



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

13. detsember 2018*

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Määrus (EÜ) nr 562/2006 – Isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) – Artiklid 20 ja 21 – Kontrolli kaotamine Schengeni ala sisepiiridel – Liikmesriigi territooriumil toimuvad kontrollid – Piiril toimuvate kontrollidega samaväärse toimega meetmed – Liikmesriigi õigusnormid, millega kohustatakse bussiettevõtjat, kelle liinid ületavad Schengeni ala sisepiire, kontrollima reisijate passe ja elamislube – Sanktsioonid – Sunniraha rakendamise hoiatus

Liidetud kohtuasjades C-412/17 ja C-474/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 1. juuni 2017. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 10. juulil 2017 (C-412/17) ja 8. augustil 2017 (C-474/17), menetlustes

Bundesrepublik Deutschland

versus

Touring Tours und Travel GmbH (C-412/17),

Sociedad de Transportes SA (C-474/17),

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: esimese koja president J.-C. Bonichot teise koja presidendi ülesannetes, kohtunikud A. Prechal (ettekandja), C. Toader, A. Rosas ja M. Ilešič,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikku menetlust ja 7. juuni 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Bundesrepublik Deutschland, esindaja: *Rechtsanwalt* W. Roth,
- Saksamaa valitsus, esindajad: S. Eisenberg ja T. Henze,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga ja G. Wils,

olles 6. septembri 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad seda, kuidas tõlgendada ELTL artikli 67 lõiget 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 piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EÜ) nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1)) (edaspidi „määrus nr 562/2006“), artikleid 20 ja 21.
- 2 Taotlused on esitatud kohtuvaidlustes, mille pooled on kohtuasjas C-412/17 Touring Tours und Travel GmbH ja kohtuasjas C-474/17 Sociedad de Transportes SA, mõlemad on bussiettevõtjad, kelle asukoht on vastavalt Saksamaal ja Hispaanias (edaspidi koos „bussiettevõtjad“), ning Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik), keda esindab Bundespolizeipräsidium (Saksamaa Liitvabariigi politseiamet); kohtuvaidlused puudutavad politsei ameti selliste otsuste õiguspärasust, millega bussiettevõtjatel keelati sunniraha hoiatusel vedada Saksamaa Liitvabariigi territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kellel ei ole nõutavat passi ega elamisluba.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendavale maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestavale protokollile kirjutas Euroopa Ühendus kooskõlas nõukogu 8. detsembri 2000. aasta otsusega 2001/87/EÜ (EÜT 2001, L 30, lk 44, edaspidi „lisaprotokoll“) alla 12. detsembril 2000. See protokoll kiideti heaks nõukogu 24. juuli 2006. aasta otsusega 2006/616/EÜ (ELT 2006, L 262, lk 24) osas, milles lisaprotokolli sätted kuuluvad EÜ asutamislepingu artiklite 179 ja 181a reguleerimisalasse, ja nõukogu 24. juuli 2006. aasta otsusega 2006/617/EÜ (ELT 2006, L 262, lk 34) osas, milles lisaprotokolli sätted kuuluvad EÜ asutamislepingu kolmanda osa IV jaotisesse.

- 4 Lisaprotokolli artikli 3 kohaselt:

„Protokollis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) *üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslik toimetamine* tähendab isikule sellise osalisriigi piiri ebaseaduslikku piiri ületamise võimaldamist, mille kodanik ega alaline elanik isik ei ole, temalt otse või kaudselt saadava raha või muu hüvitise eest;
- b) *ebaseaduslik piiriületus* tähendab riigi piiride ületamist sellele kohaldatavaid seaduslikke nõudeid järgimata;

[...]“.

- 5 Selle protokolli artikli 6 lõike 1 punktis a on sätestatud:

„Protokolliosaline võtab seadusandlikke ja muid meetmeid, et määratleda kuriteona järgmises loetelus nimetatud tegu, kui see on tahtlikult toime pandud otsese või kaudse rahalise või muu ainelise kasu saamiseks:

- a) välismaalase ebaseaduslik toimetamine üle riigipiiri“.

6 Protokoll artikli 11 „Piirikontrolli tõhustamise meetmed“ kohaselt:

„[...]

2. Protokolliosaline võtab seadusandlikke või muid meetmeid, et võimaluste piires tõkestada kaubaveokite kasutamist artikli 6 lõike 1 punktis (a) nimetatud kuritegude toimepanemiseks.

3. Kui see on vajalik ega ole vastuolus rahvusvaheliste konventsioonidega, paneb protokolliosaline oma kaubavedajale ja muule veoettevõtjale või muule veovahendi omanikule või kasutajale kohustuse teha kindlaks, kas kõigil reisijatel on vastuvõtvasse riiki sisenemiseks vajalikud reisidokumendid.

4. Protokolliosaline võtab kooskõlas oma seadustega meetmeid, et näha ette karistused lõikes 3 nimetatud kohustuse rikkumise eest.

[...]“.

Liidu õigus

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

7 19. juunil 1990 Schengenis allkirjastatud ja 26. märtsil 1995 jõustunud 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 (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9) (edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“), artiklis 26 on sätestatud:

„1. Vastavalt kohustustele, mis tulenevad ühinemisest 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooniga, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga, kohustuvad konventsiooniosalised inkorporeerima oma siseriiklikku õigusse järgmised sätted:

a) kui välismaalasel on keelatud siseneda ühe konventsiooniosalise territooriumile, siis veoettevõtja, kes on toonud välismaalase õhu, mere või maismaa kaudu välispiirile, on kohustatud ta viivitamata tagasi viima. [...]

b) veoettevõtja on kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et õhu või mere kaudu veetaval välismaalasel on konventsiooniosalise territooriumile sisenemiseks nõutavad reisidokumendid.

2. Vastavalt kohustustele, mis tulenevad 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonist, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga, ja kooskõlas oma riigiõiguslike sätetega kohustuvad konventsiooniosalised kehtestama sanktsioone veoettevõtjate suhtes, kes veavad kolmandast riigist õhu või mere kaudu nende territooriumile välismaalasi, kellel puuduvad nõutavad reisidokumendid.

3. Lõike 1 punkti b ja lõiget 2 kohaldatakse samuti veoettevõtjate suhtes, kes veavad rühmi bussiga rahvusvahelistel liinidel, välja arvatud piiriliiklus.“

- 8 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 27, mis on tunnistatud kehtetuks nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiivi 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (EÜT 2002, L 328, lk 17; ELT eriväljaanne 19/06, lk 64), artikliga 5 oli sõnastatud järgmiselt:

„1. Konventsiooniosalised kohustuvad kehtestama asjakohaseid sanktsioone iga isiku suhtes, kes majandusliku kasu nimel aitab või püüab aidata välismaalasel siseneda ühe konventsiooniosalise territooriumile või elada seal, rikkudes selle konventsiooniosalise õigusakte välismaalaste sisenemise ja elamise kohta.

2. Kui konventsiooniosaline saab teada lõikes 1 osutatud faktidest, mis kujutavad endast teise konventsiooniosalise õigusaktide rikkumist, siis teatab ta viimasena nimetatule sellest.

3. Iga konventsiooniosaline, kes oma õigusaktide rikkumise tõttu taotleb, et teine konventsiooniosaline menetleks lõikes 1 osutatud rikkumisi, peab ametliku teate või pädeva asutuse tõendiga täpsustama neid õigusaktide sätteid, mida on rikutud“.

Direktiiv 2001/51/EÜ

- 9 Nõukogu 28. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid (EÜT 2001, L 187, lk 45; ELT eriväljaanne 19/04, lk 160), põhjendustes 2 ja 4 on märgitud:

„(2) See meede on üks üldsätetest, mille ülesanne on vähendada migratsiooni ning võidelda ebaseadusliku sisserände vastu.

[...]

(4) Käesolev direktiiv ei tohiks mõjutada liikmesriikide vabadust säilitada või kehtestada käesolevas direktiivis nimetatud või nimetamata veoettevõtjate suhtes täiendavaid meetmeid või karistusi.“

Direktiiv 2002/90

- 10 Direktiivi 2002/90 põhjendustes 1–4 on märgitud:

„(1) Üks Euroopa Liidu eesmärke on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järkjärguline loomine, mis tähendab muu hulgas võitlemist ebaseadusliku sisserände vastu.

(2) Sellest tulenevalt tuleks võtta meetmeid ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamise vastu nii seoses ebaseadusliku piiriületamisega kitsas tähenduses kui ka juhul, kui selle eesmärk on inimeste ekspluateerimisega tegelevate võrkude alalhoidmine.

(3) Selleks on oluline olemasolevaid õigusnorme ühtlustada ühelt poolt eelkõige seoses käesoleva direktiivi reguleerimisalasse kuuluva õigusrikkumise täpse määratlemisega ja erandjuhtumitega, teiselt poolt seoses karistamise miinimumeeskirjadega, juriidiliste isikute vastutusega ja jurisdiktsiooniga, mida reguleerib nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsus 2002/946/JSK, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist [(EÜT 2002, L 328, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 61)].

(4) Käesoleva direktiivi eesmärk on esitada ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamise määratlus ning seega tõhustada raamotsuse [2002/946] rakendamist, et nimetatud õigusrikkumisi ära hoida.“

11 Direktiivi 2002/90 artikli 1 „Üldine õigusrikkumine“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Iga liikmesriik näeb ette asjakohased karistused:

- a) iga isiku suhtes, kes tahtlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, siseneda liikmesriigi territooriumile või läbida see neid asjaomase liikmesriigi seadusi rikkudes, mis käsitlevad välismaalaste piiriületamist või läbisõitu;
- b) iga isiku suhtes, kes majandusliku kasu nimel tahtlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, elada liikmesriigi territooriumil neid asjaomase liikmesriigi seadusi rikkudes, mis käsitlevad välismaalaste elamist.“

12 Direktiivi artiklis 2 „Kihutamine, osalemine ja katse“ on sätestatud:

„Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed, et tagada artiklis 1 osutatud karistuste kohaldamine ka isikute suhtes, kes:

- a) on kihutajad õigusrikkumisele,
 - b) osalevad õigusrikkumises [...], millele on viidatud artikli 1 lõike 1 punktides a või b [...]
- [...]“.

13 Selle direktiivi artikli 3 „Karistused“ kohaselt võtab iga liikmesriik vajalikud meetmed, et tagada sama direktiivi artiklites 1 ja 2 osutatud õigusrikkumiste suhtes tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste rakendamine.

Raamotsus 2002/946

14 Raamotsuse 2002/946 artiklis 1 on ette nähtud:

„1. Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et direktiivi [2002/90] artiklites 1 ja 2 määratletud õigusrikkumise eest karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristustega, mis võivad hõlmata väljaandmist.

2. Vajaduse korral täiendatakse lõikes 1 nimetatud kriminaalkaristusi järgmiste meetmetega:

- õigusrikkumise toimepanemisel kasutatud transpordivahendi konfiskeerimine,
 - keeld otseselt või vahendaja kaudu tegelda ametialal, millega seoses õigusrikkumine toime pandi,
- [...]“.

15 Selle raamotsuse artiklis 2 „Juriidiliste isikute vastutus“ on sätestatud:

„1. Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilisi isikuid saab võtta vastutusele artikli 1 lõikes 1 osutatud õigusrikkumiste eest, mille on nende kasuks toime pannud iseseisvalt või juriidilise isiku organi liikmena tegutsenud isik, kes on juriidilise isiku juures juhtival kohal, [...]

2. Lisaks lõikes 1 sätestatud juhtudele võtab iga liikmesriik vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilisi isikuid saab võtta vastutusele, kui lõikes 1 nimetatud isiku puuduliku järelevalve või kontrolli tagajärjel on osutunud võimalikuks, et juriidilise isiku alluvuses olev isik on pannud toime juriidilise isiku kasuks artikli 1 lõikes 1 osutatud õigusrikkumise.

3. Juriidilise isiku vastutus vastavalt lõigetele 1 ja 2 ei välista kriminaalmenetlust füüsiliste isikute suhtes, kes on osalenud lõikes 1 osutatud õigusrikkumise toimepanemises täideviija, kihutaja või kaasaaitajana.“

16 Raamotsuse artikli 3 „Juriidilistele isikutele kohaldatavad karistused“ kohaselt:

„1. Iga liikmesriik võtab vajalikke meetmeid tagamaks, et artikli 2 lõike 1 kohaselt vastutusele võetud juriidilise isiku suhtes saab kohaldada tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi, mille hulka kuuluvad kriminaalõiguslikud ja muud trahvid ning võivad kuuluda muud karistused [...]

2. Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et vastavalt artikli 2 lõikele 2 vastutusele võetud juriidilist isikut karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste või meetmetega.“

Määrus nr 562/2006

17 Põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kohaldatav määrus nr 562/2006 tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrusega (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1).

18 Määruse nr 562/2006 artikli 2 punktide 9–11 ja 14 kohaselt:

„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;

[...]

14) *vedaja* – füüsiline või juriidiline isik, kelle ametiks on reisijate vedamine“.

19 Määruse artikli 5 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“ lõikes 1 oli ette nähtud:

„Kuni 90-päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, mis tähendab igale viibimispäevale eelneva 180-päevase ajavahemiku arvestamist, kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

a) neil on kehtiv reisidokument, mis annab kasutajale õiguse piiri ületada ning vastab järgmistele kriteeriumidele:

i) see kehtib vähemalt kolm kuud pärast liikmesriikide territooriumilt lahkumise kavandatavat kuupäeva. Põhjendatud erakorralisel juhul võib sellest nõudest siiski loobuda;

ii) see on väljastatud viimase kümne aasta jooksul;

b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav [...], välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba või kehtiv pikaajaline viisa;

[...]“.

20 Määruse nr 562/2006 artiklis 20 „Sisepiiride ületamine“ oli sätestatud:

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

21 Määruse artikkel 21 „Territooriumil toimuvad kontrollid“ oli sõnastatud järgmiselt:

„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;
- b) iga liikmesriigi õiguse kohaselt julgeolekukontrollide teostamist pädevate asutuste, sadama- või lennujaamaametnike või vedajate poolt sadamates ja lennujaamades, kui selliseid kontrole teostatakse ka liikmesriigi piires reisivate isikute suhtes;
- c) liikmesriigi võimalust sätestada õigusakte, mis kohustavad omama või kaasas kandma dokumente;
- d) liikmesriigi võimalust sätestada õigusaktiga kolmandate riikide kodanike jaoks [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] artikli 22 sätete järgne kohustus teatada oma viibimisest tema territooriumil.“

Saksa õigus

22 Liitvabariigi territooriumil elamise, seal töötamise ja välismaalaste lõimimise 30. juuli 2004. aasta seaduse (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (BGBl. 2004 I, lk 1950) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „AufenthG“) § 13 „Piiriületus“ lõike 1 järgi peab välismaalasel riiki sisenemisel ja riigist väljumisel olema tunnustatud ja kehtiv pass või seda asendav dokument ning ta peab laskma ennast piiriületusel politsei poolt kontrollida.

23 AufenthG §-s 63 „Veoettevõtjate kohustused“ on sätestatud:

„1. Veoettevõtja võib välismaalasi Saksamaa Liitvabariigi territooriumile vedada ainult siis, kui neil on nõutav pass ja elamisluba.

2. Saksamaa Liitvabariigi siseministeerium või selle poolt määratud asutus võib kooskõlastatult Saksamaa Liitvabariigi transpordi- ja digiinfrastruktuuride ministeeriumiga keelata veoettevõtjal vedada välismaalasi Saksamaa Liitvabariigi territooriumile lõiget 1 rikkudes, ning hoiatada niisugust ettevõtjat, et rikkumise korral määratakse sunniraha. [...]

3. Veoettevõtjale määratava sunniraha summa on minimaalselt 1000 eurot ja maksimaalselt 5000 eurot välismaalase kohta, keda see ettevõtja veab, rikkudes vastavalt lõikele 2 tehtud otsust. [...]

4. Liitvabariigi siseministeerium või selle poolt määratud asutus võib vedajatega kokku leppida reeglites, mille eesmärk on viia ellu lõikes 1 nimetatud kohustus.“

24 Välismaalaste riigis viibimise seadust käsitleva 26. oktoobri 2009. aasta üldise haldusnormistiku (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz) (*GMBL*. 2009, lk 878) punktid 63.1 ja 63.2 on sõnastatud järgmiselt:

„63.1 Kontrolli ja turvalisusega seotud kohustused

63.1.1 [AufenthG § 63] keelab veoettevõtjatel vedada Saksamaa Liitvabariigi territooriumile välismaalasi, kellel puuduvad nõutavad reisidokumendid. See keeld puudutab nii lennu-, mere- kui ka maanteevedu ja sellest on välja arvatud üksnes piiriülene raudteevedu. [...] Seaduses ette nähtud keelust vedada välismaalasi Saksamaa Liitvabariigi territooriumile siis, kui neil puudub vastavalt nende kodakondsusele nõutav pass või elamisluba, tuleneb samas veoettevõtjatele kohustus kontrollida piisavalt passi ja viisat. Kontrollikohustuse eesmärk on tagada, et välismaalane täidab piiri ületamiseks § 13 lõikes 1 ette nähtud tingimused. [...]

[...]

63.1.3.1 § 63 lõikes 1 ette nähtud kontrollikohustus paneb veoettevõtjale kohustuse kontrollida [...], kas välismaalasel on vajalikud dokumendid.

63.2 Vedamise keelamine ja sunniraha

63.2.0 Nii vedamise keelu kui ka sunniraha hoiatuse, määramise ja täitmise eesmärk on see, et veoettevõtja kontrolliks igal üksikjuhtumil passi- ja viisakohustuse täitmist.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

25 Asjaomased bussiettevõtjad pakuvad bussireise ja teenindavad eelkõige regulaarline Saksamaale üle Saksamaa ja Madalmaade ning Saksamaa ja Belgia piiri.

26 Leides, et need ettevõtjad olid vedanud AufenthG § 63 lõiget 1 rikkudes Saksamaale suure hulga kolmandate riikide kodanikke, kellel puudusid nõutavad reisidokumendid, tegi politseiamet kõigepealt nende suhtes vastavalt 2013. aasta novembris ja 2014. aasta märtsis „ettekirjutuse“, milles ta loetles lubamatud veojuhtumid ning teatas, et kui rikkumine jätkub, tehakse AufenthG § 63 lõike 2 alusel veoteenuse osutamist keelav otsus.

27 Seejärel – tuvastanud, et bussiettevõtjad jätkasid õigusvastast tegevust – tegi politseiamet vastavalt 26. septembril 2014 ja 18. novembril 2014 keelavad otsused, milles hoiatati lisaks, et iga uue rikkumise korral rakendatakse sunniraha 1000 eurot.

28 Nende otsuste järgi pidid bussiettevõtjad AufenthG § 63 lõike 1 kohaselt tegema kõik nende võimuses oleva, et takistada Saksamaa territooriumile sisenemast välismaalastel, kellel puuduvad nõutud reisidokumendid. Selleks pidid bussiettevõtjad reisijate bussi sisenemisel koos sõidupiletiga kontrollima ka nende dokumente ning keelama nõutavate reisidokumentideta kolmandate riikide kodanikel bussi siseneda.

- 29 Verwaltungsgericht (halduskohus, Saksamaa), kellele bussiettevõtjad esitasid nende otsuste peale kaebuse, tühistas need otsused ja leidis sisuliselt, et arvestades liidu õiguse esimust, tuleb AufenthG § 63 lõige 2 jätta kohaldamata, sest selle kohaldamine ettevõtjate suhtes, kes veavad kolmandate riikide kodanikke Saksamaale üle Schengeni ala sisepiiri, on vastuolus ELTL artikli 67 lõikega 2 ning määruse nr 562/2006 artiklitega 20 ja 21. Kontroll, mida neid ettevõtjaid kohustati tegema, tuleb nimelt kvalifitseerida meetmeks, millel on „samaväärne toime kontrollidega piiril“ määruse nr 562/2006 artikli 21 tähenduses, võttes eelkõige arvesse asjaolu, et see kontroll on süstemaatiline ja et seda tuleb teostada veel enne piiri ületamist.
- 30 Saksamaa Liitvabariik esitas selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kassatsioonkaebuse, milles ta väitis muu hulgas, et liidu õigus ning eelkõige direktiiv 2002/90 ja raamotsus 2002/946 – mis on võrreldes määruse nr 562/2006 sätetega erisätted – kohustavad ette nägema sanktsioonid niisuguste veokeeldude rikkumise eest, nagu on nähtud ette AufenthG §-s 63.
- 31 Igal juhul ei saa Saksamaa Liitvabariigi sõnul reisidokumentide kontrolli, mida on selles riigisiseses õigusnormis nõutud, kvalifitseerida meetmeks, millel on „samaväärne toime kontrollidega piiril“ määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a tähenduses. Nimelt ei ole taotletav eesmärk mitte kontrollida piiri ületamist, vaid tagada riigi territooriumile sisenemist reguleerivate õigusnormide järgimine. Et seda kontrolli ei vii läbi mitte riigiteenistujad, vaid eraõiguslikud töötajad, ei ole see ka nii põhjalik kui piiril teostatav kontroll. Näiteks ei saa need töötajad juhul, kui isik keeldub sellisest kontrollist, kasutada sunni- või tagaotsimismeetmeid.
- 32 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) menetlused peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on kohtuasjades C-412/17 ja C-474/17 sõnastatud identselt:

„1. Kas ELTL artikli 67 lõikega 2 ning määruse [nr 562/2006] artiklitega [20 ja 21] on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis lõppkokkuvõttes kohustavad bussiettevõtjaid liiniveol üle Schengeni ala sisepiiri kontrollima reisijate piiriületusdokumente enne sisepiiri ületamist, et takistada ilma passi ja elamisloata välismaalaste vedu Saksamaa Liitvabariigi territooriumile?

Eelkõige:

- Kas üldine seadusest tulenev kohustus või konkreetsetele veoettevõtjatele asjaomase asutuse kehtestatud kohustus mitte vedada ilma nõutava passi ja elamisloata välismaalasi maateed pidi Saksamaa Liitvabariigi territooriumile, mida saab täita ainult nii, et veoettevõtja kontrollib kõigi reisijate piiriületusdokumente enne sisepiiri ületamist, kujutab endast isikukontrolli sisepiiridel [määruse nr 562/2006] artikli [20] tähenduses või on sellega samaväärne?
- Kas punktis 1 nimetatud kohustuste kehtestamise üle tuleb otsustada määruse [nr 562/2006] artikli [21] punkti a alusel, olgugi et vedajad ei täida „politseikohustusi“ selle sätte tähenduses ja hoolimata sellest, et riik paneb neile kontrollide teostamise kohustuse, ei ole nad ka vormiliselt pädevad teostama avalikku võimu?
- Kas juhul, kui vastus esimese küsimuse punktile b on jaatav, kujutab kontrollide teostamine, mida veoettevõtjatel nõutakse, endast [määruse nr 562/2006] artikli [21] punkti a teist lauset arvestades lubamatut meedet, millel on samaväärne toime nagu kontrollidel piiril?
- Kas punktis 1 nimetatud kohustuste kehtestamise üle tuleb osas, milles need puudutavad liinivedu korraldavaid bussiettevõtjaid, otsustada määruse [nr 562/2006] artikli [21] punkti b alusel, mille kohaselt ei mõjuta piirikontrolli puudumine sisepiiridel julgeolekukontrollide teostamist vedajate poolt sadamates ja lennujaamades? Kas sellest järeldub, et kontrollid esimese küsimuse tähenduses on lubamatud ka väljaspool sadamaid ja lennujaamu, kui need ei kujuta endast julgeolekukontrolle ja neid ei teostata ka isikute suhtes, kes reisivad liikmesriigi piires?

2. Kas määruse [nr 562/2006] artiklitega [20] ja [21] on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib [punktis 1 nimetatud kontrolli]kohustuse täitmise tagamiseks teha bussiettevõtjale ettekirjutuse, millega tal sunniraha hoiatusel keelatakse asjaomane tegevus, kui ärajäetud kontrollide tõttu on toimunud ka ilma passi ja elamisloata välismaalaste vedu Saksamaa Liitvabariigi territooriumile?“

33 Euroopa Kohtu 24. aprilli 2018. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-412/17 ja C-474/17 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimuste analüüs

34 Mõlemas kohtuasjas esitatud kahe küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikli 67 lõiget 2 ning määruse nr 562/2006 artikleid 20 ja 21 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kohustavad kõiki bussiettevõtjaid, kes pakuvad liinivedu üle Schengeni ala sisepiiri selle liikmesriigi territooriumile, kontrollima reisijate passe ja elamislubasid enne sisepiiri ületamist, et takistada selliste kolmandate riikide kodanike vedu liikmesriigi territooriumile, kellel puuduvad reisidokumendid, ja mis võimaldavad selle kontrollikohustuse täitmise tagamiseks politseiasutustel teha sellist vedu keelava otsuse, millele on lisatud sunniraha rakendamise hoiatus, nende veoettevõtjate suhtes, kelle puhul on tuvastatud, et nad on vedanud liikmesriigi territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kellel puuduvad nimetatud reisidokumendid.

35 Mis puudutab kõigepealt eelotsuse küsimuste ulatust, siis tuleb märkida, et need piirduvad AufenthG § 63 kontrolliga ELTL artikli 67 lõike 2 ning määruse nr 562/2006 artiklite 20 ja 21 alusel.

36 Tuleb märkida, et Saksamaa Liitvabariik on põhikohtuasja poolena väitnud nii oma kirjalikes seisukohtades kui ka Euroopa Kohtu istungil, et sunniraha hoiatusel veoettevõtjatele AufenthG § 63 järgi ette nähtud kontrollikohustus ei ole liidu õigusega vastuolus. Nimelt kohustavad teatavad direktiivi 2002/90, raamotsuse 2002/946, lisaprotokoll ja direktiivi 2001/51 sätted liikmesriike nägema ette isikute vedajatele sellised kontrollikohustused, nagu need on ette nähtud AufenthG §-s 63, samuti ka sobivad sanktsioonid nende veoettevõtjate suhtes, kes aitavad tahtlikult kolmandate riikide kodanikel siseneda liikmesriigi territooriumile või läbida seda või viibida ebaseaduslikult sellel territooriumil.

37 Eelotsusetaotlustest nähtub siiski, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on juba vastanud nendele argumentidele, mille tema menetluses esitas Saksamaa Liitvabariik kassatsioonkaebuse põhjenduseks, ja sõnaselgelt märkinud, et puudub vajadus selgitada direktiivi 2002/90, raamotsuse 2002/946 ja direktiivi 2001/51 võimalikku mõju vastusele, mis tuleb anda esitatud küsimustele, täpsustades ka põhjusi, miks ta on sellisel seisukohal.

38 Seega tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole eelotsuse küsimustes viidanud ühelegi nendest kolmest liidu õigusaktist ega ka lisaprotokollile.

39 Selle kohta tuleb märkida, et põhikohtuasja lahendamiseks vajalike liidu õiguse tõlgendamise eelotsuse küsimuste kindlaksmääramine ja sõnastamine on üksnes liikmesriigi kohtu pädevuses (18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 31).

40 Seega, kuigi eelotsusetaotlust esitavaal kohtul on vabadus kutsuda tema menetluses oleva vaidluse pooli üles pakkuma välja sõnastusi, mida võiks kasutada eelotsuse küsimuste esitamiseks, on siiski üksnes tema ise see, kes peab tegema lõpliku otsuse nii nende küsimuste vormi kui ka sisu osas (21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, punkt 65).

- 41 Euroopa Kohtu praktikast nähtub ka, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluses sõnaselgelt märkinud, et ta ei pea vajalikuks mingit küsimust esitada või on ta vaikimisi keeldunud esitamast Euroopa Kohtule mõnda poole tõstatatud küsimust, ei või Euroopa Kohus sellele küsimusele vastata ega võtta seda eelotsusetaotluse raames arvesse (vt selle kohta 5. oktoobri 1988. aasta kohtuotsus *Alsatel*, 247/86, EU:C:1988:469, punkt 8; 2. juuni 1994. aasta kohtuotsus *AC-ATEL Electronics Vertriebs*, C-30/93, EU:C:1994:224, punkt 19, ja 26. septembri 2000. aasta kohtuotsus *Engelbrecht*, C-262/97, EU:C:2000:492, punktid 21 ja 22).
- 42 Seetõttu ei saa Euroopa Kohus käesoleval juhul laiendada esitatud küsimuste eset, uurides neid mitte üksnes määruse nr 562/2006 artiklite 20 ja 21 alusel, vaid ka direktiivi 2002/90, raamotsuse 2002/946 ja direktiivi 2001/51 alusel.
- 43 Ühtlasi võib ka selgitada, et isegi kui liikmesriik peab teatavatel tingimustel põhimõtteliselt mõne nendest kolmest õigusaktist või lisaprotokollist tuleneva sätte järgi kohustama sanktsioonide, milleks on eelkõige kriminaalõiguslikud sanktsioonid, hoiatusel ettevõtjaid, kes veavad bussiga kolmandate riikide kodanikke selle liikmesriigi territooriumile, kontrollima nende kohustuslike reisidokumente, tuleb seda kohustust rakendada Schengeni piirieskirjade raames määrusest nr 562/2006 tuleneva redaktsiooni alusel.
- 44 Mis puudutab esitatud küsimuste sisu ja järelikult sellise riigisisese õigusnormi nagu *AufenthG* § 63 kooskõla määruse nr 562/2006 sätetega, siis tuleb tõdeda, et seda ei tule kontrollida määruse nr 562/2006 artikli 20 alusel.
- 45 Nimelt nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et kuivõrd põhikohtuasjas vaidlusaluseid kontrolle ei viida läbi „piiril“ või „piiri ületamise hetkel“, vaid põhimõtteliselt liikmesriigi territooriumil, käesoleval juhul sel ajal, mil reisijad sisenevad piiriülese reisi alguses bussi, ei ole nende kontrollide puhul tegemist määruse nr 562/2006 artiklis 20 keelatud kontrollidega piiril, vaid liikmesriigi territooriumil toimuvate kontrollidega, mis on ette nähtud nimetatud määruse artiklis 21 (vt analoogia alusel 22. juuni 2010. aasta kohtuotsus *Melki ja Abdeli*, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 68, ning 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 56).
- 46 Seega tuleb uurida, kas liikmesriigi territooriumil toimuvad kontrollid, mida kavandatakse ja teostatakse *AufenthG* § 63 alusel, on määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a järgi keelatud. Nii oleks see juhul, kui nendel kontrollidel oleks tegelikkuses samaväärne toime kontrollidega piiril nimetatud sätte tähenduses (vt analoogia alusel 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 57).
- 47 Siiski kerkib enne sellist kontrolli küsimus määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a kohaldatavusest sellistele kontrollidele nagu põhikohtuasjas, kuivõrd neid kontrolle ei pea teostama politsei või sellele sarnanev ametivõim, vaid eraõiguslike veoettevõtjate töötajad, kes ei teosta avalikku võimu, samas kui artikli 21 punktis a viidatakse „siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmisele liikmesriikide pädevate asutuste poolt“ ja „politseimeetmetele“.
- 48 Selle kohta tuleb nentida, et käesolevas asjas bussiettevõtjatele pandud reisidokumentide kontrollimise kohustus tuleneb samal ajal üldise seadusest tuleneva kohustusena *AufenthG* § 63 lõikest 1 ja sunniraha hoiatusel kehtestatud eraldi õigusliku kohustusena otsusest, mille on nende suhtes teinud liitvabariigi politseiamet *AufenthG* § 63 lõike 2 alusel.
- 49 Seega on asjaomase liikmesriigi pädevad ametiasutused need, kes kohustavad riigisisese õiguse järgi veoettevõtjaid, vajaduse korral ka sunniraha hoiatusel, teostama reisidokumentide kontrolli, mida tavaliselt teeb politsei või sellele sarnanev ametivõim. Järelikult, isegi kui need ettevõtjad ei teosta avalikku võimu, teostavad nad kontrolli sellise võimu volitustega ametiasutuste ülesandel ja kontrolli all.

- 50 Järelikult kuuluvad sellised kontrollid, isegi kui neid teostavad veoettevõtjad, määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a kohaldamisalasse. Kui see nii ei oleks, saaks sellest sättest kergesti mööda minna ja kahjustatud oleks selle soovitatav toime.
- 51 Mis puudutab artikli 21 punkti a, siis selle kohta tuleb esiteks märkida, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et seda sätet ei saa tõlgendada nii, et see sisaldab tingimust, mis nõuab, et piirialal toimuva politseikontrolli läbiviimine ja eesmärgid oleksid samasugused nagu kogu liikmesriigi territooriumil läbiviidava kontrolli puhul. Sellist tõlgendust kinnitab esiteks see, et liidu seadusandja ei järginud Euroopa Komisjoni ettepanekut selle tingimuse kehtestamiseks, ja teiseks see, et selline tingimus on omakorda sõnaselgelt sätestatud määruse artikli 21 punktis b, mis puudutab julgeolekukontrollide teostamist sadamates ja lennujaamades, mis on lubatud ainult siis, kui selliseid kontrollide teostatakse ka liikmesriigi piires reisivate isikute suhtes (vt selle kohta 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 73).
- 52 Eeltoodust nähtub vastuseks eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse punktile d samuti, et kuigi määruse nr 562/2006 artikli 21 punktis b on sõnaselgelt silmas peetud „vedajaid“, ei saa sellest sättest aru saada vastupidi, ja nimelt nii, et sellised kontrollid, mida teostatakse AufenthG § 63 alusel, on keelatud ainuüksi seetõttu, et need ei vasta selles sättes toodud tingimustele, ning seega ei ole tegemist julgeolekukontrolliga sadamates ja lennujaamades ega kontrolliga, mida teostatakse ka liikmesriigi piires reisivate isikute suhtes.
- 53 Nimelt, nagu nähtub eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 51 viidatud Euroopa Kohtu praktikast, on määruse nr 562/2006 artikli 21 punktil a ja sama määruse artikli 21 punktil b eraldi kohaldamisala ja kohaldamistingimused.
- 54 Teiseks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teises lauses loetletud tunnused kujutavad endast ka viidet sellele, et esineb samaväärne toime kontrollidega piiril. Nendest tunnustest mõne esinemisel on asjaomased kontrollid lubatud üksnes juhul, kui neid ettenägevates riigisisestes õigusnormides on nende teostamise suhtes ette nähtud täpsustused ja piirangud, nad ise on piisavalt täpsed ja detailsed nii nende kontrollide intensiivsuse, sageduse kui ka selektiivsuse osas. Seega, mida rohkem on selles sättes tunnuseid, millele need riigisisised õigusnormid vastavad, seda nii tulenevalt piirialal teostatavate kontrollide eesmärgist, nende kontrollide territoriaalsest kohaldamisalast ja asjaolust, et nimetatud kontrollide ja mujal asjaomase liikmesriigi territooriumil teostatavate kontrollide alus on erinev, seda rangemad peavad täpsustused ja piirangud olema ja seda rangemalt tuleb neid järgida (vt selle kohta 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punktid 38–41).
- 55 Mis puudutab käesoleval juhul AufenthG § 63 lõike 2 analüüsi esiteks määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teise lause alapunktis i sisalduva tunnuse alusel, mille kohaselt ei või politseikohustuste täitmist käsitleda „samaväärsena kontrollide teostamisega piiril“ eelkõige siis, kui selles riigisiseses õigusnormis ette nähtud kontrolli „eesmärk ei ole piirikontroll“, siis Euroopa Kohus on juba otsustanud, et selle määruse artikli 2 punktides 9–11 nähtub, et selle eesmärgiga soovitakse ühelt poolt tagada, et isikutel võib lubada liikmesriigi territooriumile siseneda või sealt lahkuda, ning teiselt poolt takistada isikutel kontrolli vältimist piiril. See puudutab korrapäraselt teostatavaid kontrollide (19. juuli 2012. aasta kohtuotsus Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 61).
- 56 Välismaalaste riigis viibimise seadust käsitleva üldise haldusnormistiku sätetest nähtub aga, et AufenthG § 63 lõikest 1 tulenev reisidokumentide kontrollimise kohustuse eesmärk on tagada, et asjaomased kolmandate riikide kodanikud „täidavad piiri ületamiseks [AufenthG] § 13 lõikes 1 ette nähtud tingimused“.
- 57 Paragrahvi 13 „Piiriületus“ lõike 1 järgi peab välismaalasel, kes on kolmanda riigi kodanik, riiki sisenemisel ja riigist väljumisel olema tunnustatud ja kehtiv pass või seda asendav dokument ning ta peab laskma ennast piiriületusel politsei poolt kontrollida.

- 58 Seega tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas vaidlusaluste kontrollide eesmärk on „piirikontroll“ määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teise lause alapunkti i tähenduses, sest nendega kontrollitakse, kas Schengeni ruumi kuuluvasse liikmesriiki sisenemise tingimused, mis on toodud määruse nr 562/2006 artikli 5 lõike 1 punktides a ja b, on täidetud nõutavate reisidokumentide osas; see säte on üle võetud AufenthG § 13 lõikesse 1.
- 59 Nagu seda märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 85, on AufenthG § 63 alusel teostatavate kontrollide ainus eesmärk seega tagada, et bussis olevatel isikutel, kellel on kavatsus ületada sihtliikmesriigi piir, võib tõesti lubada selle riigi territooriumile siseneda. Seega takistavad need kontrollid reisijatel juhul, kui viimastel ei ole nõutavaid reisidokumente, selle riigi territooriumile jõudmast samamoodi nagu kontrollid, mille viib läbi politsei sisepiiride ületamisel.
- 60 Mis puudutab teiseks AufenthG § 63 lõike 2 analüüsi määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teise lause alapunktis ii toodud tunnuse alusel, siis võib lähtuda sellest, et AufenthG § 63 lõike 2 alusel tehtud otsustega piiriüleseid bussiliine teenindavatele veoettevõtjatele kohustuseks tehtud kontrollid põhinevad üldisel teabel ja politseiteenistuste kogemusel seoses võimaliku ohuga avalikule korrale, kuivõrd need otsused tehti pärast seda, kui asjaomastele ettevõtjatele tehti ettekirjutus põhjusel, et tuvastati ilma nõutavate reisidokumentideta välismaalaste sisenemine Saksamaa territooriumile, kasutades selleks teatavaid bussiliine, mida need ettevõtjad teenindavad.
- 61 Sellega ei ole aga tegemist kontrollide puhul, mis on ette nähtud AufenthG § 63 lõikes 1 ette nähtud kohustuse alusel, kuivõrd see kohustus on üldine ja selles peetakse silmas kõiki piiriületavaid bussiliine, sõltumata asjaomase isiku käitumisest ja avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest (vt analoogia alusel 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 55).
- 62 Mis puudutab kolmandaks määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teise lause alapunktides iii ja iv sisalduvat tunnust, siis on tõsi, et reisidokumentide kontroll, mida teostavad bussiettevõtjate töötajad AufenthG § 63 alusel, on oma olemuselt vähem põhjalik kui politsei kontroll ja seda ainuüksi juba seetõttu, et nendel töötajatel puudub ekspertiisi võimalus ja ka ressursid, näiteks juurdepääs andmebaasidele, ning avaliku võimu volitused, mis on politseil ja sellega sarnanevatel ametivõimudel. Need töötajad suudavad tuvastada üksnes passide ilmseid võltsinguid.
- 63 Siiski on oluline, nagu seda märkis ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjas vaidlusalustest riigisisestest õigusnormidest nähtub, et sellist reisidokumentide kontrolli tuleb teostada süstemaatiliselt kõikide isikute üle, kes kasutavad ükskõik millist piiriületavat bussiliini.
- 64 Nimelt ei sisalda AufenthG § 63 lõige 1 ei täpsustusi ega piiranguid sellel õiguslikul alusel tehtavate kontrollide intensiivsuse, sageduse ja selektiivsuse kohta (vt analoogia alusel 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A, C-9/16, EU:C:2017:483, punktid 57 ja 59).
- 65 Siinkohal tuleb samuti nentida, et põhikohtuasjas vaidlusaluseid kontrolle ei teostata pistelise kontrollina.
- 66 Mis puudutab neljandaks tegureid, mis võivad näidata, nagu meenutati käesoleva kohtuotsuse punktis 54, et esineb samaväärne toime kontrollidega piiril, eelkõige seoses nende kontrollide territoriaalse kohaldamisala ja asjaoluga, et nimetatud kontrollide ja mujal asjaomase liikmesriigi territooriumil teostatavate kontrollide alus on erinev, siis tuleb nentida, nagu seda leidis ka komisjon oma kirjalikes seisukohtades, ilma et talle oleks selles osas Euroopa Kohtu istungil vastu vaieldud, et AufenthG § 63 alusel tehtavaid kontrolle iseloomustab asjaolu, et nende läbiviimise tingib sisepiiri ületamine.

- 67 See põhikohtuasjas vaidlusaluste kontrollide oluline tunnus, mille tõi samuti välja kohtujurist oma ettepaneku punktis 85, eristab neid kontrollidest, mille üle vaieldi teistes kohtuasjades, milles Euroopa Kohus on tõlgendanud määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a, ja seda nimelt 22. juuni 2010. aasta kohtuotsuses Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363), 19. juuli 2012. aasta kohtuotsuses Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508) ja 21. juuni 2017. aasta kohtuotsuses A (C-9/16, EU:C:2017:483), kus vaieldi politseikontrolli üle piirialadel, mis jäid Schengeni ala sisepiirist maksimaalselt 20–30 kilomeetri kaugusele.
- 68 Kuid asjaolu, et käesoleval juhul on põhikohtuasjas vaidlusalused kontrollid eriti tihedalt seotud sisepiiri ületamisega ja viimane tingibki selliste kontrollide läbiviimise vajaduse, näitab eriti selgelt „samaväärset toimet kontrollidega piiril“ määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a tähenduses.
- 69 Seda enam, et AufenthG §-s 63 ette nähtud kontrollidel ja Saksamaa ülejäänud territooriumil teostatavatel kontrollidel on erinev õiguslik alus ja teine kontrolli liik võib hõlmata riigisiseseid liine, mis võivad läbida samasuguse vahemaa nagu piiriületavad liinid, mille suhtes teostatakse esimest liiki kontrolli. Kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktis 54 viidatud kohtupraktikaga tuleb sellist asjaolu arvesse võtta koguhinnangu andmisel, tuvastamaks, kas kontrollimeetmel on „samaväärne toime kontrollidega piiril“ määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a tähenduses.
- 70 Nimelt, nagu seda märkis ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, kohaldatakse AufenthG § 63 üksnes nende bussiliinide suhtes, mis ületavad Schengeni ala sisepiiri, ja mitte nende suhtes, mis piirduvad vaid Saksamaa territooriumiga, kuid võivad läbida sama pika või isegi pikema vahemaa kui piiriületavad bussiliinid.
- 71 Sellistel tingimustel, võttes arvesse määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teises lauses toodud mitme tunnuse esinemist, nende mõjule antud hinnangut ning asjaolu, et põhikohtuasjas vaidlusalustes riigisisestest õigusnormides puuduvad piisavad täpsustused ja piirangud seoses AufenthG § 63 lõikes 1 ette nähtud kontrollide intensiivsuse, sageduse ja selektiivsusega, tuleb neid kontrole pidada meetmeks, millel on „samaväärne toime kontrollidega piiril“ ja mis on keelatud selle määruse artikli 21 punkti a esimese lause järgi.
- 72 Eeltoodust nähtub samuti, et määruse nr 562/2006 artikli 21 punktiga a on vastuolus AufenthG § 63 lõige 2, kuivõrd selle eesmärk on sanktsioneerida AufenthG § 63 lõikes 1 ette nähtud üldise kontrollikohustuse rikkumist otsuse tegemisega, mis keelab veo ja millele on lisatud sunniraha rakendamise hoiatus. Selline sanktsiooni ettenägev säte ei ole nimelt kooskõlas nimetatud artikli 21 punktiga a, kuivõrd see on kehtestatud, et tagada kontrollikohustusest kinnipidamist, see kohustus ei ole aga ise nimetatud sättega kooskõlas.
- 73 Kõike eeltoodut arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et ELTL artikli 67 lõiget 2 ning määruse nr 562/2006 artiklit 21 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kohustavad kõiki bussiettevõtjaid, kes pakuvad liinivedu üle Schengeni ala sisepiiri selle liikmesriigi territooriumile, kontrollima reisijate passe ja elamislubasid enne sisepiiri ületamist, et takistada selliste kolmandate riikide kodanike vedu liikmesriigi territooriumile, kellel puuduvad reisidokumendid, ja mis võimaldavad selle kontrollikohustuse täitmise tagamiseks politseiasutustel teha sellist vedu keelava otsuse, millele on lisatud sunniraha rakendamise hoiatus, nende veoettevõtjate suhtes, kelle puhul on tuvastatud, et nad on vedanud liikmesriigi territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kellel puuduvad nimetatud reisidokumendid.

Kohtukulud

- 74 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

ELTL artikli 67 lõiget 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 piirieskirjad) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013), artiklit 21 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kohustavad kõiki bussiettevõtjaid, kes pakuvad liinivedu üle Schengeni ala sisepiiri selle liikmesriigi territooriumile, kontrollima reisijate passe ja elamislubasid enne sisepiiri ületamist, et takistada selliste kolmandate riikide kodanike vedu liikmesriigi territooriumile, kellel puuduvad reisidokumendid, ja mis võimaldavad selle kontrollikohustuse täitmise tagamiseks politseiasutustel teha sellist vedu keelava otsuse, millele on lisatud sunniraha rakendamise hoiatus, nende veoettevõtjate suhtes, kelle puhul on tuvastatud, et nad on vedanud liikmesriigi territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kellel puuduvad nimetatud reisidokumendid.

Allkirjad