

PRESUDA SUDA (Veliko vijeće)

22. lipnja 2010. (*)

(Zahtjev za prethodnu odluku - Članak 267. UFEU - Utvrđivanje je li nacionalni zakon u skladu s pravom Europske unije i nacionalnim ustavom - Nacionalno zakonodavstvo daje prioritet postupku za ocjenu ustavnosti - Članak 67. UFEU - Sloboda kretanja osoba - Ukidanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama - Uredba (EZ) br. 562/2006 - članci 20. i 21. - Nacionalno zakonodavstvo koje omogućava provjeru identiteta na graničnom području između Francuske i država stranaka Konvencije za provedbu Schengenskog sporazuma i crta povučena 20 kilometara unutar te granice)

U spojenim predmetima C-188/10 i C-189/10,

temeljem zahtjeva za prethodnim tumačenjem na temelju članka 267. UFEU koje je uputio Cour de cassation (Francuska), na temelju odluke od 16. travnja 2010., primljene na Sudu istog dana, u postupku protiv

Aziz Melki (C-188/10),

Selim Abdeli (C-189/10),

SUD (Veliko vijeće),

u sastavu

[izostavljeno]

donosi sljedeću

Presudu

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku se odnosi na interpretaciju članka 67. i UFEU i 267. UFEU.

2. Prethodno pitanje je nastalo u tijeku dva postupka pokrenuta protiv g. Melki i g. Abdeli - oba alžirske nacionalnosti – koji traže produljenje pritvora u prostoru koji ne spada pod kontrolu zatvora.

Pravni kontekst

Pravo Europske unije

3. Prema preambuli Protokola (br. 19.) o schengenskom *acquis*-u integriranom u okvir Europske unije, koji je priložen Ugovoru iz Lisabona (OJ 2010 C 83, str. 290.; „Protokol br. 19.“):

„Visoke ugovorne stranke,

uz napomenu da su sporazumi o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama potpisani od strane nekih država članica Europske unije u Schengenu 14. lipnja 1985. i 19. lipnja 1990., kao i povezani ugovori i pravila usvojena na temelju tih sporazuma, integrirani u okvir Europske unije Ugovorom iz Amsterdama od 2. listopada 1997.,

želeći sačuvati Schengenski *acquis*, kao što je razvijen od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, i razvijati taj *acquis* kako bi se doprinijelo postizanju ciljeva koje nude građanima Unije područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica,

...

sporazumjele su se o sljedećim odredbama, koje će biti priložene Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije“.

4. Članak 2. tog protokola glasi:

„Schengenski *acquis* se primjenjuje na države članice iz članka 1., ne dovodeći u pitanje članak 3. Zakona o pristupanju od 16. travnja 2003. ili članak 4. Zakona o pristupanju od 25. travnja 2005. Vijeće će biti zamijenjeno Izvršnim odborom koji je osnovan Schengenskim sporazumom.“

5. Schengenski *acquis* obuhvaća, između ostalog, Konvenciju o provedbi Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985. između vlada država Benelux ekonomske unije, Savezne Republike Njemačke i Republike Francuske o postupnom ukidanju kontrola na njihovim zajedničkim granicama (OJ 2000 L 239, str. 19.), potpisan u Schengenu (Luxembourg) 19. lipnja 1990. („CISA“), članak 2. koji se odnosio na prelazak unutarnjih granica.

6. Na temelju članka 2. (1) do (3) CISA:

„1. Unutarnje granice je moguće prijeći na bilo kojem prijelazu, bez da se provode ikakve provjere osoba.

2. Međutim, kada javne politike ili nacionalna sigurnost to zahtijevaju ugovorna stranka može, nakon savjetovanja s drugim ugovornim strankama, odlučiti da se za ograničeno područje državne granice obavljaju provjere na unutarnjim granicama koje odgovaraju situaciji. Ako javne politike ili nacionalna sigurnost zahtijevaju trenutnu akciju, dotična ugovorna stranka će poduzeti nužne mjere i prvom prilikom će obavijestiti druge ugovorne stranke.

3. Ukidanje kontrola osoba na unutarnjim granicama neće utjecati na odredbe navedene u članku 22., ili izvršavanje policijskih ovlasti na teritoriju ugovorne stranke od strane nadležnih tijela u okviru zakona te stranke, odnosno zahtjeva za držanje, nošenje i proizvodnju dozvola i dokumenata predviđenih u zakonu te stranke.“

7. Članak 2. CISA je ukinut 13. listopada 2006., u skladu s člankom 39. (1) Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. kojom se uspostavlja Zakonik Zajednice o pravilima koja reguliraju kretanje osoba preko granica (Schengenski zakonik o granicama) (OJ 2006 L 105, str. 1.).

8. Na temelju članka 2. točke 9. do 11., te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

...

9. „granična kontrola“, znači aktivnosti koja se provodi na granici, u skladu sa i za potrebe ove Uredbe, u odnosu isključivo na namjeru prijelaza ili čina prelaska granice koji, bez obzira na bilo koja druga razmatranja, se sastoji od granične provjere i graničnog nadzora;

10. „granične provjere, znače provjere koje se izvršavaju na graničnim prijelazima, kako bi se osiguralo da osobe, uključujući i njihova prijevozna sredstva i predmete u njihovom posjedu, može biti ovlaštena za ulazak na teritorij država članica ili ovlaštene da ga napusti;

11. "granični nadzor", znači nadzor granica između graničnih prijelaza i nadzor graničnih prijelaza izvan fiksnog radnog vremena, kako bi se spriječilo da osobe izbjegavaju granične provjere“.

9. Članak 20. Uredbe br. 562/2006, pod nazivom „Prelazak unutarnjih granica“, propisuje:

„Unutarnje granice je moguće preći na bilo kojem prijelazu bez granične provjere osoba, bez obzira na njihovu nacionalnost.“

10. Članak 21. te uredbe, pod nazivom „Provjera unutar teritorija“, propisuje:

„Ukidanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama neće utjecati na:

(A) vršenje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na temelju nacionalnog prava, u mjeri u kojoj obavljanje tih ovlasti nema isti učinak kao i granične provjere; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. U smislu prve rečenice, izvršenje policijskih ovlasti se ne može, posebno, smatrati ekvivalentom obavljanju graničnih provjera, kada policijske mjere:

(i) nemaju za cilj graničnu kontrolu;

(ii) temelje se na općim informacijama policije i iskustvu u vezi mogućih prijetnji javnoj sigurnosti i za cilj, posebno, borbu protiv prekograničnog kriminala;

(iii) zamišljene su i izvode se na način koji se jasno razlikuje od sustavnih provjera osoba na vanjskim granicama;

(iv) provode se na temelju provjera na mjestu;

...

(c) mogućnost država članica da osiguraju zakonom obvezu držati ili nositi spise i dokumente;

...“

Nacionalni propisi

Ustav 4. listopada 1958.

11. Članak 61-1 Ustava od 4. listopada 1958., izmijenjen i dopunjen Ustavnim zakonom br. 2008-724 od 23. srpnja 2008. o modernizaciji institucija Pete Republike (JORF od 24. srpnja 2008., str. 11890) („Ustav“), propisuje:

„Ako se, u tijeku postupka pred sudom, tvrdi da zakonska odredba prejudicira prava i slobode koje jamči Ustav, pitanje se može pokrenuti pred Conseil constitutionnel [Ustavnog vijeće] na daljnju raspravu Conseil d'État [Državno vijeće] ili Cour de Cassation [Kasacijski sud], koji će odlučiti unutar utvrđenog roka.

Organski zakon će utvrditi uvjete za provedbu ovog članka.“

12. Drugi i treći stavak članka 62. Ustava propisuje:

„Odredba koja je proglašena neustavnom na temelju članka 61-1 će biti opozvana se od dana objave odluke Conseil constitutionnel ili od kasnijeg datuma koji odredi ta odluka. Conseil constitutionnel će odrediti uvjete i granice unutar kojih se na učinke te odredbe može utjecati. Ne postoji žalba na odluke Conseil constitutionnel. Bit će obvezujuće za tijela javne vlasti i sva upravna tijela i sudove.“

13. Na temelju članka 88-1 Ustava:

„Republika će sudjelovati u Europskoj uniji koju čine države koje su slobodno izabrale da ostvaruju neku od svojih ovlasti na temelju Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, jer proizlaze iz ugovora potpisanog u Lisabonu 13. prosinca 2007.“

Nalog br. 58-1067

14. Organski zakon br. 2009-1523 od 10. prosinca 2009. o primjeni članka 61-1. Ustava (JORF od 11. prosinca 2009., str. 21379) je dodao novo poglavlje IIa, pod nazivom „Prioritetna pitanja o ustavnosti“, u Glavu II Naloga br. 58-1067 od 7. studenog 1958. o organskom zakonu kojim se uređuje Conseil constitutionnel. To poglavlje IIa propisuje:

„Odjeljak 1

Odredbe koje se primjenjuju pred sudovima podliježu autoritetu Conseil d'État ili Cour de Cassation

Članak 23-1

Pred sudovima koji podliježu autoritetu Conseil d'État ili Cour de Cassation, prigovor u kojem se navodi da zakonska odredba prejudicira prava i slobode zajamčene Ustavom podnosi se u posebnom, argumentiranom dokumentu, u nedostatku čega će biti nedopušten. Takav prigovor se može podići po prvi put u žalbenom postupku. Sud ili tribunal ne može pokrenuti pitanje na vlastitu inicijativu.

...

Članak 23-2

Sud će odlučiti bez odgode, obrazloženim rješenjem, o tome hoće li podnijeti prioritarno

pitanje o ustavnosti Conseil d'État ili Cour de Cassation. Pitanje mora biti tako podneseno ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. Pobijana odredba se odnosi na spor ili postupak, ili čini temelj zahtjeva;
2. Nije još proglašena ustavnom u osnovi ili operativnom dijelu odluke Conseil constitutionnel, osim kada je došlo do promjene u okolnostima;
3. Pitanje nije bez sadržaja.

U svakom slučaju, kada su prigovori učinjeni pred sudom koji odlučuje je li pobijana zakonska odredba u skladu s, prvo, pravima i slobodama zajamčenim Ustavom i, drugo, s međunarodnim obvezama Francuske, mora odlučiti prioritarno da li će podnijeti pitanje o ustavnosti Conseil d'État ili Cour de Cassation.

Odluka o postavljanju pitanja će biti poslana Conseil d'État ili Cour de Cassation u roku od osam dana od kad je nastalo, zajedno s podnescima ili prigovorima stranaka. Žalba neće biti moguća. Odbijanje da se pošalje pitanje može se pobijati samo u vrijeme žalbe protiv odluke koja uređuje sve ili dio predmeta.

Članak 23-3

Kada je pitanje podneseno, sud će obustaviti postupak do primitka odluke Conseil d'État ili Cour de Cassation ili, ako je predmet njemu upućen, Conseil constitutionnel. Pripremni upiti neće biti povučeni, a sud može poduzeti nužne privremene ili zaštitne mjere.

Međutim, postupak ne smije biti prekinut kada je osoba lišena slobode zbog postupovnog razloga ili kad je svrha postupka donijeti mjeru koja nekome oduzima slobodu.

Sud može odlučiti bez čekanja odluke o prioritarnom pitanju o ustavnosti ako je zakonom ili uredbom propisano da treba donijeti odluku unutar utvrđenog roka ili je pitanje hitnosti. Ako je prvostupanjski sud pravila bez čekanja, a žalba je podnesena protiv svoje odluke, žalbeni sud će obustaviti postupak. On svibanj, međutim, ne prekine postupak ako je potrebno da sama pravilu unutar utvrđenog roka ili kao pitanje hitnosti.

Osim toga, kada bi prekid postupka značio riskiranje nepopravljivih ili očigledno pretjeranih posljedica za prava stranke, sud koji odluči uputiti pitanje može odlučiti o onim točkama o kojima se mora odlučiti odmah.

Ako je žalba o odredbi zakona podnesena kada je sud koji odlučuje u predmetu donio odluku ne čekajući odluku Conseil d'État ili Cour de Cassation ili, ako mu je predmet upućen, odluku Conseil constitutionnel, bilo koja odluka o toj žalbi mora biti obustavljena sve dok nije donešena odluka o prioritarnom pitanju ustavnosti. To se neće primijeniti u slučajevima kada je stranka o kojoj je riječ lišena slobode zbog postupovnog razloga i zakon predviđa da Cour de Cassation treba odlučiti u određenom roku.“

Odjeljak 2

Odredbe koje se primjenjuju pred Conseil d'État i Cour de Cassation

Članak 23-4

U roku od tri mjeseca od primitka rješenja predviđenog u članku 23-2 ili u posljednjem stavku članka 23-1, Conseil d'État ili Cour de Cassation će odlučiti o tome hoće li uputiti prioritarno pitanje o ustavnosti Conseil constitutionnel. Zahtjev će se uputiti kada su ispunjeni uvjeti propisani u članku 23-2 (1) i (2) i kada se radi o pitanju koje je novo ili važno.

Članak 23-5

Zahtjev u kojem se navodi da zakonske odredbe prejudiciraju prava i slobode zajamčene Ustavom može biti podignut, uključujući i prvi put kao žalbu na odredbu zakona, u postupku pred Conseil d'État ili Cour de Cassation. Zahtjev se podnosi u posebnoj, argumentiranoj dokumentu, u nedostatku čega će se proglasiti nedopuštenim. Sud ne može postaviti pitanje na vlastitu inicijativu.

U svakom slučaju, kada je zahtjev podnesen pred Conseil d'État ili Cour de cassation i njime se pobija zakonske odredbe koja nije sukladna, prvo, s pravima i slobodama zajamčenim Ustavom i, drugo, s međunarodnim obvezama Francuske, moraju prioritarno odlučiti o upućivanju pitanja ustavnosti Conseil constitutionnel.

Conseil d'État ili Cour de Cassation će imati rok od tri mjeseca od datuma na koji je zahtjev podnesen da donese odluku. Prioritetno pitanje o ustavnosti će biti upućeno Conseil constitutionnel kada su uvjeti utvrđeni u članku 23-2 (1) i (2) su ispunjeni, a pitanje je novo ili važno.

Kada je upućen zahtjev Conseil constitutionnel, Conseil d'État ili Cour de Cassation će obustaviti postupak do donošenja te odluke. To se neće primjenjivati u slučajevima kada je stranka o kojoj je riječ lišena slobode zbog postupovnog razloga i zakon predviđa da Cour de Cassation treba odlučiti unutar utvrđenog roka. Ako Conseil d'État ili Cour de Cassation trebaju odlučiti u slučaju hitnosti, moguće je da postupak ne bude obustavljen.

...

Članak 23-7

Obrazložena odluka Conseil d'État ili Cour de Cassation koju podnose Conseil constitutionnel će biti poslana zajedno s podnescima ili prigovorima stranaka. Conseil constitutionnel će biti dostavljena kopija bilo koje obrazložene odluke Conseil d'État ili Cour de Cassation da ne podnose prioritarno pitanje o ustavnosti. Ako Conseil d'État ili Cour de Cassation nije odlučio u rokovima propisanim u članku 23-4 i 23-5, pitanje se podnosi Conseil constitutionnel.

...

Odjeljak 3

Odredbe koje se primjenjuju pred Conseil constitutionnel

[...]

Članak 23-10

Conseil constitutionnel će izdati rješenje u roku od tri mjeseca od datuma kada je upućen predmet. Strankama će biti dopušteno da podnesu svoja zapažanja u postupku. Rasprava će biti javna, osim u iznimnim slučajevima definiranim u Pravilniku o radu Conseil constitutionnel.

... „

Zakon o kaznenom postupku

15. Članak 78-2 Zakona o kaznenom postupku (code de procédure pénale), u verziji na snazi u kritično vrijeme, propisuje:

„Viši policijski službenici i, na njihov zahtjev i pod njihovom odgovornošću, policijski službenici i pomoćni policijski službenici iz članka 20. i 21-1 svibanj mogu tražiti od bilo koje osobe da dokaže svoj identitet na bilo koji način, kada postoji jedan ili više uvjerljivih razloga za postojanje sumnje da je:

- osoba počinila ili pokušala počiniti kazneno djelo;
- ili se osoba sprema počiniti „crime“ [najteža kaznena djela] ili „délit“ [lakša kaznena djela];
- ili je vjerojatno da će osoba pružiti informacije korisne za istragu u slučaju „crime“ ili „délit“;
- ili je osoba subjekt upite koje je zatražilo sudsko tijelo.

Na pisani prijedlog državnog odvjetnika za potrebe istrage i kaznenog progona kaznenih djela koja navede, identitet svake osobe može se provjeriti, u skladu s istim pravilima, na mjestima i za vrijeme određeno od strane javnog tužitelja. Činjenica da provjere identiteta otkrivaju kaznena djela uz ona iz prijedloga državnog odvjetnika neće predstavljati temelj za nevaljanost povezanih postupaka.

Identitet svake osobe, bez obzira na njezino ponašanje, može se također provjeriti u skladu s pravilima navedenima u prvom stavku, kako bi se spriječilo kršenje javnog reda i mira, posebno, djela protiv sigurnosti ljudi ili imovine.

U prostoru između kopnene granice Francuske s državama strankama Konvencije potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990. i crte povučena 20 km unutar te granice, i na javno dostupnim područjima luka, zračnih luka i željezničkih ili autobusnih postaja otvorenih za međunarodni promet, na temelju naloga, identitet svake osobe se također može provjeriti, u skladu s pravilima predviđenim u prvom stavku, kako bi se utvrdio jesu li obveze utvrđene zakonom za držanje, nošenje i izdavanje dokumenata ispunjeni. Kada se ta kontrola odvija na međunarodnom vlaku, može se provesti na dijelu putovanja između granice i prve stanice koja se nalazi u 20 kilometara od granice. Međutim, na međunarodnim vlakovima na linijama s posebnim karakteristikama usluga kontrole se može provesti i između tog stajališta i stajališta koje se nalazi u idućih 50 km. Te crte i stajališta će odrediti Ministarski red. Gdje dio autoceste počinje u području iz prve rečenice ovoga stavka i kad je prva naplatna kućica izvan crte od 20 km, kontrola se može odvijati i do te prve naplatne kućice, na parkirnim mjestima i na mjestu te naplatne kućice i susjednih parkirališta. Naplatne kućice o kojima se radi u ovoj odredbi nalogom će se odrediti. Činjenica da provjere identiteta otkrivaju kazneno djelo osim nepoštivanje gore navedenih obveza ne predstavljaju temelj za nevaljanost povezanih postupaka.

... „

Radnje u glavnom postupku i pitanja upućena za prethodnu odluku

16. G. Melki i g. Abdeli, alžirski državljani koji nezakonito borave u Francuskoj, bili su predmetom policijskog nadzora, u skladu sa člankom 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku, na području između kopnene granice Francuske s Belgijom i crte povučene 20 km unutar te granice. Dana 23. ožujka 2010., protiv oba je donesen nalog za deportaciju od strane Prefekta i odluka za produljenje pritvora.

17. Pred *juge des libertés et de la détention* (sudac koji odlučuje o pritvoru), kojem je Prefekt podnio zahtjev za produženje pritvora, g. Melki i g. Abdeli osporavaju zakonitost pretrage koja je nad njima izvršena i postavljaju pitanje ustavnosti članka 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku, na temelju da ta odredba prejudicira prava i slobode zajamčene Ustavom.

18. Dvama naložima od 25. ožujka 2010., *juge des libertés et de la détention* je naredio, prvo, da se pitanje da li članak 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku prejudicira prava

i slobode zajamčene Ustavom podnese Cour de Cassation i, drugo, da se pritvor g. Melki i g. Abdeli produži za 15 dana.

19. Prema sudu koji postavlja pitanje, g. Melki i g. Abdeli tvrde da je članak 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku u suprotnosti s Ustavom, s obzirom da obveze Republike Francuske koje proizlaze iz Lisabonskog ugovora imaju ustavne snagu u svjetlu članka 88-1 Ustava, te da je ta odredba Zakona o kaznenom postupku, u onoj mjeri u kojoj dopušta granične kontrole na granicama s drugim državama članicama, u suprotnosti s načelom slobode kretanja osoba iz članka 67. (2) UFEU, koji propisuje da Europska unija treba osigurati odsustvo unutarnje granične kontrole za osobe.

20. Sud koji postavlja pitanje smatra, prvo, da spor proizlazi li članka 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku je u skladu kako s pravom Europske unije ("EU prava"), a s Ustavom.

21. Drugo, Cour de Cassation zaključuje iz članaka 23-2 i 23-5 naloga br. 58-1067, a iz članka 62. Ustava, da sudovi, kao što je sam, nemaju mogućnost, učinkom Organskog zakona br. 2009-1523 koji je uveo te članke u nalog br. 58-1067, priliku uputiti pitanje Sudu Europske unije za prethodno mišljenje, kada je prioritarno pitanje ustavnosti upućeno Conseil constitutionnel.

22. Zauzimajući stajalište da njegova odluka o tome hoće li uputiti prioritarno pitanje o ustavnosti Conseil constitutionnel ovisi o tumačenju prava EU, Cour de Cassation je odlučio, u oba slučaja koja su u tijeku, obustaviti postupak i uputiti sljedeća pitanja Sudu za prethodno mišljenje:

„1. Da li članak 267. [UFEU] isključuje propis kao što je onaj koji proizlazi iz članka 23-2, stavak 2. i članka 23-5, stavak 2., Naloga br. 58-1067 od 7. studenog 1958., donesen Organskim zakonom br. 2009-1523 od 10. prosinca 2009., u mjeri u kojoj te odredbe zahtijevaju da sudovi u pravilu rješavaju kao prioritet pitanja o podnošenju pitanja ustavnosti Conseil constitutionnel, budući da se pitanje odnosi na to da li domaće zakonodavstvo, jer je u suprotnosti s pravom Europske unije, u nesuglasnosti s Ustavom?

2. Da li članak 67. [UFEU] isključuje zakon kao onaj koji proizlazi iz članka 78-2, stavak 4., Zakona o kaznenom postupku, koji propisuje da "u prostoru između kopnene granice Francuske s državama strankama Konvencije potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990. i crte

povučena 20 km unutar te granice, i na javno dostupnim područjima luka, zračnih luka i željezničkih ili autobusnih postaja otvorenih za međunarodni promet, na temelju naloga, identitet svake osobe se također može provjeriti, u skladu s pravilima predviđenim u prvom stavku, kako bi se utvrdio jesu li obveze utvrđene zakonom za držanje, nošenje i izdavanje dokumenata ispunjeni. Kada se ta kontrola odvija na međunarodnom vlaku, može se provesti na dijelu putovanja između granice i prve stanice koja se nalazi u 20 kilometara od granice. Međutim, na međunarodnim vlakovima na linijama s posebnim karakteristikama usluga kontrole se može provesti i između tog stajališta i stajališta koje se nalazi u idućih 50 km. Te crte i stajališta će odrediti Ministarski red. Gdje dio autoceste počinje u području iz prve rečenice ovoga stavka i kad je prva naplatna kućica izvan crte od 20 km, kontrola se može odvijati i do te prve naplatne kućice, na parkirnim mjestima i na mjestu te naplatne kućice i susjednih parkirališta. Naplatne kućice o kojima se radi u ovoj odredbi nalogom će se odrediti.“

23. Po nalogu predsjednika suda od 20. travnja 2010., predmeti C-188/10 i C-189/10 su spojeni za potrebe pisanog i usmenog postupka i presude.

Upućena prethodna pitanja

Dopuštenost

24. Francuska vlada tvrdi da je zahtjev za prethodno pitanje nedopušten.

25. Što se tiče prvog pitanja, Francuska vlada tvrdi da je čisto hipotetsko. To pitanje se temelji na pretpostavci da Conseil constitutionnel, kad ispituje je li zakon u skladu s Ustavom, može ustanoviti da je potrebno ispitati je li taj zakon u skladu s pravom EU. Međutim, prema sudskoj praksi Conseil constitutionnel, nije na Conseil, u kontekstu ocjene ustavnosti zakona, već na običnim i upravnim sudovima da ispituju je li neki zakon u skladu s pravom EU. Iz toga proizlazi da, prema nacionalnom zakonu, Conseil d'État i Cour de Cassation nisu obvezni uputiti Conseil constitutionnel pitanja o usklađenosti odredaba nacionalnog prava s pravom EU, budući da se takva pitanja ne odnose na odlučivanje o ustavnosti.

26. Što se tiče drugog pitanja, Francuska vlada tvrdi da odgovor na to pitanje ne bi služio nikakvoj svrsi. Od 9. travnja 2010., g. Melki i g. Abdeli nisu bilo više podvrgnuti bilo kakvoj mjeri koja ih lišava slobode i, od tog datuma, dva naloga juge des libertés et de la détention

prestala su proizvoditi učinke. Pitanje kompatibilnosti članka 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku s člankom 67 UFEU je također nevažno za jedini set postupaka koji je još u tijeku pred Cour de Cassation, s obzirom da, kao što je Conseil constitutionnel podsjetio u svojoj odluci br. 2010-605 DC od 12. svibnja 2010., Conseil tvrdi da nema nadležnost ispitati sukladnost propisa s pravom EU, kada je to potrebno za ocjenu ustavnosti tog zakona.

27. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pitanja o interpretaciji prava EU koja je uputio nacionalni sud u činjeničnom i pravnom kontekstu koji je taj sud odgovoran definirati, i točnost kojeg nije na sudu da utvrdi, imaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je prilično očito da tumačenje prava EU koje se traži nije u nikakvoj vezi sa stvarnim činjenicama glavnog zahtjeva ili njegove svrhe, kada je problem hipotetski, ili kada Sud nema pred sobom činjenične ili pravne materijale nužne da da koristan odgovor na pitanja koja su mu postavljena (vidi, između ostaloga, predmet C-333/07 *Regie Networks* [2008] ECR I-10807, točka 46.; predmet C-478/07 *Budejovický Budvar* [2009] ECR I-0000, točka 63.; i predmet C-56/09 *Zanotti* [2010] ECR I-0000, točka 15.).

28. U ovom slučaju, upućena pitanja se odnose na tumačenje članaka 67. UFEU i 267. UFEU. Nije vidljivo iz temelja naloga za prethodno pitanje da su nalozi koje je izdao juge des libertés et de la détention u odnosu na g. Melki i g. Abdeli prestali proizvoditi učinke. Nadalje, nije očito da interpretacija Cour de Cassation-a o tome da je prioritarno pitanje o ustavnosti funkcija isključeno u svjetlu teksta odredaba nacionalnog prava.

29. Dakle, pretpostavka relevantnosti koja vrijedi za zahtjev za prethodnu odluku u svakom od slučajeva nije pobijana prigovorima koje je uputila Francuska vlada.

30. U tim okolnostima, zahtjev za prethodnu odluku učinjen u tim predmetima treba biti proglašen dopuštenim.

Prvo pitanje

31. U svom prvom pitanju, sud pita, u biti, da li članak 267. UFEU isključuje zakon države članice kojim uspostavlja prethodni postupak za ocjenu ustavnosti nacionalnih zakona, zahtijevajući od sudova te države članice da odlučuju prioritarno o tome hoće li uputiti,

nacionalnom sudu odgovornom za ocjenu ustavnosti zakona, pitanje je li odredba nacionalnog prava u skladu s Ustavom, kada je u isto vrijeme u pitanju sukob te odredbe s pravom EU.

Zapažanja podnesena Sudu

32. G. Melki i g. Abdeli smatraju da su nacionalni propisi u pitanju u glavnom postupku u skladu s pravom EU, pod uvjetom da Conseil constitutionnel ispituje pravo EU i, kada postoji sumnja o tumačenju tog prava, uputi zahtjev Sudu za odluku o prethodnom pitanju, tražeći da se primijeni ubrzani postupak na taj zahtjev u skladu s člankom 104.a Poslovnika o radu Suda.

33. Francuska vlada smatra da pravo EU ne isključuje nacionalne propise o kojima je riječ, budući da ti propisi ne mijenjaju ili utječu na ulogu i nadležnost nacionalnih sudova u primjeni prava EU. U prilog toga, Francuska vlada se oslanja, u biti, na isto tumačenje tih propisa kao ona koja je dana - nakon podnošenja zahtjeva za prethodnom odlukom od strane Cour de Cassation Sudu EU - od strane Conseil constitutionnel u odluci br. 2010-605 DC od 12. svibnja 2010., i Conseil d'État u odluci br. 312305 od 14. svibnja 2010.

34. Prema toj interpretaciji, svrha prioritetnog pitanja o ustavnosti ne može biti da uputi Conseil constitutionnel pitanje o sukladnosti zakonodavstva s pravom EU. Nije na Conseil, nego na redovnim i upravnim sudovima da ispituju je li zakonodavstvo u skladu s pravom EU, da primijene pravo EU na temelju vlastite procjene, te da upute pitanja Europskom sudu za donošenje odluke o prethodnom pitanju u isto vrijeme kao, ili nakon, podnošenja prioritetnog pitanja o ustavnosti.

35. U tom smislu, Francuska vlada posebno tvrdi da, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom u pitanju u glavnom postupku, nacionalni sud može ili odlučiti, pod određenim uvjetima, o sadržaju slučaja bez da čeka odluku Cour de cassation, Conseil d'État ili Conseil constitutionnel o prioritetnim pitanjima o ustavnosti, ili poduzeti privremene ili zaštitne mjere nužne za osiguranje neposredne zaštite prava dodijeljene pojedincima na temelju prava EU.

36. I Francuska i Belgijska vlada tvrde da je postupovni mehanizam prioritetnog pitanja o ustavnosti propisan tako da jamči pojedincima da će se o njihovom zahtjevu za ispitivanje ustavnosti odredbe nacionalnog prava zapravo odlučivati, bez da je moguće da upućivanje na Conseil constitutionnel bude isključeno na temelju toga da odredba o kojoj je riječ nije u

skladu s pravom EU. Osim toga, upućivanje na Conseil constitutionnel ima prednost da Conseil može ukinuti zakon koji nije u skladu s Ustavom, te da ukidanje ima učinak *erga omnes*. Nasuprot tome, učinci presude redovnog ili upravnog suda su, koji ocijeni da nacionalna odredba nije u skladu s pravom EU, ograničene na konkretan slučaj u kojem odlučuje taj sud.

37. Češka Vlada predlaže da Sud odgovori da slijedi iz načela nadređenosti prava EU da je nacionalni sud dužan osigurati da je pravo EU dan puni učinak, ispitujući da li je nacionalno pravo u skladu s pravom EU i ne primjenjujući one odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti s pravom EU, bez da prvo uputi predmet nacionalnom ustavnom sudu ili drugom nacionalnom sudu. Prema navodima Njemačke vlade, ostvarivanje prava upućivanja prethodnog pitanja Sudu za prethodnu odluku, koje je dodijeljeno svakom nacionalni sud ili tribunalu člankom 267. UFEU, ne smije biti spriječeno od strane odredbe nacionalnog prava koja čini prethodno pitanje Sudu, za tumačenje prava EU, podložno odluci drugog nacionalnog suda. Poljska vlada je mišljenja da članak 267. UFEU ne isključuje propise kao što su oni sadržani u prvom pitanju, s obzirom da se postupkom utvrđenim u tim propisima ne utječe nepovoljno na sadržaj prava i obveza nacionalnih sudova koje proizlaze iz članka 267. UFEU.

38. Komisija smatra da EU pravo, a osobito načelo nadređenosti tog prava i članak 267. UFEU, isključuje nacionalno zakonodavstvo kao ono opisano u zahtjevu za prethodno mišljenje, u kojem svako dovođenje u pitanje sukladnosti zakonske odredbe s pravom EU omogućuje pojedincu da se oslanjaju to da ta odredba krši Ustav. U tom slučaju, teret osiguravanja da se pravo EU poštuje je implicitan, ali nužno prenesen sa suda koji odlučuje o predmetu na Conseil constitutionnel. Prema tome, mehanizam prioritarnog pitanja o ustavnosti dovodi do situacije kao što je ona za koju je odlučeno da je u suprotnosti s pravom EU Sud u predmetu 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629. Činjenica da Ustavni sud može, sam, uputiti pitanja Sudu za prethodnu odluku nije izlaz toj situaciji.

39. Ako, s druge strane, pobijanje sukladnosti zakonske odredbe s pravom EU ne omogućava pojedincu *ipso facto* da pobija sukladnost iste zakonske odredbe s Ustavom, tako da sud rješenjem o sadržaju slučaju zadržava nadležnost za primjenu prava EU, tada pravo EU ne isključuje nacionalno zakonodavstvo, kao ono koje obuhvaća prvo pitanje, u slučaju kada su zadovoljeni brojni kriteriji. Prema Komisiji, nacionalni sud mora ostati slobodan,

istovremeno, postaviti Sudu bilo koje prethodno pitanje koje smatra nužnim, i usvojiti sve mjere potrebne kako bi se osigurala privremena sudska zaštita prava zajamčenih pravom EU . Također je potrebno, prvo, da prethodni postupak za ocjenu ustavnosti ne dovodi do prekidanja postupka na pretjerano dugi period i, drugo, da, na kraju tog prethodnog postupka i bez obzira na njegov ishod, nacionalni sud ostaje u cijelosti slobodan procijeniti je li nacionalna zakonska odredba u skladu s pravom EU, da ne primijeniti tu odredbu, ako taj sud smatra da je u suprotnosti s pravom EU, te da uputi pitanja Sudu za prethodnu odluku, ako to smatra nužnim.

Odgovor Suda

40. Članak 267. UFEU daje nadležnost Sudu da donosi prethodne odluke koje se odnose i na interpretaciju Ugovora i akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije i valjanost tih akata. Drugi stavak tog članka propisuje da nacionalni sud ili tribunal može uputiti takva pitanja Sudu, ako smatra da je odluka o pitanju nužna da mu omogući da donese presudu, a treći stavak tog članka propisuje da je nacionalni sud ili tribunal obavezan uputiti pitanje, ako ne postoji pravni lijek prema nacionalnom pravu protiv njegove odluke.

41. Iz toga slijedi, prvo, a to može biti prikladno, u određenim okolnostima, da pitanja samo nacionalnog prava budu riješena u vrijeme upućivanja prethodnog pitanja Sudu (vidi spojene predmeci 36/80 i 71/80 *Irish Creamery Milk Suppliers Association i drugi* [1981] ECR 735, točka 6.), nacionalni sudovi imaju najširu diskreciju u pitanjima Sudu ako smatraju da je u predmetu pred njima postavljeno pitanje koje se odnosi na tumačenje odredaba prava EU, odnosno razmatranje njihove valjanosti , a odluka je nužna (vidi, između ostalog, predmet 166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf* [1974] ECR 33, točka 3.; predmet C-348/89 *Mecanarte* [1991] ECR I-3277, točka 44., i predmet C-210/06 *Cartesio* [2008] ECR I-9641, točka 88.).

42. Sud je stoga zaključio da je postojanje pravila nacionalnog prava kojima su sudovima ili tribunalima protiv čijih odluka nema pravnog lijeka vezani za odluke viših sudova u odnosu na njih ne mogu, na temelju samo te činjenice, lišiti niže sudove prava predviđenih u članku 267. UFEU da podnose pitanja o interpretaciji prava EU Europskom sudu (vidi, u tom smislu, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, točke 4. i 5., i *Cartesio*, točka 94.). Niži sud mora biti slobodan, posebno ako smatra da odluka višeg suda može dovesti do presude u suprotnosti s pravom EU, uputiti Sudu pitanja koja ga se tiču (predmet C-378/08 *ERG i drugi* [2010] ECR I-0000,

točka 32.).

43. Drugo, Sud je već odlučio da nacionalni sud koji može, u izvršavanju svoje nadležnosti, primijeniti odredbe EU prava ima dužnost dati puni učinak tim odredbama, ako je potrebno i na vlastitu inicijativu odbiti primijeniti proturječne odredbe nacionalnog zakonodavstva, čak i ako su usvojene naknadno, i nije nužno da sud zahtijeva ili čeka da prethodni poništaj takve odredbe putem zakonodavnih ili drugih ustavnih način (vidi, između ostalog, *Simmenthal*, točke 21. i 24.; predmet C-187/00 *Kutz Bauer* [2003] ECR I-2741, točka 73.; spojeni predmeti C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi i drugi* [2005] ECR I-3565, točka 72.; i predmet C-314/08 *Filipiak* [2009] ECR I-0000, točka 81.).

44. Bilo koja odredba nacionalnog pravnog sustava i zakonska, upravna ili sudska praksa koja bi mogla umanjiti učinkovitost prava EU time da nacionalnom sudu koji je nadležan primijeniti takvo pravo uskrati nadležnost učiniti sve što je potrebno u trenutku njegove primjene za otklanjanje nacionalne zakonske odredbe koje bi mogle spriječiti pravila Europske unije da imaju punu snagu i učinak nisu u skladu s tim zahtjevima koji su sama bit prava EU (vidi *Simmenthal*, točka 22., i predmet C-213/89 *Factortame i ostali* [1990] ECR I-2433, točka 20.). To će biti tako u slučaju sukoba između odredaba prava EU i nacionalnog prava, ako je rješenje sukoba rezervirano za vlast koja ima vlastitu diskreciju, drugačiju od suda koji treba primijeniti EU pravo, čak i ako je takva prepreka za punu učinkovitost prava EU samo privremena (vidi, u tom smislu, *Simmenthal*, točka 23.).

45. Konačno, Sud je odlučio da nacionalni sud koji, u predmetu koji se odnosi na pravo EU, smatra da odredbe nacionalnog prava nisu samo u suprotnosti s pravom EU, nego i neustavne, ne gubi pravo ili izbjegava obvezu iz članka 267. UFEU da uputi pitanja Sudu glede tumačenja ili valjanosti prava EU zbog činjenice da je izjava, da je pravilo nacionalnog prava neustavno, podložna obveznom upućivanju pitanja Ustavnom sudu. Djelotvornost prava EU bi bila u opasnosti ako bi postojanje obveze upućivanja pitanja Ustavnom sudu moglo spriječiti nacionalni sud koji odlučuje u predmetu uređenom pravom EU u ostvarivanju prava koja su mu dodijeljeni prema članku 267. UFEU da uputi Sudu pitanja koja se tiču tumačenja ili valjanosti prava EU, kako bi mogao da odlučiti je li ili nije odredba nacionalnog prava u skladu s pravom EU (vidi *Mecanarte*, točke 39., 45. i 46.).

46. Što se tiče zaključaka koji se mogu izvući iz navedene sudske prakse u odnosu na nacionalne odredbe poput onih iz prvog pitanja, treba primijetiti nacionalni sud polazi od pretpostavke da je, prema tim odredbama, kada se radi o pitanju ustavnosti koje se temelji na činjenici da zakon o kojem je riječ nije u skladu s pravom EU, Conseil constitutionnel također procjenjuje jesu li ti propisi u skladu s pravom EU. Ako je tako, kada sud koji odlučuje u predmetu podnosi pitanje o ustavnosti, ne bi mogao, prije podnošenja, odlučiti o tome je li zakon u pitanju je u skladu s pravom EU, niti uputiti pitanje u vezi s tim zakonom Sudu za odluku o prethodnom pitanju. Štoviše, ako bi Conseil constitutionnel odlučio da je zakon u pitanju u skladu s pravom EU, sud koji odlučuje o predmetu također ne bi mogao, nakon što je Conseil constitutionnel donio odluku - koja je obvezujuća za sve pravosudne vlasti - uputiti pitanje Sudu za odluku o prethodnom pitanju. Isto bi bilo kada bi zahtjev koji navodi da je zakonska odredba neustavna bio podignut tijekom postupka pred Conseil d'État ili Cour de Cassation.

47. Prema tom tumačenju, nacionalno zakonodavstvo u pitanju u glavnom postupku bi na redovnim i upravnim nacionalnim sudovima bilo spriječeno, i prije podnošenja pitanja o ustavnosti i, može biti slučaj, nakon odluke Conseil constitutionnel o tom pitanju, u ostvarivanju svojih prava ili ispunjavanju svojih obveza, predviđenih u članku 267. UFEU, uputiti pitanja Sudu za odluku o prethodnom pitanju. Treba biti navedeno da slijedi iz načela utvrđenih u sudskoj praksi navedenoj u točkama 41. do 45. da članak 267. UFEU isključuje nacionalno zakonodavstvo kao što je ono opisano u zahtjevu za prethodno mišljenje.

48. Međutim, kao što je vidljivo iz točaka 33. do 36. gore, Francuska i Belgijska vlada imaju različite interpretacije francuskog zakonodavstva iz prvog pitanja oslanjajući se na, između ostalog, odluku Conseil constitutionnel br. 2010-605 DC od 12. svibnja 2010., i odluku Conseil d'État br. 312305 od 14. svibnja 2010., koje su donešene nakon što je Cour de Cassation poslao svoj zahtjev za prethodnu odluku Sudu.

49. U tom pogledu, treba imati na umu da je na nacionalnom sudu da odredi, u slučajevima pred njim, koje je točno tumačenje nacionalnog prava.

50. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, na nacionalnom je sudu da tumači nacionalno pravo koje treba primijeniti, koliko je to moguće, na način koji je u skladu sa zahtjevima prava EU (predmet C-262/97 *Engelbrecht* [2000] ECR I-7321, točka 39.; predmet C-115/08 *ČEZ* [2009]

ECR I-0000, točka 138., i predmet C-91/08 *Wall* [2010] ECR I-0000, točka 70.). U svjetlu spomenutih odluka Conseil constitutionnel i Conseil d'État, takvo tumačenje nacionalnih odredaba koje je uvelo mehanizam za ocjenu ustavnosti o kojem je riječ u glavnom postupku se ne može isključiti.

51. Ispitivanje pitanja da li je moguće interpretirati mehanizam prioritetnog pitanja o ustavnosti u skladu sa zahtjevima prava EU ne može umanjiti bitne karakteristike sustava suradnje između Europskog suda i nacionalnih sudova, koja je utvrđena člankom 267. UFEU, jer ona proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 41. do 45.

52. Prema utvrđenoj sudskoj praksi Suda, kako bi se osigurala nadređenost prava EU, funkcioniranje tog sustava suradnje zahtijeva od nacionalnog suda da slobodno uputi Sudu za prethodnu odluku bilo koje pitanje koje smatra nužnim, u kojoj god fazi postupka to smatra prikladnim, čak i na kraju prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti.

53. U onoj mjeri u kojoj nacionalni zakon propisuje obvezu pokretanja prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti, koji bi spriječio nacionalni sud da odmah otkloni nacionalnu zakonsku odredbu koju smatra suprotnom s pravom EU, funkcioniranje sustava utvrđenog člankom 267. UFEU ipak zahtijeva da taj sud bude slobodan, prvo, usvojiti sve mjere nužne za osiguranje privremene sudske zaštite prava koja proizlaze iz prava EU i, drugo, ne primijeniti, na kraju takvog prethodnog postupka, te nacionalne zakonske odredbe, ako taj sud smatra da je to u suprotnosti s pravom EU.

54. Također treba primijetiti da prioritetna priroda prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti nacionalnog prava, čiji sadržaj samo preuzima obvezne odredbe direktive Europske unije, ne može umanjiti nadležnosti Suda samo da proglasi akt Europske unije nevaljanim, a posebice direktivu, a svrha te nadležnosti je jamčiti pravnu sigurnost i jamstvo da se pravo EU primjenjuje ujednačeno (vidi, u tom smislu, predmet 314/85 *Foto Frost* [1987] ECR 4199, točka 15. do 20.; predmet C-344/04 *IATA i ELFAA* [2006] ECR I-403, točka 27.; i predmet C-119/05 *Lucchini* [2007] ECR I-6199, točka 53.).

55. U mjeri u kojoj prioritetna priroda prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti dovodi do ukidanja nacionalnog zakona - koji samo transponira obvezne odredbe direktive Europske unije - na temelju toga da je taj zakon u suprotnosti s nacionalnim ustavom, Sudu bi mogla, u

praksi, biti uskraćena mogućnost, na zahtjev sudova koji odlučuju o predmetu u državi članici, preispitivanja valjanosti te direktive u odnosu na iste temelje koji se odnose na zahtjeve primarnih izvora prava, a posebno na prava priznata u Povelji o temeljnim pravima Europske unije, kojima članak 6. UEU daje istu pravnu snagu kao što je ona dodijeljena ugovorima.

56. Prije privremene ocjene ustavnosti zakona - sadržaj kojeg samo prenosi obvezne odredbe direktiva Europske unije - može se provesti u odnosu na iste temelje koji dovode u pitanje valjanost direktive, nacionalni sudovi protiv čije odluke nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu su, u pravilu, obvezni - prema trećem stavku članka 267. UFEU - uputiti Sudu pitanje o valjanosti te direktive, a nakon toga izvući odgovarajuće zaključke koji proizlaze iz prethodnog mišljenja Suda, osim ako je sud koji pokreće prethodnu ocjenu ustavnosti sam uputio to pitanje Sudu na temelju drugog stavka članka 267. UFEU. U slučaju nacionalnog zakona koji implementira s takvim sadržajem, pitanje je li direktiva valjana ima prioritet, u svjetlu obveza transponiranja te Direktive. Osim toga, nametanje strogog roka za ispitivanje od strane nacionalnih sudova ne može spriječiti zahtjev za prethodno mišljenje o valjanosti direktive o kojoj je riječ.

57. Sukladno tome, odgovor na prvo pitanje je da članak 267. UFEU isključuje zakone države članice kojima uspostavlja prethodni postupak za ocjenu ustavnosti nacionalnih zakona, u mjeri u kojoj prioriteta priroda tog postupka sprječava - i prije podnošenja pitanja o ustavnosti nacionalnom sudu odgovornom za ocjenu ustavnosti zakona i, što može biti slučaj, nakon odluke tog suda o tom pitanju - sve ostale nacionalne sudove ili tribunale u ostvarivanju svojih prava ili ispunjavanju svojih obveza upućivanja pitanja Sudu za odluku o prethodnom pitanju. S druge strane, članak 267. UFEU ne isključuje takav nacionalni zakon, u onoj mjeri u kojoj ostali nacionalni sudovi ili tribunali ostaju slobodni:

- uputiti Sudu pitanje za prethodnu odluku, u kojoj god fazi postupka to smatraju odgovarajućim, čak i na kraju prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti, bilo koje pitanje koje smatraju nužnim,
- usvojiti sve mjere potrebne kako bi se osigurala privremena sudska zaštita prava koja proizlaze iz prava Europske unije, i
- ne primijeniti, na kraju takvog nacionalnog prethodnog postupka, nacionalne zakonske odredbe o kojima je riječ, ako smatraju da je to u suprotnosti s pravom EU.

Na nacionalnom sudu je da utvrdi može li se nacionalno zakonodavstvo o kojemu je riječ u glavnom postupku tumačiti u skladu s tim zahtjevima prava EU.

Drugo pitanje

58. U svom drugom pitanju, nacionalni sud želi znati, u biti, da li članak 267. UFEU isključuje nacionalni zakon koji dopušta redarstvenim vlastima, u području od 20 kilometara od kopnene granice države članice s državama strankama CISA, da provjere identitet svake osobe kako bi se utvrdilo ispunjava li obveze utvrđene zakonom za držanje, nošenje i izdavanje isprava i dokumenata.

Zapažanja podnešena Sudu

59. G. Melki i g. Abdeli su mišljenja da članci 67. i 77. UFEU propisuju, jasno i jednostavno, da ne bi smjelo biti unutarnjih graničnih kontrola, te da je Lisabonski ugovor, na temelju toga, učinio slobodu kretanja osoba apsolutnom, bez obzira na državljanstvo osobe u pitanju. Prema tome, ta sloboda kretanja isključuje ograničenje kao što je ono predviđeno u članku 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku, koji ovlašćuje državne vlasti za provođenje sustavne provjere identiteta u pograničnim područjima. Osim toga, oni traže nalog da je članak 21. Uredbe br. 562/2006 nevaljan, s obrazloženjem da krši u sebi apsolutnu prirodu prava dolaska i odlaska sadržane u člancima 67. i 77. TFEU.

60. Francuska vlada tvrdi da su nacionalne odredbe u pitanju u glavnom postupku opravdane potrebom za borbom protiv određene vrste kriminaliteta na graničnim prijelazima i uz granice koje predstavljaju specifične rizike. Provjere identiteta provedene na temelju članka 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku u potpunosti su u skladu s člankom 21. (a) Uredbe br 562/2006. Njihova svrha je da se utvrdi identitet osobe, ili kako bi se spriječilo počinjenje kaznenih djela ili ometanje javnog reda i mira, ili pronašao počinitelj kaznenog djela. Te kontrole su također utemeljene na općim informacijama i policijskom iskustvu koje je pokazalo posebnu dobrobit provjera u tim područjima. Provođe se na temelju informacija policije - koje dolaze iz ranijih policijskih upita ili informacija dobivenih u okviru suradnje između policijskih snaga iz različitih država članica – koje određuju mjesto i vrijeme kontrole. Te kontrole nisu fiksne, stalne ili sustavne. Naprotiv, one se izvode kao terenske

provjere.

61. Njemačka, Grčka, Nizozemska i Slovačka vlada također predlažu negativan odgovor na drugo pitanje, ističući da su, čak i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, nesustavne policijske provjere u pograničnim područjima još uvijek dopuštene u skladu s uvjetima utvrđenim u članku 21. Uredbe br. 562/2006. Te vlade tvrde, između ostalog, da se provjere identiteta u tim područjima, na temelju nacionalnog zakona u pitanju u glavnom postupku, mogu jasno razlikovati po njihovoj namjeni, sadržaju, načinu na koji se provode i njihovom učinku od granične kontrole u svrhu članka 20. Uredbe br. 562/2006. Te provjere mogu biti dopuštene u skladu s odredbama članka 21. (a) ili (c) te uredbe.

62. Nasuprot tome, Češka vlada i Komisija smatraju da članak 20. i 21. Uredbe br. 562/2006 isključuju nacionalno zakonodavstvo, kao ono u pitanju u glavnom postupku. Provjere u okviru tog zakona predstavljaju prikrivene granične kontrole koje ne mogu biti dopuštene prema članku 21. Uredbe br. 562/2006, s obzirom da su dopuštene samo u pograničnim područjima te nisu podložne nikakvim uvjetima, osim da je osoba koju se provjerava u jednom od tih područja.

Odgovor Suda

63. Kao prethodnu točku, treba napomenuti da nacionalni sud nije uputio zahtjev za prethodnu odluku o pitanju o valjanosti odredbe Uredbe br. 562/2006. S obzirom da članak 267. UFEU ne predstavlja sredstvo naknade na raspolaganju strankama u predmetu u tijeku pred nacionalnim sudom, Sud ne može biti prisiljen ocijeniti valjanost prava EU samo na temelju toga da je pitanje postavljeno od strane jedne od stranaka (spojeni predmeti C-376/05 i C-377/05 *Brünsteiner i Autohaus Hilgert* [2006] ECR I-11383, točka 28.).

64. U odnosu na tumačenje koje traži nacionalni sud o članku 67. UFEU stavak 2. kojeg predviđa da Unija treba osigurati odsustvo unutarnjih graničnih kontrola za osobe, treba istaknuti da je taj članak dio Poglavlja 1., pod nazivom "Opće odredbe", glave V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, te da je vidljivo iz samog teksta tog članka da je sama Unija adresat obveza koje propisuje. Poglavlje 1. također sadrži članak 72., koji propisuje rezervacije sadržane u članku 64. (1) EZ, koje se odnose na vršenje dužnosti država članica u

pogledu održavanja reda i mira i očuvanja unutarnje sigurnosti.

65. Poglavlje 2. glave V., sadrži posebne odredbe o politici graničnih kontrola, a posebno njegov članak 77. UFEU, koji je nasljednik članka 62. EZ. Prema članku 77. (2) (e), Europski parlament i Vijeće će usvojiti mjere koje se odnose na nepostojanje kontrole osoba prilikom prelaska unutarnjih granica. Iz toga slijedi da se odredbe usvojene na temelju toga moraju uzeti u obzir, posebno člancima 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, kako bi se utvrdilo da li pravo EU isključuje nacionalno zakonodavstvo, kao ono u članku 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku.

66. Propisi Zajednice su implementirali načelo odsutnosti unutarnjih graničnih kontrola usvajanjem, sukladno članku 62. EZ, Uredbe br. 562/2006 koje nastoji, prema Recitalu 22. u preambuli te uredbe, izgraditi Schengensku pravnu stečevinu. Taj propis utvrđuje, u Glavi III, shemu Zajednice o prelaženju unutarnjih granica, zamjenjujući članak 2. CISA od 13. listopada 2006. Primjenjivost tog propisa nije pogođena stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Protokol broj 19. koje mu je dodan izričito propisuje da Schengenske pravne stečevine ostaje primjenjiva.

67

Članak 20. Uredbe br. 562/2006 propisuje da se unutarnje granice mogu prijeći u bilo kojem trenutku bez granične provjere osoba, bez obzira na njihovu nacionalnost. Prema članku 2. točka 10. te uredbe „granična kontrola“ znači provjere koje se izvršavaju na graničnim prijelazima, kako bi se osiguralo da osobe mogu biti ovlaštene za ulazak na teritorij država članica ili ovlaštene da ga napuste.

68. Što se tiče kontrola predviđenih u članku 78-2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku, potrebno je primijetiti da se oni provode ne „na granici“, nego unutar nacionalnog teritorija, i ne ovise o kretanju preko granice osobe koju provjeravaju. Posebno, ne obavljaju se u vrijeme kada je granica pređena. Stoga, one ne predstavljaju granične kontrole zabranjene na temelju članka 20. Uredbe br. 562/2006, već provjere na teritoriju države članice, koje su obuhvaćene člankom 21. te Uredbe.

69. Članak 21. (a) Uredbe br. 562/2006 predviđa da ukidanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama ne utječe na izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na temelju nacionalnog prava, u onoj mjeri u kojoj obavljanje tih ovlasti nema

isti učinak kao i granične provjere; koje se također primjenjuju u pograničnim područjima. Iz toga slijedi da su kontrole unutar teritorija države članice, na temelju članka 21. (a), zabranjene samo kada oni imaju isti učinak kao i granične provjere.

70. Vršanje policijskih ovlasti ne smije se, prema drugoj rečenici te odredbe, posebno, smatrati jednako izvršavanju graničnih provjera u slučaju kada policijske mjere nemaju za cilj graničnu kontrolu; se temelje na općim informacijama policije i iskustvu koje se odnosi na moguće prijetnje javnoj sigurnosti i imaju cilj, posebno, boriti se protiv prekograničnog kriminala; zamišljene su i provode se na način koji se jasno razlikuje od sustavnih provjera osoba na vanjskim granicama; te, konačno, provode se na temelju provjere na mjestu.

71. U odnosu na pitanje da li je ostvarivanje kontrole prema članku 78- 2, četvrti stavak, Zakona o kaznenom postupku ima učinak jednak kao granične kontrole, treba zaključiti, prvo, da cilj kontrole u okviru te odredbe nije isti kao onaj granične kontrole u smislu Uredbe br. 562/2006. Cilj te granične kontrole, prema članku 2., stavak 9. do 11., te uredbe, je, prvo, osigurati da će osobama biti dopušten ulazak na teritorij države članice i dopušten izlazak i, drugo, da spriječi osobe da zaobilaze granične provjere. Nasuprot tome, nacionalna odredba o kojoj je riječ se odnosi na provjeravanje da li su ispunjene zakonske obveze držanja, nošenja i izdavanja isprava i dokumenata. Na mogućnost da država članica propisuje takve obveze u svom nacionalnom pravu nije, prema članku 21. (c) Uredbe br. 562/2006, nema utjecaj napuštanje granične kontrole na unutarnjim granicama.

72. Drugo, činjenica da je teritorijalni doseg ovlaštenja koje daje nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku ograničen na granično područje nije dovoljna, sama za sebe, da bi dovela do zaključka da izvršavanje tih ovlasti ima jednak učinak u smislu članka 21. (a) Uredbe br. 562/2006, u pogledu izreke i cilja članka 21. No, što se tiče kontrola u međunarodnom vlaku ili na autocesti, nacionalne odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku propisuju posebna pravila u odnosu na teritorijalni doseg, čimbenik koji bi ogao činiti dokaz postojanja takvog jednakog učinka.

73. Dalje, članak 78-2, četvrti paragraf, Zakona o kaznenom postupku, koji dopušta kontrole bez obzira na ponašanje osobe o kojoj je riječ i posebnih okolnosti koje dovode do rizika narušavanja javnog reda i mira, ne sadrži ni daljnje detalje ni ograničenja danih ovlasti – posebno u odnosu na intenzitet i učestalost kontrola koje se mogu izvršavati na tom pravnom

temelju – u svrhu sprječavanja praktične primjene te ovlasti, od strane nadležnih vlasti, od dolaženja do kontrola s jednakim učinkom kao granične provjere u smislu članka 21. (a) Uredbe br. 562/2006.

74. Kako bi bili u skladu s člancima 20. i 21. (a) Uredbe br. 562/2006, interpretiranih u svjetlu zahtjeva pravne sigurnosti, nacionalni propisi koji daju ovlasti redarstvenim vlastima da provode provjere identiteta – ovlast koja, prvo, je ograničena na granično područje države članice s drugom državom članicom i, drugo, ne ovisi o ponašanju osoba koje se provjeravaju ili posebnim okolnostima koje dovode do rizika smetanja javnog reda i mira – moraju davati potrebni okvir za danu ovlast tim vlastima, između ostaloga, da bi usmjeravao diskreciju koju imaju te vlasti u praktičnoj primjeni tih ovlasti. Taj okvir treba jamčiti da praktično izvršavanje te ovlasti, koja se sastoji u provođenju kontrola identiteta, ne može imati učinak jednak graničnim provjerama, što pokazuju, posebno, okolnosti navedene u drugoj rečenici članka 21. (a) Uredbe br. 562/2006.

75. U tim okolnostima, odgovor na drugo pitanje je da članak 67. (2) UFEU, i članci 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, isključuju nacionalne zakone koji daju redarstvenim vlastima države članice o kojoj je riječ ovlast da provjeri, samo u području 20 kilometara od kopnene granice te države s državama strankama CISA, identitet bilo koje osobe, bez obzira na njeno ponašanje i posebne okolnosti koje dovode do rizika narušavanja javnog reda i mira, kako bi se utvrdilo da li su ispunjene zakonske obveze držanja, nošenja i izdavanja isprava i dokumenata, kada taj zakon ne daje nužni okvir za tu vlast koji bi jamčio da njegovo praktično provođenje ne može imati učinak jednak graničnim provjerama.

Troškovi

[izostavljeno]

Na temelju toga, Sud (Veliko vijeće) donosi presudu:

1. Članak 267. UFEU isključuje zakone države članice kojima uspostavlja prethodni postupak za ocjenu ustavnosti nacionalnih zakona, u mjeri u kojoj prioritarna priroda tog postupka sprječava - i prije podnošenja pitanja o ustavnosti nacionalnom sudu odgovornom za ocjenu ustavnosti zakona i, što može biti slučaj, nakon odluke tog

suda o tom pitanju - sve ostale nacionalne sudove ili tribunale u ostvarivanju svojih prava ili ispunjavanju svojih obveza upućivanja pitanja Sudu za odluku o prethodnom pitanju. S druge strane, članak 267. UFEU ne isključuje takav nacionalni zakon, u onoj mjeri u kojoj ostali nacionalni sudovi ili tribunali ostaju slobodni:

- uputiti Sudu pitanje za prethodnu odluku, u kojoj god fazi postupka to smatraju odgovarajućim, čak i na kraju prethodnog postupka za ocjenu ustavnosti, bilo koje pitanje koje smatraju nužnim,
- usvojiti sve mjere potrebne kako bi se osigurala privremena sudska zaštita prava koja proizlaze iz prava Europske unije, i
- ne primijeniti, na kraju takvog nacionalnog prethodnog postupka, nacionalne zakonske odredbe o kojima je riječ, ako smatraju da je to u suprotnosti s pravom EU. Na nacionalnom sudu je da utvrdi može li se nacionalno zakonodavstvo o kojemu je riječ u glavnom postupku tumačiti u skladu s tim zahtjevima prava EU.

2. Članak 67. (2) UFEU, i članci 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, isključuju nacionalne zakone koji daju redarstvenim vlastima države članice o kojoj je riječ ovlast da provjeri, samo u području 20 kilometara od kopnene granice te države s državama strankama CISA, identitet bilo koje osobe, bez obzira na njeno ponašanje i posebne okolnosti koje dovode do rizika narušavanja javnog reda i mira, kako bi se utvrdilo da li su ispunjene zakonske obveze držanja, nošenja i izdavanja isprava i dokumenata, kada taj zakon ne daje nužni okvir za tu vlast koji bi jamčio da njegovo praktično provođenje ne može imati učinak jednak graničnim provjerama.