter po njihovih navodilih in pod njihovo odgovornostjo kriminalisti in njihovi pomočniki, navedeni v členih 20 in 21-1, lahko pozovejo vsako osebo, da se s katerim koli sredstvom identificira, če obstaja eden ali več utemeljenih razlogov za sum:

– da je ta oseba storila ali poskušala storiti prekršek ali kaznivo dejanje;

– da se ta oseba pripravlja na storitev kaznivega dejanja;

– da bi ta oseba lahko sporočila informacije, ki bi bile koristne v okviru preiskave kaznivega dejanja;

– ali da je sodni organ zoper to osebo izdal nalog za preiskavo.

Na pisno zahtevo državnega tožilca se zaradi preiskave in pregona prekrška ali kaznivega dejanja, ki ga navede, lahko opravi kontrola identitete pod enakimi pogoji in na kraju ter v obdobju, ki jih določi ta državni tožilec. Če se ob kontroli identitete ugotovi obstoj prekrškov ali kaznivih dejanj, ki niso zajeti v zahtevi državnega tožilca, to ne povzroči ničnosti s tem povezanih postopkov.

Ne glede na vedenje osebe se lahko kontrola identitete opravi v skladu s pogoji iz prvega odstavka tudi zato, da se prepreči kršitev javnega reda, zlasti v zvezi z varnostjo ljudi in premoženja.

Na območju med kopensko mejo Francije z državami podpisnicami konvencije, podpisane 19. junija 1990 v Schengnu, in črto, ki poteka 20 km od te meje, kot tudi na območjih, dostopnih javnosti, v pristaniščih, na letališčih ter železniških in avtobusnih postajah, odprtih za mednarodni promet in določenih z odlokom, je mogoče zaradi preverjanja spoštovanja obveznosti v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov ugotavljati tudi identiteto vsake osebe na način, določen v prvem odstavku. Če gre za kontrolo na mednarodnem vlaku, se lahko opravi na delu poti med mejo in prvo postajo po 20 km od meje. Vendar se lahko na mednarodnih železniških progah, ki so posebne z vidika prometnih povezav, kontrola opravi tudi med to postajo in postajo, ki od te ni oddaljena več kot 50 km. Te proge in te postaje so določene z ministrskim odlokom. Če obstaja avtocestna povezava, ki se začne na območju iz prvega stavka tega odstavka, prva cestninska postaja pa je oddaljena več kot 20 km, se lahko kontrola poleg tega opravi do te prve cestninske postaje, in sicer na postajališčih ter na tej cestninski postaji in postajališčih zraven nje. Cestninske postaje, na katere se nanaša ta določba, so določene z odlokom. Če se ob kontroli identitete ugotovi obstoj prekrškov ali kaznivih dejanj, ki se ne nanašajo na nespoštovanje zgoraj navedenih obveznosti, to ne povzroči ničnosti s tem povezanih postopkov.

[…]“

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

16 Glede A. Melkija in S. Abdelija, alžirska državljana, ki sta nezakonito prebivala v Franciji, je bila na podlagi člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, opravljena policijska kontrola na območju med kopensko mejo Francije z Belgijo in črto, ki poteka 20 km od te meje. Zoper vsakega od njiju je bila 23. marca 2010 izdana odločba prefekta o prisilni odstranitvi in odločba o omejitvi gibanja.

17 A. Melki in S. Abdeli sta pri juge des libertés et de la détention (sodišče, pristojno za odreditev pripora), ki mu je prefekt predložil predlog za podaljšanje te omejitve gibanja, izpodbijala zakonitost kontrole, ki je bila opravljena glede njiju, in se sklicevala na neustavnost člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, ker naj bi ta določba kršila pravice in svoboščine, ki jih zagotavlja ustava.

18 Juge des libertés et de la détention je s sklepoma z dne 25. marca 2010 odredil, da se Cour de cassation posreduje vprašanje, ali se s členom 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku kršijo pravice in svoboščine, ki jih zagotavlja ustava, in da se omejitev gibanja A. Melkija in S. Abdelija podaljša za petnajst dni.

19 Predložitveno sodišče je navedlo, da A. Melki in S. Abdeli zatrjujeta, da člen 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku ni skladen z ustavo, saj imajo obveznosti Francoske republike, ki izhajajo iz Lizbonske pogodbe, glede na člen 88-1 ustave ustavnopravno moč, in da je navedena določba zakonika o kazenskem postopku, ker dovoljuje kontrole na mejah z drugimi državami članicami, v nasprotju z načelom

prostega gibanja oseb, določenim v členu 67(2) PDEU, po katerem Evropska unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb.

20 Predložitveno sodišče meni, prvič, da se postavljeno vprašanje nanaša na skladnost člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku tako s pravom Unije kot tudi z ustavo.

21 Drugič, Cour de cassation na podlagi členov 23-2 in 23-5 uredbe št. 58-1067 in člena 62 ustave sklepa, da prvostopenjska in pritožbena sodišča in tudi samo Cour de cassation zaradi organskega zakona št. 2009-1523, s katerim so bili navedeni člani vključeni v uredbo št. 58-1067, nimajo možnosti, da bi Sodišču Evropske unije postavila vprašanje za predhodno odločanje, če je prednostno vprašanje ustavnosti predloženo Conseil constitutionnel.

22 Ker je Cour de cassation menilo, da je predložitev prednostnega vprašanja ustavnosti Conseil constitutionnel odvisna od razlage prava Unije, je v obeh obravnavanih zadevah prekinilo postopek in Sodišču predložilo ti vprašanji:

„1. Ali člen 267 [PDEU] nasprotuje zakonodaji, kot je ta, ki izhaja iz členov 23-2, drugi odstavek, in 23-5, drugi odstavek, uredbe št. 58-1067 z dne 7. novembra 1958, ki sta bila dodana z organskim zakonom št. 2009-1523 z dne 10. decembra 2009,

v skladu s katerima morajo sodišča prednostno odločiti o predložitvi vprašanja ustavnosti, ki jim je postavljeno, Conseil constitutionnel, če gre pri tem vprašanju za to, da naj bi bil neki predpis nacionalnega prava protiustaven zato, ker naj bi bile njegove določbe v nasprotju s pravom Unije?

2. Ali člen 67 [PDEU] nasprotuje zakonodaji, kot je ta, ki izhaja iz člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, ki določa, da je mogoče ‚na območju med kopensko mejo Francije z državami podpisnicami konvencije, podpisane 19. junija 1990 v Schengnu, in črto, ki poteka 20 km od te meje, kot tudi na območjih, dostopnih javnosti, v pristaniščih, na letališčih ter železniških in avtobusnih postajah, odprtih za mednarodni promet in določenih z odlokom, […] zaradi preverjanja spoštovanja obveznosti v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov ugotavljati tudi identiteto vsake osebe na način, določen v prvem odstavku. Če gre za kontrolo na mednarodnem vlaku, se lahko opravi na delu poti med mejo in prvo postajo po 20 km od meje. Vendar se lahko na mednarodnih železniških progah, ki so posebne z vidika prometnih povezav, kontrola opravi tudi med to postajo in postajo, ki od te ni oddaljena več kot 50 km. Te proge in te postaje so določene z ministrskim odlokom. Če obstaja avtocestna povezava, ki se začne na območju iz prvega stavka tega odstavka, prva cestninska postaja pa je oddaljena več kot 20 km, se lahko kontrola poleg tega opravi do te prve cestninske postaje, in sicer na postajališčih ter na tej cestninski postaji in postajališčih zraven nje. Cestninske postaje, na katere se nanaša ta določba, so določene z odlokom.‘?“

23 S sklepom predsednika Sodišča z dne 20. aprila 2010 sta bili zadevi C-188/10 in C-189/10 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo skupne sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

24 Francoska vlada se sklicuje na nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

25 Glede prvega vprašanja francoska vlada meni, da je povsem hipotetično. Temeljilo naj bi namreč na predpostavki, da lahko Conseil constitutionnel ob preizkusu skladnosti zakona z ustavo pride v položaj, v katerem mora preizkusiti skladnost tega zakona s pravom Unije. Vendar v skladu s sodno prakso Conseil constitutionnel to v okviru ocene ustavnosti ni pristojno za presojo skladnosti zakona s pravom Unije, temveč je to v pristojnosti splošnih in upravnih sodišč. Iz tega naj bi bilo razvidno, da na podlagi nacionalnega prava Conseil d'État in Cour de cassation nista zavezani, da Conseil constitutionnel predložita vprašanja o skladnosti nacionalnih določb s pravom Unije, saj se ta vprašanja ne navezujejo na oceno ustavnosti.

26 V zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje francoska vlada meni, da bi bil odgovor nanj nekoristen. Od 9. aprila 2010 naj namreč A. Melki in S. Abdeli ne bi bila več predmet nobenega ukrepa odvzema prostosti in od tega dne naj bi prenehali učinki dveh sklepov, ki jih je izdal juge des libertés et de la détention. Vprašanje skladnosti člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku s členom 67 PDEU naj tudi ne bi bilo upoštevno v okviru edinega postopka, ki še poteka pred Cour de

cassation, saj naj bi Conseil constitutionnel v odločbi št. 2010-605 DC z dne 12. maja 2010 opozorilo na svoje mnenje, da v okviru ocene ustavnosti zakona ni pristojno za preizkus skladnosti tega zakona s pravom Unije.

27 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej zlasti sodbe z dne 22. decembra 2008 v zadevi Regie Networks, C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točka 46; z dne 8. septembra 2009 v zadevi Budejovicky Budvar, C-478/07, ZOdl., str. I-7721, točka 63, in z dne 20. maja 2010 v zadevi Zanotti, C-56/09, ZOdl., str. I-4517, točka 15).

28 V obravnavanem primeru pa se zastavljeni vprašanji nanašata na razlago členov 67 PDEU in 267 PDEU. Iz obrazložitve predložitvenih odločb ni razvidno, ali so prenehali učinki sklepov, ki ju je zoper A. Melkija in S. Abdelija izdal juge des libertés et de la détention. Poleg tega ni očitno, da je razlaga, ki jo je podalo Cour de cassation v zvezi z mehanizmom prednostnega vprašanja ustavnosti, glede na nacionalne določbe nedvomno izključena.

29 Zato domneva upoštevnosti, ki velja za oba predloga za sprejetje predhodne odločbe, s trditvami francoske vlade ni izpodbita.

30 V teh okoliščinah je treba predloga za sprejetje predhodne odločbe v teh zadevah šteti za dopustna.

Prvo vprašanje

31 S tem vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 267 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je določen vmesni postopek ocene ustavnosti nacionalnih zakonov, v skladu s katerim morajo sodišča te države članice prednostno odločiti o predložitvi vprašanja skladnosti določbe nacionalnega prava z ustavo nacionalnemu sodišču, ki je pristojno za oceno ustavnosti zakonov, če se hkrati zastavlja vprašanje, ali je ta določba v skladu s pravom Unije.

Stališča, predložena Sodišču

32 A. Melki in S. Abdeli menita, da je nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari v skladu s pravom Unije, če Conseil constitutionnel preuči pravo Unije in ob dvomu glede razlage tega prava predloži vprašanje za predhodno odločanje Sodišču s predlogom, naj se za izdajo predhodne odločbe uporabi hitri postopek na podlagi člena 104a, prvi odstavek, Poslovnika Sodišča.

33 Francoska vlada meni, da pravo Unije ne nasprotuje zadevni nacionalni zakonodaji, saj ta ne spreminja niti ne izpodbija vloge in pristojnosti nacionalnega sodišča glede uporabe prava Unije. V podporo tej trditvi v bistvu navaja enako razlago navedene zakonodaje, kot sta jo po tem, ko je bila predložitvena odločba Cour de cassation poslana Sodišču, podali Conseil constitutionnel v odločbi št. 2010-605 DC z dne 12. maja 2010 in Conseil d'État v odločbi št. 312305 z dne 14. maja 2010.

34 V skladu s to razlago je izključeno, da bi bilo prednostno vprašanje ustavnosti namenjeno predložitvi vprašanja skladnosti zakona s pravom Unije Conseil constitutionnel. Ni v njegovi pristojnosti, temveč v pristojnosti splošnih in upravnih sodišč, da preverijo skladnost zakona s pravom Unije, da sama in na podlagi lastne presoje uporabijo pravo Unije in da – hkrati ali pa po predložitvi prednostnega vprašanja ustavnosti – predložijo Sodišču vprašanja za predhodno odločanje.

35 V zvezi s tem francoska vlada zlasti navaja, da lahko na podlagi nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari nacionalno sodišče bodisi pod določenimi pogoji meritorno razsodi, ne da bi počakalo na odločbo Cour de cassation, Conseil d'État ali Conseil constitutionnel glede prednostnega vprašanja ustavnosti, bodisi sprejme potrebne začasne ukrepe in ukrepe zavarovanja, da zagotovi takojšnje varstvo pravic, ki jih ima posameznik na podlagi prava Unije.

36 Francoska in belgijska vlada navajata, da je namen postopka v zvezi s prednostnim vprašanjem ustavnosti zagotovitev, da bo strankina zahteva za preizkus ustavnosti nacionalne določbe dejansko obravnavana, ne da bi bila predložitev zadeve Conseil constitutionnel lahko izključena zaradi neskladnosti zadevne določbe s pravom Unije. Poleg tega naj bi imela predložitev vprašanja Conseil constitutionnel to prednost, da lahko Conseil constitutionnel razveljavi zakon, ki ni skladen z ustavo, in ta razveljavitev ima tako učinek *erga omnes*. Nasprotno pa so učinki sodbe splošnega ali upravnega sodišča, s katero je ugotovljeno, da določba nacionalnega prava ni v skladu s pravom Unije, omejeni na konkreten spor, o katerem je razsodilo to sodišče.

37 Češka vlada predlaga, naj se na vprašanje odgovori, da je v skladu z načelom primarnosti prava Unije nacionalno sodišče dolžno zagotoviti polni učinek prava Unije tako, da preizkusi skladnost nacionalnega prava s pravom Unije in da ne uporabi določb nacionalnega prava, ki so z njim v nasprotju, pri čemer ni dolžno najprej predložiti vprašanja nacionalnemu ustavnemu sodišču ali drugemu nacionalnemu sodišču. Po

mnenju nemške vlade izvajanje pristojnosti za predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, ki je podeljena vsem nacionalnim sodiščem na podlagi člena 267 PDEU, ne sme biti ovirano z določbo nacionalnega prava, po kateri je odločba drugega nacionalnega sodišča pogoj za predložitev zadeve Sodišču, da to poda razlago prava Unije. Poljska vlada meni, da člen 267 PDEU ne nasprotuje zakonodaji, kot je ta, na katero se nanaša prvo zastavljeno vprašanje, ker postopek, ki je v njej določen, ne krši bistva pravic in obveznosti nacionalnih sodišč, ki izhajajo iz navedenega člena.

38 Komisija meni, da pravo Unije – in še posebej načelo primarnosti prava Unije in člen 267 PDEU – nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta, ki je opisana v predložitvenih odločbah, če se lahko posameznik na podlagi vsakega izpodbijanja skladnosti zakonske določbe s pravom Unije sklicuje na to, da ta zakonska določba krši ustavo. V tem primeru naj bi bila namreč dolžnost zagotoviti spoštovanje prava Unije implicitno, vendar nujno prenesena od prvostopenjskih in pritožbenih sodišč na Conseil constitutionnel. Tako naj bi mehanizem prednostnega vprašanja ustavnosti vodil v tak položaj, kot je bil tisti, za katerega je Sodišče s sodbo z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629) presodilo, da je v nasprotju s pravom Unije. To, da lahko ustavno sodišče samo predloži Sodišču vprašanja za predhodno odločanje, naj ne bi odpravilo nepravilnosti takega položaja.

39 Če pa se, nasprotno, posameznik na podlagi izpodbijanja skladnosti zakonske določbe s pravom Unije ne more *ipso facto* sklicevati na izpodbijanje skladnosti te zakonske določbe z ustavo, tako da prvostopenjska in pritožbena sodišča ostanejo pristojna za uporabo prava Unije, potem pravo Unije ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta, na katero se nanaša prvo zastavljeno vprašanje, če je izpolnjenih več pogojev. Po mnenju Komisije mora nacionalno sodišče ostati svobodno, da predloži Sodišču v predhodno odločanje vsako vprašanje, ki se mu zdi potrebno, in hkrati sprejme ukrepe, potrebne za zagotovitev začasnega pravnega varstva pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije. Potrebno naj bi bilo tudi, da vmesni postopek ocene ustavnosti ne povzroči predolge prekinitve postopka v glavni stvari in da po tem vmesnem postopku

in neodvisno od njegovega rezultata nacionalno sodišče ohrani popolno svobodo pri presoji skladnosti nacionalne zakonske določbe s pravom Unije, pri odločitvi, da je ne uporabi, če presodi, da je v nasprotju s pravom Unije, in pri odločitvi, da predloži vprašanja Sodišču v predhodno odločanje, če meni, da je to potrebno.

Odgovor Sodišča

40 Na podlagi člena 267 PDEU je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage Pogodb in aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije in glede veljavnosti teh aktov. Ta člen v drugem odstavku določa, da nacionalno sodišče lahko predloži tako vprašanje v odločanje Sodišču, če meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočala izreči sodbo, in v tretjem odstavku, da je to dolžno storiti, če zoper njegove odločitve po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva.

41 Iz tega sledi, prvič, da čeprav je v nekaterih okoliščinah lahko bolje, da so vprašanja, ki se nanašajo le na nacionalno pravo, razrešena ob predložitvi predloga Sodišču (glej sodbo z dne 10. marca 1981 v združenih zadevah Irish Creamery Milk Suppliers Association in drugi, 36/80 in 71/80, Recueil, str. 735, točka 6) imajo nacionalna sodišča najširšo diskrecijsko pravico glede predložitve vprašanja Sodišču, če ugotovijo, da se v zadevi, o kateri odločajo, pokažejo vprašanja glede razlage ali presoje veljavnosti določb prava Unije, glede katerih morajo odločiti (glej zlasti sodbe z dne 16. januarja 1974 v zadevi Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, str. 33, točka 3; z dne 27. junija 1991 v zadevi Mecanarte, C-348/89, Recueil, str. I-3277, točka 44, in z dne 16. decembra 2008 v zadevi Cartesio, C-210/06, ZOdl., str. I-9641, točka 88).

42 Na podlagi navedenega je Sodišče presodilo, da sodišču le zaradi obstoja nacionalnega pravnega pravila, ki zavezuje sodišča, ki ne razsojajo na zadnji stopnji, da upoštevajo pravno presojo, ki jo je podalo sodišče višje stopnje, ne more biti odvzeta

v členu 267 PDEU določena pristojnost za predložitev vprašanja glede razlage prava Unije Sodišču (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Rheinmühlen-Düsseldorf, točki 4 in 5, in Cartesio, točka 94). Sodišče, ki ne odloča na zadnji stopnji, mora biti, zlasti če meni, da bi lahko na podlagi pravne presoje, opravljene na višji stopnji, izdalo sodbo, ki bi bila v nasprotju s pravom Unije, svobodno, da Sodišču predloži vprašanja, o katerih dvomi (sodba z dne 9. marca 2010 v zadevi ERG in drugi, C-378/08, ZOdl., str. I-1919, točka 32).

43 Drugič, Sodišče je že razsodilo, da ima nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb, pri čemer lahko po potrebi odloči, da ne bo uporabilo neskladne določbe nacionalne zakonodaje, tudi naknadne, ne da bi mu bilo treba zahtevati ali čakati predhodno odpravo te določbe po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Simmenthal, točki 21 in 24; sodbe z dne 20. marca 2003 v zadevi Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, str. I-2741, točka 73; z dne 3. maja 2005 v združenih zadevah Berlusconi in drugi, C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točka 72, in z dne 19. novembra 2009 v zadevi Filipiak, C-314/08, ZOdl., str. I-11049, točka 81).

44 Vsaka določba nacionalnega pravnega reda in vsaka zakonodajna, upravna ali sodna praksa, katere učinek bi bil zmanjšanje učinkovitosti prava Unije s tem, da bi se sodišču, pristojnemu za uporabo tega prava, odrekla možnost, da ob tej uporabi stori vse potrebno, da se ne uporabijo nacionalne zakonske določbe, ki morebiti ovirajo polni učinek predpisov Skupnosti, bi bila namreč neskladna z zahtevami, ki so bistvo prava Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Simmenthal, točka 22, in sodbo z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi, C-213/89, Recueil, str. I-2433, točka 20). Tako bi bilo, če bi bila ob neskladju med določbo prava Unije in nacionalnim zakonom pristojnost za razrešitev tega vprašanja dodeljena drugemu organu z lastno diskrecijsko pravico, ne pa sodišču, ki mora zagotoviti uporabo prava Unije, tudi če bi bila ovira za polno učinkovitost tega prava, ki s tem nastane, le začasna (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Simmenthal, točka 23).

45 Nazadnje, Sodišče je presodilo, da s tem, da je treba na podlagi ugotovitve, da nacionalno pravno pravilo ni v skladu z ustavo, obvezno sprožiti postopek pred ustavnim sodiščem, nacionalnemu sodišču, ki razsoja v sporu, ki se nanaša na pravo Unije, in ki meni, da nacionalna določba ni v nasprotju le s pravom Unije, temveč tudi z ustavo, ni odvzeta pristojnost niti ni oproščeno dolžnosti, ki sta določeni v členu 267 PDEU, da Sodišču predloži vprašanja glede razlage ali veljavnosti prava Unije. Učinkovitost prava Unije bi bila namreč ogrožena, če bi obstoj obvezne sprožitve postopka pred ustavnim sodiščem lahko nacionalnemu sodišču, ki razsoja v sporu, ki se nanaša na pravo Unije, onemogočil izvajanje v členu 267 PDEU določene pristojnosti, da Sodišču predloži vprašanja, ki se nanašajo na razlago ali veljavnost prava Unije, da bi to lahko presodilo, ali je nacionalno pravilo v skladu s pravom Unije ali ne (glej zgoraj navedeno sodbo Mecanarte, točke 39, 45 in 46).

46 V zvezi s posledicami zgoraj navedene sodne prakse glede nacionalnih določb, kot so te, na katere se nanaša prvo zastavljeno vprašanje, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da v skladu s temi določbami Conseil constitutionnel ob preizkusu vprašanja ustavnosti, ki temelji na neskladnosti zadevnega zakona s pravom Unije, presoja tudi skladnost tega zakona s pravom Unije. V tem primeru naj prvostopenjsko oziroma pritožbeno sodišče, ki predloži vprašanje ustavnosti, pred to predložitvijo ne bi moglo niti presojati skladnosti zadevnega zakona s pravom Unije niti predložiti Sodišču v predhodno odločanje vprašanja, ki je v zvezi z navedenim zakonom. Poleg tega, če bi Conseil constitutionnel presodilo, da je zadevni zakon v skladu s pravom Unije, navedeno prvostopenjsko oziroma pritožbeno sodišče ne bi moglo niti po tem, ko Conseil constitutionnel sprejme odločbo, ki jo morajo spoštovati vsi sodni organi, predložiti Sodišču vprašanja v predhodno odločanje. Tako bi bilo tudi, če bi bil ugovor glede neustavnosti zakonske določbe vložen v postopku pred Conseil d'État ali Cour de cassation.

47 V skladu s to razlago nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari splošnim in upravnim nacionalnim sodiščem onemogoči – tako pred predložitvijo vprašanja ustavnosti kot v ustreznih okoliščinah primera tudi po tem, ko Conseil constitutionnel sprejme odločbo v zvezi s tem vprašanjem – izvršitev njihove pristojnosti ali

izpolnitev njihove dolžnosti iz člena 267 PDEU, da predložijo Sodišču vprašanja v predhodno odločanje. Treba je ugotoviti, da je iz načel iz sodne prakse, ki so predstavljena v točkah od 41 do 45 te sodbe, razvidno, da člen 267 PDEU nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta, ki je opisana v predložitvenih odločbah.

48 Vendar pa sta francoska in belgijska vlada – kot je razvidno iz točk od 33 do 36 te sodbe – predstavili drugačno razlago francoske zakonodaje, na katero se nanaša prvo zastavljeno vprašanje, pri čemer sta se oprli med drugim na odločbo Conseil constitutionnel št. 2010-605 DC z dne 12. maja 2010 in na odločbo Conseil d'État št. 312305 z dne 14. maja 2010, ki sta bili sprejeti po tem, ko sta bili predložitveni odločbi Cour de cassation poslani Sodišču.

49 V zvezi s tem je treba spomniti, da je naloga predložitvenega sodišča, da v zadevah, ki ju obravnava, presodi, katera razlaga nacionalnega prava je pravilna.

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso je naloga nacionalnega sodišča, da določbo nacionalnega prava, ki jo mora uporabiti, razlaga tako, da je čim bolj v skladu z zahtevami prava Unije (sodbe z dne 26. septembra 2000 v zadevi Engelbrecht, C-262/97, Recueil, str. I-7321, točka 39; z dne 27. oktobra 2009 v zadevi ČEZ, C-115/08, ZOdl., str. I-10265, točka 138, in z dne 13. aprila 2010 v zadevi Wall, C-91/08, ZOdl., str. I-2815, točka 70). Ob upoštevanju zgoraj navedenih odločb Conseil constitutionnel in Conseil d'État takšne razlage nacionalnih določb, s katerimi je bil uveden mehanizem ocene ustavnosti iz postopka v glavni stvari, ni mogoče izključiti.

51 Proučitev vprašanja, ali je mogoča takšna razlaga mehanizma prednostnega vprašanja ustavnosti, ki je v skladu z zahtevami prava Unije, ne more povzročiti dvomov o bistvenih značilnosti v členu 267 PDEU določenega sistema sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, kot so razvidne iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 41 do 45 te sodbe.

52 V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč delovanje navedenega sistema sodelovanja – da bi se zagotovila primarnost prava Unije – odvisno od tega, da lahko nacionalno sodišče svobodno, in kadar koli se mu to zdi primerno, celo po končanem vmesnem postopku ocene ustavnosti, predloži Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se mu zdi potrebno.

53 V delu, v katerem nacionalno pravo določa obveznost sprožitve vmesnega postopka ocene ustavnosti, ki bi nacionalnemu sodišču preprečila, da nemudoma zavrne uporabo nacionalne določbe, za katero meni, da je v nasprotju s pravom Unije, je za delovanje v členu 267 PDEU določenega sistema vseeno potrebno, da lahko navedeno sodišče svobodno sprejme vsak ukrep, ki je potreben za zagotovitev začasnega pravnega varstva pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije, in da po takšnem vmesnem postopku ne uporabi navedene nacionalne zakonske določbe, če meni, da je v nasprotju s pravom Unije.

54 Poleg tega je treba poudariti, da to, da je vmesni postopek ocene ustavnosti nacionalnega zakona, katerega vsebina je le prenos kogentnih določb direktive Unije, prednosten, ne more vplivati na pristojnost, ki jo ima le Sodišče, da ugotovi neveljavnost akta Unije – in zlasti direktive – saj je namen te pristojnosti, da se z zagotovitvijo enotne uporabe prava Unije zagotovi pravna varnost (glej v tem smislu sodbe z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost, 314/85, Recueil, str. 4199, točke od 15 do 20; z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 27, in z dne 18. julija 2007 v zadevi Lucchini, C-119/05, ZOdl., str. I-6199, točka 53).

55 Če bi namreč to, da je vmesni postopek ocene ustavnosti prednosten, vodilo do razveljavitve nacionalnega zakona, s katerim so le prenesene kogentne določbe direktive Unije, ker je ta zakon v nasprotju z nacionalno ustavo, bi bila Sodišču v praksi odvzeta možnost, da na podlagi predloga nacionalnega prvostopenjskega oziroma pritožbenega sodišča zadevne države članice opravi nadzor nad veljavnostjo navedene direktive na podlagi istih razlogov, ki se nanašajo na zahteve primarnega prava in med drugim pravic, ki so priznane z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, za katero člen 6 PEU določa, da ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

56 Preden se lahko opravi vmesna ocena ustavnosti nacionalnega zakona, katerega vsebina je le prenos kogentnih določb direktive Unije, na podlagi istih razlogov, s katerimi se izpodbija veljavnost direktive, so nacionalna sodišča, zoper odločitev katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, načeloma dolžna na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU Sodišču predložiti vprašanje o veljavnosti te direktive in nato upoštevati to, kar izhaja iz sodbe, ki jo izda Sodišče v postopku predhodnega odločanja, razen če ni sodišče, ki je sprožilo vmesni postopek ocene ustavnosti, že samo predložilo tega vprašanja Sodišču na podlagi drugega odstavka tega člena. Glede na nacionalni zakon, s katerim je prenesena takšna vsebina, je namreč vprašanje veljavnosti direktive glede na obveznost njenega prenosa predhodno. Poleg tega določitev strogih rokov za preizkus s strani nacionalnih sodišč ne more preprečiti predložitve vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanaša na veljavnost zadevne direktive.

57 Na prvo vprašanje za predhodno odločanje je treba zato odgovoriti, da člen 267 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je določen vmesni postopek ocene ustavnosti nacionalnih zakonov, če je zato, ker je ta postopek prednosten, drugim nacionalnim sodiščem – tako pred predložitvijo vprašanja ustavnosti nacionalnemu sodišču, ki je pristojno za oceno ustavnosti zakonov, kot v ustreznih okoliščinah primera tudi po tem, ko to sodišče izda odločbo o tem vprašanju – onemogočeno izvajanje njihove pristojnosti ali izpolnitev njihove dolžnosti, da predložijo Sodišču vprašanja

v predhodno odločanje. Člen 267 PDEU pa ne nasprotuje takšni zakonodaji, če lahko druga nacionalna sodišča svobodno:

– kadar koli se jim zdi primerno, celo po vmesnem postopku ocene ustavnosti, predložijo Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se jim zdi potrebno,

– sprejmejo vsak ukrep, ki je potreben za zagotovitev začasnega pravnega varstva pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije, in

– po takem vmesnem postopku ne uporabijo nacionalne določbe, o kateri menijo, da je v nasprotju s pravom Unije.

Naloga predložitvenega sodišča je, da preveri, ali je mogoče nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari razlagati v skladu s temi zahtevami prava Unije.

Drugo vprašanje

58 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 67 PDEU nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere je organom policije dovoljeno kontrolirati identiteto vsake osebe na območju 20 kilometrov od kopenske meje med

državo članico in državami podpisnicami KISS zaradi preverjanja, ali te osebe spoštujejo obveznost v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov.

Stališča, predložena Sodišču

59 A. Melki in S. Abdeli menita, da člena 67 PDEU in 77 PDEU določata popolno odpravo kontrole na notranjih mejah in da je zato z Lizbonsko pogodbo določeno, da je prosto gibanje oseb absolutno, ne glede na njihovo državljanstvo. Zato naj bi ta svoboda gibanja nasprotovala taki omejitvi, kot je ta, ki je določena v členu 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, na podlagi katerega naj bi bilo nacionalnim organom dovoljeno sistematično kontrolirati identiteto na mejnih območjih. Poleg tega predlagata, da se ugotovi neveljavnost člena 21 Uredbe št. 562/2006, ker ne spoštuje absolutnosti prostega gibanja, kot je določena v členih 67 PDEU in 77 PDEU.

60 Francoska vlada navaja, da so nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari upravičene z nujnostjo boja proti posebni vrsti kriminalitete na prehodnih in obmejnih območjih, ki predstavlja posebno nevarnost. Kontrola identitete, ki se opravlja na podlagi člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, naj bi bila v celoti v skladu s členom 21(a) Uredbe št. 562/2006. Njen namen naj bi bil, da se preveri identiteta osebe bodisi zato, da se prepreči storitev kaznivih dejanj ali kršitve javnega reda, bodisi zato, da se najde storilce kaznivega dejanja. Ta kontrola identitete naj bi se opravljala tudi na podlagi splošnih informacij in na podlagi izkušenj policije, ki naj bi dokazovale, da je kontrola identitete na teh območjih zelo koristna. Opravljala naj bi se na podlagi policijskih informacij, zbranih v okviru predhodnih kriminalističnih preiskav, in informacij, pridobljenih v okviru sodelovanja med policijami različnih držav članic, in glede na te informacije naj bi se določila kraj in čas kontrole identitete. Ta kontrola identitete naj ne bi bila niti stalna niti sistematična. Nasprotno, opravljala naj bi se nepričakovano.

61 Nemška, grška, nizozemska in slovaška vlada tudi predlagajo, naj se na drugo vprašanje odgovori nikalno, pri čemer poudarjajo, da tudi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ostaja možnost opravljanja nesistematičnih policijskih kontrol na obmejnih območjih ob upoštevanju pogojev, ki jih določa člen 21 Uredbe št. 562/2006. Med drugim navajajo, da se kontrole identitete na teh območjih, ki jo določa nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, razlikujejo od mejnih kontrol v smislu člena 20 Uredbe št. 562/2006 glede na cilj, vsebino, način opravljanja in glede na posledice. Navedene kontrole naj bi lahko bile dovoljene na podlagi člena 21(a) in (c) te uredbe.

62 Češka vlada in Komisija pa menita, da člena 20 in 21 Uredbe št. 562/2006 nasprotujeta taki nacionalni zakonodaji, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari. Kontrole, ki jih določa, naj bi bile prikrit nadzor meje, ki ne more biti dovoljen na podlagi člena 21 Uredbe št. 562/2006, ker naj bi bil dovoljen le na mejnih območjih in naj bi bil odvisen od tega, da je kontrolirana oseba na enem od teh območij.

Odgovor sodišča

63 Najprej je treba navesti, da predložitveno sodišče ni postavilo vprašanja za predhodno odločanje glede veljavnosti določbe Uredbe št. 562/2006. Ker člen 267 PDEU ni podlaga za pravno sredstvo, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, Sodišče ni zavezano presoditi veljavnosti prava Unije zgolj zato, ker je ena od teh strank v pisnih stališčih postavila to vprašanje v tem sporu (sodba z dne 30. novembra 2006 v združenih zadevah Brünsteiner in Autohaus Hilgert, C-376/05 in C-377/05, ZOdl., str. I-11383, točka 28).

64 V zvezi z razlago – za katero je zaprosilo predložitveno sodišče – člena 67 PDEU, ki v odstavku 2 določa, da Unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb, je treba navesti, da ta člen spada v poglavje 1, naslovljeno „Splošne določbe", naslova V Pogodbe o delovanju Evropske unije in da je iz samega besedila tega člena razvidno, da je Unija naslovnica obveznosti, ki je določena v tem členu. V navedenem poglavju 1 je tudi člen 72, ki je povzel pridržek iz člena 64(1) ES v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.

65 Poglavje 2 navedenega naslova V vsebuje posebne določbe o politiki nadzora mej in zlasti člen 77 PDEU, ki je nasledil člen 62 ES. V skladu s členom 77(2)(e) PDEU Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe glede odprave kontrole oseb pri prehajanju notranjih meja. Iz tega je razvidno, da je treba pri presoji, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je člen 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, upoštevati določbe, ki so sprejete na navedeni podlagi, in zlasti člena 20 in 21 Uredbe št. 562/2006.

66 Zakonodajalec Skupnosti je uvedel načelo neobstoja kontrol na notranjih mejah s tem, da je na podlagi člena 62 ES sprejel Uredbo št. 562/2006, katere namen je glede na uvodno izjavo 22 te uredbe razvoj schengenskega pravnega reda. Ta uredba v naslovu III vzpostavlja skupnostno ureditev glede prehoda notranjih meja, ki je 13. oktobra 2006 nadomestila člen 2 KISS. Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe na veljavnost te uredbe ni vplival. Protokol št. 19, ki ji je priložen, namreč izrecno določa, da schengenski pravni red ostane v veljavi.

67 Člen 20 Uredbe št. 562/2006 določa, da se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. Člen 2, točka 10, te uredbe določa, da „mejna kontrola" pomeni kontrolo, opravljeno

na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam dovoli vstop na ozemlje držav članic ali izstop s tega ozemlja.

68 Glede kontrol iz člena 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku je treba ugotoviti, da se ne opravljajo „na meji“, temveč v notranjosti nacionalnega ozemlja, in da se opravljajo neodvisno od prehoda meje zadevne osebe. Zlasti pa se ne opravljajo ob prehodu meje. Tako navedene kontrole niso mejne kontrole, ki jih prepoveduje člen 20 Uredbe št. 562/2006, temveč kontrole znotraj ozemlja države članice, na katere se nanaša člen 21 navedene uredbe.

69 Člen 21(a) Uredbe št. 562/2006 določa, da odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola, in da to velja tudi za obmejna območja. Iz navedenega je razvidno, da so kontrole znotraj ozemlja države članice na podlagi tega člena 21(a) prepovedane le, če imajo učinek, ki je enakovreden učinku mejne kontrole.

70 Drugi stavek navedene določbe določa, da se izvrševanje policijskih pooblastil zlasti ne more obravnavati kot enakovredno izvrševanju mejnih kontrol, kadar policijski ukrepi nimajo cilja opravljanja nadzora meje, kadar temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu, kadar glede načrtovanja in izvrševanja jasno

odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah, in nazadnje, kadar pomenijo izvajanje naključnih kontrol.

71 V zvezi z vprašanjem, ali je učinek izvajanja pooblastil za opravljanje kontrole, podeljenih s členom 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, enakovreden učinku mejne kontrole, je treba ugotoviti, prvič, da namen kontrol iz te določbe ni isti kot namen nadzora meje v smislu Uredbe št. 562/2006. V skladu s členom 2, točke od 9 do 11, navedene uredbe je namen te kontrole po eni strani, da se zagotovi, da se osebam dovoli vstop na ozemlje držav članic ali izstop z njega, in po drugi strani, da se osebam prepreči izognitev mejni kontroli. Namen nacionalne določbe pa je, da se preveri spoštovanje obveznosti v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov. Na možnost države članice, da določi takšne obveznosti v nacionalnem pravu, odprava nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 21(c) Uredbe št. 562/2006 ne vpliva.

72 Drugič, to, da je krajevno področje uporabe pooblastil, določenih z zadevno nacionalno določbo iz postopka v glavni stvari, omejeno na mejno območje, samo po sebi ne zadošča za ugotovitev, da ima izvajanje teh pooblastil enakovreden učinek v smislu člena 21(a) Uredbe št. 562/2006 glede na besedilo in namen tega člena. Vendar v zvezi s kontrolo na mednarodnem vlaku in na cestninski postaji zadevna nacionalna določba iz postopka v glavni stvari določa posebna pravila glede krajevnega področja uporabe te določbe, kar je element, ki bi lahko pomenil indic, da ta enakovredni učinek obstaja.

73 Poleg tega člen 78-2, četrti odstavek, zakonika o kazenskem postopku, na podlagi katerega so dovoljene kontrole ne glede na vedenje zadevne osebe in posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, ne vsebuje podrobnejših določitev in omejitev tako podeljenih pooblastil, zlasti glede obsega in pogostosti kontrol, ki se

lahko opravijo na tej pravni podlagi in katerih namen bi bil, da se prepreči, da dejansko izvajanje teh pooblastil s strani pristojnih organov ne bi pomenilo kontrol, ki bi imele enakovreden učinek kot mejna kontrola v smislu člena 21(a) Uredbe št. 562/2006.

74 V nacionalni zakonodaji, s katero so policijskim organom podeljena pooblastila za opravljanje kontrole identitete, ki so po eni strani omejena na območje meje med državo članico in drugimi državami članicami ter po drugi strani niso odvisna od vedenja zadevne osebe in posebnih okoliščin, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, mora biti, da bi se zadostilo zahtevam členov 20 in 21(a) Uredbe št. 562/2006, razlaganim glede na zahtevo po pravni varnosti, določen potreben okvir za pooblastila, ki so podeljena tem organom, zlasti zato, da bi bile s tem določene smernice za izvrševanje diskrecijske pravice, ki jo imajo ti organi pri dejanskem izvajanju navedenih pooblastil. Ta okvir mora zagotavljati, da dejansko izvajanje pooblastil za opravljanje kontrol identitete ne more imeti enakovrednega učinka, kot ga ima mejna kontrola in ki je zlasti razviden iz okoliščin, opredeljenih v drugem stavku člena 21(a) Uredbe št. 562/2006.

75 V teh okoliščinah je treba na drugo zastavljeno vprašanje odgovoriti, da člen 67(2) PDEU in člena 20 in 21 Uredbe št. 562/2006 nasprotujejo nacionalni zakonodaji, na podlagi katere so organom policije zadevne države članice podeljena pooblastila za opravljanje kontrole identitete vsake osebe izključno na območju 20 kilometrov od kopenske meje med to državo članico in državami podpisnicami KISS ne glede na vedenje zadevne osebe in posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, zaradi preverjanja spoštovanja obveznosti v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov, ne da bi bil določen potreben okvir za ta pooblastila, ki bi zagotavljal, da dejansko izvajanje teh pooblastil ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola.

Stroški

76 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 267 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, s katero je določen vmesni postopek ocene ustavnosti nacionalnih zakonov, če je zato, ker je ta postopek prednosten, drugim nacionalnim sodiščem – tako pred predložitvijo vprašanja ustavnosti nacionalnemu sodišču, ki je pristojno za oceno ustavnosti zakonov, kot v ustreznih okoliščinah primera tudi po tem, ko to sodišče izda odločbo o tem vprašanju –onemogočeno izvajanje njihove pristojnosti ali izpolnitev njihove dolžnosti, da predložijo Sodišču vprašanja v predhodno odločanje. Člen 267 PDEU pa ne nasprotuje takšni nacionalni zakonodaji, če lahko druga nacionalna sodišča svobodno:**

   – **kadar koli se jim to zdi primerno, celo po vmesnem postopku ocene ustavnosti, predložijo Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se jim zdi potrebno,**

   – **sprejmejo vsak ukrep, ki je potreben za zagotovitev začasnega pravnega varstva pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije, in**

– **po takem vmesnem postopku ne uporabijo nacionalne določbe, o kateri menijo, da je v nasprotju s pravom Unije.**

– **Naloga predložitvenega sodišča je, da preveri, ali je mogoče nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari razlagati v skladu s temi zahtevami prava Unije.**

2. **Člen 67(2) PDEU in člena 20 in 21 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) nasprotujejo nacionalni zakonodaji, na podlagi katere so organom policije zadevne države članice podeljena pooblastila za opravljanje kontrole identitete vsake osebe izključno na območju 20 kilometrov od kopenske meje med to državo članico in državami podpisnicami Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisane v Schengnu (Luksemburg) 19. junija 1990, ne glede na vedenje zadevne osebe in posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, zaradi preverjanja spoštovanja obveznosti v zvezi z imetništvom, posedovanjem in predložitvijo z zakonom določenih listin in dokumentov, ne da bi bil določen potreben okvir za ta pooblastila, ki bi zagotavljal, da dejansko izvajanje teh pooblastil ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola.**

Podpisi