



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 юли 2012 година *

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Регламент (ЕО) № 562/2006 — Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) —

Членове 20 и 21 — Премахване на контрола на вътрешните граници — Проверки на територията — Мерки с ефект, равностоен на гранични проверки — Национална правна уредба, която допуска извършването на проверки на самоличността, на националността и на правото на пребиваване от длъжностните лица, които отговарят за наблюдението на границата и за контрола на чужденците, в 20-километровата зона от общата граница с други държави — страни по Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген — Контрол за борба с незаконното пребиваване — Правна уредба, допълнена с определени условия и гаранции по-специално що се отнася до честотата и интензивността на контрола“

По дело C-278/12 PPU

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Нидерландия) с акт от 4 юни 2012 г., постъпил в Съда на 8 юни 2012 г., в рамките на производство по дело

Atiqullah Adil

срещу

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Ó Caoimh (докладчик), г-н Ал. Арабаджиев и г-н C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид искането на запитващата юрисдикция от 4 юни 2012 г., постъпило в Съда на 8 юни 2012 г., за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на спешното производство съгласно член 104б от Процедурния правилник на Съда,

предвид решението на втори състав от 11 юни 2012 г. да уважи това искане,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 юли 2012 г.,

* Език на производството: нидерландски.

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Adil, от E. S. van Aken, advocaat,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-жа M. Bulterman, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от г-н J. Vlácil, в качеството на представител,
- за германското правителство, от г-н T. Henze и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-н S. Menez, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-жа D. Maidani и г-н G. Wils, в качеството на представители,

след изслушване на генералния адвокат

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 20 и 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5 и поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11).
- 2 Това запитване е отправено в рамките на спор между г-н Adil, който твърди, че е гражданин на трета страна и след като е задържан при контрол, извършен в Нидерландия в граничната зона с Германия, е задържан по административен ред поради нередовното му положение на нидерландска територия, от една страна, и от друга — Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (министър на имиграцията, интеграцията и убежището) във връзка със законосъобразността на този контрол и следователно на наложената му мярка за задържане.

Правна уредба

Правото на Съюза

Протокол (№ 19) относно достиженията на правото от Шенген

- 3 Съгласно преамбюла на приложения към Договора от Лисабон Протокол (№ 19) относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз (ОВ С 83, 2010 г., стр. 290):

„Високодоговарящите се страни,

като отбелязват, че споразуменията относно постепенната отмяна на проверките по общите граници, подписани от някои държави — членки на Европейския съюз, в Шенген на 14 юни 1985 г. и на 19 юни 1990 г., както и свързаните с тях споразумения и правилата, приети въз основа на тези споразумения, бяха включени в правната рамка на Европейския съюз с Договора от Амстердам от 2 октомври 1997 г.,

като желаят да запазят достиженията на правото от Шенген във вида, в който се е развило след влизането в сила на Договора от Амстердам, както и да доразвият тези достижения, за да допринесат за постигане на целта да се осигури на гражданите на Съюза пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници,

[...]

се споразумяха по следните разпоредби, които са приложени към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз“.

4 Член 2 от този протокол гласи:

„Достиженията на правото от Шенген са приложими спрямо посочените в член 1 държави членки, без да се засяга действието на член 3 от Акта за присъединяване от 16 април 2003 г. и на член 4 от Акта за присъединяване от 25 април 2005 г. Съветът заменя изпълнителния комитет, създаден с Шенгенските споразумения“.

Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген

5 Част от достиженията на правото от Шенген е именно Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. (наричана по-нататък „КПСШ“).

6 Съгласно член 2 от КПСШ, който се отнася до преминаването на вътрешните граници:

„1. Вътрешните граници могат да се преминават навсякъде, без да се извършва проверка на лицата.

[...]

3. Премахването на проверката на лицата по вътрешните граници не нарушава разпоредбите на член 22, нито упражняването на полицейските правомощия от страна на съответните компетентни органи съгласно законодателството на всяка от договарящите страни, които се отнасят за цялата им територия, нито засяга задълженията за притежаване, носене и представяне на предвидените в тяхното законодателство лични документи и разрешителни“.

[...]“.

7 В съответствие с член 39, параграф 1 от Регламент № 562/2006 член 2 от КПСШ е отменен, считано от 13 октомври 2006 г.

Регламент № 562/2006

8 Съображения 1 и 14 от Регламент № 562/2006 гласят:

„(1) Приемането на мерки съгласно член 62, параграф 1 от Договора [ЕО] с оглед премахването на всякакви проверки на лица, които пресичат вътрешните граници, е част от целите на Съюза за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица, както е определено в член 14 от Договора [ЕО].

[...]

(14) Настоящият регламент не засяга проверките, извършвани съгласно общи полицейски правомощия [...] нито национално законодателство относно притежаването на пътни или лични документи, нито изискването лицата да уведомяват властите за своето присъствие на територията на съответната държава членка“.

9 Член 1, първа алинея от този регламент гласи следното:

„Настоящият регламент предвижда премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите — членки на Европейския съюз“.

10 Съгласно член 2, точки 1 и 9—11 от посочения регламент:

„По смисъла на настоящия регламент:

1. „вътрешни граници“ са:

а) общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки;

[...]

9. „граничен контрол“ е дейност, извършвана на границата, в съответствие със и за целите на настоящия регламент в отговор изключително на намерение за преминаване на границата или акта на преминаване на тази граница независимо от какви съображения, и се състои в гранични проверки и наблюдение на границата;

10. „гранични проверки“ са проверките, извършвани на гранич[ните контрол]но-пропускателни пунктове, за да гарантират, че лицата включително превозните им средства и предметите в тяхно владение могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане;

11. „наблюдение на границата“ е наблюдението на граници между гранич[ни контрол]но-пропускателни пунктове и наблюдението на гранич[ни контрол]но-пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки“.

11 Член 3 от Регламент № 562/2006 предвижда:

„Настоящият регламент се прилага за всяко лице, което пресича вътрешна или външна граница на държавите членки, без да се засягат:

а) правата на лица, които се ползват от правото на Общността на свободно движение;

б) правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на неотблъскването“.

12 Член 20 от този регламент, озаглавен „Препреминаване на вътрешни граници“, гласи:

„Вътрешните граници могат да се препреминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност“.

13 Член 21 от посочения регламент, озаглавен „Проверки на територията“, предвижда:

„Премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

а) упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки; това важи също така за граничните зони. По смисъла на първото изречение упражняването на полицейски правомощия не може, по-специално, да се смята за равностойно на [извършването] на гранични проверки, когато полицейските мерки:

i) нямат за цел граничен контрол,

ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и цялост, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност,

iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници,

iv) са извършени въз основа на [внезапни] проверки [...];

б) проверки за сигурност, извършвани на пристанища и летища от компетентните органи съгласно правото на всяка държава членка, от пристанищни или летищни служители или превозвачи, при условие че тези проверки също се извършват и на лица, които пътуват в рамките на дадена държава членка;

в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;

г) задължението граждани на трети страни да докладват за присъствието си на територията на дадена държава членка [...].“

Нидерландско право

14 Съгласно член 6 от Закона за полицията от 1993 г. (Politiewet):

„Без да се засягат правомощията, предоставени от или по силата на други закони, на Кралската военна жандармерия [Königlichen Marechaussee] се възлагат следните полицейски функции:

[...]

f. извършване на възложените от или по силата на [Закона за чужденците от 2000 г. (Vreemdelingenwet 2000, наричан по-нататък „Закон за чужденците“)] функции,

g. борба с трафика на хора и измамите с документи за самоличност и документи за пътуване [...]“.

- 15 Член 50, параграф 1 от Закона за чужденците гласи, че длъжностните лица, които отговарят за наблюдението на границите, и длъжностните лица, които отговарят за контрола на чужденците, са компетентни или въз основа на факти и обстоятелства, които съобразно обективни критерии пораждат основателно предположение за незаконно пребиваване, или въз основа на борбата с незаконното пребиваване след преминаване на границата да задържат лица с цел установяване на самоличността, националността и правото им на пребиваване.
- 16 От акта за преюдициално запитване се установява, че подвижният контрол по сигурността („Mobiel Toezicht Veiligheid“, наричан по-нататък „контрол MTV“) се основава на член 50, параграф 1 от Закона за чужденците.
- 17 Член 50, параграф 6 от посочения закон предвижда, че административен правилник с общо приложение определя правилата за прилагане на параграф 1 от този член.
- 18 Общият административен акт, с който се въвежда правомощието за задържането на лица в рамките на контрола MTV, е Указът за чужденците от 2000 г. (Vreemdelingenbesluit 2000, наричан по-нататък „Указът от 2000 г.“).
- 19 Измененият след постановяване на Решение от 22 юни 2010 г. по дело Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. I-5667) член 4.17а от Указа от 2000 г., който влиза в сила на 1 юни 2011 г., гласи следното:

„1. Посоченото в член 50, параграф 1 от [Закона за чужденците] правомощие за задържане на лица с цел установяване на самоличността, националността и правото им на пребиваване с оглед на борбата с незаконното пребиваване след преминаване на границата, се извършва само в рамките на контрола на чужденците:

- a. на летищата — при полети, пристигащи от Шенген,
- b. във влаковете — най-много тридесет минути след преминаването на общата граница с Белгия или Германия или до втората гара след преминаване на границата, ако влакът не е стигнал до нея през това време,
- c. по сухопътните и водните пътища — в 20-километровата зона от общата граница с Белгия или Германия.

2. Контролът, посочен в параграф 1, се основава на информация или опит относно незаконното пребиваване след преминаване на границата. Контролът може да се извърши и в ограничена степен, за да се получи информация за този вид незаконно пребиваване.

3. Контролът, посочен в параграф 1, буква а), се извършва най-много седем пъти седмично на полети по една и съща линия и най-много на една трета от общия брой полети, предвидени за един месец по тази линия. При този контрол се задържат само част от пътниците на даден полет.

4. Контролът, посочен в параграф 1, буква б), се извършва на ден най-много в два влака, които обслужват една линия, най-много в осем влака общо, а във всеки влак — най-много в две купета.

5. Контролът, посочен в параграф 1, буква с), се извършва по един и същи сухопътен или воден път, най-много деветдесет часа месечно и шест часа на ден. При този контрол се спират само част от превозните средства, които преминават“.

- 20 В акта за преюдициално запитване се установява, че в мотивите за въвеждане на това изменение на член 4.17а от Указа от 2000 г. се излагат следните обстоятелства:

„Изменението на Указа [от 2000 г.] има за цел да гарантира, че контролът на чужденците в рамките на борбата с незаконното пребиваване след преминаване на границата [...] няма ефект, равностоен на гранични проверки по смисъла на [Регламент № 562/2006]. По този начин се взема предвид решението на Съда на Европейския съюз [по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе] и решението на Raad van State от 28 декември 2010 г., като мобилният контрол е приведен в съответствие с член 21, буква а) от [Регламент № 562/2006]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 21 Г-н Adil, който твърди, че е афганистански гражданин, е задържан на 28 март 2012 г. в рамките на контрол MTV, извършен от кралската военна жандармерия, докато пътува в автобус на дружеството Eurolines. Това се случва в лентата на магистрала A67/E34 в посока от Германия на територията на община Венлоу (Нидерландия).
- 22 В протокола за задържане за проверка, предаване и задържане, съставен на 28 март 2012 г., е посочено, че контролът MTV е осъществен в съответствие с член 4.17а от Указа от 2000 г., въз основа на информация или опит относно незаконното пребиваване след преминаване на границата, че е осъществен в 20-километровата зона от общата сухопътна граница с Германия, че през март в продължение на общо 54 часа и 38 минути на това място са проведени едно или няколко контролни действия, че на посоченото място в деня на задържането за проверка са проведени едно или няколко контролни действия в продължение на общо един час и че по време на тези контролни действия реално са спрени само част от преминалите на същото място превозни средства, по-специално две от тях.
- 23 С решение от 28 март 2012 г. г-н Adil е задържан по административен ред съгласно Закона за чужденците.
- 24 Г-н Adil оспорва пред Rechtbank 's-Gravenhage законосъобразността на задържането си и на решението, с което му е наложена мярка за задържане, с довода че осъщественият контрол MTV съответства на граничен контрол, забранен от член 20 от Регламент № 562/2006. Той изтъква по-специално че в момента на контрола по отношение на него не е било налице никакво основателно предположение за незаконно пребиваване.
- 25 От приложените към акта за преюдициално запитване документи, както и от становището, представено пред Съда от нидерландското правителство, се установява, че след задържането си г-н Adil е подал молба за предоставяне на убежище. След проверка в базата данни, поддържана от системата „Евродак“, въведена с Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета от 11 декември 2000 година за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция (ОВ L 316, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 62), се оказва също, че той вече е подал молба за предоставяне на убежище в Норвегия. Пред Rechtbank 's-Gravenhage г-н Adil оспорва и начина, по който е разгледана молбата му за предоставяне на убежище.
- 26 С решение от 16 април 2012 г. Rechtbank 's-Gravenhage обявява подадената от г-н Adil жалба за неоснователна.

- 27 Тази юрисдикция се основава по-конкретно на решение на Raad van State от 5 март 2012 г., съгласно което контролът MTV не противоречи на Регламент № 562/2006, като по този начин потвърждава по-ранно решение на тази юрисдикция, от 20 октомври 2011 г. В решението си от 5 март 2012 г. Raad van State по-специално отбелязва, че член 21 от Регламент № 562/2006 предвижда неизчерпателен списък на обстоятелства, при които упражняването на полицейските правомощия не може да се приеме за равностойно на извършването на граничните проверки по смисъла на член 20 от този регламент.
- 28 На 23 април 2012 г. г-н Adil подава въззивна жалба срещу решението на Rechtbank 's-Gravenhage пред отделението за административни спорове на Raad van State.
- 29 От акта за преюдициално запитване се установява, че различни нидерландски съдилища застъпват разнопосочни становища относно съвместимостта на контрола MTV с членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006.
- 30 Всъщност с Решение от 7 февруари 2012 г. Rechtbank Roermond (наказателно отделение) посочва, позовавайки се на посочените по-горе решения на Raad van State относно законосъобразността на контрола MTV, че в съдебната практика в състоянието ѝ към момента няма яснота по въпроса дали предвидените в член 4.17а от Указа от 2000 г. гаранции отговарят на условията, поставени с Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе. Тази юрисдикция, която приема, че текстът на посочената разпоредба по никакъв начин не взема предвид поведението на заинтересованото лице или конкретните обстоятелства, които биха могли да създадат опасност от нарушаване на обществения ред, сезира Съда с преюдициално запитване. Става въпрос за дело Jaou (C-88/12), което е висящо пред Съда.
- 31 Освен това с Решение от 11 май 2012 г. Gerechtshof 's-Hertogenbosch (наказателно отделение) приема, че контролът MTV, дори когато е извършен в съответствие с член 4.17а от Указа от 2000 г., има ефект, равностойен на гранични проверки и поради това противоречи на Регламент № 562/2006. Според тази юрисдикция контролът MTV не се основава на конкретни факти и обстоятелства, които пораждат предположение за незаконно пребиваване. Той се извършвал изключително в отговор на намерението да се премине границата или при преминаването ѝ и имал за цел да установи дали са изпълнени условията за влизане на дадено лице на територията на съответната държава членка или за напускането ѝ.
- 32 При тези обстоятелства Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 21 от [Регламент № 562/2006] да се тълкува в смисъл, че не допуска упражняването на национално правомощие като предоставеното с член 50 от [Закона за чужденците] и доразвито в член 4.17а от [Указа от 2000 г.], което позволява да се извършват контролни действия спрямо лица по вътрешните граници, за да се провери дали отговарят на условията за законен престой, които се прилагат в държавата членка?
- 2) а) Допуска ли член 21 от [Регламент № 562/2006] национални контролни действия като посочените в член 50 от [Закона за чужденците] да се основават на обща информация и опит относно незаконния престой на лица на мястото на извършване на контролните действия, по смисъла на член 4.17а, параграф 2 от [Указа от 2000 г.], или при извършването на такива действия е необходимо наличието на конкретни обстоятелства, от които се установява, че дадено лице пребивава незаконно в съответната държава членка?

- б) Допуска ли член 21 от [Регламент № 562/2006] извършването на този вид контролни действия с цел да се получи обща информация и данни, свързани с опита в областта на незаконния престой по смисъла на точка а), ако тези действия се извършват в ограничена степен?
- 3) Трябва ли член 21 от [Регламент № 562/2006] да се тълкува в смисъл, че ограничаването на контролното правомощие, по начин, описан в законова разпоредба като тази на член 4.17а от [Указа от 2000 г.], е достатъчно, за да се гарантира, че практическото упражняване на контрол няма ефект, равностоен на този на граничните проверки, забранени с член 21 от [Регламент № 562/2006]?“.

По спешното производство

- 33 В акта за преюдициално запитване от 4 юни 2012 г. Raad van State иска настоящото преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на спешното производство, предвидено в член 23а от Статута на Съда на Европейския съюз и в член 104б от Процедурния правилник на този съд.
- 34 Запитващата юрисдикция мотивира това искане, като посочва, че след задържането му в Нидерландия в граничната зона с Германия г-н Adil е лишен от свобода и че отговорът на поставените въпроси е от значение за произнасянето във връзка с наложената му мярка за задържане. Тя отбелязва също, че няколко дела, отнасящи се до еднакви случаи на задържане, са висящи пред различни нидерландски юрисдикции.
- 35 На 11 юни 2012 г. по предложение на съдията докладчик, след изслушване на генералния адвокат, втори състав на Съда решава да уважи искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на настоящото преюдициално запитване по реда на спешното производство.

По преюдициалните въпроси

- 36 В самото начало следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване на Raad van State няма никаква информация относно подадените от г-н Adil молби за предоставяне на убежище и не е поставен никакъв въпрос във връзка с последиците от тези молби за неговото задържане по административен ред.
- 37 Поставените от тази юрисдикция въпроси се свеждат до тълкуването на Регламент № 562/2006.
- 38 С тези въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, съгласно което длъжностните лица, които отговарят за наблюдението на границата и контрола на чужденците, могат да осъществяват контрол в 20-километрова географска зона от сухопътната граница на държава членка с държавите — страни по КПСШ, чиято цел е да се установи дали задържаните лица отговарят на приложимите в съответната държава членка условия за законен престой, когато този контрол се основава на обща информация и опит относно незаконния престой на лица на мястото на контролните действия, когато, за да се получат такава обща информация и данни, свързани с опита в тази област, той може да се извършва и в ограничена степен, и когато осъществяването му е подчинено на определени ограничения, отнасящи се по-конкретно до интензивността и честотата му.

Становища, представени пред Съда

- 39 Г-н Adil твърди, че нидерландската правна уредба не отговаря на поставените в член 21 от Регламент № 562/2006 условия. Първо, тази правна уредба била част от националното законодателство за имиграцията, а не от законодателството за предотвратяване и наказване на престъпления, и на практика се прилагала изключително от длъжностни лица, на които специално са възложени наблюдението на границата и контролът на чужденците. По-нататък, контролът MTV, за разлика от осъществявания в останалата част от територията на страната контрол, който изисква установяването на основателно предположение за незаконно пребиваване, се основавал само на преминаване на границата и имал същата цел като граничния контрол. Накрая, г-н Adil поддържа, че предвиденото в нидерландското законодателство ограничение на интензивността на контрола MTV не можело да попречи този контрол на практика да има ефект, равностоен на гранични проверки.
- 40 Чешкото правителство смята, че противно на проверките, за които става въпрос в Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, целта на контрола MTV е гранична проверка по смисъла на член 2, точка 10 от Регламент № 562/2006. Според това правителство проверки на лица, извършвани след преминаване на границата, чиято цел е да се защити посочената граница от нелегалната имиграция, попадат в обхвата на граничната проверка на вътрешните граници, забранена от член 20 от Регламент № 562/2006. При тези обстоятелства не се налагало да се проверява дали нидерландската правна уредба предвижда гаранции като изискваните в Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе.
- 41 За сметка на това нидерландското, германското и френското правителство, както и Европейската комисия считат, че член 21 от Регламент № 562/2006 допуска национална правна уредба, която предвижда контрол като контрола MTV, който се осъществява в гранична зона, има за цел борба с незаконното пребиваване и извършването му е подчинено на уточнения и ограничения.
- 42 Тези правителства подчертават, че основната цел на контрола MTV е борбата с незаконното пребиваване, а не проверката дали на дадено лице е разрешено да влезе на територията на Нидерландия. Член 21 от Регламент № 562/2006 допускал такава цел. Всъщност, макар борбата с незаконното пребиваване да не е посочена изрично в списъка на целите, които могат да преследват допустимите съгласно тази разпоредба проверки, извършвани на територията на държавите членки, използването на израза „по-специално“ в посочената разпоредба ясно показвало, че този списък не е изчерпателен. Ето защо полицейските мерки, които са в съответствие с член 21 от Регламент № 562/2006, биха могли да имат цели, различни от поддържането на обществената сигурност и противопоставянето на презграничната престъпност.
- 43 Що се отнася до основанието на контрола MTV, като се позовава на текста на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, нидерландското правителство твърди, че полицейските мерки могат да се основават на обща полицейска информация и опит. Както се установявало от точка 74 от Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, не било необходимо наличието на конкретни обстоятелства, от които се установява, че дадено проверявано лице пребивава незаконно в държавата членка.
- 44 Комисията поддържа, че избирателността на контролните действия, която предполага, че се проверяват само част от преминаващите лица, увеличава вероятността техният ефект да не бъде равностоен на гранични проверки. Благодарение на тази избирателност, контролните действия ясно се различавали от системните проверки на външните граници.

- 45 Що се отнася до обстоятелството, че извършваният в граничната зона контрол MTV се различава от проверките, извършвани в останалата част от територията на страната, нидерландското, германското и френското правителство, както и Комисията твърдят, че както се установява от Решение по дело *Melki и Abdeli*, посочено по-горе, такова разграничение се допуска съгласно член 21, буква а) от Регламент № 562/2006. Всъщност това разграничение било разумно, като се имат предвид целта на проверките на самоличността, а именно борбата с незаконното пребиваване, и фактът, че за да бъдат ефективни, тези проверки трябва да отчитат специфичните особености на граничните зони.
- 46 Нидерландското правителство и Комисията смятат, че член 21 от Регламент № 562/2006 допуска и ограничени проверки, целящи събирането на допълнителна информация относно промени на маршрути или нови маршрути, по които обикновено се движат нелегално преминаващите чужденци. Комисията обръща внимание обаче, че посочените два вида контрол трябва да се извършват по начин, който напълно съответства на поставените от закона условия.
- 47 Нидерландското, германското и френското правителство, както и Комисията отбелязват също, че ограниченията на контролното правомощие, предвидени в член 4.17а от Указа от 2000 г., който определя по-конкретно условия относно интензивността и честотата на контролните действия, са достатъчни, за да се гарантира, че на практика тези контролни действия не могат да имат ефект, равностоен на гранични проверки, забранени с член 21 от Регламент № 562/2006. В това отношение нидерландското правителство уточнява, че за да се следи да бъдат спирани само част от преминаващите превозни средства, действителното спиране на превозни средства се извършва въз основа на профили или статистически извадки. От това следвало, че контролните действия се планират и се извършват по начин, съвсем различен от системните проверки на лицата на външните граници.

Отговор на Съда

- 48 Следва да се напомни, че член 67, параграф 2 ДФЕС, който е включен в дял V от Договора за функционирането на ЕС, относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, предвижда, че Съюзът осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. В член 77, параграф 1, буква а) ДФЕС се посочва, че Съюзът развива политика, която има за цел да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на тези граници.
- 49 Както се установява от съображение 1 от Регламент № 562/2006, премахването на граничния контрол по вътрешните граници е част от целите на Съюза, прогласени в член 26 ДФЕС, за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица.
- 50 Общностният законодател осъществява тази част от целите за отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници, като приема на основание член 62 ЕО, понастоящем член 77 ДФЕС, Регламент № 562/2006, който съгласно съображение 22 от същия има за цел да доразвива достиженията на правото от Шенген. Този регламент установява в дял III общностен режим за преминаването на вътрешните граници.
- 51 Член 20 от Регламент № 562/2006 гласи, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхната националност. Съгласно член 2, точка 10 от този регламент изразът „гранични проверки“ обозначава проверките, извършвани на граничните контролно-пропускателни пунктове, за да гарантират, че лицата могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане.

- 52 Член 72 ДФЕС предвижда, че дял V от Договора за функционирането на ЕС не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.
- 53 В това отношение член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 предвижда, че премахването на граничния контрол на вътрешните граници не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, и че това важи също за граничните зони.
- 54 Тази разпоредба на Регламент № 562/2006 уточнява, че упражняването на полицейските правомощия не може по-специално да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато полицейските мерки нямат за цел граничен контрол, основават се на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят по-специално да се противопоставят на презграничната престъпност, планирани са и са изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници, и са извършени въз основа на внезапни проверки.
- 55 Що се отнася до контрола като контрола MTV, основан на член 50, параграф 1 от Закона за чужденците и извършван в съответствие с установените в член 4.17а от Указа от 2000 г. условия, следва по-специално да се приеме, че той се извършва не „по границите“ или в момента на преминаване на границата, а на територията на страната (вж. в този смисъл Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, точка 68).
- 56 Оттук следва, че противно на твърдяното от чешкото правителство, тези проверки не представляват гранични проверки, забранени с член 20 от Регламент № 562/2006, а проверки на територията на държава членка, посочени в член 21 от въпросния регламент.
- 57 По-нататък следва да се провери дали съгласно член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 във всички случаи са забранени проверки на територията, планирани и извършени като контрола MTV. Такъв щеше да бъде случаят, ако посочените проверки действително имаха ефект, равностоен на гранични проверки (Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, точка 69).
- 58 В това отношение следва да се уточни, че член 50, параграф 1 от Закона за чужденците предвижда контрол, извършван конкретно в граничните зони, както и контрол, извършван в останалата част от територията на страната. От данните, съдържащи се в преписката, представена на Съда, и изяснени в съдебното заседание, се установява, че макар тези два вида контрол да имат еднаква цел — борба с незаконното пребиваване, — контролът извън граничната зона трябва да се извършва при наличие на основателно предположение за незаконно пребиваване. В рамките на извършвания в съответствие с член 4.17а от Указа от 2000 г. контрол MTV лицата могат да бъдат задържани въз основа на информация или опит относно незаконното пребиваване след преминаване на границата и при липсата на такова предположение.
- 59 Що се отнася на първо място до целта, преследвана от нидерландската правна уредба, предвиждаща контрола MTV, следва да се припомни, че съгласно член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 упражняването на полицейски правомощия не може по-специално да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато са налице едно или повече от установените в него условия, сред които е условието, съдържащо се в посочения член 21, буква а), подточка i), полицейските мерки да нямат за цел граничен контрол.
- 60 В конкретния случай от представените на Съда сведения се установява, че националната юрисдикция следва да провери дали преследваните с контрола MTV цели се различават в някои основни отношения от целите на граничните проверки.

- 61 Съгласно член 2, точки 9—11 от Регламент № 562/2006 целта на граничните проверки е, от една страна, да се гарантира възможността на лицата да влизат на територията на държава членка или да излизат от нея, и от друга страна, да се попречи на лицата да избегнат тези проверки (вж. Решение по дело *Melki и Abdeli*, посочено по-горе, точка 71). Става въпрос за проверки, които могат да се извършват системно.
- 62 За сметка на това целта на предвидените в нидерландската правна уредба контролни действия е да се проверят самоличността, националността и/или правото на пребиваване на задържаното лице главно с оглед на борбата с незаконното пребиваване. Става въпрос за избирателни контролни действия, насочени към откриване на незаконно пребиваващите лица и възпиране на нелегалната имиграция, като целта на тези контролни действия се преследва на цялата територия на Нидерландия, въпреки че за граничните зони са предвидени особени разпоредби за извършването на тези контролни действия.
- 63 Съгласно член 21, буква в) от Регламент № 562/2006 възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи и следователно проверки на самоличността, за да се гарантира спазването на това задължение, не се накърнява с премахването на контрола по вътрешните граници (вж. в този смисъл Решение по дело *Melki и Abdeli*, посочено по-горе, точка 71).
- 64 Фактът, че главната цел на проверките на самоличността, основани на член 50, параграф 1 от Закона за чужденците и извършвани в съответствие с член 4.17а от Указа от 2000 г., е борбата с незаконното пребиваване след преминаване на границата и че тази цел не е посочена изрично в член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, също не означава наличие на цел за граничен контрол, която противоречи на този член 21, буква а), подточка i).
- 65 От една страна, както по-конкретно обръщат внимание нидерландското правителство и Комисията, член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 не предвижда нито изчерпателен списък от условия, на които трябва да отговарят полицейските мерки, за да не се смята, че имат ефект, равностоен на гранични проверки, нито изчерпателен списък на целите, които могат да преследват тези полицейски мерки. Това тълкуване се потвърждава от използването на изрази „по-специално“ в член 21, буква а), второ изречение от Регламент № 562/2006 и на изрази „по-специално“ в този член 21, буква а), подточка ii).
- 66 От друга страна, нито член 79, параграфи 1 и параграф 2, буква в) ДФЕС, който предвижда, че Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира по-конкретно предотвратяване на нелегалната имиграция и незаконното пребиваване, нито Регламент № 562/2006 изключват компетентността на държавите членки в областта на борбата с нелегалната имиграция и незаконното пребиваване, макар да е ясно, че последните трябва да приспособят законодателството си в тази област така, че да осигурят зачитането на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 6 декември 2011 г. по дело *Achughbabian*, C-329/11, Сборник, стр. I-12695, точки 30 и 33). Всъщност разпоредбите на член 21, букви а)—г) от Регламент № 562/2006, както и текстът на член 72 ДФЕС потвърждават, че премахването на контрола на вътрешните граници не засяга отговорността на държавите членки за поддържането на обществения ред и запазването на вътрешната сигурност.
- 67 От това следва, че целта за борба с незаконното пребиваване, преследвана от нидерландската правна уредба, не означава, че разглежданият в главното производство контрол MTV има ефект, равностоен на гранични проверки, забранени с член 21, буква а) от Регламент № 562/2006.
- 68 Всъщност спазването на правото на Съюза, и по-специално на членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006, би трябвало да се осигури чрез въвеждането и съблюдаването на нормативни ограничения, гарантиращи, че практическото упражняване на правомощието за извършване на

проверки на самоличността в рамките на борбата с незаконното пребиваване, и от друга страна, с презграничната престъпност, свързана с нелегалната имиграция, няма ефект, равностоеен на гранични проверки (вж. в този смисъл Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, точки 73 и 74).

- 69 На второ място, следва да се припомни, че фактът, че териториалният обхват на контролните правомощия съгласно национална правна уредба като нидерландската се свежда до граничните зони, сам по себе си не е достатъчен, за да се установи равностойният ефект на упражняването на тези правомощия по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, имайки предвид съдържанието и целите на този член 21, буква а) (Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, точка 72). Всъщност в първото изречение на тази последна разпоредба става въпрос изрично за упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавата членка съгласно националното право, включително в граничните зони.
- 70 Разбира се, когато става въпрос за контрола по сухопътните и водните пътища, Съдът отбелязва, че фактът, че разглежданата национална правна уредба предвижда особени правила относно териториалния ѝ обхват, може да бъде показател за съществуването на равностоеен ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006. Все пак при наличието на такъв показател съответствието на този контрол с последната разпоредба би трябвало да се гарантира от уточненията и ограниченията, очертаващи практическото упражняване на полицейските правомощия, с които разполагат държавите членки — ограничения, които благодарение на характера си би трябвало да позволят да се избегне такъв равностоеен ефект (вж. в този смисъл Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, точка 72).
- 71 На трето място, противно на твърденията на г-н Adil и на чешкото правителство, фактът, че осъществяваният в гранична зона контрол MTV не зависи от предварителното установяване на разумно предположение за незаконно пребиваване, за разлика от осъществявания в тази област контрол на самоличността в останалата част от територията на страната, не означава, че първият вид контрол би трябвало да се разглежда като контрол с ефект, равностоеен на гранични проверки.
- 72 Всъщност по смисъла на член 21, буква а), подточка ii) от Регламент № 562/2006 полицейските мерки, които се основават на обща полицейска информация и опит по отношение на възможни заплахи за обществената сигурност, не могат да се разглеждат като мерки с такъв ефект.
- 73 Впрочем, както се установява от становището на германското правителство, предложението на Комисията, с което се цели да се въведе изискване правилата за прилагане и целите на проверките, извършвани от държавите членки на тяхната територия, да бъдат еднакви, не е възприето от законодателя на Съюза. Липсата в член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 на условие, което да налага полицейските проверки в гранична зона да бъдат еднакви с извършваните на цялата територия на страната, се потвърждава и от факта, че за сметка на това такова условие за идентичност е изрично предвидено в същия член 21, буква б), когато става въпрос за проверките за сигурност, извършвани в пристанища и летища.
- 74 Освен това в точка 74 от Решение по дело Melki и Abdeli, посочено по-горе, Съдът вече е приел, че национална правна уредба може да предоставя на полицейските органи специални правомощия за извършване на проверки на самоличността, които правомощия се отнасят само до дадена гранична зона, без тази национална правна уредба да противоречи на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, при условие че са установени и спазвани определени уточнения и ограничения.
- 75 Следва все пак да се подчертае, че колкото повече са показателите за наличие на възможен равностоеен ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 526/2006, които се установяват от целта на проверките, извършвани в гранична зона, от териториалния обхват на

тези проверки и от съществуването на различие между основанията за посочените проверки и това за проверките, извършвани в останалата част от територията на съответната държава членка, толкова по-голяма е необходимостта от уточненията и ограниченията, които обуславят упражняването от държавите членки на техните полицейски правомощия в гранична зона, да бъдат строги и да се спазват стриктно, за да не се застраши постигането на целта за премахване на контрола на вътрешните граници, прогласена в член 3, параграф 2 ДЕС, член 26, параграф 2 ДФЕС и член 67, параграф 1 ДФЕС и предвидена в член 20 от Регламент № 562/2006.

- 76 Изискваните в това отношение ограничения би трябвало да са достатъчно точни и подробни, за да може както необходимостта от контрол, така и конкретно разрешените мерки за контрол сами по себе си да подлежат на контрол.
- 77 Що се отнася до това изискване за ограничения, първо следва да се припомни, че както се установява от точки 60—67 от настоящото решение, преследваните с контрола MTV цели се различават в някои основни отношения от целите, преследвани с граничния контрол.
- 78 На второ място следва да се отбележи, че съгласно член 21, буква а), подточка ii) от Регламент № 562/2006 контролът MTV се основава на обща полицейска информация и опит по отношение на незаконното пребиваване след преминаване на границата. Както се установява от точка 65 от настоящото решение, независимо дали са свързани с понятието за обществен ред или за обществена сигурност, полицейските мерки за борба с незаконното пребиваване могат да попаднат в хипотезата на тази разпоредба. Освен това задължението контролът MTV да се основава на такива информация и опит би трябвало да допринесе за избирателността на извършваните проверки.
- 79 Трето, в съответствие с член 21, буква а), подточка iii) от Регламент № 562/2006 контролът MTV се извършва по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица по външните граници на Съюза.
- 80 Всъщност съгласно член 4.17а, параграф 5 от Указа от 2000 г. контролът MTV по сухопътните и водните пътища в общата гранична зона с Белгия и Германия може да се извършва само ограничен брой часове месечно и дневно и само спрямо част от превозните средства, преминаващи по тези сухопътни и водни пътища.
- 81 Освен това от предоставените от нидерландското правителство сведения се установява, че националният съд трябва да провери дали на практика контролът се извършва въз основа на профили или въз основа на статистически извадки. Профилите зависят от информация или данни, доказващи висока степен на опасност от незаконно пребиваване и презгранична престъпност по определени пътища в определени моменти или в зависимост от вида превозни средства и други характеристики на последните.
- 82 Въведените с национална правна уредба като член 4.17а от Указа от 2000 г. уточнения и ограничения с оглед на обуславяне на интензивността, честотата и избирателността на проверките, които може да се извършват, поради характера си са в състояние да предотвратят възможността практическото упражняване на предоставените съгласно нидерландското право полицейски правомощия да доведе в нарушение на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 до контрол, който има ефект, равностоен на гранични проверки.
- 83 Що се отнася до контрола, извършван с цел получаване на информация относно незаконното пребиваване след преминаване на границата, член 4.17а, параграф 2 от Указа от 2000 г. предвижда, че този контрол, наречен „контрол за получаване на информация“, може да се извършва само в ограничена степен.

- 84 В отговор на поставен в съдебното заседание въпрос нидерландското правителство и Комисията уточняват, че при извършването на този контрол за получаване на информация също трябва да се спазват уточненията и ограниченията, предвидени в Указа от 2000 г. след постановяване на Решение по дело *Melki и Abdeli*, посочено по-горе. Комисията по-конкретно уточнява, че при този контрол трябва да се спазват установените в член 4.17а, параграф 5 от Указа от 2000 г. ограничения за продължителност, а именно най-много 6 часа дневно и 90 часа месечно. Освен това посоченият контрол не би могъл да се извършва по-често от контрола MTV, който е предмет на втория преюдициален въпрос, буква а).
- 85 Тъй като националната юрисдикция единствена е компетентна да тълкува националното право, тя следва да провери дали случаят е такъв.
- 86 При условие че тези два вида контрол MTV се извършват при спазване на предвидената в член 4.17а от Указа от 2000 г. ограничителна разпоредба, следва да се отбележи, от една страна, че те се извършват избирателно, като по този начин нямат системен характер като граничните проверки, и от друга страна, че става въпрос за полицейски мерки, прилагани въз основа на внезапно извършвани проверки, както се изисква в член 21, буква а), подточка iv) от Регламент № 562/2006.
- 87 При тези обстоятелства следва да се отбележи, че въз основа на информацията, с която разполага Съдът, национална правна уредба като разглежданата в главното производство нидерландска правна уредба предвижда уточнения и ограничения, що се отнася до упражняването на полицейските правомощия, които са предоставени на компетентните органи на съответната държава членка. Освен това тези уточнения и ограничения могат да обусловят интензивността и честотата на проверките, които тези органи могат да извършват в граничната зона, и имат за цел да очертаят рамките на правото на преценка, с което те разполагат при практическото упражняване на своите правомощия.
- 88 Предвид всички изложени по-горе съображения, на поставените въпроси следва да се отговори, че членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, съгласно което длъжностните лица, които отговарят за наблюдението на границата и контрола на чужденците, могат да осъществяват контрол, в 20-километрова географска зона от сухопътната граница на държава членка с държавите — страни по КПСШ, целта на който е да се установи дали задържаните лица отговарят на приложимите в съответната държава членка условия за законен престой, когато този контрол се основава на обща информация и опит относно незаконния престой на лица на мястото на контролните действия, когато, за да се получи такава обща информация и данни, свързани с опита в тази област, той може да се извършва и в ограничена степен, и когато осъществяването му е подчинено на определени ограничения, отнасящи се по-конкретно до интензивността и честотата му.

По съдебните разноски

- 89 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Членове 20 и 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, съгласно което длъжностните лица, които отговарят за наблюдението на границата и контрола на чужденците, могат да осъществяват контрол в 20-километрова географска зона от сухопътната граница на държава членка с държавите — страни по Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., целта на който е да се установи дали задържаните лица отговарят на приложимите в съответната държава членка условия за законен престой, когато този контрол се основава на обща информация и опит относно незаконния престой на лица на мястото на извършване на контролните действия, когато, за да се получи такава обща информация и данни, свързани с опита в тази област, той може да се извършва и в ограничена степен, и когато осъществяването му е подчинено на определени ограничения, отнасящи се по-конкретно до интензивността и честотата му.

Подписи