EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

22. juuni 2010 *

Liidetud kohtuasjades C-188/10 ja C-189/10,

mille ese on Cour de cassation'i (Prantsusmaa) 16. aprilli 2010. aasta otsustega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse samal päeval, menetlustes

Aziz Melki (C-188/10),

Sélim Abdeli (C-189/10),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta ja C. Toader, kohtunikud K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (ettekandja), J.-J. Kasel ja M. Safjan,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: üksuse juhataja M.-A. Gaudissart,

arvestades Euroopa Kohtu presidendi 12. mai 2010. aasta määrust, millega otsustati kohaldada eelotsusetaotluste suhtes kiirendatud menetlust vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 23a ja kodukorra artikli 104a esimesele lõigule,

arvestades kirjalikus menetluses ja 2. juuni 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– A. Melki ja S. Abdeli, esindaja: advokaat R. Boucq,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,

– Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet, M. Jacobs ja T. Materne, keda abistas advokaat F. Tulkens,

– Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller, B. Klein ja N. Graf Vitzthum,

– Kreeka valitsus, esindajad: T. Papadopoulou ja L. Kotroni,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels ja M. de Ree,

– Poola valitsus, esindajad: J. Faldyga, M. Jarosz ja M. Szpunar,

– Slovakkia valitsus, esindaja: B. Ricziová,

– Euroopa Komisjon, esindajad: J.-P. Keppenne ja M. Wilderspin,

olles ära kuulanud kohtujuristi seisukoha,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlused puudutavad ELTL artiklite 67 ja 267 tõlgendamist.

2 Need taotlused esitati kahes menetluses, mis on algatatud Alžeeria kodanike A. Melki ja S. Abdeli vastu ja milles taotletakse, et pikendataks nende kinnipidamist kinnipidamiskohas, mis ei allu vanglateenistusele.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Protokolli (nr 19) Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*' kohta (ELT 2010, C 83, lk 290, edaspidi „protokoll nr 19") preambul on sõnastatud järgmiselt:

„Kõrged lepinguosalised,

märkides, et mõne Euroopa Liidu liikmesriigi poolt Schengenis 14. juunil 1985 ja 19. juunil 1990 alla kirjutatud lepingud ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nagu ka nendega seotud lepingud ja kõnealuste lepingute alusel vastuvõetud eeskirjad on integreeritud Euroopa Liidu raamistikku 2. oktoobri 1997. aasta Amsterdami lepinguga;

soovides säilitada Schengeni *acquis*'d kujul, nagu see on välja töötatud alates Amsterdami lepingu jõustumisest, ning arendada seda *acquis*'d edasi, et aidata kaasa eesmärgi saavutamisele tagada liidu kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala;

[…]

on leppinud kokku järgmistes sätetes, mis lisatakse Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule."

4 Protokolli artikkel 2 sätestab:

„Schengeni *acquis*'d kohaldatakse artiklis 1 nimetatud liikmesriikide suhtes, ilma et see piiraks 16. aprilli 2003. aasta ühinemisakti artikli 3 ja 25. aprilli 2005. aasta ühinemisakti artikli 4 kohaldamist. Nõukogu asendab Schengeni lepingutega loodud täidesaatvat komiteed."

5 Selle *acquis'* hulka kuulub eelkõige 19. juunil 1990 Schengenis (Luksemburg) allakirjutatud 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; edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon"), mille artikkel 2 käsitleb sisepiiride ületamist.

6 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 2 lõiked 1–3 sätestavad:

„1. Sisepiiri võib ületada igas kohas ilma isikuid kontrollimata.

2. Kui avalik kord või riigi julgeolek seda siiski nõuab, siis võib konventsiooniosaline pärast teiste konventsiooniosalistega konsulteerimist otsustada, et piiratud aja jooksul rakendatakse sisepiiridel vastavalt olukorrale riigi piirikontrolli. Kui avalik kord või riigi julgeolek nõuab viivitamatut tegutsemist, siis võtab asjaomane konventsiooniosaline vajalikke meetmeid ja teatab nendest võimalikult vara teistele konventsiooniosalistele.

3. Isikukontrolli kaotamine sisepiiridel ei piira artikli 22 kohaldamist, ühegi konventsiooniosalise õigusaktide kohast politseikohustuste täitmist pädevate asutuste poolt kogu tema territooriumil ega nõuet omada, kaasas kanda ning esitada selle konventsiooniosalise õigusaktides ettenähtud lube ja dokumente."

7 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 2 tunnistati alates 13. oktoobrist 2006 kehtetuks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT L 105, lk 1), artikli 39 lõikele 1.

8 Selle määruse artikli 2 punktid 9–11 sätestavad:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

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."

9 Määruse nr 562/2006 artikkel 20 „Sisepiiride ületamine" sätestab:

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

10 Määruse artikkel 21 „Territooriumil toimuvad kontrollid" 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, kui:

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 kontrollide alusel;

[…]

c) liikmesriigi võimalust sätestada õigusakte, mis kohustavad omama või kaasas kandma pabereid või dokumente;

[…]."

Siseriiklik õigus

4. oktoobri 1958. aasta põhiseadus

11 4. oktoobri 1958. aasta põhiseaduse, mida on muudetud viienda vabariigi institutsioonide kaasajastamist käsitleva 23. juuli 2008. aasta konstitutsioonilise seadusega nr 2008-724 (*JORF*, 24.7.2008, lk 11890, edaspidi „põhiseadus"), artikkel 61-1 sätestab:

„Kui kohtuasja lahendamisel leitakse, et seadusesäte rikub põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi, võib suunata selle küsimuse Conseil constitutionnel'ile Conseil d'État või Cour de cassation'i kaudu, kes teevad otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul.

Käesoleva artikli kohaldamise tingimused sätestatakse seadusega."

12 Põhiseaduse artikli 62 teine ja kolmas lõik sätestavad:

„Artikli 61-1 alusel põhiseadusvastaseks tunnistatud säte on kehtetu alates Conseil constitutionnel'i otsuse avaldamisest või selle otsusega määratud hilisemast kuupäevast. Conseil constitutionnel määrab kindlaks, millistel tingimustel ja millistes piirides võib selle sätte juba tekkinud tagajärgi vaidlustada.

Conseil constitutionnel'i otsuste peale ei saa edasi kaevata. Need on riigiasutustele ning kõikidele haldus- ja kohtuorganitele siduvad."

13 Põhiseaduse artikkel 88-1 sätestab:

„Prantsuse Vabariik kuulub Euroopa Liitu, mis koosneb riikidest, kes on vabatahtlikult otsustanud teatud valdkondades neile kuuluvat pädevust ühiselt teostada vastavalt Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule, nagu need tulenevad 13. detsembril 2007 Lissabonis allakirjutatud lepingust."

Määrus nr 58-1067

14 Põhiseaduse artikli 61-1 kohaldamist käsitleva 10. detsembri 2009. aasta seadusega nr 2009-1523 (loi organique n° 2009-1523, du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *JORF,* 11.12.2009, lk 21379) lisati Conseil constitutionnel'i seadust käsitlevasse 7. novembri 1958. aasta määruse nr 58-1067 (ordonnance n° 58-1067, du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel) II jaotisesse uus peatükk II *bis*. See peatükk II *bis* sätestab:

„Jagu 1

Conseil d'État' või Cour de cassation'i alla kuuluvatele kohtutele kohaldatavad sätted

Artikkel 23-1

Väide, et seadusesäte rikub põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi, tuleb Conseil d'État' või Cour de cassation'i alla kuuluvates kohtutes esitada kirjalikult ja motiveeritult eraldi dokumendina, et olla vastuvõetav. Sellise väite võib esitada esimest korda ka apellatsioonimenetluses. Seda ei või kohus tõstatada omal algatusel.

[…]

Artikkel 23-2

Kohus teeb viivitamata põhistatud otsuse selle kohta, kas saata esmatähtis põhiseaduslikkuse küsimus Conseil d'État'le või Cour de cassation'ile edasi. Küsimus saadetakse edasi, kui on täidetud järgmised tingimused:

1) vaidlustatud säte on vaidluses või menetluses kohaldatav või on olnud menetluse algatamise aluseks;

2) seda ei ole Conseil constitutionnel'i otsuse põhistuses ega resolutsioonis juba tunnistatud põhiseadusega kooskõlas olevaks, välja arvatud kui asjaolud on muutunud;

3) tõstatatud küsimus ei ole tähtsusetu.

Kui kohtule on esitatud väited, milles leitakse, et seadusesäte ei ole kooskõlas esiteks põhiseadusega tagatud õiguste ja vabadustega ning teiseks Prantsusmaa rahvusvaheliste kohustustega, peab kohus igal juhul kõigepealt otsustama, kas saata põhiseaduslikkuse küsimus Conseil d'Etat'le või Cour de cassation'ile edasi.

Küsimuse edasisaatmise otsus koos poolte märkuste või nõuetega edastatakse kaheksa päeva jooksul selle kuulutamisest Conseil d'Etat'le või Cour de cassation'ile. Selle otsuse peale ei saa edasi kaevata. Küsimuse edasisaatmisest keeldumise otsust saab vaidlustada ainult juhul, kui esitatakse kaebus otsuse peale, millega kohtuasi täielikult või osaliselt lahendati.

Artikkel 23-3

Kui küsimus on edasi saadetud, peatab kohus menetluse, kuni ta saab kätte Conseil d'Etat' või Cour de cassation'i otsuse, või Conseil constitutionnel'i otsuse, juhul kui viimase poole on pöördutud. Uurimist ei peatata ning kohus võib võtta vajalikke ajutisi ja kaitsemeetmeid.

Menetlust ei peatata siiski juhul, kui isikult on menetlusega seoses võetud vabadus või kui menetluse eesmärk on lõpetada vabadust piirava meetme kohaldamine.

Kohus võib teha otsuse esmatähtsat põhiseaduslikkuse küsimust käsitlevat otsust ära ootamata ka juhul, kui seadus või määrus näeb ette, et ta teeb otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul või kiirmenetluses. Kui esimese astme kohus on ära ootamata teinud otsuse ja see otsus kaevatakse edasi, peatab menetluse apellatsioonikohus. Ta võib siiski menetlust mitte peatada juhul, kui ta peab ise tegema otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul või kiirmenetluses.

Kui menetluse peatamine võib ühe poole õiguste jaoks kaasa tuua korvamatuid või ilmselgelt ülemääraseid tagajärgi, võib kohus, kes otsustas küsimuse edasi saata, teha otsuse viivitamatut lahendamist vajavates küsimustes.

Kui esitatakse kasssatsioonkaebus ning asja sisuliselt lahendav kohus on teinud otsuse, ootamata ära Conseil d'Etat' või Cour de cassation'i otsust, või Conseil constitutionnel'i otsust, juhul kui viimase poole on pöördutud, siis peatatakse menetlus kassatsioonkaebuse osas, kuni ei ole tehtud otsust esmatähtsas põhiseaduslikkuse küsimuses. Menetlust ei peatata juhul, kui asjassepuutuvalt isikult on võetud vabadus seoses menetlusega ja kui seadus näeb ette, et Cour de cassation teeb otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul.

Jagu 2

Conseil d'Etat' ja Cour de cassation'i menetluses kohaldatavad sätted

Artikkel 23-4

Conseil d'État või Cour de cassation teeb otsuse esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse Conseil constitutionnel'ile suunamise kohta kolme kuu jooksul alates artiklis 23-2 või artikli 23-1 viimases lõigus ette nähtud edasisaatmise kättesaamisest. Suunamine tehakse siis, kui on täidetud artikli 23-2 punktides 1 ja 2 ette nähtud tingimused ning kui küsimus on uus või oluline.

Artikkel 23-5

Väite, et seadusesäte rikub põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi, võib esitada Conseil d'État' või Cour de cassation'i menetluses, sh esimest korda ka kassatsioonimenetluses. Väide tuleb esitada kirjalikult ja motiveeritult eraldi dokumendina, et olla vastuvõetav. Seda ei või kohus tõstatada omal algatusel.

Kui Conseil d'Etat'le või Cour de cassation'ile on esitatud väited, milles leitakse, et seadusesäte ei ole kooskõlas esiteks põhiseadusega tagatud õiguste ja vabadustega ning teiseks Prantsusmaa rahvusvaheliste kohustustega, peab ta igal juhul kõigepealt otsustama, kas suunata põhiseaduslikkuse küsimus Conseil constitutionnel'ile.

Conseil d'Etat või Cour de cassation teeb otsuse kolme kuu jooksul alates väite esitamisest. Esmatähtis põhiseaduslikkuse küsimus esitatakse Conseil constitutionnel'ile, kui on täidetud artikli 23-2 punktides 1 ja 2 ette nähtud tingimused ning kui küsimus on uus või oluline.

Kui on pöördutud Conseil constitutionnel'i poole, siis peatab Conseil d'État või Cour de cassation menetluse, kuni Conseil constitutionnel teeb otsuse. Menetlust ei peatata juhul, kui asjassepuutuvalt isikult on võetud vabadus seoses menetlusega ja kui seadus näeb ette, et Cour de cassation teeb otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul. Menetlust võib mitte peatada juhul, kui Conseil d'État või Cour de cassation peab tegema otsuse kiirmenetluses.

[…]

Artikkel 23-7

Conseil d'État' või Cour de cassation'i põhistatud otsus pöörduda Conseil constitutionnel'i poole edastatakse viimasele koos poolte märkuste või nõuetega. Conseil constitutionnel'ile saadetakse koopia Conseil d'État' või Cour de cassation'i põhistatud otsusest mitte pöörduda esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimusega Conseil constitutionnel'i poole. Kui Conseil d'État või Cour de cassation ei ole teinud otsust artiklites 23-4 ja 23-5 ette nähtud tähtaegade jooksul, edastatakse küsimus Conseil constitutionnel'ile.

[…]

Jagu 3

Conseil constitutionnel'i menetluses kohaldatavad sätted

[…]

Artikkel 23-10

Conseil constitutionnel teeb otsuse kolme kuu jooksul alates tema poole pöördumisest. Mõlemale poolele antakse võimalus esitada oma seisukoht ning märkused vastaspoole väidete kohta. Kohtuistung on avalik, välja arvatud erandjuhtudel, mis on ette nähtud Conseil constitutionnel'i reglemendis.

[…]."

Kriminaalmenetluse seadustik

15 Kriminaalmenetluse seadustiku (code de procédure pénale) artikkel 78-2 (asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis) sätestab:

„Kriminaalpolitsei vanemametnikud ning nende korraldusel ja vastutusel artiklites 20 ja 21-1 nimetatud kriminaalpolitsei ametnikud ja nooremametnikud võivad nõuda oma isikusamasuse mis tahes vahenditega tõestamist igalt isikult, kelle suhtes on alust kahtlustada, et

– ta on toime pannud õigusrikkumise või selle katse;

– või ta valmistab ette kuriteo või väärteo toimepanemist;

– või ta võib anda kuriteo või väärteo uurimisel vajalikku informatsiooni;

– või on kohtuorgani korraldusel algatatud tema suhtes uurimine.

Vabariigi Prokuröri kirjalikul korraldusel võib tema täpsustatud õigusrikkumiste uurimise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil kontrollida samadel tingimustel iga isiku isikusamasust prokuröri määratud kohtades ja ajavahemikul. Asjaolu, et isikusamasuse kontrollil avastatakse muid õigusrikkumisi kui need, mida on mainitud Vabariigi Prokuröri korralduses, ei ole menetluse tühisuse aluseks.

Samuti võib esimeses lõigus ette nähtud tingimustel kontrollida iga isiku isikusamasust, olenemata selle isiku käitumisest, et ennetada ohtu avalikule korrale, eelkõige inimeludele või varale.

Esimeses lõigus sätestatud korras võib seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse täitmiseks samuti kontrollida isikuid alal, mis jääb Prantsusmaa ja 19. juunil 1990 Schengenis allakirjutatud konventsiooni osalisriikide maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahele, ning määrusega kinnitatud rahvusvahelisele transpordile avatud sadama, lennujaama, rongijaama või bussijaama aladel, mis on avalikkusele ligipääsetavad. Rahvusvahelisel liinil sõitvas rongis võib kontrolli teostada liinilõigul, mis jääb piiri ja sellest üle 20 kilomeetri kaugusel asuva esimese peatuse vahele. Rahvusvahelisel liinil sõitvas rongis, mis osutab eriomast transporditeenust, võib kontrolli teostada ka eelnimetatud peatuse ja sellest kuni järgneva 50 kilomeetri kaugusel asuva peatuse vahel. Need raudteeliinid ja peatused kinnitatakse ministri määrusega. Kui tegemist on maanteelõiguga, mis algab käesoleva lõigu esimeses lauses osutatud alalt ja esimene teemaksupunkt jääb 20 kilomeetri piirjoonest kaugemale, võib kuni sellise esimese teemaksupunktini kontrolli teostada ka parkimisalal, teemaksupunkti asukohas ja külgneval parkimisalal. Käesolevas sättes silmas peetud teemaksupunktid kinnitatakse määrusega. Asjaolu, et isikusamasuse kontrollil avastatakse muid õigusrikkumisi kui eespool mainitud kohustuste rikkumine, ei ole menetluse tühisuse aluseks.

[…]."

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

16 Prantsusmaal ebaseaduslikult viibivaid Alžeeria kodanikke A. Melkit ja S. Abdelit kontrollis vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljandale lõigule politsei Prantsusmaa-Belgia maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahelisel alal. 23. märtsil 2010 tehti kummagi suhtes lahkumisettekirjutus ja kinnipidamiskohta paigutamise otsus.

17 A. Melki ja S. Abdeli esitasid Juge des libertés et de la détention'ile, kes oli saanud prefektilt taotluse kinnipidamise pikendamiseks, avalduse politseikontrolli õiguspärasuse vaidlustamiseks, väites, et kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljas lõik on vastuolus põhiseadusega, kuna see säte riivab põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi.

18 Juge des libertés et de la détention andis 25. märtsil 2010 kaks määrust, millega ta otsustas esiteks esitada Cour de cassation'ile küsimuse, kas kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljas lõik riivab põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi, ning teiseks pikendada A. Melki ja S. Abdeli kinnipidamist 15 päeva võrra.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et A. Melki ja S. Abdeli väidavad, et kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljas lõik ei ole põhiseadusega kooskõlas, arvestades, et Lissaboni lepingust tulenevad Prantsuse Vabariigi kohustused omavad põhiseaduse artikli 88-1 mõtte kohaselt põhiseaduslikku väärtust ning et kõnesolev kriminaalmenetluse seadustiku säte, mis lubab piirikontrolli Prantsusmaa ja teiste liikmesriikide vahelistel piiridel, on vastuolus isikute vaba liikumise põhimõttega, mis

on ette nähtud ELTL artiklis 67, mille kohaselt tagab Euroopa Liit isikute kontrolli puudumise sisepiiridel.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab esiteks, et kerkib küsimus kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljanda lõigu kooskõla koha nii liidu õigusega kui ka põhiseadusega.

21 Teiseks leiab Cour de cassation, et tulenevalt määruse nr 58-1067 artiklitest 23-2 ja 23-5 ning põhiseaduse artiklist 62 on asja sisuliselt lahendavad kohtud, sealhulgas tema ise, seaduse nr 2009-1523 toimel, millega lisati need artiklid määrusesse nr 58-1067, jäetud ilma võimalusest esitada Euroopa Liidule eelotsuse küsimus, juhul kui Conseil constitutionnel'ile on esitatud esmatähtis põhiseaduslikkuse küsimus.

22 Cour de cassation leidis, et otsus esitada Conseil constitutionnel'ile esmatähtis põhiseaduslikkuse küsimus sõltub liidu õiguse tõlgendamisest, ning otsustas mõlemas pooleliolevas kohtuasjas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [ELTL] artikliga 267 on vastuolus sellised õigusnormid nagu 7. novembri 1958. aasta määruse nr 58-1067 artikli 23-2 teine lõik ja artikli 23-5 teine lõik, mis on ette nähtud 10. detsembri 2009. aasta rakendusseadusega nr 2009-1523, osas, milles need sätted panevad kohtutele kohustuse otsustada kõigepealt, kas saata nendele esitatud põhiseaduslikkuse küsimus Conseil constitutionnel'ile

läbivaatamiseks, kui see küsimus käsitleb riigisisese õigusnormi mittevastavust põhiseadusele seetõttu, et asjaomane norm on liidu õigusega vastuolus?

2. Kas [ELTL] artikliga 67 on vastuolus selline õigusnorm nagu kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljas lõik, milles on sätestatud, et „esimeses lõigus sätestatud korras võib seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse täitmiseks samuti kontrollida isikuid alal, mis jääb Prantsusmaa ja 19. juunil 1990 Schengenis allakirjutatud konventsiooni osalisriikide maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahele, ning määrusega kinnitatud rahvusvahelisele transpordile avatud sadama, lennujaama, rongijaama või bussijaama aladel, mis on avalikkusele ligipääsetavad. Rahvusvahelisel liinil sõitvas rongis võib kontrolli teostada liinilõigul, mis jääb piiri ja sellest üle 20 kilomeetri kaugusel asuva esimese peatuse vahele. Rahvusvahelisel liinil sõitvas rongis, mis osutab eriomast transporditeenust, võib kontrolli teostada ka eelnimetatud peatuse ja sellest kuni järgneva 50 kilomeetri kaugusel asuva peatuse vahel. Need raudteeliinid ja peatused kinnitatakse ministri määrusega. Kui tegemist on maanteelõiguga, mis algab käesoleva lõigu esimeses lauses osutatud alalt ja esimene teemaksupunkt jääb 20 kilomeetri piirjoonest kaugemale, võib kuni sellise esimese teemaksupunktini kontrolli teostada ka parkimisalal, teemaksupunkti asukohas ja külgneval parkimisalal. Käesolevas sättes silmas peetud teemaksupunktid kinnitatakse määrusega’”

23 Euroopa Kohtu presidendi 20. aprilli 2010. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-188/10 ja C-189/10 kirjaliku ja suulise menetluse ning kohtuotsuse huvides.

Eelotsuse küsimused

Vastuvõetavus

24 Prantsusmaa valitsus väidab, et eelotsusetaotlused on vastuvõetamatud.

25 Esimese küsimuse kohta leiab Prantsusmaa valitsus, et küsimus on puhthüpoteetiline. See küsimus lähtub eeldusest, et seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimisel võib Conseil constitutionnel'il tekkida vajadus kontrollida selle seaduse kooskõla liidu õigusega. Conseil constitutionnel'i kohtupraktika kohaselt aga ei ole tema ülesanne kontrollida põhiseaduslikkuse järelevalve raames seaduse kooskõla liidu õigusega, vaid selle kontrollimine on tavaliste ja halduskohtute ülesanne. Sellest järeldub, et siseriikliku õiguse kohaselt ei ole Conseil d'État ega Cour de cassation kohustatud suunama Conseil constitutionnel'ile küsimusi siseriiklike sätete kooskõla kohta liidu õigusega, sest sellised küsimused ei kuulu põhiseaduslikkuse järelevalve alla.

26 Teise küsimuse kohta märgib Prantsusmaa valitsus, et vastus sellele küsimusele ei ole tarvilik. Alates 9. aprillist 2010 ei kohaldata A. Melki ja S. Abdeli suhtes enam vabadust piiravaid meetmeid ning alates sellest kuupäevast on Juge des libertés et de la détention'i kaks määrust kaotanud igasuguse õigusmõju. Küsimus kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 kooskõlast ELTL artikliga 67 ei ole ainsas pooleliolevas Cour de cassation'i menetluses samuti asjassepuutuv, arvestades seda, et nagu

Conseil constitutionnel oma 12. mai 2010. aasta otsuses nr 2010-605 DC meenutas, ei ole ta pädev hindama seaduse kooskõla liidu õigusega, kui tema poole on pöördutud selle seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.

27 Sellega seoses piisab märkimisest, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mis siseriiklik kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab Euroopa Kohus jätta läbi vaatamata vaid siis, kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt eelkõige 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-333/07: Regie Networks, EKL 2008, lk I-10807, punkt 46; 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-478/07: Budejovicky Budvar, EKL 2009, lk I-7721, punkt 63, ja 20. mai 2010. aasta otsus kohtuasjas C-56/09: Zanotti, EKL 2010, lk I-4517, punkt 15).

28 Käesolevas asjas puudutavad esitatud küsimused ELTL artiklite 67 ja 267 tõlgendamist. Eelotsusetaotluste põhjendustest ei nähtu, et määrused, mis Juge des libertés et de la détention tegi A. Melki ja S. Abdeli suhtes, oleksid kaotanud igasuguse õigusmõju. Lisaks ei ole ilmselge, et tõlgendus, mille Cour de cassation on andnud esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse mehhanismile, oleks siseriiklike sätete sõnastust arvestades selgelt välistatud.

29 Järelikult ei kummuta Prantsusmaa valitsuse esitatud väited eelotsusetaotluste eeldatavat asjakohasust.

30 Seega tuleb neis kohtuasjades esitatud eelotsusetaotlus lugeda vastuvõetavaks.

Esimene küsimus

31 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikliga 267 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad siseriiklike seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimise vahemenetluse ja panevad selle liikmesriigi kohtutele kohustuse otsustada kõigepealt, kas saata seaduste põhiseadusele vastavust kontrollivale siseriiklikule kohtule edasi siseriikliku õigusnormi põhiseadusele vastavust käsitlev küsimus, kui samal ajal on kaheldav, kas see norm on kooskõlas liidu õigusega.

Euroopa Kohtule esitatud märkused

32 A. Melki ja S. Abdeli leiavad, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas, tingimusel et Conseil constitutionnel uurib liidu õigust ja kahtluse korral selle tõlgendamises esitab Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse, taotledes ühtlasi, et eelotsusetaotlusele kohaldataks kiirendatud menetlust vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 104a.

33 Prantsusmaa valitsus leiab, et kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid ei ole liidu õigusega vastuolus, kuna need ei muuda ega sea kahtluse alla siseriikliku kohtu rolli ega pädevust liidu õiguse kohaldamisel. Selle argumendi põhjendamiseks tugineb mainitud valitsus nende õigusaktide samale tõlgendusele, nagu pärast Euroopa Kohtule Cour de cassation'i eelotsusetaotluste esitamist on andnud Conseil constitutionnel oma 12. mai 2010. aasta otsuses nr 2010-605 DC ja Conseil d'État oma 14. mai 2010. aasta otsuses nr 312305.

34 Selle tõlgenduse kohaselt on välistatud, et esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse eesmärk oleks esitada Conseil constitutionnel'ile küsimus seaduse kooskõlast liidu õigusega. Mitte Conseil constitutionnel'i, vaid tavaliste ja halduskohtute ülesanne on kontrollida seaduse kooskõla liidu õigusega, kohaldada ise ja vastavalt omaenda hinnangule liidu õigust ning esitada kas samaaegselt esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse esitamisega või pärast seda Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi.

35 Sellega seoses toonitab Prantsusmaa valitsus eelkõige, et põhikohtuasjas kõne all olevate siseriiklike õigusnormide kohaselt võib siseriiklik kohus teatavatel tingimustel teha sisulise otsuse, ootamata ära Cour de cassation'i, Conseil d'État' või Conseil constitutionnel'i otsust esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse kohta, või võtta ajutisi või kaitsemeetmeid, mis on vajalikud, et tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohene kaitse.

36 Nii Prantsusmaa valitsus kui ka Belgia valitsus väidavad, et esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse menetlusmehhanismi eesmärk on tagada isikutele, et nende taotlust kontrollida siseriikliku sätte vastavust põhiseadusele tõepoolest menetletakse, ilma et Conseil constitutionnel'i poole pöördumisest saaks loobuda põhjendusel, et kõne all olev säte on liidu õigusega vastuolus. Lisaks on Conseil constitutionnel'i poole pöördumisel see eelis, et ta võib põhiseadusega vastuolus oleva seaduse kehtetuks tunnistada ning sellel on *erga omnes* mõju. Seevastu siseriikliku sätte vastuolu liidu õigusega tuvastava halduskohtu või tavalise kohtu otsuse mõju piirdub selle kohtu lahendatud konkreetse kohtuasjaga.

37 Tšehhi valitsus teeb ettepaneku vastata, et liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt peab siseriiklik kohus tagama liidu õiguse täieliku mõju, kontrollides siseriikliku õiguse kooskõla liidu õigusega ja jättes sellega vastuolus oleva siseriikliku õigusnormi kohaldamata, ilma et ta peaks eelnevalt pöörduma siseriikliku põhiseaduskohtu või muu siseriikliku kohtu poole. Saksamaa valitsus on seisukohal, et igale

siseriiklikule kohtule ELTL artikliga 267 antud Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise õiguse kasutamist ei või takistada siseriiklik õigusnorm, mis seab liidu õiguse tõlgendamiseks Euroopa Kohtusse pöördumise sõltuvusse mõne muu siseriikliku kohtu otsusest. Poola valitsus leiab, et sellised õigusnormid, nagu on nimetatud esimeses esitatud küsimuses, ei ole ELTL artikliga 267 vastuolus, kuna nendes ette nähtud menetlus ei riiva siseriiklike kohtute õiguste ja kohustuste olemust.

38 Komisjon on seisukohal, et niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on kirjeldatud eelotsusetaotlustes, on vastuolus liidu õigusega, eelkõige liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttega ja ELTL artikliga 267, kui igasugune seadusesätte liidu õigusega kooskõla vaidlustamine võimaldab õigussubjektil tugineda väitele, et see säte rikub põhiseadust. Sellisel juhul viidaks kohustus tagada liidu õiguse järgimine asja sisuliselt arutavalt kohtult vaikimisi, kuid vältimatult üle Conseil constitutionnel'ile. Järelikult viiks esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse mehhanism niisuguse olukorra tekkimiseni nagu olukord, mille Euroopa Kohus leidis 9. märtsi 1978. aasta otsuses kohtuasjas 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629) liidu õigusega vastuolus olevat. Seda olukorda ei kõrvalda asjaolu, et põhiseaduskohus võib ise esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi.

39 Kui aga seadusesätte liidu õigusega kooskõla vaidlustamine ei võimaldaks õigussubjektil *ipso facto* tugineda selle sättega põhiseaduse rikkumise väitele, nii et asja sisuliselt lahendav kohus oleks jätkuvalt pädev kohaldama liidu õigust, siis ei oleks niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on nimetatud esimeses esitatud küsimuses, liidu õigusega vastuolus, kui teatavad kriteeriumid on täidetud. Komisjon on seisukohal, et siseriiklikule kohtule peab jääma vabadus esitada samaaegselt Euroopa Kohtule kõik eelotsuse küsimused, mida ta vajalikuks peab, ning võtta kõik meetmed, mis on vajalikud, et kindlustada liidu õigusega tagatud õiguste esialgne kohtulik kaitse. Samuti on esiteks vaja, et põhiseaduslikkuse kontrolli vahemenetlus ei tooks kaasa põhimenetluse peatamist ülemäära pikaks ajaks ning teiseks, et pärast vahemenetluse lõppemist ja olenemata selle tulemusest jääks siseriiklikule kohtule piiramatu vabadus hinnata

siseriikliku õigusnormi kooskõla liidu õigusega ja jätta see norm kohaldamata, kui ta peab seda liidu õigusega vastuolus olevaks, ning esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi, kui ta peab seda vajalikuks.

Euroopa Kohtu vastus

40 ELTL artikkel 267 annab Euroopa Kohtule pädevuse teha eelotsuseid, mis käsitlevad nii aluslepingute ja liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide tõlgendamist kui ka selliste õigusaktide kehtivust. Selle artikli teine lõik sätestab, et kui siseriiklik kohus leiab, et otsuse tegemiseks on vaja selline küsimus lahendada, võib ta esitada sellekohase küsimuse Euroopa Kohtule, ning artikli kolmas lõik sätestab, et ta on kohustatud seda tegema, kui tema otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata.

41 Sellest tuleneb esiteks, et isegi kui asjaolusid arvestades tundub kasulik, et Euroopa Kohtule eelotsuse esitamise ajaks oleksid kõik puhtalt siseriikliku õiguse küsimused lahendatud (vt 10. märtsi 1981. aasta otsus liidetud kohtuasjades 36/80 ja 71/80: Irish Creamery Milk Suppliers Association jt, EKL 1981, lk 735, punkt 6), on siseriiklikel kohtutel asja saatmiseks Euroopa Kohtusse kõige ulatuslikumad volitused, kui nad leiavad, et nende lahendada olevas asjas on tekkinud küsimusi, mis puudutavad liidu õigusnormi tõlgendamist või selle kehtivuse hindamist ning mille kohta nad peavad seisukoha võtma (vt eelkõige 16. jaanuari 1974. aasta otsus kohtuasjas 166/73: Rheinmühlen-Düsseldorf, EKL 1974, lk 33, punkt 3; 27. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-348/89: Mecanarte, EKL 1991, lk I-3277, punkt 44, ja 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-210/06: Cartesio, EKL 2008, lk I-9641, punkt 88).

42 Euroopa Kohus järeldas sellest, et siseriiklik õigusnorm, mis teeb kohtutele, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, kõrgema astme kohtu poolt õigusküsimuses antud hinnangu kohustuslikuks, ei võta selle alusel neilt kohtutelt ELTL artiklis 267 ette

nähtud õigust esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise kohta (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Rheinmühlen-Düsseldorf, punktid 4 ja 5, ning Cartesio, punkt 94). Kohtul, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, peab olema võimalus esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mis tal tekivad, eelõige juhul, kui ta leiab, et kõrgema astme kohtu antud õigusliku hinnangu tõttu võidakse teha kohtuotsus, mis on vastuolus liidu õigusega (9. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-378/08.: ERG jt, EKL 2010, lk I-1919, punkt 32).

43 Teiseks on Euroopa Kohus juba otsustanud, et siseriiklik kohus, kes on kutsutud oma pädevuse piires kohaldama liidu õigusnorme, on kohustatud tagama nende normide täieliku õigusmõju, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata mis tahes siseriikliku õigusakti sätte, mis on vastuolus liidu õigusega, isegi kui siseriiklik õigusakt on hilisem, ilma et ta peaks taotlema või ootama nende sätete eelnevat tühistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Simmenthal, punktid 21–24; 20. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-187/00: Kutz-Bauer, EKL 2003, lk I-2741, punkt 73; 3. mai 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-387/02, C-391/02 ja C-403/02: Berlusconi jt, EKL 2005, lk I-3565, punkt 72, ning 19. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-314/08: Filipiak, EKL 2009, lk I-11049, punkt 81).

44 Igasugune siseriikliku õiguskorra säte ning seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis võiks kahjustada liidu õiguse toimet sellega, et ei anna siseriiklikule kohtule, kes on pädev sellist õigust kohaldama, volitusi teha selle kohaldamise ajal kõik vajalik, et kõrvaldada siseriiklikud õigusaktid, mis võivad takistada liidu normide täielikku toimet, on vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse (vt eespool viidatud kohtuotsus Simmenthal, punkt 22, ja 19. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-213/89: Factortame jt, EKL 1990, lk I-2433, punkt 20). Sellise olukorraga on tegemist liidu õigusnormi ja hilisema siseriikliku seaduse vahelise vastuolu korral, kui vastuolu lahendamine on jäetud omaenda kaalutlusõigusega asutusele, kes ei ole liidu õiguse kohaldamist tagav kohus, isegi kui ühenduse õiguse täielik toime oleks takistatud vaid ajutiselt (vt eespool viidatud kohtuotsus Simmenthal, punkt 23).

45 Veel on Euroopa Kohus otsustanud, et liidu õigusega seonduvat kohtuasja lahendav siseriiklik kohus, kes leiab, et siseriiklik säte ei ole mitte üksnes liidu õigusega, vaid ka põhiseadusega vastuolus, ei ole ELTL artiklis 267 ette nähtud õigusest ja kohustusest – esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta – ilma jäetud ega vabastatud seetõttu, et siseriikliku õigusnormi põhiseadusvastasuse tuvastamiseks on põhiseaduskohtusse pöördumine kohustuslik. Liidu õiguse toimimine oleks ohus, kui põhiseaduskohtusse pöördumise kohustus võiks takistada liidu õigusega reguleeritavat õigusvaidlust lahendaval siseriiklikul kohtul kasutada talle ELTL artikliga 267 antud õigust esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta, et otsustada, kas siseriiklik õigusnorm on liidu õigusega kooskõlas või mitte (vt eespool viidatud kohtuotsus Mecanarte, punktid 39, 45 ja 46).

46 Seoses järeldustega, mida tuleb eespool mainitud kohtupraktikast teha esimeses esitatud küsimuses kirjeldatud siseriiklike õigusnormide taoliste õigusnormide kohta, olgu märgitud, et eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub eeldusest, et nende õigusnormide kohaselt peab Conseil constitutionnel, kui ta uurib kõnesoleva seaduse liidu õigusega vastuolul põhinevat põhiseaduslikkuse küsimust, hindama ka selle seaduse kooskõla liidu õigusega. Sellisel juhul ei saa asja sisuliselt lahendav kohus, kui ta saadab edasi põhiseaduslikkuse küsimuse, otsustada enne selle küsimuse edasisaatmist seaduse liidu õigusega kooskõla üle ega esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust selle seaduse kohta. Juhul kui Conseil constitutionnel leiab kõnesoleva seaduse liidu õigusega kooskõlas olevat, ei saa asja sisuliselt arutav kohus ka pärast Conseil constitutionnel'i otsust, mis on kõigile kohtutele siduv, esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust. Sama kehtib siis, kui seadusesätte põhiseadusvastasuse väide esitatakse Conseil d'État' või Cour de cassation'i menetluses.

47 Selle tõlgenduse kohaselt on põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide tagajärg see, et need takistavad nii enne põhiseaduslikkuse küsimuse edasisaatmist kui ka pärast selle küsimuse kohta tehtud Conseil constitutionnel'i otsust siseriiklikel halldus- ja tavalistel kohtutel kasutada või täita ELTL artiklis 267 ette nähtud õigust ja

kohustust esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi. Tuleb tõdeda, et käesoleva otsuse punktides 41–45 viidatud kohtupraktikas sõnastatud põhimõtetest tuleneb, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kirjeldatud eelotsusetaotlustes, on ELTL artikliga 267 vastuolus.

48 Käesoleva otsuse punktidest 33–36 nähtuvalt on Prantsusmaa ja Belgia valitsus esitanud siiski teistsuguse tõlgenduse esimeses küsimuses kirjeldatud Prantsuse õigusnormide kohta, lähtudes eelkõige Conseil constitutionnel'i 12. mai 2010. aasta otsusest nr 2010-605 DC ja Conseil d'État' 14. mai 2010. aasta otsusest nr 312305, mis on tehtud pärast Cour de cassation'i eelotsusetaotluste esitamist Euroopa Kohtule.

49 Sellega seoses olgu meenutatud, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on tema menetletavates kohtuasjades otsustada, milline on siseriikliku õiguse õige tõlgendus.

50 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab siseriiklik kohus tõlgendama kohaldamisele kuuluvat siseriiklikku seadust nii suures ulatuses kui võimalik kooskõlas liidu õigusega (26. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-262/97: Engelbrecht, EKL 2000, lk I-7321, punkt 39; 27. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-115/08: ČEZ, EKL 2009, lk I-10265, punkt 138, ja 13. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-91/08: Wall, EKL 2010, lk I-2815, punkt 70). Eespool viidatud Conseil constitutionnel'i ja Conseil d'État' otsuseid arvesse võttes ei saa põhikohtuasjas kõne all oleva põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi sätestanud siseriiklike õigusnormide niisugust tõlgendust välistada.

51 Selle küsimuse kontrollimine, kas esmatähtsa põhiseaduslikkuse küsimuse mehhanismi tõlgendamine kooskõlas liidu õigusega on võimalik, ei või kahtluse alla seada ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahelise koostöö süsteemi olulisi tunnuseid, nagu need tulenevad käesoleva otsuse punktides 41–45 viidatud kohtupraktikast.

52 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika on nimelt seisukohal, et liidu õiguse ülimuslikkuse tagamiseks eeldab selle koostöösüsteemi toimimine seda, et siseriiklikul kohtul oleks igas menetlusetapis, mida ta sobilikuks peab, ning isegi pärast põhiseaduslikkuse kontrolli vahemenetluse lõppemist vabadus esitada Euroopa Kohtule kõik eelotsuse küsimused, mida ta vajalikuks peab.

53 Kui siseriiklik õigus näeb ette põhiseaduslikkuse kontrolli vahemenetluse algatamise kohustuse, mis takistab siseriiklikul kohtul jätta kohe kohaldamata seadusesäte, mida ta peab liidu õigusega vastuolus olevaks, nõuab ELTL artiklis 267 ette nähtud süsteemi toimimine samas, et sel kohtul oleks esiteks vabadus võtta kõik meetmed, mis on vajalikud liidu õiguskorraga antud õiguste esialgseks õiguskaitseks, ja teiseks jätta vaidlusalune seadusesäte pärast vahemenetluse lõppemist kohaldamata, kui ta peab seda sätet liidu õigusega vastuolus olevaks.

54 Veel olgu toonitatud, et liidu direktiivi kohustuslike sätete ülevõtmisega piirduva siseriikliku seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimise vahemenetluse esmatähtsus ei või riivata Euroopa Kohtu ainupädevust tuvastada liidu õigusakti, eelkõige direktiivi kehtetus – pädevus, mille eesmärk on tagada õiguskindlus seeläbi, et tagatakse liidu õiguse ühetaoline kohaldamine (vt selle kohta 22. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 314/85: Foto-Frost, EKL 1987, lk 4199, punktid 15–20; 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA, EKL 2006, lk I-403, punkt 27, ja 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-119/05: Lucchini, EKL 2007, lk I-6199, punkt 53).

55 Kui põhiseadusele vastavuse kontrollimise vahemenetluse esmatähtsus viib selleni, et siseriiklik seadus, mis piirdub liidu direktiivi kohustuslike sätete ülevõtmisega, tunnistatakse kehtetuks, kuna see seadus on vastuolus riigi põhiseadusega, võib see praktikas tähendada seda, et Euroopa Kohtult võetakse võimalus kontrollida direktiivi kehtivust kõnesoleva liikmesriigi sisuliselt asja lahendava kohtu taotlusel samade aluste suhtes, mis on seotud esmasest õigusest tulenevate nõuetega, eelkõige sellistest õigustest tulenevate nõuetega, mida on tunnustatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, millele ELL artikkel 6 omistab samasuguse õigusjõu nagu aluslepingutele.

56 Enne kui kontrollida liidu direktiivi kohustuslike sätete ülevõtmisega piirduva siseriikliku seaduse põhiseadusele vastavust samade aluste suhtes, mille tõttu on direktiivi kehtivus kahtluse all, peavad siseriiklikud kohtud, kelle otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, üldjuhul esitama Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel küsimuse selle direktiivi kehtivuse kohta ning seejärel tegema järeldused, mis Euroopa Kohtu eelotsusest tulenevad, välja arvatud kui põhiseaduslikkuse kontrollimise menetluse algatanud kohus on ise esitanud selle küsimuse Euroopa Kohtule kõnesoleva artikli teise lõigu alusel. Kui tegemist on niisuguse sisuga siseriikliku ülevõtmisseadusega, on küsimusel, kas direktiiv on kehtiv, eelotsuse küsimuse iseloom, arvestades direktiivi ülevõtmise kohustust. Siseriiklikus kohtus läbivaatamisel kehtivad ranged menetlustähtajad ei tohi nurjata kõnesoleva direktiivi kehtivust käsitleva eelotsusetaotluse esitamist.

57 Järelikult tuleb esimesele esitatud küsimusele vastata, et ELTL artikliga 267 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad siseriiklike seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimise vahemenetluse, kui sellise menetluse esmatähtsuse tagajärg on see, et nii enne põhiseaduslikkuse küsimuse edasisaatmist põhiseadusele vastavust kontrollivale siseriiklikule kohtule kui ka pärast selle küsimuse kohta tehtud kohtuotsust on kõigil teistel siseriiklikel kohtutel takistatud kasutada või täita ELTL artiklis 267 ette nähtud õigust ja kohustust esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi.

ELTL artikliga 267 ei ole niisugused siseriiklikud õigusnormid aga vastuolus siis, kui teistele siseriiklikele kohtutele jääb vabadus:

– esitada igas menetlusetapis, mida ta sobilikuks peab, ning isegi pärast põhiseaduslikkuse kontrolli vahemenetluse lõppemist Euroopa Kohtule kõik eelotsuse küsimused, mida ta vajalikuks peab;

– võtta kõik meetmed, mis on vajalikud liidu õiguskorraga antud õiguste esialgseks õiguskaitseks, ning

– jätta vaidlusalune seadusesäte pärast vahemenetluse lõppemist kohaldamata, kui ta peab seda sätet liidu õigusega vastuolus olevaks.

Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas põhikohtuasjas kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme saab tõlgendada kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega.

Teine küsimus

58 Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikliga 67 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad politseil seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse

täitmiseks kontrollida kõiki isikuid alal, mis jääb liikmesriigi ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni osalisriikide maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahele.

Euroopa Kohtule esitatud märkused

59 A. Melki ja S. Abdeli on seisukohal, et ELTL artiklid 67 ja 77 välistavad täielikult kontrolli sisepiiridel ning seega annab Lissaboni leping isikute vabale liikumisele absoluutse iseloomu isikute kodakondsusest sõltumata. Järelikult on sellise liikumisvabadusega vastuolus niisugune piirang, nagu on ette nähtud kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljandas lõigus, mis lubab ametiasutustel isikuid piirialadel süstemaatiliselt kontrollida. Lisaks paluvad nad tuvastada määruse nr 562/2006 artikli 21 kehtetuse, kuna see eirab ELTL artiklites 67 ja 77 ette nähtud liikumisvabaduse absoluutsust.

60 Prantsusmaa valitsus väidab, et põhikohtuasjas kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme õigustab vajadus võidelda teatud tüüpi rikkumiste vastu, mida esineb just piiriületusaladel ja piirilähedastel aladel, kus on spetsiifilisi riske. Kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljandas lõigus ette nähtud isikusamasuse kontroll on määruse nr 562/2006 artikli 21 punktiga a kõigiti vastavuses. Kontrolli eesmärk on isikusamasuse kindlakstegemine, et tõkestada süütegude toimepanemist või avaliku korra rikkumist või otsida õigusrikkujaid. Kontrollid põhinevad ka üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis on näidanud, et kontroll neil aladel on eriti kasulik. Kontroll viiakse läbi politseiteabe põhjal, mis on saadud varasemate politseiuurimiste käigus, või eri liikmesriikide politsei koostöö käigus saadud teabe põhjal, mis määrab kontrollimise koha ja aja. Need kontrollid ei ole kindlad, alalised ega süstemaatilised, vaid pigem pistelised.

61 Saksamaa, Kreeka, Madalmaade ja Slovakkia valitsus soovitavad samuti vastata teisele küsimusele eitavalt ja toonitavad, et ka pärast Lissaboni lepingu jõustumist on mittesüstemaatilised politseikontrollid piirialadel endiselt võimalikud, järgides määruse nr 562/2006 artiklis 21 sätestatud tingimusi. Eelkõige väidavad need valitsused, et isikusamasuse kontroll neil aladel, mille näevad ette põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid, erineb oma eesmärgi, sisu, teostusviisi ja tagajärgede osas piirikontrollist määruse nr 562/2006 artikli 20 mõttes. Seda kontrolli võib määruse artikli 21 punkti a või c alusel lubada.

62 Tšehhi valitsus ja komisjon väidavad seevastu, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on määruse nr 562/2006 artiklitega 20 ja 21 vastuolus. Neis õigusnormides ette nähtud kontroll kujutab endast varjatud piirikontrolli, mida ei saa määruse nr 562/2006 artikli 21 alusel lubada, kuna see on lubatud ainult piirialadel ega sõltu ühestki muust tingimusest kui kontrollitava isiku viibimine sellisel alal.

Euroopa Kohtu vastus

63 Kõigepealt olgu märgitud, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud eelotsuse küsimust määruse nr 562/2006 mõne sätte kehtivuse kohta. Kuna ELTL artikkel 267 ei kujuta endast õiguskaitsevahendit nendele isikutele, kes on siseriiklikus kohtus menetletava asja poolteks, ei saa Euroopa Kohus olla kohustatud liidu õiguse kehtivust hindama üksnes põhjusel, et üks pooltest tõstatas selle küsimuse Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes (30. novembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-376/05 ja C-377/05: Brünsteiner ja Autohaus Hilgert, EKL 2006, lk I-11383, punkt 28).

64 Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu palutud tõlgendust ELTL artiklile 67, mille lõige 2 näeb ette, et liit tagab isikute kontrolli puudumise sisepiiridel, siis olgu märgitud, et see säte kuulub Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotise 1. peatükki „Üldsätted" ning juba selle sõnastusest nähtub, et selles sätestatud kohustuse adressaadiks on liit. Samas 1. peatükis sisaldub ka artikkel 72, mis kordab EÜ artikli 64 lõikes 1 sätestatud erandit, mis käsitleb liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega.

65 Kõnesoleva V jaotise 2. peatükk sisaldab erisätteid piirikontrolli poliitika kohta, eelkõige ELTL artiklit 77, mis asendab EÜ artiklit 62. ELTL artikli 77 lõike 2 punkti e kohaselt võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu meetmeid, mis käsitlevad igasuguse piirikontrolli puudumist isikute suhtes sisepiiride ületamisel. Järelikult tuleb sellel alusel vastu võetud sätteid, eelkõige määruse nr 562/2006 artikleid 20 ja 21 arvesse võtta selle hindamisel, kas liidu õigusega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu sisaldub kriminaalmenetluse artikli 78-2 neljandas lõigus.

66 Sisepiiridel piirikontrolli puudumise põhimõtte viis ühenduse seadusandja ellu, võttes EÜ artikli 62 alusel vastu määruse nr 562/2006, mis vastavalt selle põhjendusele 22 arendab edasi Schengeni *acquis*'d. Selle määruse III jaotis sätestab sisepiiride ületamist käsitleva ühenduse korra, mis alates 13. oktoobrist 2006 asendab Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklit 2. Lissaboni lepingu jõustumine ei ole selle määruse kohaldatavust mõjutanud. Lepingule lisatud protokoll nr 19 näeb sõnaselgelt ette, et Schengeni *acquis* jääb kohaldatavaks.

67 Määruse nr 562/2006 artikkel 20 sätestab, et sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitaks. Sama määruse artikli 2 punkti 10 kohaselt on „kontrollid piiril" piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda.

68 Mis puudutab kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljandas lõigus ette nähtud kontrolle, siis tuleb märkida, et need ei toimu mitte „piiril", vaid riigi territooriumil, ning need ei sõltu kontrollitava isiku poolt piiriületamisest. Eelkõige ei toimu need piiriületamise hetkel. Järelikult ei ole nende kontrollide puhul tegemist kontrolliga piiril, mis on määruse nr 562/2006 artiklis 20 keelatud, vaid liikmesriigi territooriumil toimuva kontrolliga, mis on ette nähtud selle määruse artiklis 21.

69 Määruse nr 562/2006 artikli 21 punkt a sätestab, et piirikontrolli kaotamine sisepiiridel ei mõjuta siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmine ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril, ning see kehtib ka piirialadel. Sellest järeldub, et liikmesriigi territooriumil toimuvad kontrollid on artikli 21 punkti a alusel keelatud üksnes siis, kui need omavad samaväärset toimet kontrollidega piiril.

70 Selle sätte teise lause kohaselt ei või politseikohustuste täitmist käsitleda samaväärsena kontrollide teostamisega piiril eelkõige siis, kui politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll, kui politseimeetmed põhinevad üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis käsitlevad võimalikke ohte avalikule julgeolekule, ning nende eesmärk on eelkõige võidelda piiriülese kuritegevusega, kui politseimeetmed kavandatakse ja teostatakse

viisil, mis erineb selgelt välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest, ning kui politseimeetmed võetakse kohapealsete kontrollide alusel.

71 Mis puudutab küsimust, kas kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljanda lõiguga antud kontrollimispädevuse teostamine omab samaväärset toimet kontrolliga piiril, siis tuleb esiteks tõdeda, et selle sättega ette nähtud kontrolli eesmärk ei ole sama mis piirikontrollil määruse nr 562/2006 mõttes. Selle määruse artikli 2 punktide 9–11 kohaselt on piirikontrolli eesmärk ühelt poolt tagada, et isikutel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda, ning teiselt poolt takistada isikutel kontrolli vältimist piiril. Kõnesoleva siseriikliku sätte eesmärk on aga kontrollida seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse täitmist. Määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti c kohaselt ei mõjuta piirikontrolli kaotamine sisepiiridel liikmesriigi võimalust selliseid kohustusi sätestada.

72 Teiseks, asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all oleva siseriikliku sättega antud pädevuse territoriaalne kohaldamisala piirdub piirialaga, ei ole iseenesest piisav, et pidada selle pädevuse teostamist määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a mõttes samaväärset toimet omavaks, võttes arvesse artikli 21 sõnastust ja eesmärki. Mis puudutab aga kontrolli rahvusvahelisel liinil sõitvas rongis ja tasulisel kiirteel, siis näeb põhikohtuasjas kõne all olev säte ette territoriaalset kohaldamisala puudutavad erireeglid, mis võib olla tegur, mis annab tunnistust sellise samaväärse toime olemasolust.

73 Kriminaalmenetluse seadustiku artikli 78-2 neljas lõik, mis lubab kontrolle isiku käitumisest ja avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest sõltumata, ei sisalda niiviisi antud pädevuse täpsustusi ega piiranguid – eelkõige seoses sel õiguslikul alusel teha võidavate kontrollide intensiivsuse ja sagedusega –, et vältida seda,

et pädevate asutuste poolt niisuguse pädevuse praktilise teostamise tulemuseks oleks kontroll, mis omab samaväärset toimet kontrolliga piiril määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a mõttes.

74 Selleks et olla vastavuses määruse nr 562/2006 artikliga 20 ja artikli 21 punktiga a õiguskindluse nõuet arvestavas tõlgenduses, 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 kaalutlusõigust, mis on politseil selle pädevuse praktilisel teostamisel. Need raamid peavad tagama, et isikusamasuse kontrollimise pädevuse praktiline teostamine ei omaks samaväärset toimet kontrolliga piiril, nagu nähtub eelkõige määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teises lauses loetletud asjaoludest.

75 Niisiis tuleb teisele esitatud küsimusele vastata, et ELTL artikli 67 lõikega 2 ning määruse nr 562/2006 artiklitega 20 ja 21 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis annavad selle liikmesriigi politseile pädevuse seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse täitmise tagamiseks kontrollida isiku käitumisest ja avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest sõltumata kõiki isikuid alal, mis jääb liikmesriigi ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni osalisriikide maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahele, kui ei sätestata vajalikke raame sellele pädevusele, mis tagavad, et selle pädevuse praktiline teostamine ei omaks samaväärset toimet kontrolliga piiril.

Kohtukulud

76 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. ELTL artikliga 267 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad siseriiklike seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimise vahemenetluse, kui sellise menetluse esmatähtsuse tagajärg on see, et nii enne põhiseaduslikkuse küsimuse edasisaatmist põhiseadusele vastavust kontrollivale siseriiklikule kohtule kui ka pärast selle küsimuse kohta tehtud kohtuotsust on kõigil teistel siseriiklikel kohtutel takistatud kasutada või täita ELTL artiklis 267 ette nähtud õigust ja kohustust esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi. ELTL artikliga 267 ei ole niisugused siseriiklikud õigusnormid aga vastuolus siis, kui teistele siseriiklikele kohtutele jääb vabadus:

– **esitada igas menetlusetapis, mida ta sobilikuks peab, ning isegi pärast põhiseaduslikkuse kontrolli vahemenetluse lõppemist Euroopa Kohtule kõik eelotsuse küsimused, mida ta vajalikuks peab,**

– **võtta kõik meetmed, mis on vajalikud liidu õiguskorraga antud õiguste esialgseks õiguskaitseks, ning**

– **jätta vaidlusalune seadusesäte pärast vahemenetluse lõppemist kohaldamata, kui ta peab seda sätet liidu õigusega vastuolus olevaks.**

– **Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas põhikohtuasjas kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme saab tõlgendada kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega.**

2. ELTL artikli 67 lõikega 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), artiklitega 20 ja 21 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis annavad selle liikmesriigi politseile pädevuse seaduses ette nähtud dokumentide omamise, kaasaskandmise ja esitamise kohustuse täitmise tagamiseks kontrollida isiku käitumisest ja avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest sõltumata kõiki isikuid alal, mis jääb liikmesriigi ja 19. juunil 1990 Schengenis (Luksemburg) allakirjutatud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, osalisriikide maismaapiiri ja sealt 20 kilomeetri kaugusel oleva piirjoone vahele, kui ei sätestata vajalikke raame sellele pädevusele, mis tagavad, et selle pädevuse praktiline teostamine ei omaks samaväärset toimet kontrolliga piiril.

Allkirjad