



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI SEISUKOHT
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 9. juulil 2012¹

Kohtuasi C-278/12 PPU

A. Adil

versus

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Schengeni piirieskirjad — Kontrollid, mis on samastatavad kontrollidega piiril

1. Koninklijke Marechaussee² pidas 28. märtsil 2012 mobiilse julgeolekukontrolli (*Mobiel Toezicht Vreemdelingen*, edaspidi „MTV-kontroll”) käigus kinni Afganistanist pärit A. Adili, kui viimane oli Saksamaalt tulevas bussis, Madalmaade ja Saksamaa vahelisest maismaapiirist kuni 20 kilomeetrini ulatuval alal. Teised reisijad peeti samuti kinni. Eelotsusetaotlusest nähtub, et tol päeval viidi läbi üks või mitu kontrolli ühe tunni jooksul, mille vältel peeti realselt kinni kaks sõidukit ehk ainult väga väike osa mööda sõitnud transpordivahenditest.

2. Madalmaade ametiasutused tegid MTV-kontrolli 2000. aasta välismaalaste seaduse (*Vreemdelingenwet 2000*; edaspidi „Vw 2000”) artikli 50 alusel ning – nagu 28. märtsi 2012. aasta protokollis on märgitud – 2000. aasta välismaalaste määruse (*Vreemdelingenbesluit 2000*, edaspidi „Vb 2000”) artikli 4.17a³ alusel. A. Adil peeti 28. märtsi 2012. aasta otsuse alusel halduskorras kinni.⁴ Siseriiklikust toimikust selgub, et kinnipidamise hetkel teatas A. Adil Koninklijke Marechausseele oma kavatsusest esitada varjupaigataotlus. Varjupaigataotlusi ja ebaseaduslikku sisserännet käsitlevast teabest, mis saadi andmebaasist „Eurodac”⁵, ilmnis A. Adili seos Norraga. Seetõttu saadeti tema varjupaigataotlus 5. aprillil 2012 Norra ametiasutustele ning selle menetlemine on pooleli.

3. A. Adil vaidlustas oma kinnipidamise õiguspärasuse põhjendusel, et tema suhtes tehtud MTV-kontroll vastas piiril teostatavale kontrollile ning oli seega vastuolus määrusega (EÜ) nr 562/2006 (edaspidi „Schengeni piirieskirjad”)⁶, mis puudutab Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (edaspidi „Schengeni konventsioon”)⁷ osalisriikide territooriumil üle piiri liikumist.

1 – Algkeel: prantsuse.

2 – Kohtuistungil selgitas Madalmaade valitsus, et Koninklijke Marechaussee vastutab eelkõige kuningliku perekonna, keskpanga, välispiiride ja välismaalaste valvamise eest.

3 – 30. mai 2011. aasta määrusega, mis jõustus 1. juunil 2011, lisati Vb 2000-sse artikkel 4.17a. Selles on täpsustatud Vw 2000 rakendussätteid.

4 – Vastavalt Vw 2000 artikli 59 lõike 1 punktile b.

5 – Vt nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil (EÜT L 316, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 26).

6 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1).

7 – Konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000 L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9), muudetud kujul. Schengeni konventsiooni artiklid 2–8 tunnistati Schengeni piirieskirjadega kehtetuks. Vt Schengeni piirieskirjade artikli 39 lõige 1.

4. Rechtbank 's-Gravenhage tunnistas 16. aprillil 2012 kaebuse, mille A. Adil oli esitanud 28. märtsi 2012. aasta otsuse peale, põhjendamatuks ning jättis tema hüvitisnõude rahuldamata. A. Adil esitas selle kohtuotsuse peale seejärel apellatsioonkaebuse Raad van State (Madalmaad) halduskohtumenetluse osakonnale, väites, et rechtbank 's-Gravenhage leidis ekslikult, et kinnipidamine oli õiguspärane, ning jättis ekslikult arvesse võtmata asjaolu, et MTV-kontrolli ajal ei olnud alust mõistlikult eeldada, et tegemist on ebaseaduslikult riigis viibimisega.

5. Raad van State esitatud eelotsusetaotluses tekib peamiselt küsimus, kas MTV-kontrolle reguleerivad siseriiklikud õigusnormid on vastuolus Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktiga a, milles on sätestatud põhimõte, et keelatud on kontrollid, mis on samastatavad kontrollidega piiril. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada kohtuotsuses Melki ja Abdeli⁸ antud tõlgendust.

6. Euroopa Kohus tõdes seal, et selleks et olla vastavuses kõnealuse sättega, „peavad siseriiklikud õigusnormid, mis annavad politseile isikusamasuse kontrollimise pädevuse, mis esiteks toimub vaid liikmesriigi ja teiste liikmesriikide vahelisel piirialal ning teiseks ei sõltu kontrollitava isiku käitumisest ega avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest, sätestama vajalikud raamid pädevusele, mis on politseile antud, et eelkõige suunata kaalutusõigust, mis on politseil selle pädevuse praktilisel teostamisel”.⁹ Lisaks leidis Euroopa Kohus, et need vajalikud raamid „peavad tagama, et isikusamasuse kontrollimise pädevuse praktiline teostamine ei omaks samaväärset toimet kontrolliga piiril, nagu nähtub eelkõige [Schengeni piirieskirjade] artikli 21 punkti a teises lauses loetletud asjaoludest”.¹⁰

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Aluslepingud

7. ELL artikli 3 lõige 2 näeb ette:

„2. Liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega.”

8. ETLT artikkel 67 sätestab:

„1. Liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone.

2. Liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes. Käesoleva jaotise kohaldamisel koheldakse kodakondsuseta isikuid kolmandate riikide kodanikena.

[...]”

8 — 22. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-188/10 ja C-189/10: Melki ja Abdeli (EKL 2010, lk I-5667).

9 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 74.

10 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 74.

9. ETLT artikkel 72 sätestab:

„Käesolev jaotis [vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta] ei mõjuta liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega.”

10. ETLT artikkel 77 näeb ette:

„1. Liit töötab välja poliitika, mille eesmärk on:

- a) tagada sisepiiride ületamisel igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikute suhtes;

[...]”

11. ETLT artikli 79 lõige 1 sätestab:

„Liit töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevoogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks.”

Schengeni piirieskirjad

12. Schengeni piirieskirjad kujutavad endast eelkõige Schengeni konventsiooni¹¹ ja selle ühise käsiraamatu¹² asjakohastes sätetes koondatud Schengeni *acquis*’ nende sätete edasiarendust, mis käsitlevad piiri ületamist.

13. Schengeni piirieskirjade artikli 1 esimesest lõigust nähtub, et kõnealuse määrusega „sätestatakse kontrolli puudumine isikute suhtes, kes ületavad Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire”.

14. Määruse artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. sisepiirid:

- a) liikmesriikide ühised maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid;
- b) liikmesriikide vaheliste siselendude lennujaamad;
- c) liikmesriikide mere-, jõe- ja järvesadamad, mille kaudu toimub regulaarne parvlaevavahetus;

2. välispiirid – liikmesriikide maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid, merepiirid ning liikmesriikide lennujaamad, jõe-, mere- ja järvesadamad, kui need ei ole sisepiirid;

[...]

¹¹ — Vt 7. joonealune märkus.

¹² — EÜT 2002, C 313, lk 97; muudetud ja hiljem Schengeni piirieskirjadega kehtetuks tunnistatud. Vt Schengeni piirieskirjade artikli 39 lõike 2 punkt a.

9. piirikontroll – vastavalt käesolevale määrusele ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest;
10. kontrollid piiril – piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda;
11. patrull- ja vaatlustegevus – piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril;

[...]”

15. Schengeni piirieskirjade artiklis 3 on ette nähtud, et seda „kohaldatakse kõigi liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes”.

16. Schengeni piirieskirjade artiklis 20 „Sisepiiride ületamine” on sätestatud:

„Sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse.”

17. Sama määruse artikkel 21 „Territooriumil toimuvad kontrollid” on sätestab:

„Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel ei mõjuta:

- a) siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmine ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril; see kehtib ka piirialadel. Politseikohustuste täitmist esimese lause tähenduses ei või käsitleda samaväärsena kontrollide teostamisega piiril, [eelkõige] kui: [täpsustatud tõlge]
 - i) politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll;
 - ii) politseimeetmed põhinevad üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis käsitlevad võimalikke ohte avalikule julgeolekule, ning nende eesmärk on eelkõige võidelda piiriülese kuritegevusega;
 - iii) politseimeetmed kavandatakse ja teostatakse viisil, mis erineb selgelt välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest;
 - iv) politseimeetmed võetakse kohapealsete [pisteliste] kontrollide alusel [täpsustatud tõlge];
- b) iga liikmesriigi õiguse kohaselt julgeolekukontrollide teostamist pädevate asutuste, sadama- või lennujaamaametnike või vedajate poolt sadamates ja lennujaamades, kui selliseid kontrolle teostatakse ka liikmesriigi piires reisivate isikute suhtes;
- c) liikmesriigi võimalust sätestada õigusakte, mis kohustavad omama või kaasas kandma pabereid või dokumente;
- d) kolmandate riikide kodanike [...] kohustust teatada oma viibimisest mis tahes liikmesriigi territooriumil.”

Madalmaade õigusnormid

18. Vw 2000 artiklis 50 on sätestatud:

„1. Piirivalvega või välismaalaste kontrolliga seotud ülesandeid täitvatel ametnikel on juhul, kui esinevad asjaolud, mis annavad objektiivsete hindamiskriteeriumide alusel alust mõistlikult eeldada, et tegemist on ebaseaduslikult riigis viibimisega, samuti pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimise vastu võitlemiseks õigus isikuid nende isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamiseks kinni pidada. [...] Üldiste haldusmeetmetega määratakse kindlaks need dokumendid, mis peavad välismaalasel olema tema isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamiseks.

[...]”

19. Vb 2000 artikkel 4.17a on sõnastatud järgmiselt:

„1. Seaduse artikli 50 lõikes 1 nimetatud pädevust pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimise tõkestamiseks isikuid nende isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamiseks kinni pidada, teostatakse välismaalaste kontrolli raames ainult:

- a) lennujaamades Schengeni territooriumilt lendude saabumisel;
- b) rongides 30 minuti jooksul pärast Belgia või Saksamaaga ühise piiri ületamist või juhul, kui selle aja jooksul ei ole veel jõutud teise raudteejaama pärast piiri ületamist, hiljemalt teise jaama jõudmiseni;
- c) maanteedel ja veeteedel alal, mis ulatub kuni 20 kilomeetrini Belgia või Saksamaaga ühisest piirist.

2. Lõikes 1 nimetatud kontroll põhineb pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutaval teabel või kogemusel. Samuti võib kontrolli piiratud ulatuses teostada ka sellist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutava teabe saamiseks.

3. Lõike 1 punktis a nimetatud kontroll toimub kõige enam seitse korda nädalas sama [...] liini lendudel, kusjuures mitte üle kolmandikul kõikidest lendudest, mis on sellel liinil ühes kuus ette nähtud. Kõnealuse kontrolli raames peetakse kinni üksnes osa lennureisijatest.

4. Lõike 1 punktis b nimetatud kontrolli teostatakse ühes sõidusuunas kõige enam kahes rongis päevas ning kokku kõige enam kaheksas rongis ja kõige enam kahes vagunis rongi kohta.

5. Lõike 1 punktis c nimetatud kontrolli teostatakse samal maanteel või veeteel kõige enam 90 tundi kuus ja kuus tundi päevas. Sellise kontrolli raames peetakse kinni üksnes osa möödasõitvaid sõidukeid.”

20. Sama sätet puudutavates põhjendustes on märgitud:¹³

13 — 30. mai 2011. aasta määruse põhjendused; vt 3. joonealune märkus.

„Välismaalaste määruse muudatuse eesmärk on tagada, et välismaalaste kontrollimine pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimise vastu võitlemise raames (edaspidi „patrulltegevus”) ei ole samaväärse toimega kui kontrollid piiril Schengeni piirieskirjade tähenduses. Seeläbi rakendatakse Euroopa Kohtu 22. juuni 2010. aasta otsust (kohtuotsus Melki ja Abdeli) ja Raad van State 28. detsembri 2010. aasta otsust ning patrulltegevus viiakse vastavusse Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktiga a.”

Eelotsusetaotlus

21. Käesolev kohtuasi kuulub nende kohtuasjade hulka, milles Raad van State kui kõrgeim halduskohus ning asjaomase liikmesriigi teisedki haldus- ja kriminaalkohtud kaaluvad küsimust, kas Vw 2000 artikli 50 lõikes 1 kehtestatud kontrollisüsteem, mis on rakendatud Vb 2000 artikliga 4.17a, sisaldab piisavaid tagatisi, et vältida seda, et asjaomaseid kontrolle võiks pidada kontrolliks piiril Schengeni piirieskirjade artikli 20 tähenduses või kontrolliks, mis on samastatav kontrolliga piiril sama määruse artikli 21 punkti a tähenduses.

22. Raad van State sõnul lisati artikkel 4.17a Vb 2000-sse 28. detsembri 2010. aasta otsuse tõttu, milles tuvastati, et MTV-kontrolle reguleerinud toona kehtinud Madalmaade õigusnormides oli ette nähtud pädevus, mille teostamisel praktikas võis olla samaväärne toime kontrolliga piiril.

23. Raad van State otsustas seejärel korduvalt, et Vb 2000 artikkel 4.17a on kooskõlas Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktiga a, nii nagu Euroopa Kohus tõlgendas seda eespool viidatud kohtuotsuses Melki ja Abdeli. Nii leidis Raad van State oma 20. oktoobri 2011. aasta otsuses, et sellest kohtuotsusest ei tulene, et artiklis 4.17a oleks tulnud arvesse võtta huvitatud isiku käitumist ja avaliku korra rikkumise ohule viitavaid erilisi asjaolusid. Arvestades Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktis a sisalduvat sõnastust „ei või”, lükkas Raad van State 5. märtsi 2012. aasta otsuses tagasi selle sätte tõlgenduse, mille kohaselt asjaomased politseikohustused on piiratud olukordadega, mis puudutavad avalikku korda. Samas otsuses leidis Raad van State samuti, et küsimus, kas isik tajub kontrolli kontrollina piiril, ei ole määrava tähtsusega. Seevastu tegelikult kontrollitavate maanteesõidukite ja rongide väga väikest arvu võib pidada asjakohaseks näitajaks.

24. Vaatamata sellele kohtupraktikale esitas Rechtbank Roermond (kriminaalkolleegium) 20. veebruaril 2012 Euroopa Kohtule eelotsuse taotluse, milles küsis eelkõige, kas Vb 2000 artiklis 4.17a kehtestatud MTV-kontrollide süsteem on vastuolus Schengeni piirieskirjade artiklitega 20 ja 21.¹⁴ Lisaks ilmneb Raad van State eelotsusetaotlusest, et 11. mai 2012. aasta otsuses leidis ka Gerechtshof 's-Hertogenbosch (kriminaalkolleegium), et isegi kui MTV-kontrolli rakendatakse vastavalt Vb 2000 artiklile 4.17a, on sellel samaväärne toime kontrollidega piiril Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a tähenduses, juhul kui:

- pädevus ei põhine konkreetsetel faktidel ja asjaoludel, mis annavad alust eeldada, et tegemist on ebaseadusliku riigis viibimisega;
- kontrollipädevust teostatakse üksnes reaktsioonina kavatsusele ületada piir või piiri ületamisele;
- kontrolli eesmärk on kindlaks teha, kas tingimused selleks, et isikul võiks lubada asjaomase liikmesriigi territooriumile siseneda või sealt väljuda, on täidetud.

14 — Vt kohtuasi C-88/12: Jaoo (Euroopa Kohtus pooleli). Selles kohtuasjas ei taotlenud eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsuse kiirmenetlust ega kiirendatud menetlust.

25. Madalmaade kohtute sellise erineva praktika tõttu otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Schengeni piirieskirjade artiklit 21 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus [Vw 2000] artikliga 50 antud ja [Vb 2000] artikliga 4.17a rakendatud siseriikliku kontrollipädevuse teostamine, mis hõlmab sisepiiridel isikute kontrollimist, et teha kindlaks, kas nad vastavad liikmesriigis kehtivatele seaduslikult riigis viibimise tingimustele?
2. a. Kas Schengeni piirieskirjade artikliga 21 on vastuolus [Vw 2000] artiklis 50 nimetatud siseriiklikud kontrollid, mille teostamisel lähtutakse üldisest teabest ja empiirilistest andmetest isikute ebaseaduslikult riigis viibimise kohta teostatava kontrolli kohas, nagu on sätestatud [Vb 2000] artikli 4.17a lõikes 2, või peavad selliste kontrollide teostamiseks olema konkreetsed pidepunktid selle kohta, et isik viibib asjaomases liikmesriigis ebaseaduslikult?
b. Kas Schengeni piirieskirjade artikliga 21 on vastuolus sellist liiki kontrolli teostamine, mille eesmärk on koguda punktis a nimetatud üldist teavet ja empiirilisi andmeid selle kohta, et tegemist on ebaseaduslikult riigis viibimisega, kui seda kontrolli teostatakse piiratud ulatuses?
3. Kas Schengeni piirieskirjade artiklit 21 tuleb tõlgendada nii, et kontrollipädevuse piiramisega viisil, nagu on kirjeldatud sellises õigusnormis nagu [Vb 2000] artikkel 4.17a, on piisavalt tagatud, et kontrollil ei ole tegelikkuses samaväärset toimet kontrolliga piiril, mis on Schengeni piirieskirjade artikli 21 kohaselt keelatud?”

Menetlus Euroopa Kohtus

26. Raad van State palus oma 4. juuni 2012. aasta taotluses Euroopa Kohtul lahendada käesolev eelotsusetaotlus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23a ja kodukorra artikli 104b alusel kiirmenetluses (edaspidi „eelotsuse kiirmenetlus”), mis on ette nähtud ELTL artikli 267 neljandas lõigus.

27. Raad van State põhjendas oma taotlust väitega, et kohtuasjas on tekkinud küsimused, mis puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitikavaldkonda, ning et küsimustele antavad vastused on asjakohased A. Adili halduskorras kinnipidamise otsustamisel. Eelotsusetaotluses ei ole kordagi viidatud A. Adili varjupaigataotlusele.¹⁵

28. Arvestades eespool esitatud asjaolusid, otsustas Euroopa Kohtu teine koda 11. juunil 2012 rahuldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlus ja alustada eelotsuse kiirmenetlust.

29. Madalmaade valitsus, Euroopa Komisjon ja A. Adili esindaja esitasid kirjalikud märkused. Samad pooled ning Tšehhi, Saksamaa ja Prantsuse valitsus olid esindatud 5. juuli 2012. aasta kohtuistungil.

30. Kohtuistungil A. Adili halduskorras kinnipidamise ja tema kohtuasja faktiline raamistik täienes ning muutus seega selgemaks. Madalmaade valitsuse märkustest ilmneb, et A. Adil peeti kinni seoses tema varjupaigataotluse esitamisega ning võimaliku ohu tõttu, et ta püüab tema taotluse menetlemise ajal ametiasutuste kontrollidest kõrvale hoida, kui teda ei paigutata kinnipidamisasutusse. Kuna A. Adili kinnipidamine sõltub mitte tema vahistamise õiguspärasusest, vaid üksnes tema varjupaigataotluse menetlemisest, ei ole Euroopa Kohtu poolt eelotsuse küsimustele antavate vastuste mõju tema kinnipidamisele enam selge.

15 — Vt eespool punkt 2.

31. Selle tõdemuse kohta soovin ma esitada järgmised märkused.

32. Eelotsuse kiirmenetlus kehtestati sõnaselgelt ja ainult selleks, et rahuldada ülekaalukas vajadus menetleda teatud liiki kohtuasju – eelkõige neid, milles isiku kinnipidamise õiguspärasus sõltub vastusest, mille Euroopa Kohus esitatud eelotsuse küsimustele annab – „võimalikult kiiresti”.¹⁶ See on erandlik menetlus, mida võib kasutada üksnes kohtuasjades, mida on tõepoolest vaja kiiresti lahendada. Euroopa Kohtus eeldab see nii õigusemõistmise ressursside kui haldusressursside kontsentreeritud kasutamist. Seetõttu juhul, kui kõnealust menetlust kasutatakse liiga palju, takistab see teiste Euroopa Kohtu menetluses olevate asjade lahendamist. Ilmselgelt ei tohi seda menetlust taotleda (näiteks) kiiremini vastuse saamise huvides, kui kohtuasja aluseks olevad asjaolud ei anna selleks põhjust.

33. Seetõttu võib eelotsuse kiirmenetlust taotleda üksnes juhul, kui selle kasutamist põhjendavad asjaolud tõepoolest esinevad. Sel põhjusel on siseriiklik kohus kohustatud eelotsusetaotluses esitama kõik õiguslikud ja faktilised asjaolud, mis tõendavad kiireloomulisust ja põhjendavad eelotsuse kiirmenetluse kohaldamist. Kõnealune kohustus on vastutasu solidaarsuse ja koostöö põhimõtte eest, mis valitsevad siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelistes suhetes. Siseriiklik kohus ei tohi jätta esitamata asjaolusid, mis on Euroopa Kohtu jaoks olulised hindamisel, kas eelotsusetaotluse suhtes on vaja kohaldada kõnealust erandlikku menetlust.

Analüüs

Sissejuhatavad märkused

34. Eelotsusetaotluses esitatud eelotsuse küsimused puudutavad üksnes Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a. Sellegipoolest tuleb nimetatud sätte ja sama määruse artikli 20 vahelist tihedat seost arvestades pidada nendele küsimustele vastamisel silmas ka viimati nimetatud sätet. Artikli 21 punkt a on nimelt artikli 20 vajalik täiendus, mis võimaldab piiril toimuvate kontrollide keelu tõhusaks muuta. Selles suhtes leian ma, et hindamine on analoogne sellega, mis võimaldab eelkõige kaupade vaba liikumise raames tuvastada koguselise impordipiirangu või samaväärse toimega meetme esinemise, võttes juhtumipõhiselt arvesse asjaomaste õigusnormide praktilisi tagajärgi.

35. Käesolevas kohtuasjas tekib eelkõige küsimus, kas Schengeni piirieskirjade artikliga 20 ja artikli 21 punktiga a on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega on asjaomastele ametiasutustele antud pädevus teostada sellist kontrolli nagu MTV-kontroll. Minu hinnangul tuleb kolme eelotsuse küsimust käsitleda koos.

36. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Vw 2000 artikli 50 lõikes 1 ette nähtud pädevus võimaldab piirivalvega või välismaalaste kontrolliga seotud ülesandeid täitvatel ametnikel ehk Koninklijke Marechaussee isikuid nende isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamiseks kinni pidada reaktsioonina ebaseaduslikult riigis viibimise ohule. Kõnealuse sätte kohaselt saab selle ohu esiteks tuvastada asjaolude põhjal, mis annavad objektiivsete hindamiskriteeriumide alusel alust mõistlikult eeldada, et tegemist on ebaseaduslikult riigis viibimisega. Madalmaade valitsus kinnitas kohtuistungil, et üldjuhul toimuvad kõik kinnipidamised Madalmaade territooriumil sellel alusel.

16 — ETL artikli 267 viimane lause. Euroopa Kohus leiab, et veel teatud piiratud hulk kohtuasjade liike (näiteks need, mis puudutavad lapserõve) võib õiguspäraselt kuuluda eelotsuse kiirmenetluse kohaldamisalasse. Vt juhised siseriiklikele kohtutele eelotsuse taotlemiseks (ELT C 160, 28.5.2011, lk 1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:160:0001:0005:FR:PDF>.

37. Teiseks on Vw 2000 artikli 50 lõikes 1 samuti ette nähtud, et kinnipidamine võib toimuda „pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimise vastu võitlemiseks”. Vb 2000 artiklis 4.17a ette nähtud raamistikus on viidatud ainult viimati nimetatud liiki kontrollile ning Euroopa Kohtul esitatud küsimused puudutavad samuti ainult seda, arvestades asjaolu, et A. Adil vahistati MTV-kontrolli käigus, kui ta viibis kiirteel A67/E34 piiri lähedal bussis. Seetõttu keskendun ma oma analüüsis Madalmaade õigusnormidele, mis reguleerivad seda liiki kontrolli.

38. Lõpuks leian ma vastupidi A. Adili esindaja väidetele, et Schengeni piirieskirjade artiklite 20 ja 21 sõnastusest nähtub selgelt, et need ei piira kuidagi liikmesriikide õigust määrata, millistel ametiasutustel on õigus täita politseikohustusi. Samuti on neil õigus otsustada selle pädevuse õigusliku aluse ja raamide üle kas sisserännet või välismaalasi käsitlevates õigusnormides või karistusõiguses. Liidu õigust tuleb olenevalt olukorrast järgida üksnes selle pädevuse teostamisel.

Piiril toimuvate kontrollide ja samaväärse toimega politseimeetmete kaotamine

39. Schengeni piirieskirjade artikliga 20 on ette nähtud sisepiiride ületamisel igasuguste isikukontrollide puudumine ning sellise ala loomine, kus isikute vaba liikumine on tagatud. Nimetatud sättes on kehtestatud üldpõhimõte, mille kohaselt igal üksikjuhul olemata tema kodakondsusest võib ületada Schengeni *acquis'* liikmesriikide vahelisi sisepiire igas kohas, ilma et teostataks kontrolli piiril.¹⁷

40. Artiklis 21 on ette nähtud piirides kinnitatud liikmesriikide õigust täita oma politseikohustusi, teha sadamates ja lennujaamades julgeolekukontrolli, näha siseriiklikus õiguses ette kohustus omada ja kaasas kanda pabereid ja dokumente ning kohustada kolmandate riikide kodanikke teatama oma viibimisest nende territooriumil.

41. Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkt a on liigendatud kaheks lauseks. Esimese lause kohaselt ei mõjuta piirikontrolli kaotamine liikmesriikide õigust täita politseikohustusi oma territooriumil, sealhulgas piirialadel, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrolliga piiril. Schengeni piirieskirjade kohaselt on seega keelatud mitte ainult kontrollid piiril, vaid ka samaväärse toimega meetmed.

42. Teine lause, mis hõlmab „eelkõige” punkte i–iv, kujutab endast esimeses lauses sätestatud põhimõtte edasiarendust, milles on loetletud asjaolud, mille esinemisel antud pädevuse praktilisel teostamisel *ei või* olla samaväärset toimet kontrollidega piiril.

43. Lähtudes üksnes õigusnormi sõnastusest, olen ma seisukohal, et Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktis a esitatud asjaolude loetelu ei ole ammendav ega kumulatiivne.

44. Selles suhtes nõustun ma komisjoni seisukohaga, et kõikidele Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a alapunktides i–iv sisalduvatele tingimustele vastav politseimeede ei saa tõenäoliselt olla samaväärse toimega nagu kontroll piiril. Seevastu ainuüksi asjaolu, et kõik need tingimused ei ole täidetud, ei välista tingimata, et politseikohustuste täitmine on Schengeni piirieskirjade artiklitega 20 ja 21 kooskõlas. Nagu komisjon oma märkustes õigesti rõhutab, on Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a teine lause selles suhtes sõnaselge, kuivõrd selles loetletud asjaoludele eelneb sõna „eelkõige”. Alapunktis i nimetatud tingimus on minu hinnangul siiski põhjaneva tähtsusega. Olen seisukohal, et on keeruline ette kujutada, et politseimeede, mille eesmärk vastab kontrollile piiril, ei oleks Schengeni piirieskirjade artiklite 20 ja 21 alusel keelatud.

17 — Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõike 9 kohaselt kuulub „piirikontrolli” alla „vastavalt [Schengeni piirieskirjadele] ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral” ning mis koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest.

45. Kuigi seadusandja nägi ette, et sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et teostataks kontrolle piiril (artikkel 20) või et võetaks samaväärse toimega meetmeid (artikkel 21), ei ole artikliga 20 ega artikliga 21 tagatud, et igauks, kes on sisepiiri ületanud võib edaspidi liikmesriigi territooriumil liikuda ja viibida, ilma et tema suhtes võetaks politseimeetmeid. Eelkõige ei või kõnealuste sätete kohaldamisala laiendada nii kaugele, et liikmesriikidel oleks keelatud oma territooriumil politseikohustusi täita.

46. Euroopa Kohus käsitles Schengeni piirieskirjade artikli 20 ja artikli 21 punkti a tõlgendamist eespool viidatud kohtuotsuses Melki ja Abdeli seoses küsimusega, mis puudutas Prantsuse õigusnormide vastavust liidu õigusele. Nende õigusnormide kohaselt oli politseil lubatud kontrollida igauhe isikut alal, mis ulatus kuni 20 kilomeetrini Prantsusmaa maismaapiirist Schengeni konventsiooni osalisriikidega. Nendes kohtuasjades käsitletud pädevuse eesmärk oli kontrollida, kas on täidetud siseriiklikus õiguses ette nähtud kohustus omada, kaasas kanda ja esitada pabereid ja dokumente.

47. Kuidas Euroopa Kohus neid sätteid siis tõlgendas?

48. Esiteks andis Euroopa Kohus Schengeni piirieskirjade artikli 20 kohaldamisalale kitsa tõlgenduse. Kui „kontrolli piiril” määratluse üks või mitu elementi ehk asjaomane toiming, kontrolli koht, kontrolli aeg ning selle eesmärk ei ole määratlusele vastav, ei kuulu kontroll nimetatud sätte kohaldamisalasse.

49. Kõnealusel juhul ei vastanud asjaomase kontrolli eesmärk Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktide 9–11 tähenduses piiril toimuva kontrolli eesmärgile¹⁸ ning kontrolli ei teostatud piiri ületamise hetkel, vaid see kujutas endast kontrolli liikmesriigi territooriumil.¹⁹ Seetõttu ei kuulunud kõnealune kontroll artikli 20 kohaldamisalasse.

50. Ma olen sellise lähenemisviisiga täiesti nõus.

51. Ma tunnistan, et üldjuhul võib niisuguse formaalse tõlgendusega kaasneda oht, et liikmesriigid eiravad sisepiiridel kontrollide teostamise keeldu, viies kontrollide koha näiteks piirist mõne kilomeetri kaugusele. Sellegipoolest ei saa Schengeni piirieskirjade artiklit 20 käsitleda eraldatuna selle vahetust kontekstist ehk sama määruse artiklist 21, mille kohaselt piirikontrolli kaotamine *sisepiiridel* ei mõjuta üldjuhul politseikohustuste täitmist *territooriumil*, tingimusel et nende kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrolliga piiril ning et sellest tulenevalt ei ohustata artiklis 20 sätestatud põhimõtet. Artikli 21 punktiga a on tagatud eelkõige artiklis 20 ette nähtud põhimõtte tõhusus. Kui viimase kohaldamisala tõlgendatakse laiemalt, võiks see mitte ainult muuta artikli 2 punkti 10 („kontrollid piiril” määratlus) sõnastust, vaid riivata ka artikli 21 punkti a.

52. Pealegi tähendaks laiem tõlgendus, et Schengeni piirieskirjade artikkel 20 takistab liikmesriikidel võitluses ebaseaduslikult riigis viibimise vastu kasutada politseimeetmeid nende territooriumi ühel osal ehk piirialadel, kus minu hinnangul võivad sellised meetmed olla nii vajalikud kui ka tõhusad.

53. Teiseks märkis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Melki ja Abdeli, et kuigi asjaomane kontroll ei olnud käsitatav kontrollina piiril Schengeni piirieskirjade artikli 20 ning artikli 2 punktides 9–11 kehtestatud määratluste tähenduses, tuli siiski kindlaks teha, kas siseriiklikes õigusnormides piiritletud politseikohustustega kaasneb oht, et nende täitmine riivab Schengeni piirieskirjade artiklis 20 ette nähtud põhimõtet. Teisisõnu: kas see kontroll oli varjatud kontroll piiril, mis on seega Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a esimese lause kohaselt keelatud?

18 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 71.

19 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 68.

54. Selles suhtes möönis Euroopa Kohus, et mis puudutab kontrolli näiteks tasulisel kiirteel, siis võib territoriaalne kohaldamisala olla tegur, mis annab tunnistust samaväärse toime olemasolust.²⁰ Seevastu lükkas Euroopa Kohus tagasi väite, et ainuüksi asjaolust, et territoriaalne kohaldamisala piirdub piirialaga, piisab selle pädevuse teostamise samaväärse toime tuvastamiseks.

55. Edasi analüüsis Euroopa Kohus tähelepanelikult kõnealuse siseriikliku õigusakti teksti, et teha kindlaks, kas see sisaldab elemente, mis tõendaksid, et politseikohustuste täitmisel võib olla piiril toimuva kontrolliga samaväärne toime. Ta järeldas, et niisugune oht on olemas, arvestades, et pädevus on esiteks piiratud piirialaga ja teiseks võib seda teostada sõltumata kontrollitava isiku käitumisest ja avaliku korra rikkumise ohule viitavatest erelistest asjaoludest.

56. Kolmandaks leidis Euroopa Kohus, et Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkt a nõuab, et siseriiklik õigus „seaks raamid” siseriiklikele ametiasutustele antud pädevusele: et selles oleksid ette nähtud antud pädevuse täpsustused ja piirangud, et välistada võimalus, et kõnealust pädevust teostatakse viisil, mis põhjustab sellise toime. Vajalikud raamid „peavad tagama, et isikusamasuse kontrollimise pädevuse praktiline teostamine ei omaks samaväärset toimet kontrolliga piiril, nagu nähtub eelkõige [Schengeni piirieskirjade] artikli 21 punkti a teises lauses loetletud asjaoludest.”²¹ Kõnealustes kohtuasjades ei sisaldanud siseriiklikud õigusnormid kaalutuspädevuse täpsustusi ega piiranguid.²² Seetõttu olid niisugused siseriiklikud õigusnormid Schengeni piirieskirjade artiklitega 20 ja 21 vastuolus.

57. Euroopa Kohus rõhutas seost ühelt poolt raamide seadmise nõude ja teiselt poolt „eelkõige [Schengeni piirieskirjade] artikli 21 punkti a teises lauses loetletud asjaolude[...]” vahel. Võtmata sõnaselgelt üle seisukohta, mida kohtujurist väljendas nendes kohtuasjades esitatud seisukohas ning mille kohaselt „need neli asjaolu [on] loetletud lihtsalt näitena” ja küsimust „tuleb hinnata igal üksikjuhul eraldi”²³, leidis Euroopa Kohus, et niisugused asjaolud on eriti asjakohased, isegi kui need ei ole ainsad elemendid, mis võivad raamistiku moodustada.

58. Eespool esitatud mõttekäiku arvestades pöördun ma nüüd sellise kontrolli nagu MTV-kontroll konkreetse juhtumi juurde, analüüsides selle tunnuseid, nagu need on esitatud eelotsusetaotluses.

Kas niisugune kontroll nagu MTV-kontroll on käsitatav kontrollina piiril või samaväärse toimega politseimeetmena?

59. MTV-kontroll kuulub ebaseaduslikult riigis viibimise vastu võitlemise raamesse ja puudutab eelkõige kolmandate riikide kodanikke, kes on Schengeni alale juba sisenenud ning kellel olenemata sellest, kas sisenemine toimus seaduslikult või salaja, siiski ei ole või ei ole enam õigust viibida Madalmaade territooriumil. Kõnealust kontrolli teostatakse maanteedel alal, mis ulatub kuni 20 kilomeetrini Madalmaade maismaapiirist Saksamaa ja Belgiaga. Kontrolli eesmärk on tagada, et kinni peetud isikutel on õigus Madalmaade territooriumile jääda, mitte aga otsustada, kas neil isikutel peaks olema lubatud territooriumile siseneda või sealt väljuda. Seega ei toimu MTV-kontroll piiril ega ka piiri ületamise hetkel ning selle eesmärk on teistsugune kui kontrollidel, mis teostatakse piiril.

60. Seetõttu ei kuulu MTV-kontroll Schengeni piirieskirjade artikli 20 kohaldamisalasse.

61. Kui Vw 2000 artikli 50 lõikes 1 nimetatud pädevusele ei oleks lisatud Vb 2000 artiklis 4.17a ette nähtud täiendavaid tingimusi, kaasneks sellega siiski suur oht, et selle teostamine praktikas võib riivata Schengeni piirieskirjade artiklis 20 sätestatud põhimõtet.

20 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 72.

21 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 74.

22 — Eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punkt 73.

23 — Kohtujurist Mazáki seisukoht eespool viidatud kohtuasjas Melki ja Abdeli, seisukoha punkt 44.

62. Kontrolli teostatakse just piiriäärsetel teedel. Minu hinnangul on mõistlik eeldada, et mida väiksem on vahemaa kontrolli koha ja piiri vahel, seda suurem on oht, et kontroll on praktikas samaväärne kontrolliga piiril. Piiri lähedus ei saa siiski iseenesest kindlaks määrata kontrolli toimet. Saksamaa piiri läheduses asuva Madalmaade linna Venlo kesklinnas jalutava isiku kontrollimine ei ole tingimata sarnane reisija kinnipidamisega Saksamaalt tulevas bussis hetkel, mil see buss sõidab rahvusvahelisel kiirteel ja ei ole veel jõudnud kohalikku liiklusesse, selleks et saabuda Venlosse.

63. Isiku isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamine on toiming, mida seostatakse ka kontrolliga piiril. Selleks et kindlaks teha, et isikul on lubatud liikmesriigi territooriumile siseneda, on tavapärane kontrollida tema isikusamasust ja kodakondsust ning tuvastada, kas sisenemise tingimused on täidetud – need on olulised eelnevad tegurid selleks, et kõnealusele isikule antaks õigus riigis viibida.

64. Sellegipoolest on Vb 2000 artiklis 4.17a ette nähtud küllaltki üksikasjalik raamistik Vw 2000 artikli 50 lõikega 1 antud pädevusele. Kas sellest raamistikust piisab MTV-kontrollide liidu õigusega vastavusse viimiseks?

65. Minu hinnangul tuleb vastata jaatavalt.

66. Esiteks olgu meenutatud, et Vw 2000 artikli 50 lõike 1 ja Vb 2000 artikli 4.17a alusel lubatud politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll. Niisuguse kontrolli nagu MTV-kontroll eesmärk on korraga avastada ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ning juba selle kontrolli olemasolu abil püüda ebaseaduslikku sisserännet vaatamata piirikontrolli puudumisele.

67. Kõnealust kontrolli ei teostata kavatsuse tõttu ületada piiri ega piiri ületamise tõttu, sõltumata mis tahes muudest kaalutlustest, vaid reaktsioonina tegelikele asjaoludele: kolmandate riikide teatud kodanikud vaieldamatult kas sisenevad Schengeni alale ilma selleks õigust omamata või jäävad sellele alale seal elamiseks õigust omamata. Seetõttu on Vw 2000 artikli 50 lõikes 1 antud luba isikuid kinni pidada kogu territooriumil, sealhulgas piirialadel.

68. Piiril toimuva kontrolli eesmärk on mitte lubada territooriumile isikuid, kellel ei ole õigust siseneda. Seevastu niisuguse kontrolli nagu MTV-kontroll eesmärk on teha kindlaks isikud, kellel vaatamata Schengeni alale seaduslikult sisenemisele ei ole (või ei ole enam) õigust seal viibida. Pärast sellist kinnipidamist tuleb kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis reguleerivad muu hulgas seaduslikult riigis viibimise kontrollimist, immigrantide kohtlemist ja selliste isikute tagasisaatmist. Ulatuses, milles liidu õigus mõjutab neid valdkondi, on liikmesriigid kohustatud kohandama oma õigusnormid nii, et oleks tagatud liidu õiguse järgimine.²⁴ Liikmesriigi territooriumil – sealhulgas piirialal – toimuva kontrolli niisugune mõju eristub selgelt piiril toimuva kontrolli mõjust.

69. Teiseks on Vb 2000 artikli 4.17a lõikes 2 täpsustatud, et Vw 2000 artikli 50 lõike 1 alusel lubatud kinnipidamine põhineb pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutaval teabel või kogemusel. Samuti võib kontrolli piiratud ulatuses teostada ka pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutava teabe saamiseks.

24 — Vt eelkõige 6. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-329/11: Achughbabian (EKL 2011, lk I-12695, punktid 28–33).

70. Madalmaade valitsuse märkustest ilmneb, et kontrolle teostatakse profiilide alusel, mis põhinevad teabel või andmetel, mis annavad tunnistust ühelt poolt piiriülese kuritegevuse kõrgendatud ohust teatud teedel ja teiselt poolt riigis viibimise õigusega isikute esinemise kõrgendatud ohust²⁵, teatud aegadel ja olenevalt sõiduki liigist ja värvusest. Seda teavet hinnatakse pidevalt. Teed, sõidukite liik ja värvus, nende registreerimise riik ning kontrolli aeg ja möödasaõidu aeg erinevad sõltuvalt teabest, mis on kogutud ebaseaduslikult riigis viibimise ohu esinemise kohta.²⁶

71. Ma olen seisukohal, et niisugune menetlemisviis on kooskõlas Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a alapunktiga ii.

72. Nimetatud sätte sõnastus, eriti sõna „eelkõige” kasutamine ja viide mõistele „avalik julgeolek” ei välista, et kogutud teave ja kogemus võivad olla seotud mitte ainult piiriäärse kuritegevusega, vaid ka ebaseaduslikult riigis viibimisega ja ebaseadusliku sisserändega. Ma rõhutan siinkohal veel, et minu hinnangul on määrava tähtsusega see, et asjaomase kontrolli *eesmärk* ei vasta piirikontrolli omale. Peale selle piirangu ei ole artikli 21 punktis a ette nähtud eesmarke, mis lubaksid liikmesriikidel politseikohustusi kehtestada.

73. Vastupidi A. Adili esindaja väidetele leian ma, et Schengeni piirieskirjade artikli 21 punktiga a ei ole vastuolus see, et kõnealuste õigusnormide kohaselt on kontrollid lubatud, ilma et nende aluseks oleks huvitatud isiku käitumine või avaliku korra rikkumise ohule viitavad erilised asjaolud. Minu meelest oli ka Euroopa Kohus kohtuasjades Melki ja Abdeli sellisel seisukohal.²⁷

74. Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkt a ei sisalda õigusnormi, mille kohaselt liikmesriik peab politseikohustusi täitma tervel oma territooriumil ühetaoliselt. Artikli 21 punkti a sõnastus – vastupidi artikli 21 punkti b sõnastusele – ei anna mingit alust sellise range paralleeli tõmbamiseks piirialadel toimuvate kontrollide ja ülejäänud territooriumil toimuvate kontrollide vahel.²⁸

75. Seetõttu leian ma, et on täiesti õiguspärane, et politseikohustuste täitmise kord on kohandatud vastavalt selle põhjenduseks olevate võimalike ohtude või riskide tunnustele. Kui liikmesriik leiab, et on suur tõenäosus, et piirialadel võidakse tuvastada ebaseaduslikult riigis viibivaid isikuid, ei takista artikli 21 punkt a sellele sobivalt reageerida, tingimusel et sellel ei ole samaväärset toimet kontrolliga piiril.

76. Vb 2000 artikli 4.17a lõikes 2 on samuti ette nähtud, et kontrolle võib kõnealuses sättes ette nähtud piirides teostada ka pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutava teabe saamiseks. Kontrollide eesmärk, milleks on tuvastada uusi praktikaid ja trajektoore ning tagada varem kogutud teabe usaldusväarsus, eeldab, et kontrolle (nagu ka muid kontrolle) teostatakse pisteliselt ja seega kooskõlas Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a alapunktiga iv. Lisaks pakkus komisjon kohtuistungil välja – ilma et teised pooled oleksid sellele vastu vaieldud –, et teabe saamiseks tehtavate kontrollide arv ei või ületada pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutava teabe või kogemuse põhjal teostatavate kontrollide arvu.

25 — Olgu märgitud, et Vb 2000 artiklis 4.17a ette nähtud raamistik puudutab mis tahes liiki kontrolle nende piirialade teedel, mitte ainult kontrolle, mis tehakse rahvusvahelise kiirtee osal, mis ühendab Madalmaade ning Saksamaa või Belgia vahelist piiri Madalmaade territooriumi esimese punktiga, kus rahvusvaheline liiklus ühineb riigisisese liiklusega.

26 — Kohtuistungil kinnitas Madalmaade valitsus, et asjaolude asetleidmise ajal ja ka praegugi ei saada sellist teavet piirialade teedele paigaldatud kaamerateelt, mis salvestavad iga mööduva sõiduki registreerimismärgi. Võtmata seisukohta teabe kogumiseks niisuguse meetodi kasutamise liidu õigusele vastavuse kohta, näib mulle, et sellel meetodil ei ole mingit tähtsust küsimuses, kas selline kontroll nagu MTV-kontroll on samaväärse toimega kui kontroll piiril. Oluline on mitte andmete salvestamine kui selline, vaid lubatud kontrollide raamistik. Kaamerate võrgustiku olemasolu iseenesest ei mõjuta küsimust, kas toimub kontroll piiril.

27 — Vt eespool viidatud kohtuotsus Melki ja Abdeli, punktid 73 ja 74.

28 — Euroopa Parlament ja nõukogu lükkasid tagasi komisjoni ettepaneku selline paralleel sisse viia. Vt ettepaneku nõukogu määruseks, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (KOM(2004) 391 (lõplik)), artikli 19 punkt a.

77. Kolmandaks on Vb 2000 artikli 4.17a lõikes 5 sätestatud, et nende ajavahemike kestus, mille vältel võib MTV-kontrolle olenemata nende alusest teostada samal teel, ei või ületada 90 tundi kuus ja 6 tundi päevas.

78. Ma leian, et niisugune piirang ei ole iseenesest piisav sobiva raamistiku moodustamiseks, kuna see ei välista, et nendel ajavahemikel peatatakse iga sõiduk ja peetakse kinni kõik isikud. Sellegipoolest on Vb 2000 artikli 4.17a lõike 5 teises lauses täpsustatud, et ainult osa mööduvatest transpordivahenditest võib kinni pidada. See säte välistab selgelt selle, et ametivõimud peatavad kõik sõidukid. Seevastu ei taga see säte valikulisi kontrolle, arvestades, et teoreetiliselt on selle kohaselt lubatud peatada 99% kõikidest sõidukitest. Siiski ei tohiks valdavat enamikku sõidukeid peatada, arvestades, et vastavalt Vb 2000 artikli 4.17a lõikele 2 tuleb MTV-kontrolle teostada pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimist puudutava teabe või kogemuse põhjal ning need annavad alust ainult valikuliseks kinnipidamiseks.²⁹

79. Seega ilmneb, et Vb 2000 artiklis 4.17a ette nähtud raamistik tagab, et tegelikult on Vb 2000 artikli 4.17a sätestatud ajavahemikel kontrollitavate sõidukite ja isikute arv piiratud ja varieeruv ning et kontrollid ei toimu süstemaatiliselt.

80. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi silmas pidades olen ma seisukohal, et niisugune raamistik, nagu on ette nähtud Vb 2000 artiklis 4.17a, vastab Schengeni piirieskirjade artikli 21 punkti a alapunktides i–iv loetletud neljale tingimusele ning tagab, et sellise pädevuse praktilisel teostamisel, nagu Vw 2000 artikli 50 lõikega 1 on antud Koninklijke Marechausseele, ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril.

Ettepanek

81. Seetõttu olen ma seisukohal, et Euroopa Kohus peaks esitatud küsimustele vastama järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), artiklit 21 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad kinni pidada piirialal asuval teel sõitvas sõidukis viibivaid isikuid nende isikusamasuse, kodakondsuse ja riigis viibimise õiguslike aluste tuvastamiseks, kui nendes õigusnormides on ette nähtud niisugune raamistik nagu 2000. aasta välismaalaste määruse („Vreemdelingenbesluit 2000”) artiklis 4.17a, selleks et välistada, et nendel kinnipidamistel on samaväärne toime kontrolliga piiril.

Kõnealuse sättega ei ole nimelt vastuolus see, kui siseriiklikes õigusnormides on ette nähtud, et sellise kinnipidamise korral lähtutakse kas üldisest teabest ja empiirilistest andmetest isikute ebaseaduslikult riigis viibimise kohta, ilma et kinnipidamise aluseks peaks olema huvitatud isiku käitumine või avaliku korra rikkumise ohule viitavad erilised asjaolud, või vajadusest saada teavet pärast piiri ületamist ebaseaduslikult riigis viibimise kohta.

29 — Lisaks kinnitas Madalmaade valitsus kohtuistungil, et selliste kontrollide läbiviimiseks määratud ametiisikute arv ning nende käsutusse antud vahendid on piiratud.