

PRAVNE POSLJEDICE PROVJERE PUTNIKOVIH PUTNIH ISPRAVA U ZRAČNIM LUKAMA - OPRAVDANOST RAZLOGA ZA USKRAĆIVANJE UKRCAJA NA LET

Izv. prof. dr. sc. Željka Primorac*

UDK: 351.756

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.3.7>

Ur.: 8. svibnja 2019.

Pr.: 13. rujna 2019.

Pregledni rad

Sažetak:

Autorica se u radu bavi pravnoteorijskom elaboracijom suzbijanja nezakonite migracije putnika u zračnom prijevozu (s naglaskom na državljane trećih zemalja) ukazujući na modalitete i pravne posljedice provođenja provjere valjanosti i vjerodostojnosti putnikovih putnih isprava prema najnovijim rješenjima schengenske pravne stečevine te ocjenjujući ulogu zračnog prijevoznika u zaštiti vanjske granice EU. Autorica ukazuje na nedovoljnu pravnu reguliranost pojmova „neodgovarajuća putna dokumentacija“ i „potrebne putne isprave“ preispitujući pravne učinke posjedovanja i predodjenja neodgovarajuće putne dokumentacije kao opravdanog razloga uskraćivanja ukrcaja putnika na let prema rješenjima Uredbe (EU) 261/2004 i tumačenjima predmetne odredbe prema rješenjima Smjernica iz 2016. U tom kontekstu, cilj je rada ukazati na aktualne promjene u pogledu privatnopravne zaštite putnika prema važećim europskopравnim rješenjima, ali i na najnoviji postupak pred Sudom EU-a (slučaj C-584/18) glede tumačenja pojedinih rješenja europskopравnih propisa važećih za ovu problematiku (Uredbe (EU) 261/2004 i Uredbe (EU) 2016/399). Završno se analiziraju obveze zračnog prijevoznika snositi financijske sankcije (novčane kazne) u slučaju prijevoza putnika bez potrebne putne isprave te predlažu rješenja de lege ferenda.

Ključne riječi: provjera putnih isprava putnika; zračne luke; uskraćivanje ukrcaja na let.

1. UVOD

Borba protiv nezakonitih migracija i učinkovitost nadzora vanjskih granica EU-a postulati su europske migracijske politike. Svake godine raste broj građana EU-a i osoba koje nisu građani EU (državljanima trećih zemalja) koji prelaze granice schengenskoga

* Dr. sc. Željka Primorac, izvanredna profesorica, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet; zeljka.primorac@pravst.hr.

prostora.¹ Schengenskim pravnim režimom² omogućeno je jednostavnije prelaženje unutarnjih granica država članica schengenskoga prostora bez graničnih kontrola. No prekogranična dimenzija mnogobrojnih sigurnosnih ugroza doprinijela je zajedničkoj težnji u provođenju nužnih pojačanih kontrola na njihovim vanjskim granicama uključujući sustavniju i djelotvorniju provjeru putnikovih putnih isprava (putovnice,³ vize,⁴ nacionalnih osobnih iskaznica i boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja). Budući da se pokušaj ulaska u schengenski prostor državljana trećih zemalja bez odgovarajuće putne isprave smatra nezakonitom migracijom, vrlo je bitno provođenje sustavnih graničnih kontrola na graničnim prijelazima u zračnim lukama preko kojih se odvija međunarodni promet. U radu se iznose pravni aspekti provođenja provjera putnih isprava državljana trećih zemalja pri obavljanju granične kontrole na ulasku u i izlasku iz EU-a, ali i provjere putnih isprava od strane ovlaštenih predstavnika zračnog prijevoznika pri prijavi i ukrcaju na let. Naime, putna je isprava neophodna za ukrcaj putnika u zrakoplov neovisno o činjenici je li putnik osoba koja je državljanin EU-a ili državljanin treće zemlje.⁵ Provođenje sustavnih i cjelovitih provjera putnih isprava tijela granične kontrole i ovlaštenih predstavnika zračnog prijevoznika utječe

- 1 Schengenski prostor čine 26 europskih država (Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Islanda, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Švicarska) koje su potpisale Schengenski sporazum iz 1985. Države koje nisu članice schengenskoga prostora: Bugarska, Hrvatska, Cipar, Irska, Rumunjska i Ujedinjeno Kraljevstvo.
- 2 Schengenski sporazum o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama su 14. lipnja 1985. potpisale Belgija, Francuska, Luksemburg, Njemačka i Nizozemska radi postupnog ukidanja nadzora na zajedničkim granicama, čime je njihovim državljanima omogućeno prelaženje državnih granica bez graničnih kontrola (v. više: Vermeulen, G.; De Bondt, W., EU Justice and Home Affairs Institutional and policy development, Maklu, 2014., str. 18-19; Brinkhoff, S., Introduction to Air Law, u: Introduction to Aviation Management, LIT Verlag, Münster, 2010., str. 307). Schengenska konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama potpisana je 19. lipnja 1990., a stupila je na snagu 26. ožujka 1995. (SL L 239, 22. rujna 2000. godine, str. 19-62, u daljnjem tekstu: Schengenska konvencija). Schengenski sporazum i Schengenska konvencija pravni su okvir EU-a (v. detaljnije u: Heaton, R., The European Community after 1992: The Freedom of Movement of People and Its Limitations, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 25., 4/1992., str. 656–678.).
- 3 Putovnica je osnovni dokument u zračnom prijevozu putnika (Abeyratne, R., Strategic Issues in Air Transport – Legal, Economic and Technical Aspects, Springer, 2012., str. 178).
- 4 Viza je odobrenje koje je izdala država članica radi: a) tranzita preko ili planiranog boravka na području država članica u najduljem trajanju od tri mjeseca unutar bilo kojega šestomjesečnog razdoblja od datuma prvog ulaska na područje država članica; b) tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica (čl. 2. st. 1. t. 2. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), SL L 243, 15. rujna 2009. godine, str. 1–58).
- 5 Prema istraživanjima Udruženja za međunarodni zračni prijevoz (engl. *International Air Transport Association*, dalje: IATA) koje čini 290 zračnih prijevoznika iz 120 država svijeta, na 25.000 putnika u međunarodnom prijevozu prosječno je jedan putnik ukrcan na let s neodgovarajućim putnim ispravama (vidi: IATA, Passenger Experience, Global, 13. listopada 2016., dostupno na: <https://airlines.iata.org/analysis/document-verification-travel-trouble>, posjećeno 1. ožujka 2019.).

na ostvarivanje odgovarajuće pravne zaštite putnika (u slučaju uskraćivanja ukrcaja), ali i zračnih prijevoznika (u pogledu snošenja znatnih financijskih sankcija u slučaju prijevoza putnika bez potrebne putne isprave).

2. SIGURNOSNO-PRAVNI UČINCI PROVJERE PUTNIKOVIH PUTNIH ISPRAVA –GRANIČNA KONTROLA U ZRAČNIM LUKAMA

Zračni prijevoz putnika jedan je od najsigurnijih oblika prijevoza s gotovo jednom milijardom putnika prevezenih u EU. Posljedice ubrzanog, konstantnog porasta prometa putnika u zračnom prijevozu (na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini) utjecale su na to da se najveći broj ulazaka državljana trećih zemalja u EU odvija upravo u međunarodnim zračnim lukama. U cilju osiguravanja učinkovite europske migracijske politike, dosljednost provođenja sustavne kontrole putnih isprava na graničnim prijelazima u međunarodnim zračnim lukama jedna je od mjera suzbijanja nezakonite migracije u EU, globalne prijetnje i globalnog problema. Budući da je rješenjima čl. 1. st. 1. Uredbe (EU) 2016/399⁶ predviđeno nepostojanje nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutarnje granice⁷ država članica EU-a, postalo je iznimno bitno provođenje kvalitetnog nadzora državnih granica u odnosu na osobe koje prelaze vanjske granice⁸ država članica EU-a uključujući i granične prijelaze u međunarodnim zračnim lukama.⁹ Postupci kontrole u međunarodnim zračnim lukama¹⁰ i na aerodromima¹¹ propisani su Prilogom VI. (Posebna pravila za različite vrste granica i različita prijevozna sredstva koja se koriste za prelazak vanjskih granica država članica) Uredbe (EU) 2016/399. Riječ je o obveznim mjerama sustavne kontrole putnikovih putnih isprava u relevantnim bazama podataka (Schengenskom informacijskom sustavu¹² i Interpolovoj bazi podataka o

- 6 Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23. ožujka 2016. godine, str.1.-52., dalje: Uredba (EU) 2016/399.
- 7 Unutarnje granice su: a) zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica; b) zračne luke država članica za unutarnje letove; c) morske, riječne i jezerske luke država članica za redovite unutarnje trajektne linije (čl. 2. st. 1. t. 1. Uredbe (EU) 2016/399).
- 8 Vanjske granice su kopnene granice država članica, uključujući granice na rijekama i jezerima, granice na moru i njihove zračne, riječne, pomorske i luke na jezerima, ako nije riječ o unutarnjim granicama (čl. 2. st. 1. pod 2. Uredbe (EU) 2016/399).
- 9 V. više: Cyril, S., Renzaho, A. M. N., *Invisible and suffering: prolonged and systematic detention of asylum seekers living in substandard conditions in Greece*, u: *Globalisation, Migration and Health: Challenges and Opportunities*, World Scientific, 2016., str. 211.
- 10 Postupci za kontrole u međunarodnim zračnim lukama odnose se na dužnost nadležnih tijela država članica osigurati da operator zračne luke poduzme potrebne mjere kako bi fizički odvojio tokove putnika na unutarnjim letovima od tokova putnika na ostalim letovima.
- 11 Postupci za kontrole na aerodromima (zračna luka koja nema status međunarodne zračne luke prema važećem nacionalnom pravu) obuhvaćaju mjere osiguranja kontrole osoba na aerodromima kroz koje je dopušteno preusmjeravanje letova iz ili prema trećim zemljama. pod 2.2.1. Priloga VI. Uredbe (EU) 2016/399.
- 12 Schengenski informacijski sustav (engl. *Schengen Information System*, u daljnjem tekstu: SIS)

ukradenim i izgubljenim putnim ispravama¹³) pri prelaženju vanjskih granica.¹⁴ Od 1. siječnja 2021. obavljanje granične kontrole obuhvaćat će i provjeru posjeduju li putnici (pojedine kategorije državljana trećih zemalja) osim putnih isprava i valjano odobrenje putovanja¹⁵ koje će biti moguće elektronički očitati na temelju podataka iz putne isprave.¹⁶ Budući da veliki broj državljana trećih zemalja koji su izuzeti

omogućuje tijelima koja su imenovale ugovorne stranke, putem automatiziranog postupka pretraživanja, pristup upozorenjima o osobama i imovini u svrhu graničnih kontrola i drugih policijskih i carinskih kontrola koje se obavljaju unutar zemlje u skladu s nacionalnim pravom, u slučaju posebnih vrsta upozorenja iz članka 96., u svrhu izdavanja viza, dozvola boravka i provođenja zakona o strancima, u sklopu primjene odredaba ove Konvencije u vezi s kretanjem osoba (čl. 92. st. 1. Schengenske konvencije). Više o uspostavi, radu i korištenju SIS-a te zaštiti osobnih podataka i sigurnosti podataka u SIS-u, vidi Glava IV., čl. 92-118 Schengenske konvencije.

- 13 Međunarodna organizacija kriminalističke policije (INTERPOL) vodi globalnu bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama (engl. *Stolen and Lost Travel Documents database*, u daljnjem tekstu: SLTD baza). SLTD baza sadrži preko 84 milijuna potraživanih ukradenih i izgubljenih putnih isprava (putovnice, vize, osobne iskaznice i dr.), a čak 194 države članice INTERPOLA se njome koriste. U 2018. godini baza je pretraživana gotovo tri milijarde puta, što je rezultiralo otkrivanjem 289.000 slučajeva korištenja ukradenih i izgubljenih putnih isprava (v. Interpol, *Stolen and Lost Travel Documents*, dostupno na: <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Databases/Stolen-and-Lost-Travel-Documents-database>, posjećeno 22. ožujka 2019.). Prijavom krađe ili gubitaka putnih isprava, nadležna državna tijela (policija) proglašavaju isprave nevažećima te o njima nose podatke u SLTD bazu koja je automatski povezana s graničnim prijelazima u zračnim lukama. Važno je ukazati kako je nakon zrakoplovne nesreće *Malaysia Airlines* na letu MH 370, u ožujku 2014., utvrđeno kako su dva putnika na letu posjedovala ukradenu australsku i talijansku putovnicu. Samo nekoliko tjedana nakon zrakoplovne nesreće, 7. travnja 2014., u istoj su zračnoj luci tri se putnika pokušala ukrcati na dva leta različitih zračnih prijevoznika koristeći ukradene turske putovnice (ovaj put su predmetne osobe evidentirane prije ukrcaja), Sekaganda, B., *Interpol's Tools and Services: Stolen and Lost Travel Documents Database, 2015.*, str. 24-25, dostupno na: https://www.icao.int/Meetings/mrtd-Nairobi-2015/Documents/12_am_8_Sekaganda.pdf, posjećeno 21. ožujka 2019.
- 14 Više vidi u: Faure Atger, A., *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks?*, *Challenge Research Paper* br. 8., ožujak 2008., str. 14-15, dostupno na: <http://aei.pitt.edu/9405/2/9405.pdf>, posjećeno 15. ožujka 2019.
- 15 Odobrenje putovanja odluka je koja se zahtijeva od državljana trećih zemalja iz čl. 2. st. 1. Uredbe (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. godine o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226, SL L 236, 19. rujna 2018. godine, str. 1-71, na snazi od 9. listopada 2018. godine, dalje: Uredba (EU) 2018/1240) kako bi ispunili uvjet ulaska utvrđen u čl. 6. st. 1. t. b) Uredbe (EU) 2016/399. Više o sadržaju te odluke vidi čl. 3. st. 1. t. 5. Uredbe (EU) 2018/1240. Svaki podnositelj zahtjeva za odobrenje putovanja u obrascu navodi i sljedeće osobne podatke: podatke o vrsti i broju putne isprave i zemlji koja ju je izdala te datum izdavanja putne isprave i datum isteka valjanosti putne isprave (čl. 17. st. 2. Uredbe (EU) 2018/1240).
- 16 Putne isprave su putovnica ili neka druga ekvivalentna isprava na temelju koje njezin nositelj ima pravo prelaziti vanjske granice i u koju se može staviti viza (čl. 3. st. 1. t. 10. Uredbe (EU) 2018/1240).

od posjedovanja viza pri prelasku vanjskih granica¹⁷ putuje u schengenski prostor, radi utvrđivanja prihvatljivosti tih putnika u pogledu sigurnosne prijetnje, rizika od nezakonitih migracija ili visokog rizika od epidemije osnovan je Europski sustav za informacije o putovanju i odobravanje putovanja.¹⁸ Njegova je osnovna svrha omogućiti provjeru putnih isprava državljanina trećih zemalja i prije njihova dolaska na vanjske granice schengenskoga prostora. Iako je riječ o mjeri kojom se na europskoj razini osigurava povećanje sigurnosti te zaštita i jačanje upravljanja vanjskim granicama, valjano se odobrenje putovanja ne može smatrati odlukom o odobravanju ili odbijanju ulaska prema rješenjima Uredbe (EU) 2016/399 (čl. 45. st. 2. Uredbe (EU) 2018/1240).

2.1. Zabrana ulaska putnika (državljanina treće zemlje) na graničnim prijelazima u zračnim lukama država članica EU-a s posebnim osvrtom na vjerodostojnost i valjanost putnih isprava

U slučaju neispunjenja uvjeta ulaska državljaninu treće zemlje na državno područje država članica (sadržanih u čl. 6. Uredbe (EU) 2016/399), bit će izrečena mjera zabrane ulaska na područje država članica EU-a.¹⁹ Do zabrane ulaska može doći isključivo na temelju obrazložene odluke tijela koje je za to ovlašteno nacionalnim pravom,²⁰ a u predmetnoj odluci (koja stupa odmah na snagu) moraju biti precizno navedeni razlozi zabrane.²¹ Forma je odluke propisana uporabom standardiziranog obrasca za zabranu ulaska na granici (Prilog V., Dio B Uredbe (EU) 2016/399), a jedan od podataka koji mora biti naveden u obrascu jest naznaka odnosi li se zabrana ulaska na granici na neki od sljedećih razloga: neposjedovanje valjane putne isprave, posjedovanje lažne/krivotvorene isprave, neposjedovanje valjane vize ili boravišne dozvole; posjedovanje lažne/krivotvorene vize ili boravišne dozvole i dr. Popunjen obrazac za zabranu ulaska predaje se na granici državljaninu treće zemlje koji je dužan potvrditi primitak odluke o zabrani ulaska.²²

Na temelju statističkih podataka Eurostata,²³ na vanjskim je granicama EU-a

17 Više v. List of third country countries whose nationals are exempted from holding a visa when crossing the external borders (dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa_policy/apply_for_a_visa/docs/visa_lists_en.pdf, posjećeno 19. ožujka 2019.).

18 Engl. *European Travel Information and Authorisation System*, u daljnjem tekstu: ETIAS, automatiziran je IT sustav za utvrđivanje svih rizika povezanih sa sigurnošću ili nezakonitim migracijama koje predstavljaju posjetitelji schengenskog područja izuzeti od obveze posjedovanja vize.

19 Službenici graničnog nadzora osiguravaju da državljanin treće zemlje kojemu je zabranjen ulazak ne uđe na državno područje dotične države članice (čl. 14. st. 4. Uredbe (EU) 2016/399).

20 Prema Prilogu V., Dio A – „Postupci za zabranu ulaska na granici“ Uredbe (EU) 2016/399, nadležni službenik graničnog nadzora ispunjava obrazac za zabranu ulaska navodeći, među ostalim, i podatke iz dokumenta kojim se državljaninu treće zemlje zabranjuje ulazak te razloge zabrane.

21 Čl. 14. st. 2. Uredbe (EU) 2016/399.

22 Osobe kojima se zabrani ulazak imaju pravo žalbe, ali žalba ne odgađa provođenje odluke o zabrani ulaska (čl. 14. st. 3. Uredbe (EU) 2016/399).

23 Non-EU citizens refused entry into the EU, Statistics on enforcement of immigration legislation,

2017. zabranjen ulazak 439 505 državljana trećih zemalja,²⁴ od kojih se 12.9 % odnosi na zabrane ulaska naložene na graničnim prijelazima u zračnim lukama. Po broju naloženih zabrana ulaska u EU za državljane trećih zemalja, najviše je mjera izrečeno na graničnim prijelazima u zračnim lukama Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva, Italije, Španjolske, Njemačke, Irske, Portugala, Nizozemske i Belgije,²⁵ a zabrane su izricane zbog: a) nevažeće vize ili nevažeće boravišne dozvole; b) nevažeće putne isprave; c) lažne (krivotvorene) vize ili boravišne dozvole i d) lažne (krivotvorene) putne isprave.

3. ZRAČNI PRIJEVOZ PUTNIKA BEZ ODGOVARAJUĆE PUTNE DOKUMENTACIJE / POTREBNE PUTNE ISPRAVE – PRAVNE POSLJEDICE ZA PUTNIKE I ZRAČNE PRIJEVOZNIKE

Sastavni dio prijevoznog procesa, koji se odvija na temelju sklopljenog ugovora o prijevozu putnika u zračnom prometu, obuhvaća i provođenje mjera provjere putnikovih putnih isprava koje Organizacija za međunarodno civilno zrakoplovstvo²⁶ definira kao javne isprave koje je izdala država ili organizacija koje služe za međunarodna putovanja.²⁷ Zračni je prijevoznik odgovoran za to da putnik ima važeće i vjerodostojne putne isprave za državu u koju putuje²⁸ ako ga on prevozi do tog odredišta. Važno je kako se provjera putnih isprava putnika u zračnom prijevozu odvija pri prijavi putnika na let u zračnim lukama, ali i neposredno prije ukcaja putnika u zrakoplov, čime su ovlašteni predstavnici i zaposlenici zračnoga prijevoznika prvi stupanj imigracijske kontrole.²⁹ Ako se putniku ne odobri viza za putovanje, zabranjen mu je ulazak u državu s kojom zračni prijevoznik ima uspostavljenu zračnu liniju ili postoji opravdana sumnja osoblja zračnoga prijevoznika u valjanost njegovih putnih

-
6. ožujak 2019., dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Non-EU_citizens_refused_entry_into_the_EU, posjećeno 10. ožujka 2019.).
- 24 Gotovo polovica zabrana naložena je u Španjolskoj – 203 025, Francuskoj – 86 320 te Poljskoj – 38 660 (Više vidi u: Third country nationals refused entry at the external borders – annual data, Indicator on migration – Persons refused entry, Reason – Total, 15. siječnja 2019., dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirfs&lang=en, posjećeno 23. veljače 2019.).
- 25 Vidi Third country nationals refused entry at the external borders – annual data, Indicator on migration – Refused at the air border, Reason – Total, 15. siječnja 2019., dostupno na: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, posjećeno 23. veljače 2019.).
- 26 Engl. *International Civil Aviation Organisation*, u daljnjem tekstu: ICAO specijalizirana je agencija Ujedinjenih naroda utemeljena 1944. godine u cilju razvoja civilnoga zrakoplovstva u svijetu unaprjeđujući sigurnost letenja u međunarodnoj zračnoj plovidbi. Danas su više od 190 država svijeta članice ICAO-a.
- 27 Peroš, J., Mršić, G., Škavić, N., Uvođenje biometrije u putne isprave, Policija i sigurnost, Zagreb, vol. 21., 2/2012., str. 327.
- 28 Više vidi u: Boccardi, I., *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, Kluwer Law International, 2002., str. 47.
- 29 Rodenhäuser, T., Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control, *International Journal of Refugee Law*, vol. 26., 2/2014., str. 228.

isprava - putnik će biti onemogućen ukrcati se u zrakoplov. Ako propustom zračnog prijevoznika u provođenju mjera provjere putnikovih putnih isprava ipak dođe do prijevoza putnika, zračni će prijevoznik snositi novčane sankcije.³⁰

3.1. Uskraćivanje ukrcaja putniku bez odgovarajuće (adekvatne) putne dokumentacije

Pored mnogobrojnih mjera koje je poduzeo EU u osiguravanju funkcionalne migracijske politike i smanjenja nezakonite migracije u EU, važna je aktivnost usmjerena i na osiguravanje visoke razine zaštite prava putnika (kao slabije ugovorne strane) u slučaju povrede obveza iz ugovora o prijevozu putnika zrakom, sklopljenog između putnika i zračnoga prijevoznika. Neovisno o činjenici je li neka osoba državljanin države članice EU-a ili treće zemlje, kao putnik ostvaruje pravnu zaštitu prema rješenjima Uredbe (EU) br. 261/2004.³¹ Predmetna rješenja primjenjuju se na putnike koji putuju iz zračne luke u EU-u, ali i na putnike koji putuju iz treće zemlje u zračnu luku države članice EU-a, ako je riječ o prijevozniku Zajednice (zračnom prijevozniku koji ima važeću operativnu licenciju koju je izdala država članica EU-a).³²

Veliki je doprinos rješenja Uredbe (EU) 261/2004 što propisuju minimalna prava putnika u slučaju uskraćenog ukrcaja,³³ tj. kada putnik ima potvrđenu rezervaciju³⁴ za određeni let (i prijavio se za taj let kako je navedeno na putnoj karti)³⁵ ili ga premjesti zračni prijevoznik ili *tour* operator s leta za koji je imao rezervaciju na drugi let, osim ako su opravdani razlozi (zdravstveni, sigurnosni ili neodgovarajuća putna dokumentacija)

30 Više vidi poglavlje 3.2. te Baird, T., *Carrier Sanctions in Europe: A Comparison of Trend sin 10 Countries*, *European Journal of Migration and Law*, 19/2017., str. 308–334.

31 Uredba (EU) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. god. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku (SL L 46, 17. veljače 2004. godine, str.1-8), u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 261/2004.

32 Čl. 2. st. 1. pod c) Uredbe (EU) 261/2004. Više vidi u: Radionov, N.; Savić, I., *Prava putnika u slučaju uskraćenog ukrcaja, otkazanog leta ili dužeg kašnjenja leta (I. dio)*, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, rujan 2009., str. 30.

33 Ne postoje javno dostupni statistički podatci o uskraćenim ukrcajima putnika od strane europskih zračnih prijevoznika. Razlog tomu jest činjenica da predmetnim podacima raspolažu zračni prijevoznici koji nisu obvezni izrađivati statističke tablice o broju putnika kojima je uskraćen ukrcaj. Podatke, koji su isključivo njima poznati, ne objavljuju javno, opravdavajući postupanje poslovnom strategijom (više vidi u: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 261/2004 on the operation and the results of this Regulation establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights*, 4. April 2007. {SEC(2007) 426}, COM/2007/0168 final, pod 4.1.1., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2007:0168:FIN>, posjećeno 25. ožujka 2019.).

34 Prema odredbi čl. 2. st. 1. pod g) Uredbe (EU) br.261/2004, rezervacija znači da putnik ima kartu ili drugi dokaz koji ukazuje da je rezervaciju prihvatio i potvrdio zračni prijevoznik ili *tour* operator.

35 Ako vrijeme nije navedeno, prijavljuje se za let ne kasnije od 45 minuta prije objavljenoga vremena polaska.

uskraćivanja ukrcaja putnika na let.³⁶ Prema odredbi čl. 4. st. 3. Uredbe (EU) 261/2004, u slučaju uskrate ukrcaja putniku protiv njegove volje, zračni prijevoznik mu je dužan odmah: a) nadoknaditi štetu u skladu s čl. 7. (pravo na odštetu)³⁷ i b) pružiti pomoć prema čl. 8. i 9. (pravo na povrat novca za kartu ili pravo na preusmjeravanje te pravo na skrb). No, na temelju odredbe čl. 2. st. 1. pod j) Uredbe (EU) 261/2004, uvidamo kako se neće raditi o uskraćenom ukrcaju putnika ukoliko je do uskrate ukrcaja došlo zbog opravdanog razloga, tj. neodgovarajuće putne dokumentacije putnika. Iako ne postoji definicija što se smatra neodgovarajućom putnom dokumentacijom, neupitno je riječ o širem poimanju u odnosu na „neodgovarajuća putna isprava“ koje bi svakako trebalo obuhvatiti nevažeće ili krivotvorene putovnice i/ili vize, ali i nevaljano odobrenje putovanja za državljane trećih zemalja koji su izuzeti od posjedovanja viza za putovanje u zemlje schengenskoga prostora. Naime, odredbom čl. 45. Uredbe (EU) 2018/1240 propisana je obveza zračnih prijevoznika provesti provjeru (putem portala za prijevoznike informacijskog sustava ETIAS) valjanog odobrenja putovanja za državljane trećih zemalja koji su izuzeti od posjedovanja viza za putovanje u zemlje schengenskoga prostora prije njihova ukrcaja na let.³⁸ Neodgovarajuća putna dokumentacija opravdani je razlog uskraćivanja ukrcaja putnika prema rješenjima Uredbe (EU) 261/2004 stoga putnik neće imati prava zajamčena čl. 4. Uredbe (EU) 261/2004.

Kako bi se osigurala učinkovitija i dosljednija primjena pravila Uredbe (EU) 261/2004, 15. lipnja 2016. godine donesene su Smjernice³⁹ koje ne sadrže nova pravna rješenja, ali pridonose boljoj primjeni i provedbi rješenja Uredbe (EU) 261/2004. Smjernicama je propisano kako će se uskraćivanjem ukrcaja smatrati i slučaj uskrate ukrcaja putniku zbog pogreške zemaljskog osoblja pri provjeri njegovih putnih isprava (uključujući vize).⁴⁰ Dakle, ako je putniku neopravdano uskraćen ukrcaj zbog pogreške zemaljskog osoblja pri provjeri njegovih putnih isprava (uključujući vize) – putnik će imati pravo na naknadu štete u iznosu od 250, 400 ili 600 eura ovisno o

36 Čl. 2. st. 1. pod j) Uredbe (EU) 261/2004. Više vidi u: Goretta Sanches Lima, M., *Traveller Vulnerability in the Context of Travel and Tourism Contracts*, Springer, 2018., str. 116-117.

37 Prema odredbi čl. 7. st. 1. Uredbe (EU) 261/2004, u slučaju uskraćivanja ukrcaja putnik ima pravo na paušalni iznos naknade štete u visini od 250 eura za sve letove udaljenosti od 1 500 km ili kraće; 400 eura za sve letove unutar EU-a udaljenosti duže od 1 500 km i za sve druge letove udaljenosti od 1 500 km do 3 500 km; ili 600 eura za sve letove udaljenosti duže od 3 500 km izvan EU-a.

38 Iznimno, ta obveza zračnih prijevoznika neće postojati u slučaju zrakoplovnog tranzita (čl. 45. st. 2. Uredbe (EU) 2018/1240).

39 Smjernice za tumačenje Uredbe (EU) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe Vijeća (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 889/2002 Europskog parlamenta i Vijeća (SL EU, C 214, 15. lipnja 2016. godine, str. 5-21.), dalje: Smjernice.

40 Kako bi se spriječilo neopravdano uskraćivanje ukrcaja putnicima, zračni prijevoznik bi se trebao u potpunosti koristiti bazom podataka *Timatic* i savjetovati se s javnim tijelima (veleposlanstva i ministarstva vanjskih poslova) dotičnih zemalja kako bi provjerio putne isprave i zahtjeve za (ulaznu) vizu za određene zemlje. Države članice morale bi se pobrinuti da pruže IATA-u/*Timaticu* sveobuhvatne i ažurirane podatke u pogledu putne dokumentacije, posebno u pogledu zahtjeva za vizu ili izuzimanja od tog zahtjeva (pod 3.1.3. Smjernica).

udaljenosti planiranog leta. Predmetna rješenja Smjernica nikako ne dovode u pitanje tumačenja europskih pravnih normi pred Europskim sudom pravde (engl. *The Court of Justice of the European Union*, u daljnjem tekstu: Sud EU-a)⁴¹ budući da je jedini nadležan za davanje mišljenja o tumačenju, valjanosti i primjeni prava EU u svojim interpretativnim presudama. U poimanju uskraćenog ukrcaja iz čl. 2. st. 1., pod j) Uredbe (EU) 261/2004 pred Sudom EU-a pokrenut je postupak povodom prethodnih pitanja koja je 19. rujna 2018. uputio ciparski sud (*Eparchiako Dikastirio Larnakas*, Cipar) u predmetu *tužitelja D. Z. protiv tuženika Blue Air – Airline Management Solutions S.R.L.*,⁴² a kojemu je tumačenje europske pravne stečevine Suda EU-a CJEU važno za donošenje odluke. Upravo ciparska sudska praksa ukazuje na problematiku koju analiziramo u radu. Ona se odnosi na slučaj u kojem je zračni prijevoznik u zračnoj luci države članice polazišta uskratio ukrcaj putniku pozivajući se na činjenicu kako tijela države članice odredišta uskraćuju dopuštenje njegova ulaska u tu državu zbog navodnoga nepostojanja vize za ulazak. Ciparski je sud postavio Sudu EU-a zahtjev za tumačenjem EU prava postavljajući, *inter alia* i, sljedeća prethodna pitanja: 1. *Može li zračni prijevoznik, izravno i/ili putem svojih ovlaštenih predstavnika i zaposlenika, uskratiti ukrcaj državljaninu treće države na temelju odluke tijela države članice odredišta o uskrati ulaska na područje navedene države članice, a da pritom tom državljaninu prethodno nije izdana ili/i uručena nikakva pisana obrazložena odluka o zabrani ulaska (vidjeti čl. 14. st. 2. Uredbe (EU) 2016/399)?*⁴³ 2. *Treba li čl. 2. st. 1. pod j) Uredbe (EU) 261/2004 tumačiti na način da je iz njegova područja primjene isključen slučaj uskraćenog ukrcaja putnika kad god to odluči zračni prijevoznik zbog navodnih „neadekvatnih putnih isprava”? Je li pravilno tumačenje u skladu s kojim uskraćeni ukrcaj ulazi u područje primjene te uredbe ako sud na temelju posebnih okolnosti svakog pojedinog slučaja odluči da su putne isprave bile prikladne i da je uskraćeni ukrcaj bio neopravdan ili nezakonit zbog povrede prava Unije?* Postupak pred Sudom EU-a u slučaju C-584/18 još uvijek je u tijeku. Donesena presuda bit će obvezujuća za sve države članice EU-a te će nacionalni sudovi biti obvezni slijediti njegova tumačenja rješavajući predmete u kojima se predmetna pitanja europskoga prava javljaju kao relevantna.

Odluku o uskrati ukrcaja putniku bez odgovarajuće putne dokumentacije donosi osoblje zračnog prijevoznika procjenjujući vjerodostojnost i valjanost putnikovih putnih isprava, među ostalim, uporabom mnogobrojnih tehnoloških mehanizama (baze podataka o originalnim i krivotvorenim putnim ispravama,⁴⁴ javnog internetskog

41 Sud EU-a, kao najviše sudsko tijelo EU-a, ne odlučuje o valjanosti nacionalnih propisa država članica EU, no njegova tumačenja europskoga prava ima učinke *erga omnes*.

42 Predmet C-584/18, SL C 445, 10. prosinca 2018. godine, str. 5-6.

43 Više vidi objašnjenje sadržano u poglavlju 2.1.

44 Engl. *False and Authentic Documents Online*, u daljnjem tekstu: FADO, sustav je slikovnog arhiviranja, koji je u primjeni od 10. prosinca 1998. omogućavajući brzu razmjenu slika originalnih, krivotvorenih i lažnih isprava među državama članica EU-a, u cilju borbe protiv nezakonite migracije i korištenja lažnih isprava (tako prema Borba protiv prijevare ispravama: FADO sustav slikovnog arhiviranja, 23. kolovoza 2016., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133075&from=EN>, posjećeno 19. ožujka 2019.).

registra vjerodostojnih osobnih i putnih isprava država članica EU-a, Islanda, Norveške i Švicarske;⁴⁵ baze podataka IATA – Timatic⁴⁶ i dr.) i uspostavom izravne komunikacije s nadležnim veleposlanstvima i ministarstvima vanjskih poslova države polazišta i države odredišta. S obzirom na to da se Uredba (EU) 261/2004 primjenjuje i na putnike koje prijevoznik (licenciran u državi članici EU-a) prevozi iz treće zemlje u državu članicu EU-a, važno je osigurati infrastrukturne resurse i raspoloživo zemaljsko osoblje za prihvat putnika u trećim državama koji će biti osposobljeni za provođenje sve složenijih europskih sigurnosnih standarda provjere putnih isprava putnika.

3.2. Izricanje financijskih sankcija zračnim prijevoznicima zbog prijevoza putnika bez potrebnih putnih isprava

U cilju potpore uspostavljanja i poticanja razvoja međunarodnoga civilnog zrakoplovstva još je 7. prosinca 1944. donesena Međunarodna konvencija o civilnom zrakoplovstvu⁴⁷ kao temeljni pravni instrument regulacije međunarodnog javnog zračnog prava.⁴⁸ Čikaška konvencija u čl. 13. propisuje obvezu putnika u zračnom prijevozu pri ulasku, izlasku ili boravku na teritoriju države ugovornice te konvencije pridržavati se zakona i propisa o ulasku i izlasku putnika u/iz teritorija te države.

Sastavni je dio Čikaške konvencije Prilog 9. „Olakšice“,⁴⁹ koji se odnosi na međunarodne standarde i preporučenu praksu odgovarajuće granične kontrole prilagođene obavljanju zračnog prijevoza,⁵⁰ a čije provođenje trebaju osigurati države ugovornice. Na temelju tih pravnih rješenja, putnik je obavezan pridržavati se propisa

45 Engl. *Public Register of Authentic identity and travel Document Online*, u daljnjem tekstu: PRADO, omogućava jednostavan internetski pristup slikama i tehničkim opisima najčešće upotrebljavanih putnih isprava (Javni internetski registar vjerodostojnih osobnih i putnih isprava - PRADO, 29. svibnja 2018., dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/publications/prado-do-you-check-identities-or-identity-documents/>, posjećeno 19. ožujka 2019.).

46 *Timatic* baza podataka (engl. *Travel Information Manual Automatic*, u daljnjem tekstu: Timatic) omogućava zračnim prijevoznicima da pri prijavi putnika na let provjere posjeduje li putnik odgovarajuće putne isprave za destinaciju u koju zračni prijevoznik vrši prijevoz putnika (prema zahtjevima koje ta država propisuje za ulazak na njezino državno područje) i za državu preko koje se odvija zračni prijevoz (više vidi u: *Travel Information Manual*, dostupno na: <https://www.iata.org/publications/timatic/Pages/tim.aspx>, posjećeno 2. ožujka 2019.).

47 Engl. *The Convention on International Civil Aviation*, dalje: Čikaška konvencija, stupila je na snagu 4. travnja 1947. Čikašku konvenciju potpisale su 52. države, a do ožujka 2019. prihvatile su je 192 države svijeta (više vidi *Convention on International Civil Aviation*, dostupno na: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf, posjećeno 17. siječnja 2019.).

48 Savić, I., *Zračni promet*, u: *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2011., str. 338. Više o Čikaškoj konvenciji vidi u: Weber, L., *The Chicago Convention*, u: *Routledge Handbook of Public Aviation Law*, Routledge, 2016., str. 9-32.

49 Annex 9 to the *Convention on International Civil Aviation*, 15 izdanje, 23. listopada 2017., u primjeni od 23. veljače 2018., dostupno na: https://www.icao.int/WACAF/Documents/Meetings/2018/FAL-IMPLEMENTATION/an09_cons.pdf, posjećeno 19. ožujka 2019.), u daljnjem tekstu: Prilog 9. Čikaške konvencije.

50 Standard 3.1. Prilog 9. Čikaške konvencije.

u svezi s posjedovanjem putne dokumentacije (putovnice, vize) koje su neophodne za ulazak u zemlju u koju putuje (zemlju odredišta). Prema rješenjima Priloga 9. Čikaške konvencije država ugovornica obvezna je pomoći zračnim prijevoznicima u provjeri putnikove putne dokumentacije u cilju utvrđivanja njihove zloupotrebe i krivotvorenja.⁵¹ No, zračni je prijevoznik obvezan poduzeti sve potrebne mjere prije ukrcaja putnika kako bi se uvjerio da putnik posjeduje dokumentaciju koju zemlja tranzita ili zemlja odredišta zahtijeva u pogledu granične kontrole.⁵²

Odredba čl. 13. Čikaške konvencije začetak⁵³ je odredaba o propisivanju sankcija za zračne prijevoznike.⁵⁴ Naime, još je standardom 3.36. Priloga 9. Čikaške konvencije iz 1990.⁵⁵ predviđena mogućnost izricanja sankcija zračnom prijevozniku koji je prevezao putnika bez odgovarajuće putne dokumentacije ako se dokaže njegova nepažnja glede vršenja provjere odgovara li putna dokumentacija putnika zahtjevima za ulazak države odredišta. Izricanje sankcija bilo je dopušteno samo ako dokazi upućuju na to da je prijevoznik bio nemaran u obavljanju svojih zadaća kontrole dokumenata.⁵⁶ Iako međunarodni standardi i preporučene prakse Priloga 9. Čikaške konvencije nemaju obvezujući karakter, usklađeni pristup njihovoj učinkovitoj provedbi dužnost je svih država članica EU-a koje su stranke navedene konvencije.⁵⁷

Pravnu osnovu za uvođenje sankcija prijevozniku u pogledu prijevoza putnika bez odgovarajuće putne dokumentacije možemo pronaći u europskim pravnim rješenjima Schengenske konvencije koja odredbom čl. 26. st. 2. propisuje dužnost država stranaka Schengenske konvencije propisati sankcije⁵⁸ za one prijevoznike⁵⁹ koji prevoze strance⁶⁰ morskim ili zračnim putem iz trećih država⁶¹ na državna

51 Standard 3.32. Prilog 9. Čikaške konvencije.

52 Standard 3.34. Prilog 9. Čikaške konvencije. Detaljnije vidi: Klein, N., *International migration by sea and air*, u: *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, 2012., str. 266; Menz, G., *Neoliberalism, Privatisation and the Outsourcing of Migration Management: A Five Country Comparison, Competition and Change*, vol. 15., 2/2011., str. 11; Abeyratne, R., *Aviation Trends in the New Millennium*, Routledge, 2001., str. 103-122.

53 Začetak odredaba o prijevoznikovim sankcijama za putnike koje je prevezao bez odgovarajućih putnih isprava seže još iz Zakona o strancima Ujedinjenog Kraljevstva iz 1793. godine, ali su predmetne odredbe bile mjerodavne samo za prijevoz putnika morem, Bašaran, E., *Evaluation of the „Carriers' Liability“ Regime as a Part of the EU Asylum Policy under Public International Law*, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 15/2008., str. 152.

54 Više o pojmu „prijevoznikovih sankcija“ vidi u Bloom, T., Risse, V., *Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified*, *Ethics & Global Politics*, vol. 7., 2/2014., str. 65.

55 Prilog 9. Čikaške konvencije iz 1990., 9. izdanje, u primjeni od 15. studenog 1990. godine.

56 Boccardi, I., *op. cit.*, str. 54.

57 RH je stranka Čikaške konvencije od 8. srpnja 1992. (vidi Odluku o objavljivanju multilateralnih međunarodnih ugovora kojih je RH stranka na temelju pristupa (akcesije), NN, MU, br. 6/94).

58 Više o sankcijama prijevoznika kao standardnim kontrolnim mehanizmima vidi u: Mau, S., Brabant, H., Laube, L., Roos, C., *Liberal States and the Freedom of Movement: Selective Borders, Unequal Mobility*, Palgrave Macmillan, 2001., str. 95.

59 Prijevoznik je fizička ili pravna osoba koja pruža usluge putničkog prijevoza zrakom, morem ili kopnom (čl. 1. Schengenske konvencije).

60 Stranac je svaka osoba koja nije državljanin države članice EU-a (čl. 1. Schengenske konvencije). U daljnjem tekstu: državljanin treće zemlje.

61 Treća država je država koja nije ugovorna stranka (čl. 1. Schengenske konvencije).

područja ugovornih stranaka ako te osobe ne posjeduju potrebne putne isprave (čl. 26. st. 2. Schengenske konvencije).⁶² Ponajprije je riječ o pravnoj normi koja propisuje prijevoznikovu odgovornost poduzeti sve potrebne mjere⁶³ kako bi osigurao da državljanin treće zemlje koji se prevozi zračnim putem posjeduje putne isprave koje su potrebne za ulazak na državna područja ugovornih stranaka⁶⁴ (ne i odgovornost prijevoznika provjeriti autentičnost putnih isprava!).⁶⁵ Na nacionalnoj razini, Francuska je zahtijevala provjeru vjerodostojnosti i valjanosti putnih isprava prijevoznika (uključujući procjenu nezakonitosti: lažno predstavljanje, krivotvorenje ili istek roka važenja) dok je Španjolska predviđjela obvezu prijevoznika osposobiti svoje zaposlenike za prepoznavanje krivotvorenih dokumenata.⁶⁶

Odredba čl. 26. st. 2. Schengenske konvencije omogućila je državama ugovornicama propisati sankcije prijevozniku koji preveze državljanina treće zemlje bez potrebnih putnih isprava. Budući da Schengenskom konvencijom nije detaljnije određeno o kojoj vrsti sankcija može biti riječ, na državama je ugovornicama sloboda izbora propisivanja upravnih, kaznenih ili drugih sankcija. Predmetna rješenja Schengenske konvencije dopunjena su rješenjima Direktive 2001/51/EZ⁶⁷ koja su imala za cilj uskladiti iznose novčanih kazni za prijevoznike⁶⁸ koji prevoze

62 Više vidi u: Puntervold Bø, B., Recent tendencies in immigration control policies in Europe: undermining legal safeguards and refugee protection?, u: *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*, Edward Elgar Publishing, 2009., str. 280.

63 Zračni prijevoznici sami određuju koje će mjere nadzora provesti te način njihove provedbe.

64 Čl. 26. st. 1. pod b) Schengenske konvencije. Više vidi u: Cholewinski, R., *The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights*, *European Journal of Migration and Law*, 2/2000., str. 382.

65 Tako prema Cruz, A., *Carrier Sanctions in Four European Community States: Incompatibilities between International Civil Aviation and Human Rights Obligations*, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4., 1/1991., str. 77; Feller, E., *Carrier Sanctions and International Law*, *International Journal of Refugee Law*, vol. 1., 1/1989., str. 55.

66 Tako prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Y. Bota od 6. rujna 2018. o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio *Bundesverwaltungsgericht* (Spojeni predmeti C-412/17 i C-474/17, *Bundesrepublik Deutschland protiv Touring Tours und Travel GmbH i Sociedad de Transportes SA*, ECLI:EU:C:2018:1005), pod 96. Također, u studenom 2002. austrijski žalbeni sud ukinuo je presudu prvostupanjskog suda koji je izrekao novčanu kaznu (u iznosu od 36.000 eura) zračnom prijevozniku zbog toga što je prevezao u Austriju 12 putnika s manjkavim putnim ispravama. Žalbeni je sud obrazložio kako se ne može očekivati od zračnih prijevoznika otkrivanje krivotvorenih putnih isprava budući da je njih često teško razlikovati od autentičnih (vjerodostojnih). Ovo obrazloženje slijedi odluku austrijskog Ustavnog suda iz listopada 2001. koji je proglasio relevantne odredbe austrijskoga Zakona o strancima iz 1997. ništetnim, budući da se predmetnim odredbama ne propisuje koje su točno obveze obvezni ispuniti zračni prijevoznici pri prijevozu putnika u Austriju (vidi presudu G224/01 i dr. austrijskog Ustavnog suda – VfGH Erkenntnis vom 1. Oktober 2001, *Case Regarding Carrier Responsibilities*, Austria, *Verfassungsgerichtshof*, 1. listopada 2001. godine, dostupno na: <https://www.refworld.org/pdfid/3deb7cf94.pdf>, posjećeno 30. ožujka 2019.). Sianni, A., *Interception Practices in Europe and Their Implications*, *Refugee, Canada's Journal of Refugees*, vol. 21., 4/2003., str. 28.

67 Direktiva 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985. (SL L 187, 10. srpnja 2001. godine, str. 45-46, na snazi od 9. kolovoza 2001.), u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/51/EZ.

68 Vidi Brouwer, A.; Kumin, J., *Interception and Asylum: When Migration Control and Human*

putnike bez potrebnih putnih isprava (a koje su do tada primjenjivale države članice schengenskoga prostora).⁶⁹ Europski zakonodavac propisao je obvezu država članica poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da su sankcije primjenjive na prijevoznike u skladu s odredbama čl. 26. st. 2. Schengenske konvencije učinkovite i proporcionalne te da: a) najviši iznos primjenjive novčane kazne⁷⁰ za svaku prevezenu osobu ne bude niži od 5 000 eura; ili b) najniži iznos tih kazni za svaku prevezenu osobu nije niži od 3 000 eura; ili c) najviši iznos novčane kazne, propisan kao paušalni iznos za svako kršenje, ne bude niži od 500 000 eura, bez obzira na broj prevezenih osoba.⁷¹ Od 2000. do 2014. godine, u Europi je broj izrečenih novčanih kazni (zračnim prijevoznicima koji su prevezli putnike bez potrebne putne isprave) bio u stalnom porastu u Njemačkoj,⁷² Francuskoj, Grčkoj, Španjolskoj i Italiji, dok se znatno smanjio broj u Malti, Nizozemskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.⁷³ Važno je uočiti kako je europski zakonodavac propisao pravo država članica EU-a propisati ili zadržati već postojeće mjere koje uključuju sankcije druge vrste (npr. zabranu nastavka vožnje, oduzimanje ili zapljenu prijevoznoga sredstva te privremeno ili trajno oduzimanja dozvole za obavljanje djelatnosti) za prijevoznike koji ne poštuju obveze iz odredaba čl. 26. st. 2. Schengenske konvencije.⁷⁴

Rights Collide, *Refugee*, vol. 21., 4/2003., str. 10; Rodenhäuser, T., op. cit., str. 229; McNamara, F., *Member State Responsibility for Migration Control within Third States – Externalisation Revisited*, *European Journal of Migration and Law*, vol. 15., 3/2013., str. 331. Više o prijevoznikovim sankcijama kao uobičajenim mehanizmima novijeg datuma vidi u Costello, C., *Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?*, *International Journal for Refugee Law*, vol. 20., 20/2018., str. 5.

69 Od 1987. godine Belgija, Danska, Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo su u nacionalna zakonodavstva primijenili odredbe o prijevoznikovim sankcijama u slučaju prijevoza putnika bez valjane vize ili putne isprave (više vidi u Cruz, A., op. cit., str. 63-73; o prijevoznikovim sankcijama u Austriji, Grčkoj, Francuskoj, Italiji, Nizozemskoj i Portugalu vidi Amnesty International, *No Flights to Safety, Carrier Sanctions*, ACT 34/21/97, studeni 1997., str. 3-7, dostupno na: <https://www.amnesty.org/download/Documents/156000/act340211997en.pdf>, posjećeno 15. siječnja 2019.). O normativnom uređenju prijevoznikovih sankcija u zakonodavstvu Kanade, Brazila, Tajlanda, Novog Zelanda i SAD-a vidi Feller, E., op. cit., str. 50.

70 Više vidi kod Bašaran, E., op. cit., str. 152.

71 Čl. 4. Direktive 2001/51/EZ. Novčani iznos od 3.000 eura, 5.000 ili 500.000 eura može odgovarati iznosu u nacionalnoj valuti prema tečaju objavljenome u *Službenome listu Europske unije*.

72 U Njemačkoj su zračnim prijevoznicima izricane novčane kazne u iznosu od 1.000 do 5.000 eura za svakog migranta koji je pokušao ući u EU nezakonito te su samo u 2010. poduzete takve mjere protiv 15 zračnih prijevoznika, kojima je izrečena novčana kazna u iznosu više od 1.5 milijuna eura (tako prema *European Migration Network Synthesis Report - Practical Measures to Reduce Irregular Migration*, listopad 2012., str. 23, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/00a_emn_synthesis_report_irregular_migration_october_2012_en.pdf, posjećeno 15. ožujka 2019.).

73 Više vidi u Baird, T., op. cit., str. 320. Detaljnije o iznosima novčanih sankcija zračnih prijevoznika u pojedinim europskim državama. vidi Cholewinski, R., op. cit. str. 382-383; Menz, G., op. cit., str. 12-13.

74 Čl. 5. Direktive 2001/51/EZ.

Početak primjene ETIAS-a (1. siječnja 2021.) zračni prijevoznici će biti podložni izricanju sankcija iz čl. 26. st. 2. Schengenske konvencije i čl. 4. Direktive 2001/51/EZ i u slučajevima prijevoza državljanina treće zemlje, ako on neće imati valjano odobrenje putovanja. Uviđamo kako se europski zakonodavac opredijelio za pravnu terminologiju valjanog odobrenja putovanja kao „potrebne putne isprave“.⁷⁵ No, ako za toga državljanina treće zemlje zračni prijevoznik već podliježe prethodno navedenim sankcijama jer ga je prevezao bez potrebne putne isprave, neće im se moći izreći sankcija i u slučaju prijevoza državljanina treće zemlje bez valjanog odobrenja putovanja. Dakle, do primjene sankcija zračnom prijevozniku će doći jedino ako zračni prijevoznik preveze državljanina treće zemlje s valjanom i vjerodostojnom putovnicom ili drugom putnom ispravom, ali bez valjanog odobrenja putovanja.⁷⁶

4. ZAKLJUČAK

Najveća pojedinačna mjesta ulaska državljanina trećih zemalja u EU su granični prijelazi u međunarodnim zračnim lukama preko kojih, zbog ubrzanog razvoja zračnog prijevoza putnika, svakodnevno prelaze milijuni ljudi. S obzirom na to da je posjedovanje valjane putne isprave jedan od uvjeta prelaska vanjskih granica EU-a, u radu je analizirana aktualna problematika omogućavanja zračnim prijevoznicima uskratiti ukrcaj na let putniku s „neodgovarajućom putnom dokumentacijom“ koja, kao opravdani razlog uskrate ukrcaja na let, onemogućava putnika u ostvarivanju zajamčenih minimalnih prava prema rješenjima Uredbe (EU) 261/2004. Iznoseći najnovija tumačenja Smjernica iz 2016. godine ukazano je na pitanja sposobnosti ovlaštenog osoblja zračnog prijevoznika procjene (ali i kvalitete procjene) putnikove putne dokumentacije kao „neodgovarajuće“ i pravnih posljedica njihove pogrešne procjene. Budući da na međunarodnoj i europskoj razini ne postoji pojmovno određenje „neodgovarajuće putne dokumentacije“ omogućeno je šire tumačenje koje, prema stajalištu autorice, uključuje slučaje nevažeće, nevjerodostojne i nedostadne putne dokumentacije. To neupitno podrazumijeva i veću odgovornost ovlaštenog osoblja zračnog prijevoznika koje, u provjeri putnikovih putnih isprava, raspolaže s manje stručnoga znanja u odnosu na nadležne službenike graničnoga nadzora. Budući da u slučaju pogreške osoblja zračnoga prijevoznika (neopravdanog uskraćivanja ukrcaja na let) putnik ima pravo na naknadu štete u iznosima od 250 do 600 eura (ovisno o udaljenosti planiranog leta), provođenje postupaka provjere putnih isprava zračnim je prijevoznicima znatan financijski trošak u pogledu nužnog, stalnog provođenja kvalitetne edukacije i stručnog osposobljavanja osoblja zračnog prijevoznika na šalterima za prijavu putnika (provjera putnih isprava putnika pri prijavi na let) i kabinskog osoblja (provjera putnih isprava putnika pri ukrcaju putnika u zrakoplov).

Pored ukazivanja na problematiku neodgovarajuće putne dokumentacije s aspekta uskraćivanja ukrcaja putniku prema odredbama Uredbe (EU) 261/2004,

75 Autorica ukazuje kako predmetno rješenje nije odgovarajuće budući da valjano odobrenje putovanja ne možemo smatrati putnom ispravom (vidi čl. 3. st. 1. t. 10. Uredbe (EU) 2018/1240) već putnom dokumentacijom.

76 Više vidi čl. 45. st. 5. i 6. Uredbe (EU) 2018/1240.

u radu je dana posebna pozornost analizi rješenja Schengenske konvencije koja propisuju obvezu zračnog prijevoznika provjeriti posjeduje li putnik „potrebne putne isprave“, ali ne i provjeriti njihovu valjanost i vjerodostojnost. Polazeći od modernih pravnih izazova odvijanja sigurnoga civilnog zrakoplovstva, autorica iznosi pravnu problematiku tumačenja opsega provođenja provjere *potrebnih putnih isprava* putnika (npr. putovnice i/ili druge ekvivalentne isprave u koju se može staviti viza) prema Schengenskoj konvenciji i Direktivi 2001/51/EZ ili provjere *odgovarajuće putne dokumentacije* putnika (koje po stajalištu autorice obuhvaća i provjeru valjanog odobrenja putovanja, ali i slučajeve provjere valjanosti i vjerodostojnosti putne dokumentacije uključujući i putne isprave) prema rješenjima Uredbe (EU) 261/2004. Različite pravne posljedice za zračne prijevoznike u slučaju prijevoza putnika bez potrebnih putnih isprava (izricanje sankcija, obvezi vraćanja putnika te snošenja troškova njegova izručenja) i uskrate ukrcaja putniku s neodgovarajućom putnom dokumentacijom (ostvarivanje prava putnika na naknadu štete od zračnog prijevoznika ako se utvrdi da je pogreškom njegova osoblja putniku uskraćen ukrcaj na let zbog neodgovarajuće putne dokumentacije) ukazuju na važnost nužnog ujednačavanja pravne terminologije (ili definiranja pojmova) „potrebne putne isprave“ i „neodgovarajuće putne dokumentacije“.

Rad upućuje na nepreciznost pojedinih pravnih normi i otvorena pitanja koja nisu riješena, a čijim bi se otklanjanjem pridonijelo sprječavanju njihovih neujednačenih tumačenja i različitoj primjeni u praksi. Jasan pravni okvir trebao bi osigurati pravnu sigurnost, bolju zaštitu prava putnika kao potrošača usluga zračnog prijevoza, ujednačavanju prakse provođenja provjere putnih isprava i odgovarajućoj zaštiti vanjskih granica EU-a. U ispunjavanju predmetnih ciljeva, suradnja države i zračne industrije u donošenju novih rješenja treba biti prilagođena povećanom broju sigurnosnih ugroza u zračnom prometu, masovnosti i snažnoga međunarodnog obilježja obavljanja zračnog prijevoza, ali i ostvarivanju zaštite prava putnika.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Abeyratne, Ruwantissa, *Aviation Trends in the New Millennium*, Routledge, 2001.
2. Abeyratne, Ruwantissa, *Strategic Issues in Air Transport: Legal, Economic and Technical Aspects*, Springer, 2012.
3. Baird, Theodore, *Carrier Sanctions in Europe: A Comparison of Trends in 10 Countries*, *European Journal of Migration and Law*, 19/2017., str. 307-334.
4. Bašaran, Ece, *Evaluation of the „Carriers' Liability“ Regime as a Part of the EU Asylum Policy under Public International Law*, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 15/2008., str. 149-163.
5. Bloom, Tendayi; Risse, Verena, *Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified*, *Ethics & Global Politics*, vol. 7., 2/2014., str. 65-82.
6. Boccardi, Ingrid, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, *Kluwer Law International*, 2002.
7. Brinkhoff, Susanne, *Introduction to Air Law*, u: *Introduction to Aviation Management*, Münster, LIT Verlag, 2010.
8. Brouwer, Andrew; Kumin, Judith, *Interception and Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide*, *Refugee*, vol. 21., 4/2003., str. 6-24.

9. Cholewinski, Ryszard, The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights, *European Journal of Migration and Law*, vol. 2., 3-4/2000., str. 361-405.
10. Costello, Cathryn, Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?, *International Journal for Refugee Law*, vol. 20., 20/2018., str. 1-7.
11. Cruz, Antonio, Carrier Sanctions in Four European Community States: Incompatibilities between International Civil Aviation and Human Rights Obligations, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4., 1/1991., str. 63-81.
12. Cyril, Sheila; Renzaho, André M. N., Invisible and suffering: prolonged and systematic detention of asylum seekers living in substandard conditions in Greece, u: *Globalisation, Migration and Health: Challenges and Opportunities*, World Scientific, 2016.
13. Faure Atger, Anaïs, The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks?, CEPS Challenge Research Paper br. 8., ožujak 2008., str. 1.-26., <<http://aei.pitt.edu/9405/2/9405.pdf>>, 15. ožujka 2019.
14. Feller, Erika, Carrier Sanctions and International Law, *International Journal of Refugee Law*, vol. 1., 1/1989., str. 48-66.
15. Goretti Sanches Lima, Maria, *Traveller Vulnerability in the Context of Travel and Tourism Contracts*, Springer, 2018.
16. Heaton, Ricou: The European Community after 1992: The Freedom of Movement of People and Its Limitations, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 25., br. 4/1992., str. 643-679.
17. Klein, Natalie, *International migration by sea and air, u: Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, 2012.
18. McNamara, Frank, Member State Responsibility for Migration Control within Third States – Externalisation Revisited, *European Journal of Migration and Law*, vol. 15., 3/2013., str. 319-335.
19. Mau, Stefan; Brabandt, Heike; Laube, Lena; Roos, Christof, *Liberal States and the Freedom of Movement: Selective Borders, Unequal Mobility*, Palgrave Macmillan, 2001.
20. Menz, Georg, Neoliberalism, Privatisation and the Outsourcing of Migration Management: A Five Country Comparison, *Competition and Change*, vol. 15., 2/2011., str. 116-135.
21. Peroš, Jasminka; Mršić, Gordan; Škavić, Nevenko, Uvođenje biometrije u putne isprave, *Policija i sigurnost*, Zagreb, vol. 21., 2/2012., str. 327-347.
22. Puntervold Bø, Bente, Recent tendencies in immigration control policies in Europe: undermining legal safeguards and refugee protection?, u: *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*, Edward Elgar Publishing, 2009.
23. Radionov, Nikoleta; Savić, Iva, Prava putnika u slučaju uskraćenog ukrcanja, otkazanog leta ili dužeg kašnjenja leta (I. dio), *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, rujan 2009., str. 28-38.
24. Rodenhäuser, Tilman, Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control, *International Journal of Refugee Law*, vol. 26., 2/2014., str. 223-247.
25. Savić, Iva, *Zračni promet, u: Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2011.
26. Sianni, Areti, *Interception Practices in Europe and Their Implications*, *Refugee, Canada's Journal of Refugees*, vol. 21., 4/2003., str. 25-34.
27. Vermeulen, Gert; De Bondt, Wendy, *EU Justice and Home Affairs Institutional and Policy Development*, Maklu, 2014.
28. Weber, Ludwig, *The Chicago Convention*, u: *Routledge Handbook of Public Aviation Law*, Routledge, 2016.

Vrela s interneta:

1. Amnesty International, No Flights to Safety, Carrier Sanctions, ACT 34/21/97 <<https://www.amnesty.org/download/Documents/156000/act340211997en.pdf>>, studeni 1997., 15. siječnja 2019.
2. Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation, 15 izdanje, <https://www.icao.int/WACAF/Documents/Meetings/2018/FAL-IMPLEMENTATION/an09_cons.pdf>, 23. listopada 2017., 19. ožujka 2019.
3. Borba protiv prijave ispravama: FADO sustav slikovnog arhiviranja, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133075&from=EN>>, 23. kolovoza 2016., 19. ožujka 2019.
4. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 261/2004 on the operation and the results of this Regulation establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, {SEC(2007) 426}, COM/2007/0168 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2007:0168:FIN>>, 4. travnja 2007., 25. ožujka 2019.
5. European Migration Network Synthesis Report - Practical Measures to Reduce Irregular Migration, listopad 2012., <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/00a_emn_synthesis_report_irregular_migration_october_2012_en.pdf>, 15. ožujka 2019.
6. IATA, Passenger Experience, Global, <<https://airlines.iata.org/analysis/document-verification-travel-trouble>>, 13. listopada 2016., 1. ožujka 2019.
7. Interpol, Stolen and Lost Travel Documents, <<https://www.interpol.int/en/How-we-work/Databases/Stolen-and-Lost-Travel-Documents-database>>, 22. ožujka 2019
8. Javni internetski registar vjerodostojnih osobnih i putnih isprava - PRADO, 29. svibnja 2018., <<https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/publications/prado-do-you-check-identities-or-identity-documents/>>, 19. ožujka 2019.
9. List of third country countries whose nationals are exempted from holding a visa when crossing the external borders, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa_policy/apply_for_a_visa/docs/visa_lists_en.pdf>, 19. ožujka 2019.
10. Non-EU citizens refused entry into the EU, Statistics on enforcement of immigration legislation, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Non-EU_citizens_refused_entry_into_the_EU>, 6. ožujka 2019., 10. ožujka 2019.
11. Sekaganda, Bernard, Interpol's Tools and Services: Stolen and Lost Travel Documents Database, 2015., <https://www.icao.int/Meetings/mrtd-Nairobi-2015/Documents/12_am_8_Sekaganda.pdf>, 21. ožujka 2019.
12. Third country nationals refused entry at the external borders – annual data, Indicator on migration – Persons refused entry, Reason - Total <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirfs&lang=en>, 15. siječnja 2019., 23. veljače 2019.
13. Third country nationals refused entry at the external borders – annual data, Indicator on migration – Refused at the air border, Reason - Total <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>, 15. siječnja 2019., 23. veljače 2019.
14. *Travel Information Manual*, <<https://www.iata.org/publications/timatic/Pages/tim.aspx>>, 2. ožujka 2019.

Pravni akti:

1. Convention on International Civil Aviation <https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf>, 17. siječnja 2019.

2. Direktiva 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985., OJ L 187, 10. srpnja 2001.
3. Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je RH stranka na temelju pristupa (akcesije), NN, MU, br. 6/94.
4. Prilog 9. Čikaške konvencije iz 1990. godine, 9. izd.
5. Schengenska konvencija od 19. lipnja 1990. o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, SL L 239, 22. rujna 2000.
6. Smjernice za tumačenje Uredbe (EU) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe Vijeća (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 889/2002 Europskog parlamenta i Vijeća (SL EU, C 214, 15. lipnja 2016.)
7. Uredba (EU) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku, SL L 46, 17. veljače 2004.
8. Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), SL L 243, 15. rujna 2009.
9. Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23. ožujka 2016.
10. Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226, SL L 236, 19. rujna 2018.

Sudska praksa:

1. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota od 6. rujna 2018., *Bundesrepublik Deutschland protiv Touring Tours und Travel GmbH i Sociedad de Transportes SA*, prethodno pitanje Sudu EU u spojenim predmetima C-412/17 i C-474/17 (ECLI:EU:C:2018:1005)
2. Predmet *D.Z. protiv Blue Air - Airline Management Solutions* i dr., prethodno pitanje Sudu EU od 19. rujna 2018. godine, C-584/18 (OJ C 445, 10. prosinca 2018.)
3. Presuda austrijskog Ustavnog suda, br. G224/01 i dr., VfGH Erkenntnis vom 1. Oktober 2001, *Case Regarding Carrier Responsibilities, Austria, Verfassungsgerichtshof*, 1. listopada 2001. godine <<https://www.refworld.org/pdfid/3deb7cf94.pdf>>, 6. ožujka 2019.

Željka Primorac*

Summary

LEGAL CONSEQUENCES OF AIR PASSENGERS TRAVEL DOCUMENTS CONTROL IN AIRPORTS – JUSTIFICATION FOR THE DENIED BOARDING

In this paper the author is making an elaborated analysis on the topic of countering illegal migration of air passengers (with the emphasis on third-country nationals) from a legal and theoretical standpoint, pointing out to the methods and legal consequences of verifying the validity and authenticity of passengers' travel documents according to the latest provisions of Schengen *acquis* and assessing the role of the air carrier in the protection of the EU's external borders. The author is drawing attention to an insufficient legal definition of the terms “inadequate travel documents” and “necessary travel documents” by examining the legal effects of possession and presentation of inadequate travel documents as a justified reason for denying boarding to passengers pursuant to the provisions of Regulation (EU) 261/2004 and the interpretations of the provisions in question in accordance with the Guidelines of 2016. In this context, the aim of this paper is to point out to the current changes regarding the private legal protection of passengers in conformity with the European legal provisions in force, as well as to the latest proceeding before the Court of Justice of the European Union (Case C-584/18) concerning the interpretation of certain provisions of the European regulations relevant to this issue (Regulation (EU) 261/2004 and Regulation (EU) 2016/399). The author concludes with the analysis of the air carriers' obligations to pay financial sanctions (fines) in the case of carriage of passengers without the necessary travel documents and puts forward solutions *de lege ferenda*.

Keywords: *air passengers travel documents control; airports; denied boarding.*

* Željka Primorac, Ph.D., Associate Professor, University of Split, Faculty of Law; zeljka.primorac@pravst.hr.

Zusammenfassung

**RECHTSFOLGEN DER KONTROLLE VON
REISEDOKUMENTEN DER PASSAGIERE
IN FLUGHÄFEN – RECHTFERTIGUNG DER
BEFÖRDERUNGSVERWEIGERUNG**

Dieser Beitrag bespricht die rechtstheoretische Elaboration der Bekämpfung illegaler Migration von Flugzeugpassagieren (wobei besondere Betonung auf Staatsangehörige von Drittländern liegt), indem man auf die Modalitäten und Rechtsfolgen der Kontrolle der Gültigkeit und Glaubwürdigkeit der Reisedokumente von Passagieren gemäß den neuesten Beschlüssen des Schengen-Besitzstandes hinweist und die Rolle des Luftfahrtunternehmens beim Schutz der äußeren Grenzen der EU bewertet. Es wird auf die unzureichende Regulierung der Begriffe „unzureichende Reiseunterlagen“ und „erforderliche Reisedokumente“ hingewiesen, indem man die Rechtswirkungen des Besitzens und des Vorzeigens von unzureichenden Reiseunterlagen als berechtigten Grund für Beförderungsverweigerung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und den Auslegungen der genannten Verordnung laut Beschlüssen der Leitlinien aus dem Jahr 2016 untersucht. In diesem Zusammenhang ist es das Ziel dieses Beitrags, auf aktuelle Änderungen bezüglich des privatrechtlichen Schutzes von Passagieren gemäß den gültigen europäischen Beschlüssen und des neuesten Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (C-584/18) hinsichtlich der Auslegungen mancher europäischen Vorschriften, welche an diese Problematik angewandt werden (Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und Verordnung (EU) Nr. 2016/399), hinzuweisen. Abschließend werden die Verpflichtungen des Luftfahrtunternehmens, die Geldstrafen im Falle des Transports der Passagiere ohne erforderliche Reiseunterlagen zu bezahlen, analysiert. Diesbezüglich werden Lösungen *de lege ferenda* vorgeschlagen.

Schlüsselwörter: *Kontrolle der Reisedokumente; Flughäfen;
Beförderungsverweigerung.*

Riassunto

LE CONSEGUENZE GIURIDICHE DERIVANTI DAL CONTROLLO DEI DOCUMENTI DI VIAGGIO NEGLI AEROPORTI - LA GIUSTIFICABILITA' DEI MOTIVI DI DINEGO DELL'IMBARCO SUL VOLO

L'autrice nel contributo si occupa dell'elaborazione teorico-giuridica concernente la lotta alla migrazione illegale dei passeggeri nel trasporto aereo (con l'accento sui cittadini dei paesi terzi), illustrando le modalità e le conseguenze giuridiche derivanti dal controllo della validità ed autenticità dei documenti di viaggio dei viaggiatori alla luce delle più recenti soluzioni derivanti dalle regole di *Schengen* e valutando il ruolo del trasportatore aereo nella tutela dei confini esterni dell'UE. L'autrice sottolinea la lacunosità della disciplina della nozione di „inadeguata documentazione di viaggio“ e di „documenti di viaggio necessari“, interrogandosi all'uopo sulle conseguenze giuridiche della detenzione e dell'esibizione di documenti di viaggio non adeguati quale motivo giustificato per negare l'imbarco del viaggiatore ai sensi delle soluzioni prospettate dal Regolamento (UE) N. 261/2004 e delle interpretazioni di tale disposizione ai sensi della Direttiva del 2016. In tale contesto, lo scopo del contributo è di rilevare gli attuali cambiamenti nel contesto della tutela giuridica privata dei viaggiatori in forza delle soluzioni giuridiche europee attualmente esistenti, come pure alla luce dei più recenti giudizi dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'UE (caso C-584/18) con riferimento all'interpretazione di singole norme europee vigenti in questa materia (Regolamento (UE) 261/2004 e Regolamento (UE) 2016/399). In conclusione, si disaminano gli obblighi del trasportatore aereo di sostenere le sanzioni pecuniarie nel caso di trasporto di un viaggiatore sprovvisto dei necessari documenti di viaggio, proponendo all'uopo delle soluzioni *de lege ferenda*.

Parole chiave: *verifica dei documenti di viaggio del viaggiatore; aeroporti; diniego di imbarco sul volo.*

