



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

21 юни 2017 година *

„Преюдициално запитване — 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 — Преминаване на вътрешни граници — Проверки на територията — Национална правна уредба, която допуска проверки за установяване на самоличността на лица, задържани в 30-километрова зона от общата граница с други държави, страни по Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген — Възможност да се извърши проверка независимо от поведението на съответното лице или наличието на особени обстоятелства — Правна уредба, която допуска определени мерки за контрол на лица на територията на железопътните гари“

По дело C-9/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Amtsgericht Kehl (районен съд, Кел, Германия) с акт от 21 декември 2015 г., постъпил в Съда на 7 януари 2016 г., в рамките на наказателното производство срещу

A,

в присъствието на:

Staatsanwaltschaft Offenburg [прокуратурата в Офенбург],

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, E. Regan (докладчик), J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 ноември 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от J. Vlácil и M. Smolek, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от T. Papadopoulos, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

- за швейцарското правителство, от R. Balzaretti, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga и G. Wils, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 67, параграф 2 ДФЕС и 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), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламент № 562/2006“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателното производство срещу А, германски гражданин, обвинен в извършването на престъпление по германското законодателство относно наркотичните вещества и в оказване на съпротива на орган на властта.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 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“.

5 Част от тези достижения е по-специално 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, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), подписана в Шенген (Люксембург) на 19 юни 1990 г. (наричана по-нататък „КПСШ“), член 2 от която се отнася до преминаването на вътрешните граници.

6 Съгласно член 2, параграфи 1—3 от КПСШ:

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

2. Когато обаче общественият ред или националната сигурност налагат това, договарящата страна може след консултации с останалите договарящи страни да вземе решение за ограничен период от време по вътрешните граници да се извършва национален граничен контрол, който е подходящ за определената ситуация. Ако общественият ред или националната сигурност налагат незабавно действие, то съответната договаряща страна предприема необходимите мерки и своевременно информира за това другите договарящи страни.

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 предвидените в тяхното законодателство задължения за притежаване, носене и представяне на 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.

8 Съгласно член 2, точки 9—11 от този регламент:

„По смисъла на настоящия регламент:

[...]

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 гранично-пропускателните 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 гранично-пропускателни пунктове и наблюдението на гранично-пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки“.
- 9 Член 20 („Преминаване на вътрешни граници“) от Регламент № 562/2006 гласи:
- „Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност“.
- 10 Член 21 („Проверки на територията“) от този регламент гласи:
- „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 упражняването 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 целят, 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 [...];
- [...]
- в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;
- г) възможността държава членка да предвиди в своето право задължението за граждани на трети страни да съобщават за присъствието си на нейната територия съгласно разпоредбите на член 22 от [КПСШ]“.

Германското право

Закон за федералната полиция

- 11 В раздел 1 („Задачи и функции“) на Gesetz über die Bundespolizei (Закон за федералната полиция) от 19 октомври 1994 г. (BGBl. 1994 I, стр. 2978, наричан по-нататък „BPolG“) се намира член 2 („Охрана на границите“), който гласи:
- „1) Федералните полицейски органи охраняват федералната територия чрез полицейско наблюдение на границите (охрана на границите), освен в случаите, когато отделната провинция, със съгласието на федералната държава, изпълнява със собствени сили задачите на гранична полиция.
- 2) Охраната на границите включва:
- 1. полицейско наблюдение на границите,

2. полицейски контрол върху презграничното движение, в това число
 - а) проверки на документите за преминаване на границата и на правото за това,
 - б) оперативно-издирвателни действия по границата,
 - в) противодействие на заплахи,
3. противодействие на заплахи за сигурността на границата в гранична зона с дълбочина до 30 километра, а що се отнася до морската граница, до 50 километра.

С цел обезопасяване на граничната зона Федералното министерство на вътрешните работи [Bundesministerium des Innern] има право с наредба и с одобрението на Федералният съвет [Bundesrat] да разширява морската гранична зона, определена в първото изречение, точка 3, ако това е необходимо за наблюдението на границата в германската брегова зона. В наредбата трябва точно да се очертава задната гранична ивица на разширената гранична зона. Разстоянието между морската граница и тази ивица не трябва да надвишава 80 километра.

3) Съгласието по параграф 1 трябва да бъде дадено в писмено споразумение между Федералното министерство на вътрешните работи и съответната провинция, обнародвано в *Bundesanzeiger* [германския държавен вестник]. Споразумението трябва да урежда правилата за сътрудничество между федералната полиция и полицията на съответната провинция.

4) Ако със съгласието на федералната държава полицията на съответната провинция изпълнява със собствени сили задачите по параграф 1, тя действа по реда и при условията, предвидени в приложимото за нея право“.

- 12 Посоченият раздел 1 от този закон съдържа член 3, който е озаглавен „Железопътна полиция“ и предвижда в параграф 1 следното:

„Федералните полицейски органи имат за задача да предотвратяват на територията на железопътната инфраструктура на федералните железници опасностите за обществената сигурност или обществения ред, които

1. заплашават ползвателите, инфраструктурата или работата на железниците, или
2. възникват при работата на железниците или експлоатацията на железопътната инфраструктура“.

- 13 В същия раздел 1 от BPolG член 12, озаглавен „Наказателно преследване“, гласи в параграф 1 следното:

„Федералните полицейски органи изпълняват полицейските задачи във връзка с наказателното преследване (членове 161 и 163 от Наказателно-процесуалния кодекс) при подозрение за извършено престъпление (член 12, параграф 2 от Наказателния кодекс), което

1. застрашава сигурността на границата или изпълнението на задачите по член 2,
2. се преследва по реда на Закона за паспортите, Закона за пребиваването или Закона за убежището, доколкото е извършено или е пряко свързано с преминаването на граница,
3. би създавало възможност за преминаване на границата чрез измама, заплаха, насилие или по друг незаконен начин, доколкото е установено при извършването на контрол върху презграничното движение,

4. съставлява „пренасяне на стока през границата без административно разрешение“ като признак на съответния престъпен състав, стига федералната полиция да е длъжна по силата на законова разпоредба да следи за забраната за внасяне,

[...]“.

- 14 В раздел 2 („Правомощия“) на BPolG, подраздел 2, част 1 се намира член 22, озаглавен на свой ред „Разпит и задължение за даване на информация“, който гласи в параграфи 1 и 1a следното:

„1) Федералните полицейски органи имат право да разпитват дадено лице, ако има основание да се предполага, че то може да даде сведения от значение за изпълнението на техните задачи. За целите на разпита лицето може да бъде задържано. То е длъжно при поискване да представи за проверка документите за самоличност, които носи.

1 а) За да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане на федералната територия, федералните полицейски органи могат във влакове и в обекти на железопътната инфраструктура на федералните железници (член 3), ако наличната фактическа информация или опитът на граничната полиция дава основание да се предполага, че тези влакове и обекти ще се използват за неправомерно влизане в страната, както и във въздухоплавателни съоръжения или инфраструктурни обекти на международно гражданско летище (член 4) да задържат за кратък срок лица, да ги разпитват и да изискват за проверка носените от тях документи за самоличност или документи за преминаване на границата, както и да преглеждат носените от тях вещи“.

- 15 В същия раздел 2 от посочения закон, подраздел 2, част 1 се намира член 23, озаглавен „Установяване на самоличността и проверка на документите“, чиито параграфи 1 и 3 гласят следното:

„1) Федералните полицейски органи могат да проверяват самоличността на дадено лице,

1. за да предотвратят опасност,
2. в рамките на полицейския контрол върху презграничното движение,
3. в гранична зона с дълбочина до 30 километра, за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане на федералната територия или за да предотвратят извършването на престъпления по смисъла на член 12, параграф 1, точки 1—4,
4. когато лицето се намира в помещение на федералната полиция (член 1, параграф 3), в съоръжение или помещение на федералните железници (член 3), във въздухоплавателно съоръжение или обект на летищната инфраструктура (член 4), в служебна сграда на конституционен орган или федерално министерство (член 5), на граничен контролно-пропускателен пункт (член 61) или в непосредствена близост до такива обекти и има основание да се предполага, че в тези обекти ще се извършат престъпления, които непосредствено ще застрашат намиращи се в тях или до тях лица или самите тях, а проверката на самоличността е наложителна предвид съществуващата опасност или свързани с лицето обстоятелства, или
5. за да защитят правата на частни лица.

[...]

3) За целите на установяването на самоличността федералните полицейски органи могат да вземат необходимите мерки. Те могат в частност да задържат съответното лице, да го разпитат, за да установят самоличността му, и да изискат от него да представи за проверка документите си за самоличност. При полицейския контрол върху презграничното движение федералните полицейски органи могат и да изискват от лицето да представи документи за преминаване на границата. То може да бъде задържано и отведено в полицейския участък, ако самоличността или правото му да преминава границата не може или е изключително трудно да се установи по друг начин. За да се установи самоличността на лицето, то, както и вещите, които носи, могат да бъдат подложени на оглед при условията, посочени в четвъртото изречение.

[...]“.

Наказателен кодекс

- 16 Съгласно член 113, параграф 1 от Strafgesetzbuch (Наказателен кодекс, BGBl. 1998 I, стр. 3322), който чрез сила или заплахата за използване на сила оказва съпротива или физически напада длъжностно лице или военнослужещ във федералните въоръжени сили, действащ(о) при изпълнение на възложената му задача да прилага законите, подзаконовите актове, съдебните решения, определения или разпореждания, се наказва с лишаване от свобода до три години или с глоба.
- 17 Съгласно параграф 3 от посочения член 113 деянието не се наказва, ако при изпълнението на служебните си задължения съответният служител е действал незаконно.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 18 На 1 април 2014 г. А преминава пеша по „Моста на Европа“ от Страсбург (Франция) в Кел (Германия) и веднага се отправя към намиращата се на около 500 метра по-нататък гара на Deutsche Bahn AG (германските федерални железници).
- 19 Той е наблюдаван откъм площада пред гарата от патрул от двама служители на германската федерална полиция. На основание член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG те спират А за проверка на самоличността му.
- 20 Тъй като се противопоставя, употребявайки сила, А е обвинен в извършването на престъплението по член 113, параграф 1 от Наказателния кодекс, а именно оказване на съпротива на орган на властта.
- 21 Amtsgericht Kehl (районен съд, Кел, Германия) приема, че деянието съпротива на орган на властта е доказано и че А подлежи на наказание, тъй като при изпълнението на служебните си задължения полицейските служители са действали законно. Този съд смята, че с оглед на член 23, параграф 1, точка 3 или на член 22, параграф 1а от BPolG извършената от служителите на федералната полиция проверка на самоличността на А е законна.
- 22 Същевременно запитващата юрисдикция изразява съмнения в съвместимостта на тези разпоредби с правото на Съюза, което се прилага с предимство. В това отношение тя се позовава на решение от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363). Според тази юрисдикция, ако тези съмнения се окажат основателни, опитът на А да се противопостави със сила на установяването на самоличността му, не би бил наказуем по член 113 от Наказателния кодекс.

23 При тези обстоятелства *Amtsgericht Kehl* (районен съд, Кел) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 67, параграф 2 ДФЕС, както и членове 20 и 21 от Регламент [№ 562/2006] или други разпоредби от правото на [Съюза] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени да проверяват самоличността на лицата, независимо от поведението им и от конкретните обстоятелства, в зона от 30 километра до сухопътната граница на тази държава членка с държавите — страни по [КПСШ], за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане на територията на тази държава членка, или за да предотвратят определени наказуеми деяния, които са насочени срещу сигурността на границата или осъществяването на граничната охрана или са извършени във връзка с преминаването на границата, без съгласно член 23 и сл. от [Регламент № 562/2006] на съответната вътрешна граница временно отново да е въведен граничен контрол?
- 2) Трябва ли член 67, параграф 2 ДФЕС, както и членове 20 и 21 от Регламент [№ 562/2006] или други разпоредби от правото на [Съюза] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която, за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане на територията на съответната държава членка, полицейските органи на тази държава членка са оправомощени във влакове и в обекти на железопътната и инфраструктура да задържат за кратък срок лица, да ги разпитват и да изискват за проверка носените от тях документи за самоличност или документи за преминаване на границата, както и да преглеждат носените от тях вещи, ако наличната фактическа информация или опитът на граничната полиция дава основание да се предполага, че тези влакове или обекти се използват за неправомерно влизане в страната и влизането става от държава, която е страна по [КПСШ], без съгласно член 23 и сл. от [Регламент № 562/2006] на съответната вътрешна граница временно отново да е въведен граничен контрол?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 24 Германското правителство повдига възражение за недопустимост на преюдициалните въпроси, като твърди в съдебното заседание, че дори Съдът да отговори утвърдително на тези въпроси и следователно проверката в случая по главното производство да е в разрез с членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006, подобен отговор не би имал отражение върху законосъобразността на действията на германската полиция. Затова според посоченото правителство поставените въпроси не са релевантни.
- 25 В това отношение следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че има нужда от отговор на поставените въпроси, за да прецени дали трябва съгласно приложимата в главното производство национална правна уредба, а именно член 113, параграф 1 от Наказателния кодекс, да наложи наказание на обвиняемия за това, че е оказал съпротива на орган на властта. Тази юрисдикция изхожда от тълкуване на националното право в смисъл, че ако въпросната проверка за самоличност се окаже извършена без правно основание поради констатацията, че националните разпоредби, на които се позовава органът на властта, противоречат на правото на Съюза, обвиняемият не би подлежал на наказание по член 113, параграф 1 от Наказателния кодекс за оказване на съпротива на орган на властта.

- 26 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално решения от 22 декември 2008 г., *Regie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 46, от 8 септември 2009 г., *Budejovicky Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, т. 63 и от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 27).
- 27 Следователно в случая Съдът трябва, въпреки съмненията, които в това отношение излага германското правителство, да приеме за установени фактическите и правните обстоятелства, изложени от запитващата юрисдикция. Предвид тези обстоятелства е възможно отговорът на Съда на въпросите относно тълкуването на член 67 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 да даде възможност на запитващата юрисдикция да реши спора по главното производство.
- 28 При това положение отправеното преюдициално запитване трябва да бъде обявено за допустимо.

По първия въпрос

- 29 С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 67, параграф 2 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени да проверяват самоличността на всяко лице, независимо от поведението му и наличието на особени обстоятелства, в зона от 30 километра до сухопътната граница на тази държава членка с други държави — страни по КПСШ, за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане или пребиваване на територията на въпросната държава членка или за да предотвратят определени наказуеми деяния, които са насочени срещу сигурността на границата или осъществяването на граничната охрана или са извършени във връзка с преминаването на границата, без съгласно членове 23—26 от Регламент № 562/2006 на съответната вътрешна граница временно отново да е въведен граничен контрол.
- 30 Следва като начало да се припомни, 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 преминаването на тези граници (решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 48).
- 31 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 (решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 49).

- 32 Член 20 от този регламент гласи, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Съгласно член 2, точка 10 от посочения регламент изразът „гранични проверки“ обозначава проверките, извършвани на граничните контролно-пропускателни пунктове, за да се гарантира, че лицата могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане от нея (решения от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 67 и от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 51).
- 33 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 общественения ред и опазването на вътрешната сигурност (решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 52).
- 34 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 държава членка съгласно националното законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, и че това важи също за граничните зони (решения от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 69 и от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 53).
- 35 Съгласно второто изречение на тази разпоредба 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 на 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 (решения от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 70 и от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 54).
- 36 Освен това възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи, не се накърнява, съгласно член 21, буква в) от Регламент № 562/2006, с премахването на контрола по вътрешните граници (решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 37 При това положение спазването на правото на Съюза, и по-специално на членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006, трябва да се осигури чрез въвеждането и съблюдаването на нормативна рамка, гарантираща, че практическото упражняване на правомощието за извършване на проверки на самоличността няма ефект, равностоен на гранични проверки (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 68).
- 38 По-конкретно, при наличието на показатели за съществуването на ефект, равностоен на гранични проверки, съответствието на проверките за самоличност с член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 би трябвало да се гарантира чрез уточнения и ограничения, които така да очертават практическото упражняване на полицейските правомощия, с които разполагат държавите членки, че да се избегне такъв равностоен ефект (вж. решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 39 В това отношение Съдът приема, че национална правна уредба, която оправомощава полицейските органи да извършват проверки на самоличността — правомощие, което се отнася само до граничните зони на държавата членка с други държави членки и не зависи от поведението на проверяваното лице и от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за нарушаване на обществения ред — трябва да очертае рамките на

правото на преценка, с което разполагат тези органи при практическото упражняване на посоченото правомощие (решение от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 74).

- 40 Съдът подчертава също, че колкото повече са показателите за наличие на възможен равностоен ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, предвид целта на проверките, извършвани в гранична зона, териториалния обхват на тези проверки и 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 (решение от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 75).
- 41 Накрая, изискваната рамка би трябвало да е достатъчно точна и подробна, за да може както необходимостта от контрол, така и конкретно разрешените мерки за контрол сами по себе си да подлежат на контрол (решение от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 76).
- 42 На първо място, що се отнася до проверки като тези по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG — разпоредбата, която запитващата юрисдикция посочва в първия си въпрос, следва да се отбележи, че тези проверки са извършени не „на границата“ или при преминаването ѝ, а във вътрешността на територията на страната. Освен това от представената пред Съда преписка се вижда, че в случая по главното производство проверката е извършена на гарата на Deutsche Bahn, в Кел, намираща се на около 500 метра от вътрешната граница между Германия и Франция.
- 43 Следователно тези хипотези на контрол представляват проверки във вътрешността на територията на държава членка, посочени в член 21 от Регламент № 562/2006 (вж. в този смисъл решения от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 68 и от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 56).
- 44 На второ място, що се отнася до целта, преследвана с германската правна уредба, предвиждаща проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG, от данните, предоставените на Съда, които националният съд следва да провери, личи, че целите, преследвани с проверките, предвидени в тази разпоредба, се различават в някои съществени аспекти от тези, преследвани с граничните проверки по смисъла на член 2, точка 10 от Регламент № 562/2006.
- 45 В това отношение следва да се припомни, че съгласно последната разпоредба изразът „гранични проверки“ обозначава проверките, извършвани на граничните контролно-пропускателни пунктове, за да се гарантира, че лицата могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане.
- 46 С предвидените в член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG проверки на самоличността и на документите се цели обаче не само да се възпрепятства или пресече незаконно влизане на германска територия, но и да се предотврати извършването на престъпленията по член 12, параграф 1, точки 1—4 от BPolG. От акта за преюдициално запитване е видно, че тази разпоредба се отнася в частност до престъпленията, които са насочени срещу сигурността на границата, както и тези, с които се нарушава Законът за паспортите, Законът за пребиваването или Законът за убежището и за които има подозрение, че са извършени чрез преминаване на границата.

- 47 Фактът, че целта на проверките на основание член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG е да се възпрепятства или пресече неправомерното влизане на територията на Федерална република Германия или да се предотвратят престъпления като тези против сигурността на границата или изпълнението на задачите на федералната полиция и че тази цел не е посочена изрично в член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, не означава наличие на цел за граничен контрол, която противоречи на този член 21, буква а), подточка i) (вж. по аналогия решение от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 64).
- 48 От една страна, 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 израза „по-специално“ в член 21, буква а), второ изречение от Регламент № 562/2006 и на израза „по-специално“ в този член 21, буква а), подточка ii) (решение от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 65).
- 49 От друга страна, нито член 79, параграф 1 и параграф 2, буква в) ДФЕС, който предвижда, че Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира по-конкретно предотвратяването 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., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 30 и 33).
- 50 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 (решение от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 66).
- 51 Следователно преследваната с член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG цел да се възпрепятства или пресече неправомерно влизане на германската федерална територия или да се предотвратят определени наказуеми деяния, сама по себе си не означава, че проверките, извършвани по силата на тази разпоредба, имат равностоен на гранични проверки ефект, забранен с член 21, буква а) от Регламент № 562/2006.
- 52 На трето място, що се отнася до това дали упражняването на контролните правомощия, предоставени в случая с член 23, параграф 1, точка 3 от BpolG, има равностоен ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, следва да се припомни, че фактът, че териториалният обхват на тези правомощия се свежда до граничните зони, не е достатъчен, за да се констатира наличието на такъв ефект. 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 (вж. по аналогия решения от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 72 и от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 69).
- 53 Все пак по отношение на териториалния обхват на проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG са предвидени особени правила спрямо други разпоредби на същия член 23 — обстоятелство, което от своя страна може да бъде показател за съществуването на такъв равностоен ефект (вж. по аналогия решения от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 72).

- 54 В това отношение от акта за преюдициално запитване не личи проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG да са резултат от наличната фактическа информация или опита на полицията, както предвижда член 21, буква а), подточка ii) от Регламент № 562/2006.
- 55 Поради това изглежда, че въпросните проверки са допустими независимо от поведението на съответното лице и наличието на обстоятелства, сочещи опасност за обществения ред.
- 56 Освен това от предоставената на Съда преписка не личи проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG да са извършени, в съответствие с член 21, буква а), подточка iii) от Регламент № 562/2006, по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица по външните граници на Съюза.
- 57 В частност, в член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG нито се уточнява, нито се ограничава предоставеното с тази разпоредба правомощие (и по-конкретно що се отнася до интензивността и честотата на проверките, които могат да се извършват на това правно основание), така че да се изключи възможността практическото прилагане и упражняване на това правомощие от компетентните органи да доведе до контрол с равностоен на гранични проверки ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 (вж. по аналогия решение от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 73). Запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да се произнесе по фактите, трябва обаче да провери дали случаят на практика е такъв.
- 58 Следователно проверките по силата на посочения член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG могат да бъдат извършвани в гранична зона от 30 километра, като тази разпоредба не съдържа никакви уточнения или ограничения.
- 59 При това положение следва да се приеме, че правомощията, предоставени с член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG, трябва да са нормативно очертани в съответствие с изискванията, посочени в точки 38—41 от настоящото решение. Всъщност при липсата в националната правна уредба на такива уточнения или ограничения, сами по себе си достатъчно точни и подробни, с оглед на обуславяне на интензивността, честотата и избирателността на проверките, възможно е практическото упражняване на предоставените съгласно германското право полицейски правомощия да доведе в нарушение на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 до контрол с равностоен на гранични проверки ефект.
- 60 На четвърто място, германското правителство изтъква в това отношение, че разглежданите в главното производство законови разпоредби се допълват с други национални разпоредби, и по-конкретно член 15 от BPolG, предвиждащ прилагане на принципа на пропорционалност към вземаните от полицията мерки, както и с административна правна уредба, наречена „BRAS 120“, и с административна заповед. Според това правителство тези разпоредби допълват рамката за проверките по BPolG и са достатъчни, за да се гарантира, че практическото упражняване от полицията на правомощието да извършва проверки за самоличност не води до равностоен на гранични проверки ефект.
- 61 Запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да се произнесе по такива факти, трябва обаче да определи, от една страна, дали подобни разпоредби са били в сила към момента на настъпване на фактите по главното производство, и от друга страна, да провери дали тези разпоредби очертават рамката за проверките по BPolG, така както изисква Съдът в практиката си, за да не може подобни проверки да се разглеждат като проверки с ефект на гранични проверки.

- 62 След като германската правна уредба не очертава такава рамка, не може да се приеме, че въпросните проверки, от една страна, се извършват избирателно, като по този начин нямат системен характер като граничните проверки, и от друга страна, че представляват полицейски мерки, прилагани въз основа на внезапно извършвани проверки, както се изисква в член 21, буква а), подточки iii) и iv) от Регламент № 562/2006.
- 63 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 67, параграф 2 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени да проверяват самоличността на всяко лице, независимо от поведението му и наличието на особени обстоятелства, в зона от 30 километра до сухопътната граница на тази държава членка с други държави — страни по КПСШ, за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане или пребиваване на територията на въпросната държава членка или за да предотвратят определени наказуеми деяния, които са насочени срещу сигурността на границата, освен ако тази правна уредба установява необходимата рамка за това правомощие, гарантираща, че практическото му упражняване не може да доведе до равностоеен на гранични проверки ефект — нещо, което запитващата юрисдикция следва да провери.

По втория въпрос

- 64 С втория си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 67, параграф 2 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която, за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане на територията на съответната държава членка, полицейските органи на тази държава членка са оправомощени във влакове и в обекти на железопътната ѝ инфраструктура да проверяват самоличността на всяко лице или документите му за преминаване на границата, както и за тази цел да го задържат за кратък срок и да го разпитват, ако наличната фактическа информация или опитът на граничната полиция дава основание да се предполага, че тези влакове или обекти се използват за неправомерно влизане на територията на страната на тази държава членка и влизането става от държава членка, която е страна по КПСШ, без съгласно членове 23—26 от Регламент № 562/2006 на съответната вътрешна граница временно отново да е въведен граничен контрол.
- 65 Този въпрос се поставя, в случай че във връзка с първия въпрос Съдът приеме, че проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG са в разрез с членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006.
- 66 Предвид отговора на първия въпрос следва да се отбележи, на първо място, че проверките по член 22, параграф 1а от BPolG (разпоредбата, която запитващата юрисдикция посочва във втория си въпрос), и в частност проверката в случая по главното производство, се извършват не „на границата“ или при преминаването ѝ, а във вътрешността на територията на страната.
- 67 На второ място, следва да се провери дали целта на предвидените в тази разпоредба проверки е същата като тази на граничните проверки по смисъла на Регламент № 562/2006. В това отношение от представената пред Съда преписка е видно, че целта на въпросната разпоредба е да се възпрепятства или пресече неправомерното влизане на територията на Федерална република Германия.
- 68 Видно от точка 51 от настоящото решение, преследваната с разглежданата в главното производство разпоредба цел да се възпрепятства или пресече неправомерното влизане на германската федерална територия, сама по себе си не означава, че проверките, извършвани по реда на BPolG, имат равностоеен на гранични проверки ефект, забранен с член 21, буква а) от

Регламент № 562/2006. За разлика от проверките по член 23, параграф 1, точка 3 от BPolG обаче, тези по член 22, параграф 1а от този закон са насочени единствено към това да се възпрепятства или пресече неправомерното влизане на германската федерална територия, като това би могло да се приеме за белег, че тези проверки имат равностоен на гранични проверки ефект, забранен с посочения член 21, буква а).

- 69 На трето място, що се отнася до териториалния обхват на член 22, параграф 1а от BPolG, следва да се отбележи, че тази разпоредба не предвижда никакво особено правило относно обхвата, в който предвидените в посочената разпоредба проверки могат да бъдат извършвани, и поради това не прави разграничение между извършването на такива проверки в гранична зона и извършването им в останалата част от територията на страната.
- 70 На четвърто място, от представената на Съда преписка е видно, че в основата на проверките по член 22, параграф 1а от BPolG е фактът, че наличната фактическа информация или опитът на граничната полиция дава основание на федералните полицейски органи да предполагат, че споменатите в тази разпоредба съоръжения ще бъдат използвани за неправомерно влизане, което съгласно член 21, буква а), подточка ii) от Регламент № 562/2006 също е белег, че посочената разпоредба няма ефект, равностоен на гранична проверка.
- 71 На пето място, от представената на Съда преписка не личи дали и в каква степен проверките по член 22, параграф 1а от BPolG са извършвани по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица по външните граници на Съюза.
- 72 Така, както вече бе припомнено в точка 40 от настоящото решение, колкото повече са показателите за наличие на възможен равностоен ефект по смисъла на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006, толкова по-голяма е необходимостта уточненията и ограниченията, които обуславят упражняването от държавите членки на техните полицейски правомощия в гранична зона, да бъдат строги и да се спазват стриктно. В случая, такъв показател е целта, преследвана с проверките по член 22, параграф 1а от BPolG, която не се различава от целите, преследвани с граничните проверки, в частност доколкото първите са насочени към това да се възпрепятства или пресече неправомерното влизане на германска територия, което донякъде се покрива с определението в член 2, точка 10 от Регламент № 562/2006, съгласно което целта на граничните проверки е да се гарантира, че лицата могат да получат разрешение за влизане на територията на държавата членка.
- 73 На шесто място, при това положение запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да се произнесе по фактите, следва да провери дали германската правна уредба съдържа уточнения и ограничения, сами по себе си достатъчно точни и подробни с оглед на обуславянето на интензивността, честотата и избирателността на проверките по член 22, параграф 1а от BPolG, за да гарантира, че практическото упражняване на предоставените съгласно германското право полицейски правомощия няма да доведе в нарушение на член 21, буква а) от Регламент № 562/2006 до контрол с равностоен на гранични проверки ефект.
- 74 В този смисъл само при условие че германската правна уредба установява такава рамка, може да се приеме, че въпросните проверки, от една страна, се извършват избирателно, като по този начин нямат системен характер като граничните проверки, и от друга страна, че представляват полицейски мерки, прилагани въз основа на внезапни проверки, както се изисква в член 21, буква а), подточки iii) и iv) от Регламент № 562/2006.
- 75 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 67, параграф 2 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени във влакове и в обекти на железопътната инфраструктура на тази държава членка да проверяват

самоличността на всяко лице или документите му за преминаване на границата, както и за тази цел да го задържат за кратък срок и да го разпитват, ако тези проверки се основават на наличната фактическа информация или опита на граничната полиция, стига във връзка с извършването им националното право да съдържа уточнения и ограничения, определящи интензитета, честотата и избирателността им — нещо, което запитващата юрисдикция следва да провери.

По съдебните разноси

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

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Член 67, параграф 2 ДФЕС и 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), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени да проверяват самоличността на всяко лице, независимо от поведението му и наличието на особени обстоятелства, в зона от 30 километра до сухопътната граница на тази държава членка с други държави — 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 (Люксембург) на 19 юни 1990 г., за да възпрепятстват или пресекат неправомерно влизане или пребиваване на територията на въпросната държава членка или за да предотвратят определени наказуеми деяния, които са насочени срещу сигурността на границата, освен ако тази правна уредба установява необходимата рамка за това правомощие, гарантираща, че практическото му упражняване не може да доведе до равностоен на гранични проверки ефект — нещо, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 2) Член 67, параграф 2 ДФЕС и членове 20 и 21 от Регламент № 562/2006, изменен с Регламент № 610/2013, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която полицейските органи на съответната държава членка са оправомощени във влакове и в обекти на железопътната инфраструктура на тази държава членка да проверяват самоличността на всяко лице или документите му за преминаване на границата, както и за тази цел да го задържат за кратък срок и да го разпитват, ако тези проверки се основават на наличната фактическа информация или опита на граничната полиция, стига във връзка с извършването им националното право да съдържа уточнения и ограничения, определящи интензитета, честотата и избирателността им — нещо, което запитващата юрисдикция следва да провери.

Подписи