



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä heinäkuuta 2012*

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Asetus (EY) N:o 562/2006 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö) — 20 ja 21 artikla — Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta — Alueen sisällä tehtävät tarkastukset — Toimenpiteet, joilla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla — Kansallinen lainsäädäntö, jossa rajojen valvonnasta ja ulkomaalaisten tarkastamisesta vastaaville virkamiehille annetaan lupa suorittaa henkilöllisyyttä, kansalaisuutta ja oleskeluoikeutta koskevia tarkastuksia alueella, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle yhteisestä rajasta muiden Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kanssa — Tarkastukset, joiden tarkoituksena on torjua laitonta oleskelua — Lainsäädäntö, johon liittyy tiettyjä edellytyksiä ja takeita, jotka koskevat muun muassa tarkastusten toistuvuutta ja intensiivisyyttä

Asiassa C-278/12 PPU,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 4.6.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.6.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Atiqullah Adil

vastaan

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit U. Löhmus, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kansallisen tuomioistuimen 4.6.2012 esittämän pyynnön, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.6.2012 ja jossa pyydetään ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä kiireellisessä menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklan mukaisesti,

ottaen huomioon toisen jaoston 11.6.2012 tekemän päätöksen, jolla mainittu pyyntö hyväksyttiin,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.7.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- Atiqullah Adil, edustajanaan advocaat E. S. van Aken,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. Bulterman,
- Tšekin hallitus, asiamiehenään J. Vlácil,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Ranskan hallitus, asiamiehenään S. Menez,
- Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s. 1) 20 ja 21 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka asianosaisina ovat yhtäältä Atiqullah Adil – joka on ilmoittanut olevansa kolmannen maan kansalainen ja joka on otettu säilöön sillä perusteella, että hän on luvattomasti Alankomaissa, sen jälkeen, kun hänet otettiin kiinni (”staandehouding”) Alankomaissa Saksan vastaisella raja-alueella suoritetussa tarkastuksessa – ja toisaalta Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (maahanmuutto-, kotouttamis- ja turvapaikka-asioista vastaava ministeri) ja joka koskee edellä mainitun tarkastuksen lainmukaisuutta ja näin ollen sen säilöönottotoimenpiteen laillisuutta, jonka kohteena Adil on.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Schengenin säännöstöä koskeva pöytäkirja (N:o 19)

- 3 Osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 19), joka on liitetty Lissabonin sopimukseen (EUVL 2010, C 83, s. 290), johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

”Korkeat sopimuspuolet, jotka

toteavat, että tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyt sopimukset, jotka Euroopan unionin eräät jäsenvaltiot allekirjoittivat Schengenissä 14 päivänä kesäkuuta 1985 ja 19 päivänä kesäkuuta 1990, niihin liittyvät sopimukset sekä näiden sopimusten perusteella hyväksytyt säännöt on sisällytetty osaksi Euroopan unionin säännöstöä 2 päivänä lokakuuta 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella,

haluavat säilyttää Schengenin säännöstön siinä muodossa, johon se on kehittynyt Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen, ja kehittää tätä säännöstöä, jotta voitaisiin saavuttaa paremmin tavoite tarjota unionin kansalaisille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja,

--

ovat sopineet seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen.”

- 4 Pöytäkirjan 2 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Schengenin säännöstöä sovelletaan 1 artiklassa lueteltuihin jäsenvaltioihin, tämän kuitenkin rajoittamatta 16 päivänä huhtikuuta 2003 tehdyn liittymisasiakirjan 3 artiklan ja 25 päivänä huhtikuuta 2005 tehdyn liittymisasiakirjan 4 artiklan soveltamista. Neuvosto toimii Schengenin sopimuksilla perustetun toimeenpanevan komitean sijasta.”

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

- 5 Schengenin säännöstöön kuuluu erityisesti tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus tai yleissopimus).

- 6 Yleissopimuksen 2 artiklassa, joka koski sisärajojen ylittämistä, määrättiin seuraavaa:

”1. Sisärajat voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista.

--

3. Henkilötarkastusten poistaminen sisärajoilla ei rajoita 22 artiklan määräysten soveltamista eikä kunkin sopimuspuolen lainsäädännön mukaista poliisitoimivallan käyttöä koko alueellaan toimivaltaisten viranomaisten toimesta eikä velvollisuutta omistaa, pitää mukanaan ja esittää sen lainsäädännössä määrättyjä lupia ja asiakirjoja.

--”

- 7 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 2 artikla on kumottu 13.10.2006 alkaen asetuksen N:o 562/2006 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Asetus N:o 562/2006

- 8 Asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 1 ja 14 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(1) Toimenpiteiden toteuttaminen [EY:n] perustamissopimuksen 62 artiklan 1 kohdan nojalla sen varmistamiseksi, ettei sisärajat ylittäviin henkilöihin sovelleta valvontaa, on osa [EY:n] perustamissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajojen alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan.

--

(14) Tämä asetus ei vaikuta yleisten poliisivaltuuksien nojalla suoritettaviin tarkastuksiin -- eikä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, joka koskee matkustus- ja henkilöasiakirjojen hallussapitoa tai velvollisuutta ilmoittaa viranomaisille läsnäolostaan asianomaisen jäsenvaltion alueella.”

- 9 Asetuksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa säädetään siitä, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.”

10 Asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa ja 9–11 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

1) ’sisärajoilla’

a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;

--

9) ’rajavalvonnalla’ tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan;

10) ’rajatarkastuksilla’ rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä;

11) ’rajojen valvonnalla’ rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista.”

11 Asetuksen N:o 562/2006 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta

a) yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia;

b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.”

12 Asetuksen 20 artiklan otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, ja kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa:

”Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.”

13 Asetuksen 21 artiklan otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, ja kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa:

”Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta

a) jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen siten kuin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan, jos

i) poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta,

ii) poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta,

- iii) poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,
- iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;
- b) kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisten viranomaisten, satama- tai lentoasemavirkailijoiden tai liikenteenharjoittajien satamissa ja lentoasemilla suorittamiin henkilöiden turvatarkastuksiin edellyttäen, että samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä;
- c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;
- d) kolmansien maiden kansalaisten velvollisuuteen ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella – –.”

Alankomaiden oikeus

- 14 Vuoden 1993 poliisilain (Politiewet) 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Rajavartiolaitos [Koninklijke Marechaussee, jäljempänä KM] voi suorittaa seuraavia poliisitehtäviä, ellei muissa laeissa tai niiden nojalla muuta säädetä:

– –

- f. [vuoden 2000 ulkomaalaislaissa (Vreemdelingenwet 2000), jäljempänä ulkomaalaislaki] tai sen nojalla määrättyjen tehtävien suorittaminen
 - g. ihmiskaupan ja henkilö- tai matkustusasiakirjoihin liittyvien petosten torjuminen – –.”
- 15 Ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentissa säädetään, että rajojen valvonnasta vastaavilla virkamiehillä ja ulkomaalaisten tarkastamisesta vastaavilla virkamiehillä on toimivalta ottaa henkilöitä kiinni heidän henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja oleskeluoikeudellisen asemansa selvittämiseksi joko sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, jotka objektiivisin arviointiperustein tarkasteltuina antavat perustellun syyn epäillä, että henkilö oleskelee maassa laittomasti, tai rajanylityksen jälkeisen laittoman oleskelun estämiseksi.
- 16 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että liikkuvan ryhmän suorittamat turvatarkastukset (Mobiel Toezicht Veiligheid, jäljempänä MTV-tarkastus) perustuvat ulkomaalaislain 50 §:n 1 momenttiin.
- 17 Ulkomaalaislain 50 §:n 6 momentin mukaan yleisesti sovellettavalla hallintotoimella vahvistetaan kyseisen pykälän 1 momentin soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.
- 18 Se yleisesti sovellettava hallintotoimi, jolla saatetaan voimaan toimivalta ottaa henkilöitä kiinni MTV-tarkastusten yhteydessä, on vuoden 2000 ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit 2000, jäljempänä vuoden 2000 asetus).
- 19 Vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:ää muutettiin yhdistetyissä asioissa C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, 22.6.2010 annetun tuomion perusteella, ja kyseinen pykälä tuli voimaan 1.6.2011 seuraavansisältöisenä:

”1. [Ulkomaalaislain] 50 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimivaltaa ottaa henkilöitä kiinni heidän henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja oleskeluoikeudellisen asemansa selvittämistä varten rajanylityksen jälkeisen laittoman oleskelun estämiseksi käytetään yksinomaan ulkomaalaisten valvonnan puitteissa

- a. lentoasemilla Schengen-alueelta saapuvien lentojen tulopaikassa
 - b. junissa enintään 30 minuutin kuluessa siitä, kun Belgian tai Saksan vastainen maaraja on ylitetty, tai jos 30 minuutin sisällä ei ole vielä saavutettu toista asemaa rajan ylittämisen jälkeen, viimeistään toisella asemalla rajan ylittämisen jälkeen
 - c. tiellä ja vesiväylillä enintään 20 kilometrin vyöhykkeellä Belgian tai Saksan vastaisesta maarajasta.
2. Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu valvonta suoritetaan rajanylityksen jälkeisestä laittomasta oleskelusta olevien tietojen tai saatujen kokemusten perusteella. Lisäksi valvontaa voidaan suorittaa rajoitetussa määrin tällaista laitonta oleskelua koskevien tietojen saamista varten.
3. Tämän pykälän 1 momentin a kohdassa tarkoitettua valvontaa suoritetaan enintään seitsemän kertaa viikossa saman lentoreitin lentojen osalta, kuitenkin enintään kyseisen lentoreitin lentojen kuukausittaisen enimmäismäärän kolmanneksen osalta. Tällainen valvonta voidaan kohdistaa ainoastaan osaan kyseisen lennon matkustajista.
4. Tämän pykälän 1 momentin b kohdassa tarkoitettua valvontaa suoritetaan päivää kohti enintään kahdessa junassa kutakin rataosuutta kohden ja enintään yhteensä kahdeksassa junassa ja kussakin junassa enintään kahdessa junan osastossa.
5. Tämän pykälän 1 momentin c kohdassa tarkoitettua valvontaa suoritetaan samalla tiellä tai vesiväylällä enintään 90 tuntia kuukaudessa ja enintään kuusi tuntia päivää kohden. Tämän valvonnan puitteissa pysäytetään ainoastaan osa rajan ylittävistä kulkuneuvoista.”
- 20 Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan, että vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n mainitun muutoksen perusteluissa korostetaan seuraavia seikkoja:

”[Vuoden 2000 asetuksen] muutoksen tarkoituksena on taata se, ettei rajanylityksen jälkeisen laittoman oleskelun estämiseksi tapahtuva ulkomaalaisten tarkastaminen vastaa vaikutuksiltaan [asetuksessa N:o 562/2006] tarkoitettuja rajatarkastuksia. Muutoksessa on näin ollen otettu huomioon unionin tuomioistuimen 22.6.2010 antama tuomio (yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli) ja Raad van Staten 28.12.2010 antama ratkaisu, ja liikkuvan ryhmän suorittamat tarkastukset on saatettu [asetuksen N:o 562/2006] 21 artiklan a alakohdan mukaisiksi.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 21 Adil, joka ilmoittaa olevansa Afganistanin kansalainen, otettiin kiinni 28.3.2012 rajavartiolaitoksen suorittamassa MTV-tarkastuksessa hänen ollessaan matkustajana Euroline-yhtiön linja-autossa. Kiinniotto tapahtui moottoritillä A67/E34 Saksasta tulevien kaistalla Venlon kunnassa (Alankomaat).
- 22 Kiinniottoa, siirtoa ja pidättämistä koskevasta pöytäkirjasta, joka on päivätty 28.3.2012, ilmenee, että MTV-tarkastus suoritettiin vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n mukaisesti sellaisten tietojen tai kokemusten perusteella, jotka koskevat laitonta oleskelua rajanylityksen jälkeen; että asianomainen henkilö otettiin kiinni alueella, joka on 20 kilometrin etäisyydellä Saksan vastaisesta maarajasta; että kyseisessä paikassa oli maaliskuun aikana suoritettu yksi tarkastus tai useampia tarkastuksia ja että näiden tarkastusten kokonaiskesto oli ollut 54 tuntia ja 38 minuuttia; että kyseisessä paikassa oli kiinniottopäivänä suoritettu tunnin aikana yksi tarkastus tai useampia tarkastuksia ja että kyseisten tarkastusten aikana oli ohi ajavista kulkuneuvoista tosiasiallisesti pysäytetty kaksi.
- 23 Adil otettiin 28.3.2012 säilöön ulkomaalaislain nojalla.

- 24 Adil väitti Rechtbank 's-Gravenhagessa, että hänen kiinniottonsa ja häntä koskeva säilöönottopäätös olivat lainvastaisia sillä perusteella, että MTV-tarkastus vastaa asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa kiellettyä rajatarkastusta. Hän väitti lisäksi muun muassa, ettei hänen osaltaan ollut tarkastuksen ajankohtana käsillä minkäänlaista laitonta oleskelua koskevaa perusteltua olettaa.
- 25 Ennakkoratkaisupyynnön liitettyistä asiakirjoista ja Alankomaiden hallituksen unionin tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista ilmenee, että Adil teki kiinniottonsa jälkeen turvapaikkahakemuksen. Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi 11.12.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2725/2000 (EYVL L 316, s. 1) luodussa Eurodac-järjestelmällä hallinnoidussa tietokannassa tehtyjen hakujen perusteella ilmeni myös, että Adil oli jo tehnyt turvapaikkahakemuksen Norjassa. Adil riitautti Rechtbank 's-Gravenhagessa myös sen tavan, jolla hänen turvapaikkahakemustaan oli käsitelty.
- 26 Rechtbank 's-Gravenhage hylkäsi Adilin kanteen perusteettomana 16.4.2012 antamallaan tuomiolla.
- 27 Mainittu tuomioistuin tukeutui muun muassa Raad van Staten 5.3.2012 antamaan ratkaisuun, jonka mukaan MTV-tarkastukset eivät ole asetuksen N:o 562/2006 vastaisia ja jolla näin ollen vahvistettiin kyseisen tuomioistuimen 20.10.2011 antama aiempi ratkaisu. Raad van State totesi 5.3.2012 antamassaan ratkaisussa muun muassa, että asetuksen N:o 562/2012 21 artiklassa säädetään ei-tyhjentävästä luettelosta sellaisista tilanteista, joissa poliisivaltuuksien käyttäminen ei voida pitää mainitun asetuksen 20 artiklassa tarkoitettujen rajatarkastusten suorittamisena.
- 28 Adil valitti 23.4.2012 Rechtbank 's-Gravenhagen tuomiosta Raad van Staten hallintoasiainjaostoon.
- 29 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että alankomaalaisten tuomioistuinten välillä on näkemyseroja siitä, ovatko MTV-tarkastukset yhteensopivia asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan kanssa.
- 30 Rechtbank Roermond (rikosasiainjaosto) totesi nimittäin 7.2.2012 antamassaan ratkaisussa MTV-tarkastusten laillisuutta koskeviin Raad van Staten edellä mainittuihin ratkaisuihin viitaten, että asiaa koskeva oikeuskäytäntö on nykytilassaan epäselvää siltä osin kuin on kyse siitä, täyttävätkö vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:ssä säädetyt takeet edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetussa tuomiossa asetetut edellytykset. Rechtbank Roermond, joka totesi, ettei kyseisen säännöksen sanamuodossa oteta mitenkään huomioon asianomaisen henkilön käyttäytymistä tai sellaisia erityisiä olosuhteita, jotka voisivat merkitä yleiseen järjestykseen kohdistuvaa vaaraa, pyysi asiassa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Kyse on asiasta C-88/12, Jaoo, joka on vireillä unionin tuomioistuimessa.
- 31 Gerechtshof 's-Hertogenbosch (rikosasiainjaosto) katsoi 11.5.2012 antamassaan ratkaisussa vastaavasti, että vaikka MTV-tarkastus suoritetaan vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n mukaisesti, sillä on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla ja että se on näin ollen asetuksen N:o 562/2006 vastainen. Mainittu tuomioistuin mukaan MTV-tarkastukset eivät perustu konkreettisiin tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, joista voitaisiin johtaa laitonta oleskelua koskeva olettaa. Ne suoritetaan kyseisen tuomioistuimen mukaan yksinomaan vastauksena aikeeseen ylittää raja tai rajanylitykseen, ja niiden tarkoituksena on todeta, täyttyvätkö ne edellytykset, jotka henkilön on täytettävä tullakseen asianomaisen jäsenvaltion alueelle.
- 32 Raad van State päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- "1) Onko [asetuksen N:o 562/2006] 21 artiklaa tulkittava siten, että sen vastaista on sellaisen kansallisen toimivallan käyttäminen, joka on myönnetty [ulkomaalaislain] 50 §:ssä ja pantu yksityiskohtaisemmin täytäntöön [vuoden 2000 asetuksen] 4.17a §:llä ja jonka mukaan alueilla, jotka ovat sisärajojen sisäpuolella, voidaan suorittaa henkilötarkastuksia sen tarkastamiseksi, täyttävätkö nämä henkilöt jäsenvaltiossa voimassa olevat laillista oleskelua koskevat edellytykset?

- 2) a) Onko [asetuksen N:o 562/2006] 21 artikla esteenä sille, että [ulkomaalaislain] 50 §:ssä tarkoitettujen tarkastusten kaltaisia kansallisia tarkastuksia suoritetaan [vuoden 2000 asetuksen] 4.17a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla sellaisten yleisten tietojen tai saatujen kokemusten perusteella, jotka koskevat henkilöiden laitonta oleskelua tarkastuspaikalla, vai onko tällaisia tarkastuksia suoritettaessa oltava olemassa konkreettisia seikkoja, jotka osoittavat, että tarkastettava henkilö oleskelee laittomasti asianomaisessa jäsenvaltiossa?
- b) Onko [asetuksen N:o 562/2006] 21 artikla esteenä sille, että tällainen tarkastus suoritetaan tarkoituksena saada a kohdassa tarkoitettuja laitonta oleskelua koskevia yleisiä tietoja ja kokemukseräisiä tietoja, jos tällaisia tarkastuksia suoritetaan rajoitetussa määrin?
- 3) Onko [asetuksen N:o 562/2006] 21 artiklaa tulkittava siten, että tarkastustoimivallan rajaaminen siten kuin se on tehty [vuoden 2000 asetuksen] 4.17a §:n kaltaisessa säännöksessä riittää takaamaan, ettei tarkastuksella tosiasiallisesti ole [asetuksen N:o 562/2006] 21 artiklassa kiellettyä vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksella?”

Kiireellinen menettely

- 33 Raad van State pyysi 4.6.2012 päivätyssä ennakkoratkaisupyynnössään kyseisen pyynnön käsittelemistä kiireellisessä menettelyssä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 c artiklan mukaisesti.
- 34 Kansallinen tuomioistuin perusteli pyyntönsä sillä, että koska Adil on otettu kiinni Alankomaissa Saksan vastaisella raja-alueella, häneltä on riistetty hänen vapautensa ja että vastaus esitettyihin kysymyksiin on tarpeellinen, jotta on mahdollista lausua siitä säilöönottotoimenpiteestä, jonka kohteena hän on. Kansallinen tuomioistuin totesi myös, että alankomaalaisissa tuomioistuimissa on vireillä useita asioita, jotka koskevat samanlaisia säilöönottoja.
- 35 Unionin tuomioistuimen toinen jaosto päätti 11.6.2012 esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisiasiamiestä kuultuaan hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 36 Aluksi on todettava, ettei Raad van State ole ennakkoratkaisupyynnössään antanut minkäänlaisia tietoja Adilin tekemistä turvapaikkahakemuksista ja ettei se ole esittänyt yhtäkään kysymystä, joka koskisi niitä seurauksia, joita tällaisilla hakemuksilla on sen kannalta, että asianomainen on otettu säilöön.
- 37 Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset rajoittuvat asetuksen N:o 562/2006 tulkintaan.
- 38 Näillä kysymyksillä, joita on asianmukaista tarkastella yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa tulkittava siten, ettei niiden kanssa ole ristiriidassa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla rajojen valvonnasta ja ulkomaalaisten tarkastamisesta vastaavien virkamiesten sallitaan suorittaa alueella, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle jäsenvaltion ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolen välisestä maarajasta, tarkastuksia, joiden tarkoituksena on selvittää, täyttävätkö kiinni otetut henkilöt asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavat laillista oleskelua koskevat edellytykset, kun kyseiset tarkastukset perustuvat yleisiin tietoihin tai kokemuksiin, jotka koskevat henkilöiden laitonta oleskelua tarkastuspaikoilla, kun niitä voidaan myös suorittaa rajoitetussa määrin tällaisten asiaa koskevien yleisten tietojen ja kokemukseräisten tietojen saamiseksi ja kun tarkastusten suorittamiseen kohdistuu tiettyjä rajoituksia muun muassa niiden intensiivisyyden tai toistuvuuden osalta.

Asianosaisten ja muiden osapuolten huomautukset

- 39 Adil väittää, ettei Alankomaiden lainsäädäntö vastaa asetuksen N:o 562/2006 21 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Kyseinen lainsäädäntö on Adilin mukaan ensinnäkin osa maahanmuuttoa koskevaa kansallista lainsäädäntöä eikä rikosten ehkäisyyn ja niistä rankaisemiseen tähtäävää lainsäädäntöä, ja sitä soveltavat käytännössä yksinomaan virkamiehet, jotka erityisesti vastaavat rajojen ja ulkomaalaisten valvonnasta. Adil toteaa seuraavaksi, että – toisin kuin muualla Alankomaiden alueella suoritettavat tarkastukset, jotka edellyttävät laitonta oleskelua koskevaa perusteltua olettaa – MTV-tarkastukset perustuvat yksinomaan rajanylitykseen, ja niillä on sama tarkoitus kuin rajavalvonnalla. Adil väittää lopuksi, että MTV-tarkastusten intensiivisyyden rajoittaminen, josta Alankomaiden lainsäädännössä säädetään, ei ole omiaan estämään sitä, että kyseisillä tarkastuksilla on käytännössä vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 40 Tšekin hallitus katsoo, että – toisin kuin ne tarkastukset, joista oli kyse edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetussa tuomiassa – MTV-tarkastuksilla on sama tarkoitus kuin asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 10 alakohdassa tarkoitetuilla rajatarkastuksilla. Mainittu hallitus toteaa, että rajanylityksen jälkeiset henkilötarkastukset, joiden tarkoituksena on suojella mainittua rajaa laittomalta maahanmuutolta, kuuluvat asetuksen N:o 562/2006 20 artiklalla kiellettyihin sisärajoilla suoritettaviin tarkastuksiin. Tšekin hallituksen mukaan ei näin ollen ole tarpeen tutkia, säädetäänkö Alankomaiden lainsäädännössä sellaisista takeista, joita edellytetään edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetussa tuomiassa.
- 41 Alankomaiden, Saksan ja Ranskan hallitukset ja komissio katsovat sitä vastoin, ettei asetuksen N:o 562/2006 21 artikla ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään MTV-tarkastusten kaltaisista tarkastuksista, jotka suoritetaan raja-alueella ja joiden tarkoituksena on torjua laitonta oleskelua ja joiden täytäntöönpanon osalta on säädetty täsmennyksistä ja rajoituksista.
- 42 Mainitut hallitukset korostavat, että MTV-tarkastusten päätarkoituksena on torjua laitonta oleskelua eikä tarkastaa, onko henkilö oikeutettu tulemaan Alankomaihin. Asetuksen N:o 562/2006 21 artikla ei niiden mukaan ole esteenä tällaiselle tarkoitukselle. Kyseiset hallitukset toteavat, että vaikka laittoman oleskelun torjumista ei nimenomaisesti mainita luettelossa niistä tavoitteista, joihin jäsenvaltioiden alueella suoritettavilla tarkastuksilla pyritään ja jotka ovat mainitun säännöksen nojalla hyväksytyjä, se, että kyseisessä säännöksessä käytetään ilmaisua ”met name” [ranskankielisessä versiossa ”en particulier”; suomenkielinen versio ei sisällä ilmausta ”erityisesti”], osoittaa selvästi, ettei luettelo ole tyhjentävä. Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan kanssa yhteensopivat poliisitoimet voivat näin ollen koskea muita tavoitteita kuin yleisen turvallisuuden ylläpitoa ja rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa.
- 43 MTV-tarkastusten perustan osalta Alankomaiden hallitus viittaa asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohtaan ja toteaa, että poliisitoimenpiteet voivat perustua poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin. Alankomaiden hallitus toteaa, että – kuten edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetun tuomion 74 kohdasta ilmenee – sellaisia konkreettisia seikkoja, jotka osoittaisivat, että tarkastettava henkilö oleskelee jäsenvaltiossa laittomasti, ei tarvitse olla käsillä.
- 44 Komissio toteaa, että tarkastusten valikoivuus, joka merkitsee sitä, että ainoastaan osa ohikulkijoista tarkastetaan, lisää todennäköisyyttä siihen, ettei kyseisillä tarkastuksilla ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Valikoivuuden ansiosta tarkastukset poikkeavat komission mukaan selkeästi ulkorajoilla suoritettavista järjestelmällisistä tarkastuksista.
- 45 Siitä, että raja-alueella suoritettavat MTV-tarkastukset poikkeavat muualla Alankomaiden alueella suoritettavista tarkastuksista, Alankomaiden, Saksan ja Ranskan hallitukset ja komissio väittävät, että tällainen erottelu on hyväksyttävä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan nojalla, kuten edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetusta tuomiosta ilmenee. Tällainen

erottelu on niiden mukaan nimittäin perusteltu, kun otetaan huomioon henkilöllisyystarkastusten tarkoitus eli laittoman oleskelun torjuminen ja se, että jotta tällaiset tarkastukset olisivat tehokkaita, niiden osalta on voitava ottaa huomioon raja-alueiden erityinen luonne.

- 46 Alankomaiden hallitus ja komissio katsovat, ettei asetuksen N:o 562/2006 21 artikla ole esteenä myöskään sellaisille rajoitetuille tarkastuksille, joiden tarkoituksena on kerätä täydentäviä tietoja muutoksista laittomien maahanmuuttajien tavanomaisesti käyttämissä reiteissä tai heidän käyttämistään uusista reiteistä. Komissio korostaa kuitenkin, että mainittuja kahta tyyppiä edustavat tarkastukset on suoritettava tiukasti laissa säädetyissä edellytyksissä pitäytyen.
- 47 Alankomaiden, Saksan ja Ranskan hallitukset ja komissio väittävät lopuksi myös, että tarkastusten suorittamista koskevan toimivallan rajat, joista säädetään vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:ssä, jossa vahvistetaan muun muassa edellytyksiä, jotka koskevat tarkastusten intensiivisyyttä ja toistuvuutta, ovat riittäviä takaamaan sen, ettei kyseisillä tarkastuksilla voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklalla kielletyillä rajatarkastuksilla. Alankomaiden hallitus täsmentää tältä osin, että jotta voidaan huolehtia siitä, että ainoastaan osa ohi kulkevista ajoneuvoista pysäytetään, tosiasialliset ajoneuvonpysäytykset suoritetaan profiloinnin tai pistokokeiden perusteella. Tästä seuraa se, että kyseiset tarkastukset suunnitellaan ja toteutetaan tavalla, joka poikkeaa selkeästi siitä tavasta, jolla ulkorajoilla suoritettavat järjestelmälliset henkilötarkastukset toteutetaan.

Unionin tuomioistuimen vastaus

- 48 On muistettava, että SEUT 67 artiklan 2 kohdassa – joka kuuluu EUT-sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon – määrätään, että unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla. SEUT 77 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä heidän kansalaisuudestaan riippumatta tarkasteta.
- 49 Kuten asetuksen N:o 562/2006 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta on osa SEUT 26 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajan alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan.
- 50 Unionin lainsäätäjät on toteuttanut periaatteen, jonka mukaan sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, antamalla EY 62 artiklan – josta on tullut SEUT 77 artikla – nojalla asetuksen N:o 562/2006, joka johdanto-osansa 22 perustelukappaleen mukaan perustuu Schengenin säännöstöön. Tämän asetuksen III osastossa säädetään sisärajojen ylittämistä koskevasta yhteisön järjestelmästä.
- 51 Asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa säädetään, että sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Asetuksen 2 artiklan 10 alakohdan mukaan ”rajatarkastuksilla” tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.
- 52 SEUT 72 artiklassa määrätään, ettei EUT-sopimuksen V osasto vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 53 Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa säädetään tältä osin, että rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, ja että tätä sovelletaan myös raja-alueilla.

- 54 Asetuksen N:o 562/2006 mainitussa säännöksessä täsmennetään, että poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida kyseisen säännöksen toisen virkkeen mukaan rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, jos poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta, poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajatylittävää rikollisuutta, poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla ja poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina.
- 55 Sellaisista tarkastuksista kuin MTV-tarkastukset, jotka perustuvat ulkomaalaislain 50 §:n 1 momenttiin ja jotka suoritetaan vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:ssä vahvistetuin edellytyksin, on todettava muun muassa, ettei niitä toteuteta ”rajoilla” tai rajanylityksen hetkellä vaan jäsenvaltion alueen sisällä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 68 kohta).
- 56 Tästä seuraa, että – toisin kuin Tšekin hallitus väittää – kyseiset tarkastukset eivät ole asetuksen N:o 562/2006 20 artiklalla kiellettyjä rajatarkastuksia vaan mainitun asetuksen 21 artiklassa tarkoitettuja jäsenvaltion alueen sisällä tehtäviä tarkastuksia.
- 57 Seuraavaksi on tutkittava, ovatko alueen sisällä tehtävät tarkastukset, jotka suunnitellaan ja suoritetaan samalla tavalla kuin MTV-tarkastukset, joka tapauksessa kiellettyjä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan nojalla. Näin olisi, jos mainituilla tarkastuksilla olisi todellisuudessa vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla (em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 69 kohta).
- 58 Tältä osin on täsmennettävä, että ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentissa säädetään erityisesti raja-alueilla suoritettavista tarkastuksista ja muualla Alankomaiden alueella suoritettavista tarkastuksista. Tiedoista, jotka sisältyvät unionin tuomioistuimelle esitettyyn asiakirja-aineistoon ja joita on täsmennetty istunnossa, ilmenee, että vaikka kyseisillä kahdentyyppisillä tarkastuksilla on sama tarkoitus eli laittoman oleskelun torjuminen, raja-alueen ulkopuolella suoritettavien tarkastusten täytyy perustua laitonta oleskelua koskevaan perusteltuun olettamiseen. Vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n mukaisesti suoritettujen MTV-tarkastusten yhteydessä henkilöitä voidaan ottaa kiinni sellaisten yleisten tietojen ja kokemusten perusteella, jotka koskevat laitonta oleskelua rajanylityksen jälkeen, ja ilman, että mainitunlaista olettamaa olisi käsillä.
- 59 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin MTV-tarkastuksia koskevan Alankomaiden lainsäädännön tarkoituksesta, on muistettava, että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa todetaan, että poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen silloin, kun yksi tai useampi kyseisessä säännöksessä luetelluista edellytyksistä täyttyy; näihin edellytyksiin kuuluu 21 artiklan a alakohdan i alakohdassa vahvistettu edellytys siitä, ettei poliisitoimenpiteen tarkoituksena ole rajavalvonta.
- 60 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista – jotka kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava – ilmenee, että MTV-tarkastusten tarkoitukset poikkeavat tietyiltä olennaisilta osin rajatarkastusten tarkoituksista.
- 61 Asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 9–11 alakohdan mukaan rajatarkastusten tarkoituksena on yhtäältä varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä, ja toisaalta estää henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia (ks. em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 71 kohta). Kyse on tarkastuksista, jotka voidaan suorittaa järjestelmällisesti.
- 62 Alankomaiden lainsäädännössä säädettyjen tarkastusten tarkoituksena on tarkastaa kiinni otetun henkilön henkilöllisyys, kansalaisuus ja/tai oleskeluoikeus ensisijaisena tarkoituksena torjua laitonta oleskelua. Kyse on valikoivista tarkastuksista, joiden tarkoituksena on löytää luvottomasti maassa oleskelevia henkilöitä ja ehkäistä laitonta maahanmuuttoa. Näiden tarkastusten tavoitteeseen pyritään Alankomaiden koko alueella, vaikka raja-alueiden osalta on säädetty tällaisten tarkastusten toteuttamista koskevia erityisiä säännöksiä.

- 63 Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan c alakohdan mukaisesti rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltiolla olevaan mahdollisuuteen säätää kansallisessa lainsäädännössään todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa ja mukana kuljettamista koskevista velvollisuuksista ja näin ollen henkilöllisyystarkastuksista varmistaakseen tämän velvollisuuden täyttämisen (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 71 kohta).
- 64 Se, että ulkomaalaislain 50 §:n 1 momenttiin perustuvien ja vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n mukaisesti suoritettujen henkilöllisyystarkastusten pääasiallisena tarkoituksena on torjua rajanylityksen jälkeistä laitonta oleskelua ja että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdalla ei pyritä nimenomaisesti kyseiseen tavoitteeseen, ei myöskään merkitse sitä, että kyse olisi mainitun 21 artiklan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettusta rajavalvontaa koskevasta tarkoituksesta.
- 65 Yhtäältä on todettava, että – kuten Alankomaiden hallitus ja komissio ovat muun muassa huomauttaneet – asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa ei säädetä tyhjentävästä luettelosta sellaisista edellytyksistä, jotka poliisitoimenpiteiden on täytettävä, jotta niillä ei katsottaisi olevan vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, eikä tyhjentävästä luettelosta niistä tavoitteista, joihin poliisitoimenpiteillä voidaan pyrkiä. Tätä tulkintaa vahvistaa se, että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä käytetään ilmaisua ”met name” (”erityisesti”) ja 21 artiklan a alakohdan ii alakohdassa ilmaisua ”erityisenä”.
- 66 Toisaalta on todettava, ettei SEUT 79 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa – joissa määrätään siitä, että unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään varmistamaan muun muassa laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun ehkäiseminen – tai asetuksessa N:o 562/2006 suljeta pois jäsenvaltioiden toimivaltaa laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun torjumisen alalla, vaikka on selvää, että jäsenvaltioiden on järjestettävä tätä alaa koskeva lainsäädäntönsä niin, että unionin oikeuden noudattaminen voidaan taata (ks. vastaavasti asia C-329/11, Achughabian, tuomio 6.12.2011, Kok., s. I-12695, 30 ja 33 kohta). Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a–d alakohdan säännöksillä ja SEUT 72 artiklan sanamuodolla nimittäin vahvistetaan se, ettei rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ole vaikuttanut niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 67 Tästä seuraa, ettei laittoman oleskelun torjumista koskeva tavoite, johon Alankomaiden lainsäädännöllä pyritään, merkitse sitä, että MTV-tarkastuksilla, joista on kyse pääasiassa, olisi vastaava vaikutus kuin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa kielletyillä rajatarkastuksilla.
- 68 Unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan noudattaminen olisi nimittäin varmistettava siten, että lainsäädännössä säädetään rajoista, joilla taataan se, että sen toimivallan käyttämisellä, joka koskee henkilöllisyystarkastusten suorittamista laittoman oleskelun ja lisäksi laittomaan maahanmuuttoon liittyvän rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi, ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla ja että näitä lainsäädännössä säädettyjä rajoja noudatetaan (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 73 ja 74 kohta).
- 69 Toiseksi on muistettava, että se, että kansallisessa lainsäädännössä – kuten Alankomaiden lainsäädännössä – myönnettyjen tarkastusvaltuuksien alueellinen soveltamisala rajoittuu raja-alueeseen, ei yksinään riitä sen toteuttamiseen, että tällaisten valtuuksien käyttämisellä on asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettu vastaava vaikutus, kun 21 artiklan a alakohdan sanamuoto ja tavoitteet otetaan huomioon (em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 72 kohta). Viimeksi mainitun säännöksen ensimmäisessä virkkeessä viitataan nimittäin nimenomaisesti jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, myös raja-alueilla.
- 70 Teillä ja vesiväylillä suoritettavista tarkastuksista unionin tuomioistuin on toki todennut, että se, että asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetään sen alueellista soveltamisalaa koskevista erityisistä säännöistä, on seikka, joka voisi osoittaa, että kyseessä on asetuksen

- N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettu vastaava vaikutus. Jos tällainen seikka on olemassa, se, että kyseiset tarkastukset ovat yhteensopivia viimeksi mainitun säännöksen kanssa, on taattava täsmennyksillä ja rajoituksilla, jotka kohdistuvat siihen tapaan, jolla jäsenvaltioilla olevia poliisivaltuuksia käytännössä harjoitetaan, ja joiden avulla tällainen vastaava vaikutus voidaan välttää (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Melki ja Abdeli, tuomion 72 kohta).
- 71 Kolmanneksi on todettava, että – toisin kuin Adil ja Tšekin hallitus väittävät – se, etteivät raja-alueella suoritettavat MTV-tarkastukset – toisin kuin Alankomaiden muulla alueella suoritettavat henkilöllisyystarkastukset – riipu siitä, että ensiksi todettaisiin, että on olemassa laitonta oleskelua koskeva perusteltu oletus, ei johda siihen, että ensiksi mainituilla tarkastuksilla olisi katsottava olevan vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 72 Kuten asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan ii alakohdassa nimittäin todetaan, tällaista vaikutusta ei katsota olevan poliisitoimenpiteillä, jotka perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.
- 73 Kuten Saksan hallituksen huomautuksista lisäksi ilmenee, unionin lainsäätävä ei hyväksynyt komission ehdotusta, jonka tarkoituksena oli edellyttää, että jäsenvaltioiden alueensa sisällä suorittamien tarkastusten osalta yksityiskohtaiset menettelytavat ja tavoitteet olisivat samat. Sitä, ettei asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa ole säädetty edellytyksestä, jonka mukaan raja-alueella suoritettavien poliisitarkastusten olisi oltava samanlaiset kuin koko jäsenvaltion alueella suoritettavien tarkastusten, vahvistaa myös se, että tällaisesta samanlaisuudesta koskevasta edellytyksestä säädetään sitä vastoin nimenomaisesti 21 artiklan b alakohdassa siltä osin kuin on kyse satamissa ja lentoasemilla suoritettavista turvatarkastuksista.
- 74 Unionin tuomioistuin on lisäksi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetun tuomion 74 kohdassa todennut, että kansallisessa lainsäädännössä voitiin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan tätä estämättä antaa poliisiviranomaisille erityinen toimivalta raja-alueeseen rajoittuviin henkilöllisyystarkastuksiin sillä edellytyksellä, että tietyistä täsmennyksistä ja rajoituksista säädetään ja että niitä noudatetaan.
- 75 On kuitenkin korostettava, että mitä useammat seikat viittaavat siihen, että kyse on mahdollisesti asetuksen N:o 526/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettusta vastaavasta vaikutuksesta, joka aiheutuu raja-alueella suoritettavien tarkastusten tarkoituksesta, kyseisten tarkastusten alueellisesta soveltamisalasta sekä mainittujen tarkastusten ja muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettavien tarkastusten perustan erosta, sitä tiukempia niiden täsmennysten ja rajoitusten, jotka kohdistuvat siihen, miten jäsenvaltiot käyttävät poliisivaltuuksiaan raja-alueella, on oltava, ja sitä tiukemmin näitä täsmennyksiä ja rajoituksia on noudatettava, jotta ei vaarannettaisi sen tavoitteen toteutumista, joka koskee rajavalvonnan poistamista sisärajoilta ja joka todetaan SEU 3 artiklan 2 kohdassa, SEUT 26 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 67 artiklan 1 kohdassa ja josta säädetään asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa.
- 76 Tältä osin välttämättömien rajojen olisi oltava riittävän täsmälliset ja yksityiskohtaiset, jotta sekä tarkastusten tarpeellisuutta että konkreettisesti sallittuja tarkastustoimenpiteitä voidaan valvoa.
- 77 Siltä osin kuin on kyse mainitusta rajojen asettamista koskevasta vaatimuksesta, on ensinnäkin muistettava, että – kuten tämä tuomion 60–67 kohdasta ilmenee – MTV-tarkastusten tarkoitukset poikkeavat tietyiltä olennaisilta osin rajavalvonnan tarkoituksista.
- 78 Toiseksi on todettava, että MTV-tarkastukset perustuvat asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukaisesti poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat laitonta oleskelua rajanylityksen jälkeen. Sellaiset poliisitoimenpiteet, joiden tarkoituksena on laittoman oleskelun torjunta, voivat – riippumatta siitä, kuuluvatko ne yleisen järjestyksen vai yleisen

turvallisuuden käsitteen alaan – kuulua edellä tämän tuomion 65 kohdasta ilmenevällä tavalla mainitun säännöksen soveltamisalaan. Velvollisuuden perustaa MTV-tarkastukset tällaisiin tietoihin ja kokemuksiin pitäisi lisäksi edistää suoritettavien tarkastusten valikoivuutta.

- 79 Kolmanneksi on todettava, että MTV-tarkastukset suoritetaan asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan iii alakohdan mukaisesti tavalla, joka selkeästi poikkeaa henkilöihin unionin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista.
- 80 MTV-tarkastuksia, joita suoritetaan teillä ja vesiväylillä Belgian ja Saksan vastaisella raja-alueella, voidaan nimittäin vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n 5 momentin nojalla suorittaa vain tietyn tuntimäärän ajan kuukautta ja päivää kohden, ja ne voivat kohdistua vain osaan kyseisillä teillä ja vesiväylillä liikkuvista kulkuneuvoista.
- 81 Alankomaiden hallituksen toimittamista tiedoista, jotka kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava, ilmenee lisäksi, että kyseiset tarkastukset suoritetaan käytännössä joko profiloinnin tai pistokokeiden perusteella. Profilointi perustuu sellaisiin tietoihin, jotka osoittavat, että tiettyjen teiden, tiettyjen ajankohtien ja tiettyjen ajoneuvotyyppien ja ajoneuvojen tiettyjen muiden ominaispiirteiden osalta on olemassa korkea luvatonta oleskelua ja rajatylittävää rikollisuutta koskeva vaara.
- 82 Sellaiset täsmennykset ja rajoitukset, joista säädetään vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä suoritettavien tarkastusten intensiivisyyden, toistuvuuden ja valikoivuuden sääntelemiseksi, ovat omiaan estämään sen, että Alankomaiden lainsäädännössä myönnettyjen poliisivaltuuksien käytännön harjoittaminen voisi asetuksen N:o 526/2006 21 artiklan a alakohdan vastaisesti johtaa tarkastuksiin, joilla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 83 Sellaisista tarkastuksista, joita suoritetaan tietojen saamiseksi rajanylityksen jälkeisestä laittomasta oleskelusta, vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n 2 momentissa säädetään, että kyseisiä niin kutsuttuja tiedonhankintatarkastuksia voidaan suorittaa ainoastaan rajoitetussa määrin.
- 84 Alankomaiden hallitus ja komissio täsmensivät vastauksena istunnossa esitettyyn kysymykseen, että myös niin kutsuttujen tiedonhankintatarkastusten osalta on noudatettava niitä täsmennyksiä ja rajoituksia, jotka vuoden 2000 asetuksella vahvistettiin yhdistetyissä asioissa Melki ja Abdeli annetun tuomion perusteella. Komissio täsmensi muun muassa, että kyseisten tarkastusten osalta on noudatettava vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:n 5 momentissa vahvistettuja ajallista kestoa koskevia rajoituksia, eli enintään 6 tuntia päivässä ja 90 tuntia kuukaudessa. Mainittuja tarkastuksia ei myöskään saa suorittaa enempää kuin sellaisia MTV-tarkastuksia, joista on kyse toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdassa.
- 85 Koska kansallinen tuomioistuin on yksin toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, sen asiana on tarkistaa, onko asia näin.
- 86 Edellyttäen, että mainitut kahdentyyppiset MTV-tarkastukset suoritetaan vuoden 2000 asetuksen 4.17a §:ssä säädettyjä rajoja noudattaen, on todettava yhtäältä, että niitä suoritetaan valikoivasti, millä vältetään näin ollen rajatarkastuksille ominainen järjestelmällisyys, ja toisaalta, että kyse on poliisitoimenpiteistä, joita asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan iv alakohdassa edellytetyllä tavalla sovelletaan satunnaistarkastusten muodossa.
- 87 Niiden tietojen perusteella, joita unionin tuomioistuimella on käytettävissään, on näin ollen todettava, että pääasiassa kyseessä olevan Alankomaiden lainsäädännön kaltaisessa lainsäädännössä säädetään täsmennyksistä ja rajoituksista, jotka koskevat niiden poliisivaltuuksien käyttämistä, jotka kyseisessä lainsäädännössä myönnetään asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Kyseiset täsmennykset ja rajoitukset ovat lisäksi omiaan säätelemään niiden tarkastusten intensiivisyyttä ja toistuvuutta, joita kyseiset viranomaiset voivat raja-alueella suorittaa, ja niiden tarkoituksena on ohjata sitä harkintavaltaa, joka mainituilla viranomaisilla on niiden käyttäessä valtuuksiaan käytännössä.

88 Ennakkoratkaisukysymyksiin on edellä esitetyn perusteella vastattava, että asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajojen valvonnasta ja ulkomaalaisten tarkastamisesta vastaaville virkamiehille annetaan oikeus suorittaa alueella, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle jäsenvaltion maarajasta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kanssa, tarkastuksia, joiden tarkoituksena on tarkastaa, täyttävätkö kiinni otetut henkilöt asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavat laillista oleskelua koskevat edellytykset, kun mainitut tarkastukset perustuvat yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat henkilöiden laitonta oleskelua tarkastuspaikoilla, kun tarkastuksia voidaan rajoitetussa määrin suorittaa myös tällaisten asiaa koskevien yleisten ja kokemusperäisten tietojen saamiseksi ja kun tarkastusten suorittamiseen kohdistuu tiettyjä rajoituksia, jotka koskevat muun muassa niiden intensiivisyyttä ja toistuvuutta.

Oikeudenkäyntikulut

89 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) 20 ja 21 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajojen valvonnasta ja ulkomaalaisten tarkastamisesta vastaaville virkamiehille annetaan oikeus suorittaa alueella, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle jäsenvaltion maarajasta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kanssa, tarkastuksia, joiden tarkoituksena on tarkastaa, täyttävätkö kiinni otetut henkilöt asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavat laillista oleskelua koskevat edellytykset, kun mainitut tarkastukset perustuvat yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat henkilöiden laitonta oleskelua tarkastuspaikoilla, kun tarkastuksia voidaan rajoitetussa määrin suorittaa myös tällaisten asiaa koskevien yleisten ja kokemusperäisten tietojen saamiseksi ja kun tarkastusten suorittamiseen kohdistuu tiettyjä rajoituksia, jotka koskevat muun muassa niiden intensiivisyyttä ja toistuvuutta.

Allekirjoitukset