Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA ĪVA BOTA [*YVES BOT*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 6. septembrī[1]

Apvienotās lietas C-412/17 un C-474/17

Bundesrepublik Deutschland
pret
***Touring Tours und Travel GmbH* (C-412/17),**
***Sociedad de Transportes SA* (C-474/17)**

(*Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa, Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa – Regula (EK) Nr. 562/2006 – Kopienas Kodekss par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) – 20. un 21. pants – Kontroles atcelšana pie Šengenas telpas iekšējām robežām – Dalībvalsts tiesiskais regulējums, kurā operatoram, kas veic autobusa pārvadājumus, šķērsojot Šengenas telpas iekšējās robežas, ir paredzēts pienākums pārbaudīt pasažieru pases un uzturēšanās atļaujas – Direktīva 2002/90/EK – Pamatlēmums 2002/946/TI – Nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšana

I. Ievads

1. Starptautiskie autobusu satiksmes maršruti, kaut gan tie ļauj Eiropas Savienības pilsoņiem un trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri Savienībā atrodas likumīgi, brīvi pārvietoties Savienības iekšienē, vienlaikus sniedz arī iespēju trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri Savienībā atrodas nelikumīgi, gūt labumu no šīs brīvas pārvietošanās telpas piedāvātajiem atvieglojumiem, un šā iemesla dēļ tie tiek izmantoti nelegālai imigrācijai.

2. Kā – atskaitot kontroļu pie iekšējām robežām pagaidu atjaunošanu – brīvības, drošības un tiesiskuma telpā, kuras ietvaros darbojas Šengenas telpa, cīnīties pret šo nelikumīgo imigrāciju, neapdraudot Savienības pilsoņiem un trešo valstu valstspiederīgajiem, kas tajā dzīvo likumīgi, garantēto pārvietošanās brīvību?

3. Vai dalībvalsts, neatjaunojot robežas tur, kur tās būtībā ir tikušas atceltas, var pieprasīt, lai pārvadājumu uzņēmumi[2], kuri piedāvā regulārus autobusa pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, pirms iekšējās robežas šķērsošanas pārbaudītu, vai pasažieriem ir ieceļošanai valsts teritorijā nepieciešamie ceļošanas dokumenti, un sodīt par ikvienu šā pienākuma neizpildes gadījumu?

1 Oriģinālvaloda – franču.

2 Ar "pārvadātāju" šeit ir jāsaprot "visas fiziskās un juridiskās personas, kas profesionālas darbības ietvaros veic personu pārvadājumus", kā Savienības likumdevējs to definējis Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (OV 2006, L 105, 1. lpp.), kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Regulu (ES) Nr. 610/2013 (OV 2013, L 182, 1. lpp.) (turpmāk tekstā – "Šengenas Robežu kodekss"), 2. panta 14) punktā. Regula Nr. 562/2006 ir atcelta un aizstāta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2016/399 (2016. gada 9. marts) par Savienības kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (OV 2016, L 77, 1. lpp.). Regula Nr. 562/2006 bija piemērojama pamatlietas faktu rašanās laikā.

4. Šie jautājumi ir radušies tiesvedībās starp *Touring Tours und Travel GmbH* un *Sociedad de Transportes SA*, diviem attiecīgi Vācijā un Spānijā reģistrētiem uzņēmumiem, kuri veic autobusa pārvadājumus, un *Bundesrepublik Deutschland* (Vācijas Federatīvā Republika) par lēmumiem, ar ko tiem aizliegts pārvadāt uz Vācijas teritoriju ārvalstniekus, kuriem klāt nav nepieciešamās pases vai uzturēšanās atļaujas, kā tas noteikts 2004. gada 30. jūlija *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Likums par ārvalstnieku uzturēšanos, nodarbinātību un integrāciju federācijas teritorijā)[3] 13. panta pirmajā daļā, šā aizlieguma pārkāpuma gadījumā paredzot soda maksājumu 1000 EUR apmērā par katru ārvalstnieku.

5. Lai nodrošinātu, ka ārvalstnieki atbilst šajā normā paredzētajiem nosacījumiem robežas šķērsošanai, Vācijas likumdevējs faktiski pieprasa, lai gaisa, jūras un sauszemes autotransporta pārvadājumu uzņēmumi, izņemot dzelzceļa pārrobežu satiksmi, pārliecinātos, ka ārvalstniekiem patiešām ir nepieciešamie ceļošanas dokumenti.

6. *AufenthG* 63. pantā "Pārvadājumu uzņēmumu pienākumi"[4], kura atbilstība Savienības tiesībām šeit ir jāizvērtē, ir noteikts:

"1. Pārvadātājs ir tiesīgs pārvadāt ārvalstniekus uz Vācijas Federatīvās Republikas teritoriju tikai tad, ja viņiem ir nepieciešamā pase un uzturēšanās atļauja.

2. *Bundesministerium des Innern* [Federālā iekšlietu ministrija, Vācija] vai tās noteikta iestāde, saskaņojot to ar *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* [Federālā satiksmes un digitālās infrastruktūras ministrija, Vācija], var aizliegt pārvadātājam pārvadāt ārvalstniekus uz Vācijas Federatīvās Republikas teritoriju, pārkāpjot 1. punktu, un noteikt šim uzņēmumam soda maksājumu pārkāpuma gadījumā. [..]

3. Pārvadātājam piemērojamā soda maksājuma apmērs ir vismaz 1000 EUR un ne vairāk kā 5000 EUR par katru ārvalstnieku, ko šis uzņēmums pārvadā, pārkāpjot saskaņā ar 2. punktu pieņemtu lēmumu. [..]

4. Federālā iekšlietu ministrija vai tās noteikta iestāde var vienoties ar pārvadātāju par 1. punktā paredzētā pienākuma īstenošanas noteikumiem."

7. Kā ar šajā tiesiskajā regulējumā paredzēto pienākumu, tā arī ar tajā noteikto sodu ir transponētas Konvencijas, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu[5], 26. pantā paredzētās saistības, kuras papildina Direktīva 2001/51/EK[6]. Tātad šeit nav runa par izolētu tiesisko regulējumu[7]. Saskaņā ar Šengenas konvencijas 26. pantu šis tiesiskais regulējums ir piemērojams pārvadātājiem no tādas valsts, attiecībās ar kuru nav piemērojams Šengenas *acquis*.

8. Tātad *AufenthG* 63. pants nav apspriežams, ja to piemēro pārvadātājiem, kuri pārvadā ārvalstnieku, šķērsojot kādas dalībvalsts ārējo robežu.

3 *BGBl.* 2004 I, 1950. lpp., redakcijā, kas piemērojama pamatlietas faktiem (turpmāk tekstā –"*AufenthG*").

4 Šā panta īstenošana ir precizēta 2009. gada 26. oktobra *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz* (*AufenthG* vispārējie administratīvie noteikumi) 63.1. un 63.2. punktā (*GMBl.* 2009, 878. lpp., turpmāk tekstā – "*AufenthG* vispārējie administratīvie noteikumi").

5 Konvencija, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu (1985. gada 14. jūnijs) starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām, noslēgta 1990. gada 19. jūnijā Šengenā (Luksemburga). (OV 2000, L 239, 19. lpp.; turpmāk tekstā – "Šengenas konvencija").

6 Padomes direktīva (2001. gada 28. jūnijs), ar kuru papildina 26. pantu Konvencijā, ar ko īsteno 1985. gada 14. jūnija Šengenas Līgumu (OV 2001, L 187, 45. lpp.).

7 Šajā ziņā skat. salīdzinošo analīzi Bruycker, P., "Rapport de synthèse concernant la transposition de la directive visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985", *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Brisele, 2005, 417.–424. lpp., kā arī Eiropas Migrācijas tīkla pētījumu "Ad-Hoc Query on implementing Council Directive 2001/51/EC", 2012. gada 13. decembris, pieejams interneta vietnē: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/eu-acquis/436_emn_ad-hoc_query_on_implementing_council_directive_200151ec_5november2012_wider_dissemination_en.pdf.

9. Savukārt ir apspriežama vai katrā ziņā vismaz grūtības šeit rada šīs tiesību normas piemērošana autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kuri piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumu pakalpojumus pašas Šengenas telpas iekšienē un kuri tātad nogādā ārvalstnieku pāri kādas dalībvalsts iekšējai robežai [8]. Proti, kontroļu neesamība pie iekšējām robežām ir Šengenas telpas pati būtība [9].

10. Tieši šādā kontekstā *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa, Vācija) ir nolēmusi apturēt tiesvedības tajā izskatāmajās lietās, lai lūgtu Tiesai sniegt prejudiciālu nolēmumu.

11. Ar abiem prejudiciālajiem jautājumiem šī tiesa vaicā Tiesai, vai LESD 67. panta 2. punkts, kā arī Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pants pieļauj to, ka autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kas piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, dalībvalsts piemēro valsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru, pirmkārt, pārvadātājiem pirms robežas šķērsošanas tiek pieprasīts pārbaudīt, vai to pasažieriem ir nepieciešamā pase un uzturēšanās atļauja likumīgai ieceļošanai valsts teritorijā, un, otrkārt, tiek paredzēts sods jebkuras šā pārbaudes pienākuma neizpildes gadījumā.

12. *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) uzdotie jautājumi ir jauni.

13. Proti, lietās, kurās ir taisīti 2010. gada 22. jūnija spriedums *Melki* un *Abdeli* [10], 2012. gada 19. jūlija spriedums *Adil* [11] un 2017. gada 21. jūnija spriedums A [12], Tiesa ir izvērtējusi, vai Šengenas Robežu kodeksa normām atbilst kontroles, kuras veic valsts pārvaldes iestādes un kuras tiek īstenotas tikai šīs dalībvalsts iekšienē, pie robežas vai pierobežas zonā. Taču pārbaudes, kas ir īstenojamas saskaņā ar *AufenthG* 63. pantu, ir jāizpilda privātu pārvadātāju personālam, kam nav policijas pilnvaru, un tās ir jāveic pirms iekšējās robežas šķērsošanas un tātad ārpus dalībvalsts teritorijas.

14. Ar atbildēm uz iesniedzējtiesas uzdotajiem jautājumiem saistītā problemātika ir skaidra.

15. Šeit ir jānoskaidro, ciktāl tāds tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais – kas trešo valstu valstspiederīgajiem liedz iespēju pārvietoties no vienas dalībvalsts uz citu ar transportlīdzekļiem, konkrētajā gadījumā, ar regulārās satiksmes maršrutu autobusiem – LES 3. panta izpratnē ir uzskatāms par "atbilstīgu pasākumu" saistībā ar imigrāciju telpā, kas tiecas būt brīvības, drošības un tiesiskuma telpa bez iekšējām robežām, bet kas laikā, kad pastāv terorisms, pārrobežu noziedzība un ārējās robežas nelikumīgi šķērsojušu personu sekundārās pārvietošanās risks, apdraud dalībvalstu sabiedrisko kārtību un iekšējo drošību.

16. Patlaban vairākas no šīm dalībvalstīm pieprasa atjaunot iekšējās robežas – norādot uz nepilnībām un trūkumiem, kas piemīt Šengenas telpas ārējo robežu kontrolei, – un veic dažādas izmaiņas savā tiesiskajā regulējumā [13]. Tāpēc savā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) uzsver, ka aplūkojamais tiesiskais regulējums var tikt uzskatīts par "efektīvu pretpasākumu" pret šo sekundāro pārvietošanos tur, kur kontrole uz iekšējām robežām uz laiku nav tikusi atjaunota, līdz ar to ļaujot kompensēt Šengenas telpas ārējo robežu atvērtību vai neviendabību.

8 Kā tas izriet no Eiropas Migrācijas tīkla pētījuma, kas ir minēts šo secinājumu 7. zemsvītras piezīmē, aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums tāpat kā, šķiet, daudzi citi neparedz nošķirumu atkarībā no tā, vai pārvadātāji pārvadā pasažierus no Šengenas telpas dalībvalsts vai no trešās valsts.

9 Skat. Labayle, H., "La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union", *Les frontières de l'Union européenne*, Bruylant, Brisele, 2013, 19.–53. lpp. Autors norāda, ka "šī virzība uz atcelšanu ir pamatā vienam no ievērojamākajiem Savienības sasniegumiem [..], kas ir personu brīvas pārvietošanās "telpa" (19. lpp.)".

10 C-188/10 un C-189/10, EU:C:2010:363.

11 C-278/12 PPU, EU:C:2012:508.

12 C-9/16, EU:C:2017:483.

13 Atsevišķas dalībvalstis autobusa pārvadājumu uzņēmumiem nepiemēro paredzēto naudas sodu par to kontrolēšanas pienākuma pārkāpšanu pie ārējās robežas šķērsošanas, ja šos pārkāpumus pamato ar kontroli, kas notiek, ieceļojot kādas dalībvalsts teritorijā, kurā tiek piemērots Šengenas *acquis*, vai kontroli, kuru, ieceļojot valsts teritorijā, veic kompetentie dienesti.

17. Pirmkārt, es izvērtēšu aplūkojamo kontroļu atbilstību tām Šengenas Robežu kodeksa normām, ar kurām iesniedzējtiesa būtībā ir pamatojusi savu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu.

18. Šajā ziņā es izklāstīšu iemeslus, kuru dēļ šīs pārbaudes manā ieskatā ir jāpielīdzina "robežpārbaudēm", kas aizliegtas saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 20. pantu. Proti, es uzskatu, ka, nosakot šādu kontrolēšanas pienākumu, dalībvalsts izmanto tiesisko regulējumu, kas sākotnēji bijis paredzēts ārējo robežu kontrolei, slēptā veidā atjauno robežas tur, kur tās principā ir tikušas atceltas, un apiet Šengenas Robežu kodeksa 1. un 20. pantā noteikto vispārējo aizliegumu.

19. Kaut gan dalībvalstīm ir pilnīgi leģitīma interese kontrolēt nelegālo imigrāciju, es uzskatu, ka pret šo nelikumīgo imigrāciju nav jācīnās ar kārtību, kas tiek ieviesta ārpus Šengenas Robežu kodeksa regulējuma ietvara un ierobežojumiem un kas pārvadājumu uzņēmumiem citas dalībvalsts teritorijā pieprasa veikt tādas pārbaudes un novērtējumu, kas parasti ir vienīgi policijas iestāžu uzdevums.

20. Tāda kārtība ir neefektīva un kritizējama, raugoties no atsevišķu tādu pamattiesību aizsardzības viedokļa kā, piemēram, Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 18. pantā nostiprinātās patvēruma tiesības [14].

21. Ja tas tiktu leģitimizēts, tas, manā ieskatā, notiktu ne vien uz to principu, uz kuriem balstās Šengenas telpa, bet arī šīs telpas faktiski sniegtā labuma rēķina, jo mūsdienās tā ļauj Savienības pilsoņiem un trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri tajā uzturas likumīgi, pilnībā izmantot šīs telpas nodrošināto brīvo pārvietošanos. Tādā gadījumā tiktu ignorētas arī policijas pilnvaras, ko dalībvalstis saglabā sabiedriskās kārtības un iekšējās drošības nodrošināšanai savā teritorijā, kā arī to rīcībā nodotie sadarbības instrumenti. Visbeidzot, tas nozīmētu arī, ka netiek ņemti vērā daudzie tiesību akti, kas Savienības ietvaros pieņemti, lai labāk kontrolētu migrācijas plūsmas, un it īpaši pasākumi, kas pieņemti, pamatojoties uz ārējo robežu pārvaldību un kontroli, kā arī cīņu pret migrantu kontrabandu.

22. Otrkārt, lai sniegtu iesniedzējtiesai noderīgu atbildi, kas tai ļautu atrisināt tās izšķiršanā nodotos strīdus, es ieteikšu Tiesai izvērtēt konkrēto regulējumu attiecībā pret tām Savienības tiesību normām, kas konkrēti attiecas uz cīņu pret nelegālo imigrāciju, un jo īpaši Direktīvā 2002/90/EK [15] un Pamatlēmumā 2002/946/TI [16] ietvertajām normām, kas liedz atbalstīt nelikumīgu ieceļošanu, tranzītu un uzturēšanos.

23. Šajā ziņā es norādīšu, ka gadījumā, ja kompetentās valsts iestādes konstatētu, ka tādi pārvadājumu uzņēmumi kā pamatlietā aplūkotie faktiski gūst labumu no to darbības, tīši atbalstot trešo valstu valstspiederīgo nelikumīgu ieceļošanu valsts teritorijā, un ja tām nāktos secināt, ka pastāv gan objektīvās, gan subjektīvās nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanas noziedzīga nodarījuma pazīmes, tām tādā gadījumā būtu jāveic nepieciešamie pasākumi, lai nodrošinātu, ka par šo noziedzīgo nodarījumu tiek piespriests efektīvs, samērīgs un preventīvs kriminālsods atbilstoši Direktīvā 2002/90 un Pamatlēmumā 2002/946 noteiktajiem principiem.

14 Es uzskatu, ka tāda kārtība ir kritizējama, ciktāl tā neparedz nekādu izšķirību atkarībā no tā, vai trešās valsts valstspiederīgais, kuram nav nepieciešamo ceļošanas dokumentu, ir nelegālais imigrants vai patvēruma meklētājs. Taču sekundārā migrācija ietver personas, kurām, iespējams, ir tiesības uz starptautisko aizsardzību. Lai gan pašreizējā Savienības tiesību attīstības stadijā patvēruma meklētājiem savs pieteikums ir jāiesniedz pirmajā ieceļošanas dalībvalstī, daudzi no viņiem nelikumīgi pārvietojas Šengenas telpā, uzskatot, ka kādā konkrētā dalībvalstī tiem ir daudz lielākas iespējas iegūt bēgļa statusu nekā citā, jo, neraugoties uz īstenoto saskaņošanu, mēs vēl joprojām dzīvojam dalībvalstu patvēruma tiesību sistēmā.

15 Padomes direktīva (2002. gada 28. novembris), ar ko definē neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu (OV 2002, L 328, 17. lpp.).

16 Padomes Pamatlēmums (2002. gada 28. novembris) par krimināltiesiskās sistēmas stiprināšanu, lai novērstu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu (OV 2002, L 328, 1. lpp.).

II. Pamatlietu fakti

24. Konkrētie pārvadājumu uzņēmumi piedāvā autobusa pārvadājumus un tostarp apkalpo tādus regulāros maršrutus ar galamērķi Vācijā, kas šķērso Vācijas–Nīderlandes un Vācijas–Beļģijas robežu.

25. Uzskatot, ka šie uzņēmumi, pārkāpjot *AufenthG* 63. panta 1. punktu, uz Vāciju ir pārvadājuši lielu skaitu ārvalstnieku bez nepieciešamajiem ceļošanas dokumentiem, *Bundespolizeipräsidium* (Federālās policijas Galvenā pārvalde, Vācija) tiem attiecīgi 2013. gada novembrī un 2014. gada martā nosūtīja "paziņojumu", kurā tā uzskaitīja neatļautās pārvadāšanas gadījumus un, pamatojoties uz *AufenthG* 63. panta 2. punktu, norādīja, ka pārkāpuma turpināšanas gadījumā tiem tiks aizliegts pārvadāt uz valsts teritoriju ārvalstniekus, ja tiem klāt nav nepieciešamo ceļošanas dokumentu.

26. Pēc tam, konstatējusi, ka pārkāpums tiek turpināts, Federālās policijas Galvenā pārvalde attiecīgi 2014. gada 26. septembrī un 2014. gada 18. novembrī pieņēma tādus aizliedzošus lēmumus, kuriem bija pievienots brīdinājums par soda maksājumu 1000 EUR apmērā par katru jaunu pārkāpumu.

27. Šo lēmumu pamatojumā bija norādīts, ka saskaņā ar *AufenthG* 63. panta 1. punktu attiecīgajiem pārvadājumu uzņēmumiem ir bijis gan faktiski, gan juridiski izpildāms pienākums pielikt pietiekamas pūles, lai nepieļautu, ka uz Vācijas teritoriju tiek pārvadāti ārvalstnieki bez nepieciešamajiem ceļošanas dokumentiem. Tālab šiem uzņēmumiem esot bijis jāpārbauda šie dokumenti biļešu pārbaudes laikā pie iekāpšanas autobusā, un tiem esot bijis iespējams atteikt iekāpšanu autobusā ārvalstniekiem bez nepieciešamajiem ceļošanas dokumentiem.

28. Izskatot konkrēto pārvadājumu uzņēmumu iesniegtās sūdzības par šiem lēmumiem, *Verwaltungsgericht* (Administratīvā tiesa, Vācija) tos atcēla, būtībā secinot, ka, ņemot vērā Savienības tiesību pārākumu, *AufenthG* 63. panta 2. punkts nav piemērojams tādēļ, ka tā piemērošana uzņēmumiem, kuri pārvadā ārvalstniekus uz Vāciju, šķērsojot Šengenas telpas iekšējo robežu, būtu pretrunā LESD 67. panta 2. punktam, kā arī Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pantam. Proti, minētajiem uzņēmumiem uzliktā kontrolēšana esot kvalificējama kā "pasākums ar robežpārbaudēm līdzvērtīgu iedarbību" šā kodeksa 21. panta izpratnē, it īpaši ņemot vērā šo kontroļu sistemātisko raksturu un faktu, ka tās tiek veiktas vēl pirms robežas šķērsošanas.

29. Par šo spriedumu Vācijas Federatīvā Republika iesniedza revīzijas sūdzību iesniedzējtiesā, tostarp uzsverot, ka Savienības tiesības un jo īpaši Direktīva 2002/90, kā arī Pamatlēmums 2002/946, kas esot speciālas tiesību normas salīdzinājumā ar Šengenas Robežu kodeksa normām, nosaka pienākumu sodīt par tādiem pārvadāšanas aizliegumu pārkāpumiem, kādi ir noteikti *AufenthG* 63. pantā.

30. Katrā ziņā šajā valsts tiesību normā paredzēto ceļošanas dokumentu pārbaudi nevarot kvalificēt kā "pasākumu ar robežpārbaudēm līdzvērtīgu iedarbību" Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta izpratnē. Proti, sasniedzamais mērķis esot nevis kontrolēt robežas šķērsošanu, bet gan panākt, lai tiktu ievēroti noteikumi par ieceļošanu teritorijā. Turklāt, tā kā šīs pārbaudes veic nevis valsts amatpersonas, bet privāts personāls, to apjoms un pamatīgums esot mazāks nekā pārbaudēm pie robežas. Tādējādi nepakļaušanās pārbaudei gadījumā nebūtu iespējams izmantot piespiedu vai izmeklēšanas pasākumus.

III. Prejudiciālie jautājumi

31. Šādos apstākļos *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) ir nolēmusi apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Vai LESD 67. panta 2. punktam, kā arī [Šengenas Robežu kodeksa] [20. un 21.] pantam ir pretrunā dalībvalsts tiesiskais regulējums, atbilstoši kuram autobusa pārvadājumu uzņēmumiem maršrutu satiksmē, šķērsojot Šengenas iekšējo robežu, gala rezultātā ir noteikts pienākums pārbaudīt savu

pasažieru robežšķērsošanas dokumentus pirms iekšējās robežas šķērsošanas, lai novērstu ārvalstnieku bez pases un uzturēšanās atļaujas pārvadājumus Vācijas Federatīvās Republikas teritorijā?

It īpaši:

a) Vai tāds vispārējs likumā paredzēts vai konkrētiem pārvadātājiem adresēts administratīvs pienākums nepārvadāt valsts teritorijā ārvalstniekus bez nepieciešamās pases vai uzturēšanās atļaujas, kas var tikt izpildīts, tikai pārvadātājiem pārbaudot visu pasažieru robežšķērsošanas dokumentus pirms iekšējās robežas šķērsošanas, ir personu pārbaude pie iekšējām robežām Šengenas Robežu kodeksa [20.] panta izpratnē, precīzāk, vai tas ir līdzvērtīgs šādai pārbaudei?

b) Vai 1. punktā minēto pienākumu noteikšana ir jāvērtē, ņemot vērā Šengenas Robežu kodeksa [21]. panta a) punktu, lai gan pārvadātāji neīsteno "policijas pilnvaras" šīs tiesību normas izpratnē un, valstij nosakot pienākumu veikt pārbaudes, tiem arī formāli netiek piešķirtas tiesības īstenot valsts varas pilnvaras?

c) Ja uz [1. jautājuma b) daļu] tiek atbildēts apstiprinoši, vai no pārvadātājiem pieprasītās pārbaudes, ņemot vērā Šengenas Robežu kodeksa [21]. panta a) punkta otrajā teikumā paredzētos kritērijus, ir uzskatāmas par nepieļaujamu pasākumu, kas iedarbības ziņā ir līdzvērtīgs robežpārbaudēm?

d) Vai 1. punktā minēto pienākumu noteikšana, ciktāl tie attiecas uz autobusa pārvadājumu uzņēmumiem maršrutu satiksmē, ir jāvērtē, ņemot vērā Šengenas Robežu kodeksa [21]. panta b) punktu, atbilstoši kuram robežkontroles neesamība pie iekšējām robežām neietekmē pārvadātāju pilnvaras veikt personu drošības pārbaudes ostās un lidostās? Vai no minētā izriet pārbaužu nepieļaujamība pirmā jautājuma izpratnē arī ārpus ostām un lidostām, ja tās nav drošības pārbaudes un ja tās neveic arī personām, kas ceļo pa dalībvalsts teritoriju?

2) Vai atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa [20. un 21.] pantam ir pieļaujamas valsts tiesību normas, saskaņā ar kurām [1. apakšpunktā paredzētā kontrolēšanas] pienākuma izpildīšanas nolūkā attiecībā uz autobusa pārvadājumu uzņēmumu var tikt pieņemts lēmums par aizliegumu un izteikts brīdinājums par soda maksājuma piemērošanu, ja pārbaužu neveikšanas dēļ Vācijas Federatīvās Republikas teritorijā ir tikuši pārvadāti arī ārvalstnieki bez pases un uzturēšanās atļaujas?"

32. Vācijas Federatīvā Republika, ko pārstāv *Bundespolizeipräsidium* (Federālās policijas pārvalde), kā arī Vācijas valdība un Eiropas Komisija ir iesniegušas rakstveida un mutvārdu apsvērumus.

IV. Ievada apsvērumi

33. Pirms iesniedzējtiesas uzdoto prejudiciālo jautājumu izvērtēšanas man šķiet svarīgi sniegt ievada apsvērumus par saistībām, kādas dalībvalstīm ir tādā situācijā kā izskatāmajā lietā.

34. Saskaņā ar LES 3. panta 2. punktu "Savienība piedāvā saviem pilsoņiem brīvības, drošības un tiesiskuma telpu bez iekšējām robežām, kur personu brīva pārvietošanās ir nodrošināta saistībā ar piemērotiem pasākumiem, kas attiecas uz ārējo robežu kontroli, patvēruma meklētājiem, imigrāciju un noziedzības novēršanu un apkarošanu".

35. Šajā brīvības, drošības un tiesiskuma telpā bez iekšējām robežām dalībvalstīm ir jānodrošina personu brīva pārvietošanās, no vienas puses, un migrācijas plūsmu kontrole, kas ietver nelegālās imigrācijas apkarošanu, no otras puses.

36. Pirmkārt, dalībvalstīm tātad ir pienākums ar kontrolēm pie to iekšējām robežām netraucēt Savienības pilsoņiem un trešo valstu valstspiederīgajiem, kas tajā ir ieceļojuši vai uzturas likumīgi, brīvi pārvietoties neatkarīgi no viņu valstspiederības.

37. Tas izriet, pirmkārt, no LESD 67. panta 2. punkta "vispārīgajiem noteikumiem", kurā ir paredzēts, ka Savienība nodrošina to, ka netiek veikta personu kontrole pie iekšējām robežām, kā arī, otrkārt, no LESD 77. panta 1. punkta a) apakšpunkta attiecībā uz "robežkontroles, patvēruma un imigrācijas politiku", kurā ir noteikts, ka Savienība veido politiku, lai nodrošinātu, ka personām, šķērsojot iekšējās robežas, neveic nekādu kontroli neatkarīgi no to valstspiederības.

38. Saskaņā ar LES 3. panta 2. punktu, kā arī LESD 20. panta 2. punktu un 21. pantu tiesības brīvi un bez šķēršļiem pārvietoties dalībvalstu teritorijā ir Savienības pilsoņu pamattiesības.

39. Arī trešo valstu valstspiederīgie, kuri Savienībā atrodas likumīgi, atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā un LESD 67. pantā paredzētajai valstspiederības klauzulas nepiemērošanai faktiski bauda brīvas pārvietošanās priekšrocības bez kontroles pie iekšējām robežām tajā laikposmā, kāds attiecībā uz viņiem ir noteikts tiesiskajā regulējumā.

40. Tādējādi saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 20. pantu dalībvalstīm ir pienākums nepiemērot robežpārbaudes pie iekšējām robežām un jebkādus citus pasākumus ar šīm pārbaudēm līdzvērtīgu iedarbību šā kodeksa 21. panta izpratnē.

41. Tomēr saskaņā ar LESD 72. pantu robežkontroles atcelšana pie iekšējām robežām neiespaido dalībvalstu to pienākumu izpildi, kas attiecas uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu.

42. Tādēļ saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktu Savienības likumdevējs ir atļāvis kompetentajām dalībvalstu iestādēm īstenot policijas pilnvaras saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ja vien šo pilnvaru īstenošana iedarbības ziņā nav līdzvērtīga robežpārbaudēm, kas attiecas arī uz pierobežas teritorijām. Atbilstoši minētajai normai šīs kompetences īstenošanu nevar "uzskatīt par līdzvērtīgu robežpārbaudēm, ja policijas veiktie pasākumi:

i) par mērķi neizvirza robežkontroli;

ii) balstās uz vispārēju policijas informāciju un pieredzi attiecībā uz iespējamiem sabiedriskās drošības apdraudējumiem un konkrēti ir paredzēti pārrobežu noziedzības apkarošanai;

iii) ir izstrādāti un veikti tā, ka tie noteikti atšķiras no sistemātiskajām personu pārbaudēm pie ārējām robežām;

iv) tiek veikti izlases kārtībā. [..]"

43. Turklāt atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 21. panta b) punktam Savienības likumdevējs ir atļāvis kompetentajām dalībvalstu iestādēm veikt personu drošības pārbaudes ostās un lidostās.

44. Otrkārt, dalībvalstīm ir pienākums arī ieviest piemērotus pasākumus nelegālās imigrācijas apkarošanai, lai trešo valstu valstspiederīgie, ja tie Savienībā ieceļojuši vai uzturas nelikumīgi, nevarētu baudīt Līgumos garantētās tiesības [17].

45. Tādēļ Savienības likumdevējs ir ieviesis vairākus pasākumus.

17 Šie pasākumi ir piemērojami, neskarot aizsardzību, kas piešķirta bēgļiem un patvēruma meklētājiem.

46. Pirmie no šiem pasākumiem, kā to parāda aplūkojamajā valsts tiesiskajā regulējumā paredzētā kārtība, nosaka kontrolēšanas pienākumus pārvadātājiem, kuri pār Šengenas telpas ārējo robežu pārvadā trešo valstu valstspiederīgos, ar mērķi novērst nelegālo imigrāciju.

47. Šie pasākumi ir ieviesti ar Šengenas konvenciju. Šeit ir runa par "papildu pasākumiem", kas noteikti tās 26. pantā. Šajā pantā ir noteikts:

"1. Ievērojot saistības, kas izriet no pievienošanās Ženēvas 1951. gada 28. jūlija Konvencijai par bēgļa statusu, kas grozīta ar Ņujorkas 1967. gada 31. janvāra Protokolu, Līgumslēdzējas Puses apņemas savos tiesību aktos transponēt šādus noteikumus:

a) ja ārvalstniekam atsaka ieceļošanu kādas Līgumslēdzējas Puses teritorijā, pārvadātājam, kas to ar gaisa, jūras vai sauszemes transportu ir nogādājis līdz ārējai robežai, tūlīt jāuzņemas atbildība par ārvalstnieku. [..];

b) pārvadātājam ir jāveic visi vajadzīgie pasākumi, lai nodrošinātu [pārliecinātos], ka ārvalstniekiem, ko pārvadā ar gaisa vai jūras transportu, ir ceļošanas dokumenti, kas vajadzīgi, lai ieceļotu Līgumslēdzēju Pušu teritorijā.

2. Ievērojot saistības, kas izriet no pievienošanās Ženēvas 1951. gada 28. jūlija Konvencijai par bēgļa statusu, kas grozīta ar Ņujorkas 1967. gada 31. janvāra Protokolu, Līgumslēdzējas Puses apņemas atbilstīgi to konstitucionālajām tiesībām ieviest sankcijas pret pārvadātājiem, kas no trešās valsts to teritorijā ar gaisa vai jūras transportu nogādā ārvalstniekus, kuriem nav vajadzīgo ceļošanas dokumentu.

3. Šā panta 1. punkta b) apakšpunkts un 2. punkts attiecas arī uz grupu pārvadātājiem, kas ar autobusiem nodrošina starptautiskos pārvadājumus pa autoceļiem, izņemot pierobežas pārvadājumus."

48. Šīs normas ir papildinātas ar Direktīvu 2001/51.

49. Šīs direktīvas 1., 2. un 4. apsvērumā ir paredzēts:

"(1) Lai efektīvi apkarotu nelegālo imigrāciju, svarīgi, lai visas dalībvalstis ieviestu noteikumus, ar ko nosaka saistības pārvadātājiem, kuri ieved ārvalstniekus dalībvalstu teritorijā. Turklāt, lai nodrošinātu lielāku šā mērķa efektivitāti, būtu pēc iespējas jāsaskaņo dalībvalstu paredzētie finansiālie sodi gadījumos, kad pārvadātāji nepilda savus pienākumus [..].

(2) Šis pasākums ir ietverts vispārīgajos noteikumos, kuru mērķis ir ierobežot migrācijas plūsmas un apkarot nelegālo imigrāciju.

[..]

(4) Nebūtu jāietekmē dalībvalstu brīvība saglabāt vai ieviest papildu pasākumus vai sankcijas pārvadātājiem neatkarīgi no tā, vai tādi ir minēti šajā direktīvā, vai nav."

50. Šīs direktīvas 2. un 3. pantā ir precizēti atpakaļnogādāšanas pienākuma piemērošanas nosacījumi, un tās 4. un 5. pantā – piemērojamo sodu veids un apmērs gadījumos, kad pārvadātāji pārkāpj tiem noteiktos kontrolēšanas pienākumus.

51. Atbilstoši Direktīvas 2001/51 4. pantam dalībvalstīm tādējādi ir pienākums nodrošināt, lai sodi, kas piemērojami pārvadātājiem saskaņā ar Šengenas konvencijas 26. panta 2. un 3. punktu, būtu preventīvi, efektīvi un samērīgi, un Savienības likumdevējs ir noteicis minēto sodu maksimālo un minimālo apmēru. Turklāt saskaņā ar šīs direktīvas 5. pantu dalībvalstis var pieņemt vai saglabāt cita veida sodus, piemēram, darbības atļaujas pagaidu apturēšanu vai atcelšanu.

52. Vēlāki pasākumi nelegālās imigrācijas apkarošanai ir pieņemti ar Direktīvu 2002/90 un Pamatlēmumu 2002/946, un ar tiem ir paredzēts sodīt nelegālas imigrācijas atbalstīšanu [18].

53. Saskaņā ar Direktīvas 2002/90 5. pantu un Pamatlēmuma 2002/946 10. pantu šie tiesību akti atceļ Šengenas konvencijas 27. pantā sākotnēji noteikto mehānismu [19].

54. Atbilstoši Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 2. apsvērumam šie akti ir piemērojami dalībvalsts iekšējo robežu nelikumīgas šķērsošanas gadījumā [20].

55. Direktīvā 2002/90 ir definēti pārkāpumi [noziedzīgie nodarījumi], kas saistīti ar nelikumīgas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu, savukārt Pamatlēmumā 2002/946 ir paredzēti minimālie noteikumi attiecībā uz iespējami piemērojamo sodu raksturu, juridisko personu atbildību un kompetenču sadalījumu starp dalībvalstīm.

56. Direktīvas 2002/90 1. pantā "Vispārējs pārkāpums" ir paredzēts:

"Katra dalībvalsts paredz atbilstošas sankcijas pret:

a) jebkuru personu, kas tīši palīdz ieceļot dalībvalsts teritorijā vai šķērsot to tranzītā personai, kura nav dalībvalsts pilsonis, pārkāpjot attiecīgās valsts likumus par ārvalstnieku ieceļošanu vai tranzītu;

[..]."

57. Saskaņā ar šīs direktīvas 2. pantu šīs sankcijas ir jāpiemēro jebkurai personai, kura ir uzkūdītājs vai līdzdalībnieks vai mēģina izdarīt šo nodarījumu.

58. Pamatlēmuma 2002/946 1. pantā tiek prasīts, lai par noziedzīgiem nodarījumiem, kas saistīti ar atbalstu nelikumīgai ieceļošanai dalībvalsts teritorijā, tiktu noteikti efektīvi, samērīgi un preventīvi krimināsodi. Tādējādi pastrādātais noziedzīgais nodarījums var būt par pamatu "izdošanai", to transportlīdzekļu konfiskācijai, kas izmantoti nodarījuma pastrādāšanai, aizliegumam veikt profesionālo darbību, kuru veicot tas pastrādāts, kā arī brīvības atņemšanas sodam, ja noziedzīgs nodarījums izdarīts noziedzīgas organizācijas ietvaros vai ja tā pastrādāšana apdraudējusi to personu dzīvības, pret kurām tas izdarīts.

59. Šie pasākumi, ciktāl tie attiecas uz dalībvalsts iekšējo robežu šķērsošanu, var būt nozīmīgi aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma izvērtēšanā.

V. Mana analīze

60. Ar pirmo prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai ar LESD 67. panta 2. punktu un Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pantu dalībvalstij ir liegts piemērot autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kuri piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, tādu valsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru šiem pārvadātājiem tiek prasīts, lai tie pirms robežas šķērsošanas pārbaudītu, vai pasažieriem klāt ir nepieciešamā pase un uzturēšanās atļauja likumīgai ieceļošanai valsts teritorijā.

18 Saskaņā ar Pamatlēmuma 2002/946 6. pantu šo mehānismu piemēro, neskarot bēgļiem un patvēruma meklētājiem piešķirto aizsardzību.

19 Šengenas konvencijas 6. nodaļas "Papildu pasākumi" 27. panta 1. punktā bija noteikts, ka "Līgumslēdzējas Puses apņemas ieviest piemērotas sankcijas pret ikvienu, kas finansiāla labuma dēļ palīdz vai mēģina palīdzēt ārvalstniekam ieceļot vai uzturēties Līgumslēdzējas Puses teritorijā, pārkāpjot šīs Līgumslēdzējas Puses tiesību aktus par ārvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos".

20 Proti, Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 2. apsvērumā Savienības likumdevējs ir norādījis, ka ir jāveic pasākumi, kas vajadzīgi, lai apkarotu nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanu "gan attiecībā uz neatļautu *robežas šķērsošanu tiešā nozīmē*, gan uz cilvēku ekspluatācijas tīklu uzturēšanu"; mans izcēlums.

61. It īpaši iesniedzējtiesa jautā, vai pārbaudes, kas tiek veiktas saskaņā ar šādu tiesisko regulējumu, ir vai var tikt pielīdzinātas "robežpārbaudēm" Šengenas Robežu kodeksa 20. panta izpratnē vai arī tās ir "pārbaudes iekšzemē" šā kodeksa 21. panta a) punkta izpratnē. Ja ir šis pēdējais gadījums, iesniedzējtiesa vaicā Tiesai, vai, ņemot vērā šajā tiesību normā paredzētos kritērijus, šīm pārbaudēm varētu būt robežpārbaudēm līdzvērtīga iedarbība.

62. Ar otro prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa papildus vaicā Tiesai, vai Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais, kas attiecībā uz autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kuri piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, ļauj pieņemt lēmumu, ar ko tiem tiek aizliegts uz valsts teritoriju pārvadāt trešo valstu valstspiederīgos, kuri Savienībā atrodas nelikumīgi, un turklāt ļauj tiem noteikt soda maksājumu, ja tie turpinās šo pārkāpumu.

63. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) savu analīzi koncentrē uz Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pantā paredzētajiem noteikumiem, ar kuriem tiek īstenota robežkontroļu atcelšana pie Šengenas telpas iekšējām robežām.

64. Tās Tiesai uzdotie jautājumi ir – kā es to jau norādīju – jauni.

65. Proti, vienā tās tiesvedībā Tiesa ir izvērtējusi, vai Šengenas Robežu kodeksa noteikumiem atbilst kontroles, ko veic ar valsts varu apveltītas iestādes un kas tiek veiktas pašas dalībvalsts teritorijā, pie robežas vai tās pierobežas zonā.

66. Vispirms – lietā, kurā tika taisīts 2010. gada 22. jūnija spriedums *Melki* un *Abdeli*[21], Francijas policija bija pārbaudījusi attiecīgās personas saskaņā ar kriminālprocesa kodeksa 78-2. panta ceturto daļu 20 kilometru zonā no Francijas sauszemes robežas ar Beļģiju. Šīs pārbaudes mērķis bija pārliecināties, vai šīm personām ir klāt normatīvajos aktos paredzētās atļaujas un dokumenti un vai tās var tos uzrādīt.

67. Turpinot – lietā, kurā tika taisīts 2012. gada 19. jūlija spriedums *Adil*[22], attiecīgās personas personība tika noskaidrota *Koninklijke Marechaussee* (Karaliskā žandarmērija, Nīderlande) veiktas pārbaudes ietvaros saskaņā ar *Vreemdelingenbesluit 2000* (2000. gada Dekrēts par ārvalstniekiem) 4.17. panta a) punktu, kad šī persona kā pasažieris brauca *Eurolines* sabiedrības autobusā. Personības noskaidrošana bija notikusi šīs dalībvalsts pierobežas pašvaldības teritorijā uz autoceļa, kas ved no Vācijas. Saskaņā ar šajā lietā aplūkojamo valsts tiesisko regulējumu šī personības noskaidrošana, kurai cīņas pret nelikumīgu uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas ar sauszemes transportu ietvaros bija jāļauj noskaidrot personas identitāti, valstspiederību un uzturēšanās tiesības, tika veikta vienīgi saistībā ar ārvalstnieku kontroli uz autoceļiem 20 kilometru zonā no Beļģijas un Vācijas kopīgās robežas.

68. Visbeidzot – lietā, kurā tika taisīts 2017. gada 21. jūnija spriedums A[23], attiecīgās personas identitātes pārbaudi, kad tā nupat bija kājām šķērsojusi Eiropas tiltu no Strasbūras (Francija) uz Kēlu [*Kehl*] (Vācija) un devās uz dzelzceļa staciju aptuveni 500 metrus tālāk, veica *Bundespolizei* (Federālā policija, Vācija) patruļa. 1994. gada 19. oktobra *Gesetz über die Bundespolizei* (Likums par Federālo policiju)[24] 23. panta 1. punkta 3) apakšpunktā tai ir atļauts pārbaudīt personas identitāti 30 kilometru zonā no robežas, lai novērstu vai nepieļautu jebkādu nelikumīgu ieceļošanu federatīvajā teritorijā vai lai novērstu noziedzīgus nodarījumus.

21 C-188/10 un C-189/10, EU:C:2010:363.

22 C-278/12 PPU, EU:C:2012:508.

23 C-9/16, EU:C:2017:483.

24 *BGBl.* 1994 I, p. 2978.

69. Tātad pārbaudes, kas tiek īstenotas saskaņā ar *AufenthG* 63. pantu, ļoti skaidri atšķiras no tām, kuras Tiesai ir bijušas jāizvērtē līdz šim un kuru darbības joma bijusi ierobežota ar pierobežas zonu kādas dalībvalsts iekšienē. Proti, aplūkojamās pārbaudes veic privāto pārvadātāju personāls, kam nav policijas pilnvaru, un tās ir veicamas pirms iekšējās robežas šķērsošanas un tātad ārpus dalībvalsts teritorijas.

70. Vācijas Federatīvā Republika no savas puses stingri apgalvo, ka aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma mērķis nepavisam nav ieviest Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā aizliegtas robežpārbaudes, bet gan patiesībā – īstenot starptautiskajā un Eiropas līmenī pieņemtos pasākumus nelegālās imigrācijas apkarošanai.

71. Tāpēc savus apsvērumus tā velta tam, lai pierādītu, ka aplūkojamo tiesisko regulējumu pieprasa Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret transnacionālo organizēto noziedzību Protokola pret migrantu nelikumīgu ievešanu pa zemes, jūras un gaisa ceļiem [25] 11. pants, ka tas turklāt ir pieļaujams, ņemot vērā Direktīvas 2001/51 formulējumu, kurā ir precizēti Šengenas konvencijas 26. pantā pārvadātājiem noteiktie kontrolēšanas pienākumi, un, visbeidzot, ka tas ir ticis pieņemts "saskaņā ar un īstenojot" Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 noteikumus, kuros ir aizliegts atbalstīt nelikumīgu ieceļošanu dalībvalsts teritorijā.

72. Šajos secinājumos es vispirms izvērtēšu konkrētās pārbaudes attiecībā pret tiem Šengenas Robežu kodeksa noteikumiem, ar kuriem iesniedzējtiesa būtībā ir pamatojusi savu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, bet pēc tam analizēšu Savienības tiesību normas, kuru mērķis konkrēti ir apkarot nelegālo imigrāciju un, it īpaši, sodīt par nelikumīgas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu, uz kurām koncentrējas Vācijas Federatīvā Republika.

A. Par Šengenas Robežu kodeksa normu interpretāciju

73. Turpmāk izklāstīto iemeslu dēļ es uzskatu, ka konkrētās kontroles ir pielīdzināmas "robežpārbaudēm", kas aizliegtas atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 20. pantam.

74. Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 1. pantu tas "paredz, ka neveic to personu robežkontroli, kuras šķērso iekšējās robežas starp [..] Savienības dalībvalstīm".

75. Atbilstoši šā kodeksa 2. panta 9) punktam robežkontrole ir "darbības, ko [..] veic pie robežas, reaģējot vienīgi uz nodomu šķērsot robežu vai robežas šķērsošanas aktu, neatkarīgi no visiem citiem apsvērumiem, un tā ietver robežpārbaudes un robežuzraudzību".

76. Saskaņā ar minētā kodeksa 2. panta 10) punktu robežpārbaudes ir "pārbaudes, ko veic robežšķērsošanas vietās[[26]], lai nodrošinātu, ka personām, tostarp viņu transportlīdzekļiem un mantām drīkst atļaut ieceļot dalībvalstu teritorijā vai izceļot no tās".

77. Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā ir konkretizēts tā 1. pantā nostiprinātais princips, nosakot, ka "iekšējās robežas var šķērsot jebkurā vietā, un personām – neatkarīgi no viņu valstspiederības – nepiemēro robežpārbaudes".

25 Šis protokols Kopienas vārdā ir apstiprināts ar Padomes Lēmumu 2006/616/EK (2006. gada 24. jūlijs), ar ko Eiropas Kopienas vārdā noslēdz Protokolu pret migrantu nelikumīgu ievešanu pa zemes, jūras un gaisa ceļiem, kas papildina Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju pret transnacionālo organizēto noziedzību attiecībā uz protokola noteikumiem, ciktāl uz šā protokola noteikumiem attiecas Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 179. pants un 181.a pants (OV 2006, L 262, 24. lpp.), un ar Padomes Lēmumu 2006/617/EK (2006. gada 24. jūlijs), ar ko Eiropas Kopienas vārdā noslēdz Protokolu pret migrantu nelikumīgu ievešanu pa zemes, jūras un gaisa ceļiem, kas papildina Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju pret transnacionālo organizēto noziedzību attiecībā uz protokola noteikumiem, ciktāl uz šā protokola noteikumiem attiecas Eiropas Kopienas dibināšanas līguma III daļas IV sadaļa (OV 2006, L 262, 34. lpp.) (turpmāk tekstā – "ANO Papildu protokols").

26 Šā kodeksa 2. panta 8) punktā robežšķērsošanas vietas ir definētas kā vietas, ko kompetentās iestādes noteikušas ārējo robežu šķērsošanai.

78. Tātad šīs tiesību normas mērķis ir aizliegt robežpārbaudes, kas tiek veiktas "pie robežām" vai robežšķērsošanas brīdī [27].

79. Savukārt Šengenas Robežu kodeksa 21. pants "Pārbaudes iekšzemē" aizliedz pārbaudes, ko veic visā dalībvalsts teritorijā vai tās pierobežas zonās, un kuras policijas pilnvaru īstenošanas aizsegā ir līdzvērtīgas robežpārbaudēm [28].

80. No kāda skatpunkta novērtēt pārbaudes, kas tiek veiktas saskaņā ar *AufenthG* 63. pantu?

81. Vispirms – man šķiet, ka šīs pārbaudes neietilpst Šengenas Robežu kodeksa 21. panta piemērošanas jomā. Proti, tās tiek veiktas nevis dalībvalsts teritorijas iekšienē, bet gan ārpus tās, jo pārvadātājiem pasažieri ir jākontrolē biļešu kontroles laikā pie iekāpšanas autobusos.

82. Turpretim šīs pārbaudes var tikt aplūkotas no Šengenas Robežu kodeksa 20. panta skatpunkta, jo, manā ieskatā, tās ir pielīdzināmas "robežpārbaudēm".

83. Ir tiesa, ka pārbaudes, kas ir ieviestas saskaņā ar *AufenthG* 63. pantu, notiek nevis pie robežas šķērsošanas, bet gan pirms tās šķērsošanas. Tātad Tiesas judikatūras par Direktīvu 2008/115/EK [29] izpratnē nepastāv "tieša laika un telpas saikne" ar robežas šķērsošanu [30].

84. Tomēr savā būtībā šīs pārbaudes ir līdzvērtīgas robežpārbaudēm.

85. Tas ļoti skaidri izriet no *AufenthG* vispārējo administratīvo noteikumu 63.1.1. punkta formulējuma, kurā ir skaidri norādīts, ka "[*AufenthG* 63. pantā paredzētā] kontrolēšanas pienākuma mērķis ir nodrošināt, ka, *lai šķērsotu robežu* [31], ārvalstniekam ir jāatbilst [*AufenthG*] 13. panta 1. punkta nosacījumiem". Tiesas sēdē Vācijas Federatīvā Republika turklāt pilnībā atzina, ka šo kontroļu pamatojums ir iekšējās robežas šķērsošana. Tātad šo kontroļu vienīgais mērķis ir nodrošināt to, lai autobusā esošajām personām, kurām ir nodoms šķērsot galamērķa dalībvalsts robežu, faktiski būtu atļauts ieceļot šīs pēdējās teritorijā. Turklāt to rezultātā pasažieriem netiek atļauts iekļūt šīs valsts teritorijā, ja viņiem klāt nav nepieciešamo ceļošanas dokumentu, tāpat, kā tas ir robežsardzes veikto kontroļu gadījumā pie iekšējo robežu šķērsošanas. Atteikums ārvalstniekam, kurš Savienībā atrodas nelikumīgi, viņu pārvadāt šeit līdzinās izraidīšanai.

86. Faktiski izvērtējamā kārtība sarauj tiešo laika un telpas saikni ar robežas šķērsošanu, tādējādi atvirzot atpakaļ teritoriālās robežas un ieviešot to, ko juridiskajā literatūrā raksturo kā "kontroli no attāluma" vai "izkliedētu" kontroli [32]. Izraidīšana notiek nevis pie robežām, bet gan pirms to šķērsošanas.

27 Šajā ziņā skat. spriedumus, 2012. gada 19. jūlijs, *Adil* (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 56. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra), un 2017. gada 21. jūnijs, *A* (C-9/16, EU:C:2017:483, 42. punkts).

28 Šajā ziņā skat. Komisijas ieteikuma (2017. gada 12. maijs) par samērīgām policijas pārbaudēm un policijas sadarbību Šengenas zonā (C(2017) 3349 *final*) 5. apsvērumu un 1. ieteikumu.

29 Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV 2008, L 348, 98. lpp.).

30 Šo kritēriju Tiesa ir izmantojusi 2016. gada 7. jūnija sprieduma *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408) 72. punktā saistībā ar Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunkta interpretāciju. Šajā tiesību normā ir precizēts, ka trešo valstu valstspiederīgo arestēšanai vai notveršanai ir jābūt notikušai "saistībā ar nelikumīgu [..] ārējās [..] robežas šķērsošanu". Tiesas ieskatā, šis formulējums prasa tiešu laika un telpas saikni ar robežas šķērsošanu, kas attiektos uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kurus kompetentās iestādes arestējušas vai notvērušas tieši ārējās robežas nelikumīgās šķērsošanas brīdī vai pēc šīs šķērsošanas šīs robežas tuvumā.

31 Mans izcēlums.

32 Šajā ziņā skat. Lantero, C., "La politique de sanction des transporteurs", *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruylant, Brisele, 2017, 265.–281. lpp., kurš atsaucas uz "pretieceļošanas kārtību" (265. lpp.); Cuttitta, P., "Le monde frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé", *Cultures et conflits*, OpenEdition, Marseļa, 2007, Nr. 68, 61.–84. lpp., kurš savukārt runā par "robežas fleksibilizāciju [..] ar kontroļu izkliedēšanu" (69. lpp.); Guiraudon, V., "Logiques et pratiques de l'État délégateur: les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance, parties 1 et 2", *Cultures et conflits*, OpenEdition, Marseļa, 2002, Nr. 45, 51.–79. lpp., un Rossetto, J., "Le contrôle de l'immigration", *Les frontières de l'Union européenne*, Bruylant, Brisele, 2013, 111.–129. lpp., īpaši 121. lpp.

87. Turklāt, kad normatīvais akts aizliedz pārvadātājiem uz valsts teritoriju pārvadāt trešo valstu valstspiederīgos bez likumīgai ieceļošanai nepieciešamajiem ceļošanas dokumentiem un brīdina šos pārvadātājus par soda naudu šā aizlieguma pārkāpuma gadījumā, var uzskatīt, ka ir runa par sistemātiskas kontrolēšanas pienākumu, kurš ir jāievēro bez nosacījumiem un kura pārkāpums nozīmē sodīšanu par to. Arī no *AufenthG* vispārējo administratīvo noteikumu 63.2.0. punkta formulējuma skaidri izriet, ka šīs pārbaudes ir paredzētas un ir jāveic "visos gadījumos".

88. Tas, ka šīs pārbaudes veic pārvadājumu uzņēmumu personāls, manā ieskatā, nav pietiekams iemesls izslēgt tās no Šengenas Robežu kodeksa 20. panta piemērošanas jomas. Pretējā gadījumā noteiktos aizliegumus būtu iespējams viegli apiet.

89. Pirmkārt, šāds deleģējums, izņemot to, ka tas vājina veikto kontroļu efektivitāti, nemaina ne šo pēdējo priekšmetu, ne to būtiskās īpašības.

90. Otrkārt, ņemot vērā pārvadātāju pienākumu apjomu un iespējamos sodus, tie šobrīd uzņemas robežsargu vai robežpolicijas lomu, ko nav iespējams noliegt [33] un kas šobrīd joprojām raisa principiālus jautājumus, kuri regulāri tiek apspriesti tiesību doktrīnā.

91. Atbildības uzticēšana pārvadātājiem un to sodīšana ir migrācijas politikas instrumenti, kas nav jauni [34].

92. Šengenas konvencijas 26. pants, kurš ir papildināts ar Direktīvu 2001/51, gaisa, jūras un sauszemes pārvadātājiem, kas pāri Šengenas telpas ārējām robežām pārvadā trešo valstu valstspiederīgos, uzliek kontrolēšanas un atpakaļnogādāšanas pienākumus, par kuru pārkāpšanu šie pārvadātāji tiek pakļauti sodiem.

93. Direktīvā 2004/82/EK [35] šo pēdējo pienākumi ir papildināti ar pasažieru datu iesniegšanu pēc iestāžu, kas pilnvarotas veikt personu kontroli uz ārējām robežām, pieprasījuma, par kura neievērošanu pārvadātājiem arī ir paredzēti sodi. Saskaņā ar šīs direktīvas 1. pantu šeit ir runa par robežkontroļu uzlabošanu un nelegālās imigrācijas apkarošanu, pārvadātājiem jau iepriekš iesniedzot kompetentajām valsts iestādēm pasažieru datus. Ar šo direktīvu ir papildināta Direktīva 2001/51, jo tai ir tādi paši mērķi, taču sasniedzami citos veidos.

94. Pēdējā laikā pārvadātājiem ir tikuši noteikti papildu pienākumi.

95. Ar Regulas (ES) 2017/2226 [36] 13. panta 3. punktu ir papildināti Šengenas konvencijas 26. panta 1. punkta b) apakšpunktā paredzētie kontrolēšanas pienākumi. Šīs kontrolēšanas ietvaros pārvadātājiem, izmantojot ārējo robežu integrētās vadības ietvaros izveidoto interneta pakalpojumu, tagad ir pienākums paziņot ne vien trešās valsts valstspiederīgo, kuriem ir īstermiņa uzturēšanās vīza, uzvārdu, vārdus, dzimšanas datumu, valstspiederību, kā arī dzimumu, bet arī ceļošanas dokumenta

33 Skat. Cruz, A., *Nouveaux contrôleurs d'immigration*: *transporteurs menacés de sanctions*, L'Harmattan, Parīze, 1995.

34 Papildus iepriekš minētajiem darbiem un rakstiem šajā ziņā skat. Carlier, J.-Y., "Les transporteurs, nouveaux contrôleurs des migrations internationales? À propos des sanctions à charge des transporteurs qui prennent à leur bord des personnes non munies des documents requis pour leur entrée dans le pays de destination", *Liber amicorum Jacques Putzeys, études de droit des transports*, Bruylant, Brisele, 1996, 15.–35. lpp.; Dumas, P., *L'accès des ressortissants de pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, thèse pour le doctorat public soutenue en 2010, Bruylant, Brisele, 2013, 220. un nākamās lpp., un Le Bourhis, K., *Les transporteurs et le contrôle des flux migratoires*, L'Harmattan, Parīze, 2001, 61. lpp.

35 Padomes direktīva (2004. gada 29. aprīlis) par pārvadātāju pienākumu paziņot datus par pasažieriem (OV 2004, L 261, 24. lpp.).

36 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2017. gada 30. novembris), ar ko izveido ieceļošanas/izceļošanas sistēmu (IIS), lai reģistrētu to trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un izceļošanas datus un ieceļošanas atteikumu datus, kuri šķērso dalībvalstu ārējās robežas, un ar ko paredz nosacījumus piekļuvei IIS tiesībaizsardzības nolūkos, un groza Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu, un Regulas (EK) Nr. 767/2008 un (ES) Nr. 1077/2011 (OV 2017, L 327, 20. lpp.).

veidu, numuru un derīguma termiņu, kā arī dokumenta izsniegšanas valsts trīs burtu kodu, lai pārliecinātos, vai tie jau ir izmantojuši saskaņā ar to vīzu atļauto ieceļošanas reižu skaitu [37]. Izņemot sejas attēlu, te ir runa par datiem, uz kuru pamata robežsardzes iestādes izveido attiecīgo trešo valstu valstspiederīgo individuālo personas lietu.

96. Turklāt valsts līmenī vairākas dalībvalstis, piemēram, Francijas Republika, pārvadātājiem ir pieprasījušas pārbaudīt ceļošanas dokumentu īstumu un derīgumu, kam būtu jāietver arī tādu nelikumību novērtējums kā zādzība, falsificēšana, viltošana vai derīguma termiņa beigas [38]. Dažās dalībvalstīs, piemēram, Spānijas Karalistē, pārvadājumu uzņēmumiem savukārt ir skaidri paredzēts pienākums apmācīt savu personālu atpazīt viltotus dokumentus, kas liek uzdot jautājumu, kāda ir šā personāla loma, tam veicot pārbaudes [39].

97. Saskaņā ar *Conseil constitutionnel* [Konstitucionālās padomes] (Francija) norādīto noteikumi par pārvadātājiem piemērojamajiem sodiem "nevar tikt saprasti tā, ka pārvadātājiem ir piešķirtas policijas pilnvaras valsts varas vārdā un vietā", jo, pārbaudot pasažiera ceļošanas dokumentu derīgumu, pārvadātājam ir jāaprobežojas ar "attiecīgās personas situācijas novērtējumu, tālāk neveicot nekādu izmeklēšanu" [40]. Iesniedzējtiesas ieskatā, nav notikusi arī valsts varas prerogatīvu nodošana pārvadājumu uzņēmumiem. Pasažieru ceļošanas dokumentu pārbaude esot integrēta pārvadāšanas procesā, kas norisinās saskaņā ar privāttiesisku pārvadājuma līgumu. Turklāt likumdevējs pārvadātāja ziņā esot atstājis izvēlēties veidu un līdzekļus, lai izpildītu savus pienākumus.

98. Tomēr pārvadātājiem šādā gadījumā ir jāveic novērtējumi un jāīsteno pasākumi, kas būtībā ietilpst muitas vai policijas iestāžu kompetencē, pat tad, ja tiem nav ne vēlme to darīt, ne tam nepieciešamie līdzekļi [41].

99. Tas vājina šādas kārtības efektivitāti. Proti, pārvadātāji var vienīgi atteikt iekāpšanu personām, kuras Savienībā atrodas nelikumīgi, kuras tad paliek sākumpunkta dalībvalsts teritorijā, līdz ar ko nevar tikt pieņemts "lēmums par ieceļošanas atteikumu" teritorijā saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 13. pantu [42], ko pavada tajā ietvertās garantijas, un līdz ar ko nevar tikt iesaistīti papildu noteikumi par patvēruma tiesībām un starptautisko aizsardzību.

100. Nosakot šādu kontrolēšanas pienākumu, dalībvalsts faktiski izmanto tiesisko regulējumu, kas pamatā ir mērķēts uz ārējo robežu kontroli, slēpti un ar acīmredzami zemāku efektivitāti atjauno robežas tur, kur tās principā ir tikušas atceltas, un apiet Šengenas Robežu kodeksa 1. un 20. pantā nostiprināto principiālo aizliegumu. Tādējādi dalībvalsts no privātiem uzņēmumiem pieprasa, lai tie veiktu tādas pārbaudes, kādas valsts kompetentās iestādēs atbilstoši šiem noteikumiem uz iekšējām robežām nemaz nedrīkst veikt un kādas tās arī nav tiesīgas veikt citas dalībvalsts teritorijā.

101. Ņemot to vērā un lai neapdraudētu LES 3. panta 2. punktā, LESD 26. panta 2. punktā un LESD 67. panta 2. punktā paustā un Šengenas Robežu kodeksa 1. un 20. pantā paredzētā mērķa – atcelt robežkontroles pie iekšējām robežām – īstenošanu, man šķiet būtiski, lai pārbaudes, kas tiek veiktas saskaņā ar *AufenthG* 63. pantu, tiktu pielīdzinātas "robežpārbaudēm" Šengenas Robežu kodeksa 20. panta izpratnē.

37 Vadoties pēc šiem datiem, interneta pakalpojums tiem attiecīgi sniedz atbildi "OK/NOT OK". Pārvadātāji ir tiesīgi saglabāt iesniegto informāciju, kā arī atbildi, un tiem ir jāievieš autentificēšanās kārtība, lai nodrošinātu, ka piekļuve šim pakalpojumam ir vienīgi autorizētam personālam.

38 Ministère de l'Intérieur, "Rapport au Parlement: responsabilité des transporteurs, l'application de la loi nº 92-190 du 26 février 1992 du 1er mars 1993 au 31 décembre 1995 ", Direction des Libertés publiques et de l'action judiciaire, Parīze, 1996.

39 Garcia Coso, E., "Spain – Report on the transposition of the Directive supplementing Article 26 of the Schengen Convention", *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Brisele, 2005, 481.–485. lpp., īpaši 484. lpp.

40 Skat. *Conseil constitutionnel* (Francija) 1992. gada 25. februāra nolēmumu Nr. 92-307 par likumu, ar kuru izdarīti grozījumi grozītajā 1945. gada 2. novembra rīkojumā Nr. 45-2658 par ārvalstnieku ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem Francijā (32. apsvērums).

41 Šajā ziņā skat. Lochak, D., "Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1992 (Entrée et séjour des étrangers)", *Journal du droit international (Clunet)*, LexisNexis, Parīze, 1992. gada jūlijs, 669.–692. lpp., īpaši 690. lpp., un Dumas, P., minēts iepriekš, īpaši 224. lpp.

42 Ja to šeit pēc analoģijas piemēro ārējām robežām.

102. Ņemot vērā šos faktorus, es uzskatu, ka pārbaudes, kuras ir jāveic autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kas piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, un kuru ietvaros šiem uzņēmumiem pirms iekšējās robežas šķērsošanas ir jāpārliecinās, ka pasažieriem klāt ir nepieciešamie ceļošanas dokumenti ieceļošanai valsts teritorijā, ir pielīdzināmas "robežpārbaudēm", kas ir aizliegtas saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 20. pantu [43].

103. Tā kā es uzskatu, ka konkrētie kontrolēšanas pienākumi neatbilst Savienības tiesībām, pamatojoties uz šo pienākumu pārkāpumu piemērotie soda maksājumi, kas, ņemot vērā to uzdevumu (atturēšana un sodīšana), ir uzskatāmi par finansiālām sankcijām, nav nekā pamatojami.

104. Ņemot vērā visus šos apsvērumus, es uzskatu, ka LESD 67. panta 2. punkts un Šengenas Robežu kodeksa 20. pants nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais, saskaņā ar kuru no pārvadātājiem tiek pieprasīts, lai tie pirms robežas šķērsošanas pārliecinātos, ka pasažieriem klāt ir likumīgai ieceļošanai nepieciešamā pase un uzturēšanās atļauja valsts teritorijā, un kurā attiecībā uz šiem pēdējiem ir ietverts brīdinājums par soda maksājumu šā pienākuma neizpildes gadījumā, ja šāds tiesiskais regulējums tiek attiecināts uz autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kas nodrošina regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē.

105. Attiecībā uz šo secinājumu ir izdarāmas divas piezīmes.

106. Pirmkārt, šāda Šengenas Robežu kodeksa noteikumu interpretācija nenozīmē, ka dalībvalstīm nav līdzekļu likumīgai cīņai pret nelegālo imigrāciju to teritorijā.

107. Pirmkārt, tādos apstākļos kā pamatlietā, kad, kā to savos rakstveida un mutvārdu apsvērumos izklāstījusi Vācijas Federatīvā Republika, kompetento valsts iestāžu rīcībā ir precīza informācija, kas tām ļauj noteikt nelegālas imigrācijas riskam visvairāk pakļautos sauszemes maršrutus, sākumpunkta dalībvalstij un galamērķa dalībvalstij nekas neliedz izmantot jau pastāvošos operatīvās sadarbības instrumentus, lai kopīgi cīnītos pret šo nelikumīgo imigrāciju, īstenojot savas policijas pilnvaras savā attiecīgajā teritorijā un jo īpaši autoostu teritorijā un ap tām.

108. Atbilstoši Eiropadomes 1999. gada 15. un 16. oktobra Tamperes secinājumiem operatīvā sadarbība ir balstīta uz dalībvalstu solidaritāti un atbildību sadalīšanu. Šeit ir runa par Šengenas Robežu kodeksa 16. pantā nostiprinātu pienākumu, saskaņā ar kuru dalībvalstīm ir jāapmainās ar visu būtisko informāciju, jāsniedz palīdzība un jānodrošina cieša savstarpēja sadarbība, lai ārējo robežu kontrole tiktu īstenota efektīvi. Tādos apstākļos kā pamatlietā, kad dalībvalstis uzsver ārējo robežu kontroles trūkumus, manā ieskatā, nekas tām neliedz izmantot šos instrumentus, lai kopīgi koordinētu pasākumus cīņai pret nelegālo migrāciju pašas Šengenas telpas iekšienē.

109. Tas ļautu nodrošināt daudz efektīvāku kontroli nekā tā, kāda ir noteikta aplūkojamajā tiesiskajā regulējumā, kas turklāt pilnībā iekļautos dalībvalstīm atstātajās kompetencēs saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktu.

110. Atgādināšu, ka šī tiesību norma atļauj dalībvalstīm veikt identitātes un atļauju pārbaudes to teritorijā un to pierobežas zonās, lai novērstu vai apturētu nelikumīgu ieceļošanu teritorijā vai lai novērstu noziedzīgu nodarījumu izdarīšanu, taču ar nosacījumu, ka šo pārbaužu praktiskā veikšana nav ar līdzvērtīgu iedarbību robežpārbaudēm.

43 Ņemot vērā to, kādu interpretāciju es iesaku izvēlēties Tiesai, es neatbildēšu uz iesniedzējtiesas uzdotajiem pakārtotajiem jautājumiem par Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) un b) punkta interpretāciju.

111. Kā es to jau norādīju iepriekš, 2017. gada 21. jūnija spriedumā A [44] Tiesai bija jāapskata kontroles pasākumi, kurus šajā nolūkā Vācijas Federatīvā Republika bija paredzējusi Likumā par federālo policiju un kuriem attiecīgā persona tika pakļauta Vācijas federālās policijas patruļas veiktai identitātes pārbaudei, kad tā kājām bija šķērsojusi Eiropas tiltu no Strasbūras uz Kēlu un devās uz dzelzceļa staciju aptuveni 500 metrus tālāk.

112. Jāatceras arī, ka šobrīd dalībvalstīm ir atļauts pastiprināt policijas pārbaudes visā to teritorijā. Proti, Komisija ir apzinājusies ne vien Savienībā nelikumīgi atrodošos migrantu masīvā pieplūduma spiedienu uz dalībvalstu sabiedrisko kārtību un iekšējo drošību un teroristu uzbrukumu daudzkāršošanos, bet arī trūkumus, kas vājina Šengenas uzbūves efektivitāti.

113. Tāpēc savā 2017. gada 12. maija ieteikumā [45] Komisija galveno uzmanību ir pievērsusi tam, kādā veidā dalībvalstīm savas policijas pilnvaras visā valsts teritorijā ir jāīsteno tāpat kā pierobežas zonās. Uzskatot, ka "šādas teritorijas [telpas] pienācīga darbība ir atkarīga ne tikai no Savienības *acquis* vienotas piemērošanas, bet arī no valstu kompetences izmantošanas attiecībā uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības garantēšanu atbilstīgi Šengenas *acquis* mērķiem" [46], Komisija ir uzstājusi uz to, ka policijas pārbaužu pastiprināšana visā dalībvalstu teritorijā var tikt uzskatīta par vajadzīgu un pamatotu, jo šīs pēdējās ir efektīvākas par kontroli pie iekšējām robežām un piemērotākas arvien mainīgajiem riskiem [47].

114. Otrkārt, ja kompetentajām valsts iestādēm papildus nāktos konstatēt, ka atsevišķi autobusa pārvadājumu uzņēmumi nepilda savu kontrolēšanas pienākumu ar mērķi piedalīties migrantu kontrabandā, tādā gadījumā tās šos pēdējos var sodīt, pamatojoties uz Direktīvā 2002/90 un Pamatlēmumā 2002/946 paredzētajiem noteikumiem, jo nelikumīgās ieceļošanas atbalstīšana ir noziedzīgs nodarījums, kura pazīmes es norādīšu turpinājumā. Starp citu, šos noteikumus Vācijas Federatīvā Republika ir transponējusi ar *AufenthG* 95.–97. pantu.

115. Treškārt, ja valsts iestādes uzskata, ka pastāv nopietns sabiedriskās kārtības vai valsts drošības apdraudējums, tās saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 23. panta 1. punktu ir tiesīgas uz laiku atjaunot robežkontroli pie savām iekšējām robežām [48]. Interesanti atzīmēt, ka, ņemot vērā Savienībā nelikumīgi atrodošos migrantu pieaugošo sekundāro pārvietošanos un pieaugošos pārrobežu terorisma draudus, Komisija rosina pārstrādāt pastāvošo regulējumu, lai labāk stātos pretim šīm parādībām [49].

116. Otrkārt, šādai Šengenas Robežu kodeksa noteikumu interpretācijai ir jānorāda dalībvalstīm to atbildība, lai tiktu īstenoti visi pasākumi [50] kontroļu pie ārējām robežām un šo robežu pārvaldības pastiprināšanai. Jānorāda, ka saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 14. pantu [51] dalībvalstīm ir pienākums likt lietā atbilstošus un pietiekamus resursus un pasākumus, lai nodrošinātu efektīvu, intensīvu un vienota līmeņa kontroli pie to ārējām robežām.

44 C-9/16, EU:C:2017:483.

45 Ieteikums minēts šo secinājumu 28. zemsvītras piezīmē.

46 Skat. šā ieteikuma 1. apsvērumu.

47 Skat. minētā ieteikuma 6. apsvērumu.

48 Sava priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko attiecībā uz noteikumiem, kuri piemērojami robežkontroles pagaidu atjaunošanai pie iekšējām robežām, groza Regulu (ES) 2016/399 (COM(2017) 571 *final*), 1. punktā Komisija atgādina, ka migrācijas krīzes un teroristu uzbrukumu dēļ kontrole pie iekšējām robežām, ko Šengenas Robežu kodekss ir iecēlis principa kārtā un noteicis tās īstenošanas nosacījumus, kopš 2015. gada septembra ir tikusi atjaunota un pagarināta ap 50 reižu, pamatojoties vai nu uz nopietniem draudiem sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai (šā kodeksa 25. pants), vai arī uz izņēmuma apstākļiem, kas apdraud Šengenas telpas kopējo darbību (minētā kodeksa 26. pants).

49 Skat. iepriekšējā zemsvītras piezīmē minēto priekšlikumu.

50 Šo pasākumu skaitā, kurus Komisija uzskaita savā paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei par Šengenas zonas saglabāšanu un stiprināšanu (COM(2017) 570 *final*), tostarp ir jaunā Eiropas Robežu un krasta apsardzes regula (*Frontex*), migrācijas karsto punktu izveide un, atbildot uz terorisma draudiem, visu ceļotāju, tajā skaitā Savienības pilsoņu sistemātiskas pārbaudes attiecīgajās datubāzēs pie ārējām robežām (5.–7. lpp.).

51 Šī tiesību norma identiskā veidā ir pārņemta Regulas Nr. 2016/399, ar kuru ir ticis aizstāts pamatlietas faktiem piemērojamais Šengenas Robežu kodekss, 15. pantā.

B. Par to, kā interpretēt Savienības tiesību normas par nelegālas imigrācijas apkarošanu

117. Tagad ir jāpievēršas jautājumam par to, vai šīs kontroles, kā to savos apsvērumos stingri apgalvo Vācijas Federatīvā Republika, var uzskatīt par noteiktām saskaņā ar starptautiskajām un Eiropas tiesību normām, kas ir pieņemtas, lai cīnītos pret nelegālo imigrāciju.

1. Par nelikumīgās ieceļošanas atbalstīšanas apkarošanu ar Direktīvu 2002/90 un Pamatlēmumu 2002/946

118. Pirmām kārtām, Vācijas Federatīvā Republika savus apsvērumus velta tam, lai pierādītu, ka aplūkojamais tiesiskais regulējums ir ticis pieņemts "saskaņā ar un īstenojot"[52] Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 noteikumus, kas aizliedz atbalstīt nelikumīgu ieceļošanu dalībvalsts teritorijā.

119. Pirmkārt, "saskaņā ar", jo tāds tiesiskais regulējums kā aplūkojamais esot būtisks pasākums cīņai ar nelikumīgo imigrāciju Šengenas telpas iekšienē, kas ļaujot pārvadājumu uzņēmumiem netikt sodītiem par nelikumīgās ieceļošanas atbalstīšanu.

120. Otrkārt, "īstenojot", jo Direktīva 2002/90 un Pamatlēmums 2002/946 dalībvalstīm piešķirot tiesības un uzliekot pienākumu sodīt ikvienu, kas atbalsta nelikumīgu ieceļošanu pāri iekšējām robežām, tostarp ar krimināl sodiem individuāli atbildīgām personām un ar administratīviem sodiem juridiskām personām.

121. Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka ikviens pārvadājumu uzņēmums, kurš uzņem transportlīdzeklī ārvalstnieku, kam nav nepieciešamo ceļošanas dokumentu, un kurš to pārvadā uz kādas dalībvalsts teritoriju, pārkāpjot šīs pēdējās tiesību aktus, viennozīmīgi atbalsta attiecīgās personas nelikumīgo ieceļošanu Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē. Šāds uzņēmums, kuru kompetentās iestādes ir informējušas, ka tā pakalpojumi jau ir tikuši izmantoti nelikumīgas ieceļošanas nolūkos, un kurš tātad pilnībā apzinoties savus pārkāpumus, bet kurš tomēr izvēlas atturēties veikt prasītās kontroles, lai gan tās ir iespējamas un panesamas, esot jāuzskata par tādu, kas vismaz daļēji akceptē jaunu nelikumīgas ieceļošanas gadījumu pieļaušanu un kas vismaz daļēji rīkojas ar nodomu (*dolus eventualis*).

122. Es nepiekrītu Vācijas Federatīvās Republikas apsvērumos paustajam viedoklim.

123. Pirmkārt, Vācijas Federatīvā Republika nemin to, ka Direktīvas 2002/90 1. pantā definētā un par noziedzīgu nodarījumu kvalificētā nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšana Vācijas tiesību sistēmā ir tikusi transponēta ar *AufenthG* 95.–97. pantu, kuri attiecas uz nelikumīgās imigrācijas atbalstīšanu[53].

124. Otrkārt, lai gan aplūkojamais tiesiskais regulējums veido daļu no cīņas pret nelegālo imigrāciju – ciktāl tā mērķis ir uzlikt personu kontrolēšanas pienākumu, lai novērstu nelikumīgu ieceļošanu valsts teritorijā, pārvadātājiem – ar to tomēr nepietiek, lai uzskatītu, ka tas ir ticis pieņemts, "saskaņā ar un īstenojot" Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 noteikumus.

125. Tas faktiski nozīmētu ignorēt Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 mērķi un piemērošanas jomu.

126. Tas nozīmētu arī neievērot šīs pasākumu paketes ietvaros pieņemto noteikumu krimināltiesisko raksturu, kas saskaņā ar noziedzīgu nodarījumu un sodu likumības principu prasa šauri interpretēt šādu nodarījumu veidojošās gan objektīvās, gan subjektīvās pazīmes.

52 Tiesvedības valodā – "in Übereinstimmung und in Umsetzung".

53 Šīs tiesību normas Tiesa ir izvērtējusi 2012. gada 10. aprīļa spriedumā *Vo* (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202).

127. Direktīva 2002/90 un Pamatlēmums 2002/946 veido nedalāmu pasākumu kopumu, kas ir paredzēti cīņas pret nelegālo imigrāciju arsenāla papildināšanai [54]. Raksturoti kā "pasākumu virkne attiecībā uz kontrabandistiem" [55], tie ir mērķēti uz nelegālās imigrācijas tīkliem un jo īpaši nelegālo pārvadājumu tīkliem.

128. Tas ļoti skaidri izriet Direktīvas 2002/90 un Pamatlēmuma 2002/946 2. apsvēruma, kurā Savienības likumdevējs ar šiem pasākumiem ir iecerējis apkarot "nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanu gan attiecībā uz neatļautu robežas šķērsošanu tiešā nozīmē, *gan uz cilvēku ekspluatācijas tīklu uzturēšanu*" [56]. Faktiski šis apsvērums skaidri un nepārprotami atspoguļo šīs pasākumu paketes izcelsmi, jo tā ir tikusi pieņemta pēc baismīgā atgadījuma 2000. gadā Duvrā [*Dover*] (Apvienotā Karaliste), kad kravas automašīnas, kas bija reģistrēta Nīderlandē, noslēgtā konteinerā tika atrasti 58 mirušu ķīniešu ķermeņi, kuri bija nelegālās imigrācijas kandidāti, un reaģējot uz to dalībvalstis pilnvaroja Savienības tolaik prezidējošo valsti Francijas Republiku ieteikt pasākumus cīņai pret šiem noziegumiem un pret straujo nelegālās imigrācijas tīklu attīstību Savienībā.

129. Lai novērstu to, ka noziedzīgie tīkli gūst labumu no kriminālatbildības un sodu neesamības atsevišķās dalībvalstīs, lai attīstītu savu darbību un izvēlētos savu ieceļošanas ceļu, izmantojot *forum shopping* [57], šī pasākumu pakete ir mērķēta uz to, lai tuvinātu valstu tiesību aktus, izveidojot, pirmkārt, kopīgu nelikumīgas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanas nodarījuma definīciju Direktīvā 2002/90 un, otrkārt, minimālos noteikumus par iespējami piemērojamo sodu raksturu Pamatlēmumā 2002/946, kā arī piemērojamos noteikumus par juridisko personu atbildību un noteikumus par dalībvalstu kompetenci [58].

130. Nelikumīgās ieceļošanas atbalstīšanas kā objektīvās, tā subjektīvās pazīmes Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta a) apakšpunktā ir definētas šādi:

"Katra dalībvalsts paredz atbilstošas sankcijas pret:

a) jebkuru personu, kas tīši palīdz ieceļot dalībvalsts teritorijā [..] personai, kura nav dalībvalsts pilsonis, pārkāpjot attiecīgās valsts likumus par ārvalstnieku ieceļošanu vai tranzītu." [59]

131. Nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanas noziedzīgs nodarījums Savienības tiesībās ir ieviests kā "vispārējs pārkāpums", kā tas izriet ne vien no Direktīvas 2002/90 1. panta nosaukuma, bet arī no Savienības likumdevēja lietotajiem vispārīgajiem jēdzieniem. Tādējādi šā noziedzīgā nodarījuma piemērošanas joma ir ļoti plaša, kas ir izskaidrojams ar nepieciešamību cīnīties pret nelegālās imigrācijas tīkliem. Termins "atbalstīšana", kas tomēr ir viena no nodarījumu veidojošajām pazīmēm, šeit nav precīzi definēts, kas ļauj aptvert dažādās nelegālās imigrācijas atbalstīšanas formas un tātad kontrabandistu *modus operandi*, pārvadāšanu *stricto sensu*, šīs pārvadāšanas vadību, viltotu dokumentu izgatavošanu vai nodošanu, aprēķina laulību organizēšanu vai jebkuru citu pasākumu, ar kuru tiek mēģināts atvieglot ieceļošanu, tranzītu vai uzturēšanos [60].

54 Skat. šīs direktīvas un šā pamatlēmuma 5. apsvērumu.

55 Skat. Eiropas Parlamenta informāciju "Cīņa pret migrantu kontrabandu uz Eiropas Savienību, galvenie instrumenti", 2016. gada aprīlis, pieejama interneta vietnē: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581391/EPRS_BRI%282016%29581391_FR.pdf (2., 6. un 14. lpp.).

56 Mans izcēlums.

57 Nelegālo pārvadājumu tirgus ir ļoti elastīgs, jo tajā strādājošie pielāgo savas stratēģijas atkarībā no valsts tiesiskā regulējuma un robežkontroļu pastiprināšanas.

58 Skat. šīs direktīvas un šā pamatlēmuma 3. apsvērumu.

59 Saskaņā ar šīs direktīvas 3. pantu par šo noziedzīgo nodarījumu ir jāparedz efektīvi, samērīgi un atturoši sodi, kuru raksturs un apmērs ir noteikts Pamatlēmuma 2002/946 1. pantā.

60 "Migrantu kontrabanda ir kompleksa problēma, un kontrabandistu *modus operandi* bieži ir elastīgs un mainīgs. Tāpēc ir svarīgi pret šo parādību vērsties ar visaptverošu pieeju," Eiropas Parlamenta informācija, minēta šo secinājumu 55. zemsvītras piezīmē (14. lpp.).

132. Turklāt, sodot "ikviena" sniegto atbalstu, Savienības likumdevējs ir ņēmis vērā, cik daudz un dažādas personas iedzīvošanās nolūkā vai bez tā [61] varētu būt iesaistītas, lai aptvertu visus kontrabandas tīkla locekļus, tostarp kontrabandistus, organizētājus, rekrutētājus vai arī šoferus vai kapteiņus, informatorus, novērotājus, pasu viltotājus, piegādātājus (kuģu, automašīnu, autobusu īpašniekus), amatpersonas, kā arī korumpētus pakalpojumu sniedzējus [62].

133. Tādējādi noziedzīgs nodarījums pastāv neatkarīgi no tā, vai nelegālās imigrācijas atbalstīšanas ietvaros ir notikusi Šengenas telpas iekšējās vai ārējās robežas nelikumīga šķērsošana. Proti, Savienības likumdevējs paredz krimināltatbildību par nelegālās imigrācijas atbalstīšanu, ja tā attiecas uz ieceļošanu "dalībvalsts teritorijā", šim likumdevējam iepriekš Direktīvas 2002/90 2. apsvērumā norādot, ka to nepieciešams apkarot gadījumos, kad tā attiecas uz robežas nelikumīgu šķērsošanu "tiešā nozīmē".

134. Visbeidzot, pārvadātājam faktiski piemērojamā pasākuma kvalificēšana par "soda maksājumu" man nešķiet atbilstoša tā patiesajai juridiskajai dabai.

135. Kā tas tika tieši norādīts tiesas sēdē, *AufenthG* 63. panta 3. punktā paredzētais soda maksājums ir ievērojama apmēra naudas sods, (ne mazāk kā 1000 EUR un līdz 5000 EUR), kas pārvadātājam tiek uzlikts tik reizes, cik reižu ir pārvadāti pasažieri, pārkāpjot tiesību aktus, ar ko regulē ārvalstnieku ieceļošanas nosacījumus Vācijas teritorijā. Šajā tiesiskajā regulējumā tik ļoti skaidri formulētais mērķis ir atturēt pārvadātāju no prasītās kontroles neveikšanas un sodīt to katru reizi, kad tiek konstatēts, ka kontrole nav tikusi veikta.

136. Šā soda uzdevums, proti, vienlaikus novērst un sodīt, precīzi ir par nodarījumu nosakāmā soda uzdevums. Tādēļ rodas neapejamais jautājums par nodomu, ņemot vērā likumpārkāpumu un sodu tiesiskuma principu, kas paredz, ka likumā ir jādefinē visas nodarījumu veidojošās pazīmes, un jo īpaši tā objektīvās un subjektīvās pazīmes.

137. Tomēr esmu pārliecināts, ka saskaņā ar Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta a) apakšpunktu likumdevējs ir vēlējies sodīt nevis to, kurš uzņemas risku palīdzēt personai, kas Savienībā atrodas nelikumīgi, iekļūt teritorijā (netiešs nodoms), bet gan to, kuru vada noziedzīgs nodoms izdarīt ar likumu tieši aizliegtu darbību (tiešs nodoms).

138. Savos apsvērumos Vācijas Federatīvā Republika faktiski norāda uz vainas formu, ko tā dēvē par "*dolus eventualis*" un ko tā definē kā "daļēji tiešu nodomu". Šī nodoma forma ir attiecināma uz personu, kura nav vēlējusies izdarīt noziedzīgu nodarījumu tā pilnībā. Šeit mēs saskaramies ar situāciju, kad attiecīgo personu nevis virza prettiesiska griba pastrādāt smagu noziedzīgu nodarījumu, kas izpaužas sadarbībā ar kontrabandas tīklu, bet gan kad tā rīkojas ar noziedzīgu pašpaļāvību, noziedzīgu nevērību vai aiz neuzmanības. Protams, ka tiesiskajā regulējumā Savienības likumdevējam ir pieļaujams paredzēt krimināltatbildību arī par neuzmanību, bet tādā gadījumā ir nepieciešams, lai tas būtu skaidri izteikts un definēts, kā arī lai par to būtu noteikts samērīgs sods to paredzošajā tiesību aktā.

139. Jāsecina, ka šāda "*dolus eventualis*" definīcija un no tās izrietošā krimināls odu sistēma nav saderīga ar Direktīvas 2002/90 1. panta formulējumu, kas ir krimināls odu sistēmas juridiskais pamats un kas neatstāj nekādu vietu šaubām ne par tās formulējumu, ne par tās mērķi un sistēmu.

61 Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta b) apakšpunktā, tāpat kā tās priekšteces Šengenas konvencijas 27. pantā, definētais noziedzīgais nodarījums ir vērsts uz to, lai apkarotu kontrabandas tīklus, kas darbojas peļņas gūšanas nolūkā.

62 Eiropas Migrācijas tīkls ir uzsvēris, ka šīs personas atrodas gan trešajās valstīs, gan arī Savienībā, kur tās atbalsta sekundāro pārvietošanos. Savienības iekšienē šie atbalstītāji visbiežāk ir tranzīta vai galamērķa valsts valstspiederīgie; skat. "Pētījumu par migrantu nelegālo kontrabandu, raksturīgajām iezīmēm, reakciju un sadarbību ar trešajām valstīm, vispārējs kopsavilkums, 2015. gada septembris", pieejams interneta vietnē: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/study_on_smuggling_of_migrants_executive_summary_french_091115_pdf.pdf (1.3.2. punkts).

140. Franču valodas versijā Savienības likumdevējs prasa, lai fiziskā vai juridiskā persona būtu rīkojusies "sciemment", vācu valodas versijā ir lietots jēdziens "vorsätzlich", angļu valodas versijā "intentionally", itāļu valodas versijā "intenzionalmente", holandiešu valodas versijā "opzettelijk", rumāņu valodas versijā "în mod conștient" un, visbeidzot, slovāku valodas versijā "úmyselne".

141. Šie jēdzieni visā Savienībā ir jāinterpretē autonomi un vienādi, un to nozīme visupirms ir jānoskaidro, konkrētajā gadījumā ņemot vērā krimināltiesību autonomijas principu un to vispārējos tiesību principus.

142. Jēdziens "sciemment", kas direktīvas citu valodu versijās bez izšķirības tiek atveidots, izmantojot jēdzienus "ar nodomu", "tīši" vai "apzināti", pats par sevi izslēdz jēdzienu "netiešs nodoms". Jāatzīst, ka tādas personas rīcību, kura "sciemment" vai "ar nodomu" palīdz trešās valsts valstspiederīgajam nelikumīgi ieceļot teritorijā, neraksturo tāds pats noziedzīgs nodoms, kāds tas ir gadījumā, kad ir runa tikai par personas neuzmanību.

143. Turklāt sistēma, kurā darbojas Direktīvas 2002/90 1. pants, pietiekami skaidri apliecina, ka Savienības likumdevēja mērķis ir vērsties pret personām, kas aizliegtās darbības īstenošanai rīkojas apzināti un tīši. Proti, šeit ir runa par krimināls odu piemērošanu ne vien personām, kas pastrādā nodarījumu, bet – saskaņā ar šīs direktīvas 2. pantu – arī personām, kas mēģina to pastrādāt, kā arī uzkūdītājiem vai līdzdalībniekiem. Kas attiecas uz piemērojamajiem sodiem, kuri definēti Pamatlēmuma 2002/946 1. pantā, tiem ir jābūt atturošiem. Tomēr atturēt ir iespējams tikai tās personas, kurām ir nodoms izdarīt ar likumu aizliegtu darbību vai recidīvu. Turklāt sodu bardzība, kas var izpausties kā "izraidīšana" vai brīvības atņemšanas sods, manā ieskatā, izslēdz to, ka šie pēdējie varētu tikt piemēroti personām, kuras ir uzņēmušās vienīgi pārkāpuma izdarīšanas risku.

144. Visbeidzot, skaidri afišētais Direktīvas 2002/90 mērķis tomēr ir cīnīties pret tām personām, kuras ir piederīgas kontrabandas tīkliem un pelna ar nelegālo imigrāciju.

145. Ņemot vērā šos apsvērumus, es nevaru piekrist Vācijas Federatīvās Republikas viedoklim, ka ikviens regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē piedāvājošs autobusa pārvadājumu uzņēmums, kas atļauj iekāpšanu autobusā ārvalstniekiem, kuriem klāt nav nepieciešamo ceļošanas dokumentu, viennozīmīgi sniedz šiem pēdējiem atbalstu nelikumīgai ieceļošanai Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē. Tātad, paplašinot "netieša nodoma" jēdzienu, nedrīkst nonākt pie situācijas, ka personas, kuras ir rīkojušās "daļēji tīši", tiek pielīdzinātas līdzdalībniekiem vai līdzizdarītājiem.

146. Lai gan nelegālās imigrācijas atbalstīšana faktiski aptver pārvadājumu darbības un tajā var būt iesaistīti tādi pakalpojumu sniedzēji kā pārvadājumu uzņēmumi, kas savu darbību veic Savienības teritorijā, tomēr ir nepieciešams arī pierādīt, ka ir izpildītas gan objektīvās, gan subjektīvās nodarījuma pazīmes. Tas ietilpst valsts tiesas kompetencē, kurai tātad katrā atsevišķā gadījumā ir jāizvērtē, vai pārvadātājs, pārvadājot ārvalstnieku uz valsts teritoriju, ir tīši piedalījies noziedzīgās darbībās ar mērķi ievest valsts teritorijā personas, kuras Savienībā atrodas nelikumīgi, un vai tā loma ir bijusi atvieglot šo personu sekundāro pārvietošanos Šengenas telpā.

147. Ņemot vērā šos faktorus, es uzskatu, ka gadījumā, ja valsts kompetentās iestādes konstatē, ka autobusa pārvadājumu uzņēmums, kas piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, izmanto savu darbību, lai tīši atbalstītu trešo valstu valstspiederīgo nelikumīgu ieceļošanu galamērķa dalībvalsts teritorijā, un atzīst, ka Direktīvas 2002/90 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē ir izpildītas nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanas noziedzīga nodarījuma gan objektīvās, gan subjektīvās pazīmes, tām ir pienākums veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu, ka par šo noziedzīgo nodarījumu tiek piespriests efektīvs, samērīgs un atturošs krimināls ods saskaņā ar Pamatlēmumā 2002/946 izklāstītajiem principiem.

2. Migrantu kontrabandas apkarošana atbilstoši ANO Papildu protokolam

148. Otrām kārtām, Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums ir saderīgs ar ANO Papildu protokola, kas ir saistošs gan Savienībai, gan dalībvalstīm, noteikumiem.

149. Ir taisnība, ka saskaņā ar šā protokola 11. pantu līgumslēdzējām valstīm ir jāstiprina robežkontroles, kas nepieciešamas, lai novērstu un atklātu migrantu kontrabandu, un šajā sakarā tām pie robežas ir jāveic atbilstoši pasākumi, lai nepieļautu komerciālo pārvadātāju transportlīdzekļu izmantošanu šā noziedzīgā nodarījuma izdarīšanai[63]. Vajadzības gadījumā dalībvalstīm tostarp ir pienākums paredzēt komerciāliem pārvadātājiem, tai skaitā ikvienam pārvadājumu uzņēmumam vai ikvienam jebkāda transportlīdzekļa operatoram, pienākumu, kura nepildīšanas gadījumā draud sods, pārliecināties par to, ka visiem pasažieriem klāt ir nepieciešamie ceļošanas dokumenti ieceļošanai uzņemošajā valstī.

150. Tomēr ir jāņem vērā ANO Papildu protokola 11. panta 1. punktā formulētā un šīs tiesību normas 3. punktā atkārtotā atruna, saskaņā ar ko šīs saistības ir piemērojamas, "neierobežojot starptautiskās saistības attiecībā uz cilvēku brīvu pārvietošanos", kuru dalībnieces ir valstis.

151. Tāpat ir jāņem vērā deklarācija, ko Savienība iesniegusi, pievienojoties ANO Papildu protokolam 2006. gada 6. septembrī, kurā tā ir uzsvērusi, ka "tai ir kompetence pieņemt pasākumus attiecībā uz dalībvalstu ārējo robežu šķērsošanu, kas paredz personu kontroles pie šīm robežām standartus un procedūras [..], [kā arī] imigrācijas politikas pasākumus attiecībā uz ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem un pasākumus nelegālās imigrācijas un nelegālas uzturēšanās apkarošanai [..]".

152. Tā kā Vācijas Federatīvā Republika ir Šengenas konvencijas dalībniece un Savienības dalībvalsts, šā protokola 11. panta 2.–4. punktā noteiktos pienākumus tā ir tiesīga īstenot vienīgi ar nosacījumu, ka tie ir saderīgi ar atbilstošajiem Savienības tiesību noteikumiem un jo īpaši noteikumiem, kas ir pieņemti saskaņā ar Šengenas konvenciju, Direktīvu 2002/90 un Pamatlēmumu 2002/946.

153. Šajos apstākļos es uzskatu, ka aplūkojamajā gadījumā Vācijas Federatīvā Republika nav tiesīga atsaukties uz ANO Papildu protokola noteikumiem, lai pamatotu šo kontroļu tiesiskumu.

3. Pārvadātāju pienākumi atbilstoši Direktīvai 2001/51

154. Trešām kārtām un visbeidzot, Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka Direktīvas 2001/51 noteikumi, jo īpaši tās 4. apsvērums, atļauj dalībvalstīm saglabāt vai ieviest tādas pārbaudes, kādas ir īstenotas, pamatojoties uz *AufenthG* 63. pantu.

155. Šeit Vācijas Federatīvā Republika kļūdās attiecībā uz šīs direktīvas un jo īpaši tās 4. apsvēruma piemērojamību.

156. Atbilstoši tās nosaukumam Direktīva 2001/51 "papildina [Šengenas konvencijas] 26. pantu".

63 Migrantu kontrabanda ir uzskatāma par noziedzīgu nodarījumu saskaņā ar ANO Papildu protokola 6. panta 1. punkta a) apakšpunktu. Atbilstoši šī protokola 3. panta a) punktam, šā nodarījuma objektīvās un subjektīvās pazīmes izpaužas kā nodrošināšana, nolūkā tieši vai netieši iegūt kādu finansiālu vai citādu labumu, kādā līgumslēdzējā valstī nelikumīgi ieceļot personai, kura nav ne šīs valsts valstspiederīgais, ne tās pastāvīgais iedzīvotājs.

157. Saskaņā ar šo 26. pantu līgumslēdzējām pusēm ir jāuzliek par pienākumu grupu pārvadātājiem, kuri ar autobusiem nodrošina starptautiskos pārvadājumus pa autoceļiem, un kuri, sniedzot šo pakalpojumu, nogādā ārvalstnieku līdz "*ārējai robežai*" [64], kontrolēt ceļošanas dokumentus, kā arī atpakaļnogādāšanas pienākumu, par kuru pārkāpšanu ir jāparedz sods [65]. Šie pienākumi, kā tas izriet no 6. nodaļas, kurā tie ir iekļauti, nosaukuma, ir "papildu pasākumi" personu kontroles atcelšanai pie iekšējām robežām, kas kā princips ir noteikts Šengenas konvencijas 2. pantā.

158. Direktīvas 2001/51 4. apsvērumā, uz kuru pamatojas Vācijas Federatīvā Republika, Savienības likumdevējs ir precizējis, ka šī direktīva neietekmē dalībvalstu brīvību saglabāt vai ieviest papildu pasākumus vai sodus "pārvadātājiem neatkarīgi no tā, vai tādi ir minēti šajā direktīvā, vai nav". Vācijas Federatīvās Republikas ieskatā, šāds apsvērums tātad atļauj dalībvalstīm saglabāt vai ieviest kontrolēšanas pienākumus pārvadātājiem, kuri ar autobusiem nogādā trešo valstu valstspiederīgos pāri dalībvalsts iekšējām robežām.

159. Savienības likumdevēja izmantotais apzīmējums Direktīvas 2001/51 4. apsvērumā "neatkarīgi no tā, vai tādi ir minēti šajā direktīvā, vai nav", ir neveiksmīgs tajā ziņā, ka sava vispārīguma dēļ tas rada zināmu nenoteiktību aktā, kura mērķis ir noteikt krimināla vai administratīva rakstura sodus pārvadātājiem. Tāpēc tas ir jāinterpretē šauri, ņemot vērā šīs direktīvas mērķi un sistēmu, kurā šis apsvērums ietilpst.

160. Kas attiecas uz šīs direktīvas mērķi, ir skaidrs, ka ar to nav paredzēts grozīt vai paplašināt to kontrolēšanas pienākumu apjomu, kuri pārvadātājiem ir noteikti ārpus šo pienākumu piemērošanas jomas, kāda tā definēta Šengenas konvencijas 26. pantā. Kā tas tieši norādīts Direktīvas 2001/51 nosaukumā un tās 1. pantā, tās mērķis ir papildināt šos noteikumus. Lai gan šīs direktīvas 2. un 3. pantā ir precizēti atpakaļnogādāšanas pienākuma piemērošanas nosacījumi, minētās direktīvas 4. un 5. pantā ir vienīgi precizēts piemērojamo sodu veids un apmērs pārvadātāju kontrolēšanas pienākuma pārkāpuma gadījumos.

161. Tātad Direktīvas 2001/51 4. apsvērumu nevar interpretēt tādējādi, ka tam pašam par sevi ir tāda iedarbība, jo pretējā gadījumā viennozīmīgi tiktu ignorēta tiesību akta, kurā tas ir iekļauts, jēga un piemērojamība, kā arī tiktu atņemta jebkāda lietderīgā iedarbība principam par kontroļu atcelšanu pie iekšējām robežām, kas nostiprināts LES 3. panta 2. punktā, LESD 26. panta 2. punktā un LESD 67. panta 2. punktā un paredzēts Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā, uz kuru ir balstīta šī direktīva.

162. Runājot par Direktīvas 2001/51 sistēmu šobrīd, jāsecina, ka tās 4. apsvērumā paustais princips, saskaņā ar kuru dalībvalstīm ir rīcības brīvība ieviest vai saglabāt papildu pasākumus vai sodus pārvadātājiem, šīs direktīvas 5. pantā ir konkretizēts vien daļēji, jo likumdevējs ir norādījis vienīgi "pārvadātājus", nekādi neminot apzīmējumu "neatkarīgi no tā, vai tādi ir minēti šajā direktīvā, vai nav".

163. Ņemot vērā šos faktorus, es uzskatu, ka Direktīvas 2001/51 tekstu un jo īpaši tās 4. apsvērumu nevar interpretēt tādējādi, ka tie atļautu dalībvalstīm saglabāt vai ieviest kontrolēšanas pienākumus grupu pārvadātājiem, kas, ar autobusiem nodrošinot starptautiskos pārvadājumus pa autoceļiem, nogādā trešo valstu valstspiederīgos pāri dalībvalsts iekšējām robežām, jo pretējā gadījumā viennozīmīgi tiek ignorēts Šengenas konvencijas 26. panta mērķis un principi, uz kuriem šī pēdējā ir balstīta.

164. Pasākumi, kuri pieņemti saskaņā ar Šengenas konvencijas 26. pantu un kuru piemērošanas nosacījumi ir precizēti Direktīvā 2001/51, ir piemērojami vienīgi ārējo robežu šķērsošanas gadījumā.

64 Skat. šā panta 1. punkta a) apakšpunktu; mans izcēlums.

65 Skat. jaunās tiesību normas, kas iekļautas Regulā 2017/2226, īpaši tās 16. apsvērumu un tās 13. panta 3. punktu.

VI. Secinājumi

165. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, es ierosinu Tiesai atbildēt uz *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa, Vācija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem šādi:

1) Kontroles, kuras ir jāveic autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kas piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, un kuru ietvaros šiem uzņēmumiem pirms iekšējās robežas šķērsošanas ir jāpārliecinās, ka pasažieriem klāt ir nepieciešamie ceļošanas dokumenti ieceļošanai valsts teritorijā, ir pielīdzināmas "robežpārbaudēm" Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām, kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 610/2013 (2013. gada 26. jūnijs), 20. panta izpratnē.

2) LESD 67. panta 2. punkts un Regulas (EK) Nr. 562/2006 20. pants nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais, saskaņā ar kuru no pārvadātājiem tiek pieprasīts, lai tie pirms robežas šķērsošanas pārliecinātos, ka pasažieriem klāt ir likumīgai ieceļošanai nepieciešamā pase un uzturēšanās atļauja valsts teritorijā, un kurā attiecībā uz šiem pēdējiem ir ietverts brīdinājums par soda maksājumu šā pienākuma neizpildes gadījumā, ja šāds tiesiskais regulējums tiek attiecināts uz autobusa pārvadājumu uzņēmumiem, kuri nodrošina regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē.

3) Gadījumā, ja valsts kompetentās iestādes konstatē, ka autobusa pārvadājumu uzņēmums, kas piedāvā regulārus pārrobežu pārvadājumus Šengenas telpas iekšienē, izmanto savu darbību, lai tīši atbalstītu trešo valstu valstspiederīgo nelikumīgu ieceļošanu galamērķa dalībvalsts teritorijā, un atzīst, ka Padomes Direktīvas 2002/90/EK (2002. gada 28. novembris), ar ko definē neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu, 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē ir izpildītas nelikumīgas ieceļošanas atbalstīšanas noziedzīga nodarījuma gan objektīvās, gan subjektīvās pazīmes, tām ir pienākums veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu, ka par šo noziedzīgo nodarījumu tiek piespriests efektīvs, samērīgs un atturošs kriminālsods saskaņā ar Padomes Pamatlēmumā 2002/946/TI (2002. gada 28. novembris) par krimināltiesiskās sistēmas stiprināšanu, lai novērstu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atbalstīšanu, izklāstītajiem principiem.