



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2012. július 19.*

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség — 562/2006/EK rendelet —
A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexe (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) — 20. és 21. cikk — A belső határokon történő ellenőrzés megszüntetése — Ellenőrzések a tagállamok területén — A határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású intézkedések — A személyazonosságnak, az állampolgárságnak és a tartózkodási jognak a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményben részes más államokkal közös szárazföldi határtól húzódó 20 kilométeres sávban határőrök és idegenrendészeti tisztviselők által történő ellenőrzését megengedő nemzeti szabályozás — A jogellenes tartózkodás elleni küzdelemre irányuló ellenőrzések — Bizonyos feltételeket és garanciákat tartalmazó szabályozás, különösen az ellenőrzések gyakoriságát és intenzitását illetően”

A C-278/12. PPU. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2012. június 8-án érkezett, 2012. június 4-i határozatával terjesztett elő az előtte

Atiqullah Adil

és

a **Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues tanácselnök, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (előadó), A. Arabadjiev és C. G. Fernlund bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság 2012. június 4-i, a Bírósághoz 2012. június 8-án érkezett kérelmére, miszerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az eljárási szabályzat 104b. cikkének megfelelően sürgősségi eljárásban bírálják el,

tekintettel a Bíróság második tanácsának az e kérelemnek helyt adó 2012. június 11-i határozatára,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. július 5-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: holland.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- A. Adil képviseletében E. S. van Aken advocaat,
- a holland kormány képviseletében C. Wissels és M. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviseletében J. Vlácil, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviseletében T. Henze és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviseletében S. Menez, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében D. Maidani és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 105., 1. o.) 20. és 21. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a magát harmadik ország állampolgárának valló A. Adil, akit a holland területen való jogellenes tartózkodása miatt a Hollandiában a Németországgal határos területen tartott rendőrségi ellenőrzést követően őrizetbe vettek, és a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (bevándorlási, integrációs és menekültügyi miniszter) között ezen ellenőrzés, és következésképpen az A. Adillal szemben alkalmazott őrizet jogszerűségével kapcsolatban folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A schengeni vívmányokról szóló (19. sz.) jegyzőkönyv

- 3 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló (19. sz.) jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 290. o.) preambuluma értelmében:

„A magas szerződő felek,

tudomásul véve, hogy az Európai Unió egyes tagállamai által 1985. június 14-én, illetve 1990. június 19-én Schengenben aláírt, a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodások, valamint az ezekhez kapcsolódó megállapodások és az e megállapodások alapján elfogadott szabályok az 1997. október 2-i Amszterdami Szerződéssel beépültek az Európai Unió keretei közé;

azzal az óhajjal, hogy megőrizték a schengeni vívmányoknak az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta végbement fejlődését, valamint hogy e vívmányokat továbbfejlesszék annak érdekében, hogy hozzájáruljanak azon cél eléréséhez, hogy az Unió polgárai számára egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget biztosítsanak;

[...]

megállapodtak a következő rendelkezésekben, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolnak.”

- 4 E jegyzőkönyv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A schengeni vívmányokat az 1. cikkben említett tagállamokra a 2003. április 16-i csatlakozási okmány 3. cikkének és a 2005. április 25-i csatlakozási okmány 4. cikkének sérelme nélkül alkalmazni kell. A schengeni megállapodások által létrehozott Végrehajtó Bizottság helyébe a Tanács lép.”

A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény

- 5 Az említett vívmányok részét képezi különösen a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én, Schengenben (Luxemburg) aláírt egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.) (a továbbiakban: SMVE).

- 6 Az SMVE 2. cikke értelmében, amely a belső határok átlépésére vonatkozik:

„(1) A belső határokat bármely ponton személyellenőrzés nélkül lehet átlépni.

[...]

(3) A személyellenőrzésnek a belső határokon történő megszüntetése nem érinti sem a 22. cikkben megállapított rendelkezéseket, sem a Szerződő Fél teljes területén az illető Fél jogszabályai alapján a hatáskörrel rendelkező hatóságok által gyakorolt rendőrségi hatásköröket, sem pedig az illető Fél jogszabályai által előírt engedélyek és okmányok birtoklására, magánál tartására és bemutatására vonatkozó előírásokat.

[...]”

- 7 Az SMVE 2. cikkét 2006. október 13-tól az 562/2006 rendelet 39. cikkének (1) bekezdése hatályon kívül helyezte.

Az 562/2006 rendelet

- 8 Az 562/2006 rendelet (1) és (14) preambulumbekkezdésének szövege a következőképpen szól:

„(1) A[z EK-]Szerződés 62. cikkének 1. pontja alapján az olyan intézkedések elfogadása, amelyek célja annak biztosítása, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizték, az Unió azon célkitűzésének részét képezi, hogy a[z EK-]Szerződés 14. cikkében meghatározottaknak megfelelően olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása.

[...]

(14) Ez a rendelet nem sérti az általános rendőrségi hatáskörökben végzett ellenőrzéseket, [...] az úti vagy személyazonossági okmányok magánál tartására vonatkozó nemzeti jogot, illetve azt az előírást, hogy a személyeknek értesíteniük kell a hatóságokat az érintett tagállam területén való jelenlétükről.”

9 E rendelet 1. cikke első bekezdésének a szövege a következő:

„Ez a rendelet biztosítja az Európai Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét.”

10 Az említett rendelet 2. cikkének 1. és 9–11. pontja értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »belső határok«:

a) a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is;

[...]

9. »határellenőrzés«: a határon – e rendelet előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül;

10. »határforgalom-ellenőrzés«: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;

11. »határőrizet«: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében”.

11 Az 562/2006 rendelet 3. cikke az alábbiakat írja elő:

„Ezt a rendeletet a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre alkalmazni kell, az alábbiak sérelme nélkül:

a) a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek jogai;

b) a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogai, különösen a visszaküldési tilalom tekintetében.”

12 E rendelet „A belső határok átlépése” című 20. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

13 Az említett rendelet „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 21. cikke szerint:

„A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a következőket:

a) az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskör, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú [helyesen: hatású]; ez a határ menti területeken is érvényes. Az első mondat alkalmazásában a rendőrségi hatáskör gyakorlása különösen akkor nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak [helyesen: hatásúnak], ha a rendőri intézkedések:

i. célja nem a határellenőrzés;

- ii. a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;
 - iii. előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;
 - iv. végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor;
- b) az egyes tagállamok jogszabályai alapján az illetékes hatóságok által, a kikötői vagy repülőtéri hatóságok, illetve fuvarozók által a kikötőkben és a repülőtereken elvégzett biztonsági személyellenőrzések, feltéve hogy az említett ellenőrzések az érintett tagállam területén belül utazó személyekre is vonatkoznak;
- c) a tagállamok számára biztosított az a lehetőség, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget;
- d) [...] harmadik országbeli állampolgárok azon kötelezettsége, hogy bejelentkezzenek, amikor egy adott tagállam területére lépnek.”

A holland jog

- 14 A rendőrségről szóló 1993. évi törvény (Politiewet) 6. cikke értelmében:

„Az egyéb törvények rendelkezéseinek vagy az egyéb törvények értelmében meghozott rendelkezéseknek a sérelme nélkül a királyi csendőrségre [Koninklijke Marechaussee] a következő rendőrségi feladatok hárulnak:

[...]

- f) [a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi holland törvény (Vreemdelingenwet 2000)] alapján, vagy az e törvény alapján átruházott feladatok végrehajtása,
- g) az emberkereskedelem és a személyazonossági vagy utazási okmányokkal elkövetett csalás elleni küzdelem [...]
- 15 A külföldiek jogállásáról szóló törvény 50. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a határőrök és az idegenrendészeti tisztviselők hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy – akár olyan tények és körülmények alapján, amelyek tárgyilagos szempontok szerint mérlegelve a jogellenes tartózkodás indokolt vélelmét keltik, akár a határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelem keretében – bárkit feltartóztassanak személyazonosságának, állampolgárságának és tartózkodási jogának megállapítása céljából.
- 16 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a mobil biztonsági ellenőrzések (Mobiel Toezicht Veiligheid) a továbbiakban: MTV-ellenőrzés) a külföldiek jogállásáról szóló törvény 50. cikkének (1) bekezdésén alapulnak.
- 17 Az említett törvény 50. cikkének (6) bekezdése szerint az e cikk (1) bekezdésének végrehajtására vonatkozó szabályokat általános közigazgatási rendelet állapítja meg.
- 18 Az MTV-ellenőrzések keretében a személyek feltartóztatására vonatkozó hatáskör alkalmazásával kapcsolatos általános közigazgatási intézkedést a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet (Vreemdelingenbesluit 2000, a továbbiakban: 2000. évi rendelet) jelenti.

- 19 A 2000. évi rendeletnek a C-188/10. és C-189/10. sz., Melki és Abdeli egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-5667. o.) nyomán módosított 4.17a. cikke, amely 2011. június 1-jén lépett hatályba, a következőképpen szól:

(1) [A [külföldiek jogállásáról szóló törvény] 50. cikkének (1) bekezdése szerinti, a határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelem érdekében a személyek személyazonosság, állampolgárság és tartózkodási jog megállapítása céljából való feltartóztatására irányuló hatáskört a külföldiek felügyelete keretében kizárólag az alábbi esetekben lehet gyakorolni:

- a) repülőtereken a schengeni területéről érkező repülőgépek érkezését követően;
- b) vonaton a Belgiummal vagy Németországgal közös szárazföldi határ átlépését követő legfeljebb 30 percben, vagy amennyiben ezen időszakon belül még nem érik el a határátlépés utáni második vasútállomást, akkor legkésőbb a határátlépés utáni második vasútállomásig.
- c) közutakon és hajózható vízi utakon a Belgiummal vagy Németországgal közös határtól számított legfeljebb 20 km-es sávban.(2) Az (1) bekezdés szerinti ellenőrzést a határátlépést követő jogellenes tartózkodásról szerzett információk vagy az arról szerzett tapasztalatokkal kapcsolatos adatok alapján végzik. Az ellenőrzés ezen túlmenően korlátozott mértékben elvégezhető az ilyen jogellenes tartózkodásról szóló információk megszerzése érdekében is.(3) Az (1) bekezdés a) pontja szerinti ellenőrzést az ugyanazon útvonalakon közlekedő légi járatokon hetente legfeljebb hétszer, és a havonta erre az útvonalra tervezett légi járatok összességének legfeljebb harmada tekintetében lehet elvégezni. Ezen ellenőrzés keretében a szállított utasok csupán egy részét lehet feltartóztatni.(4) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti ellenőrzést naponta legfeljebb útvonalanként kettő, összesen legfeljebb nyolc vonaton, és vonatonként legfeljebb két kabinban lehet elvégezni.(5) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti ellenőrzést ugyanazon közúton vagy hajózható vízi úton havonta legfeljebb 90 órán keresztül, és legfeljebb naponta 6 órában lehet végezni. Ezen ellenőrzés keretében a közlekedő szállítóeszközöknek csupán egy részét lehet feltartóztatni.”

- 20 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megállapítja, hogy a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének e módosításához fűzött indokolásban a következőket emelték ki:

„A [2000. évi] rendelet ezen módosításának célja annak biztosítása, hogy a külföldiek határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelem érdekében végzett ellenőrzése [...] ne minősüljön a [562/2006 rendelet] szerinti határforgalom-ellenőrzésekkel azonos hatásúnak. Ezzel a jogalkotó figyelembe veszi az Európai Unió Bíróságának [a Melki és Abdeli egyesített ügyekben] hozott ítéletét, valamint a [Raad van State] 2010. december 28-i ítéletét, és a mobil ellenőrzések összhangba kerülnek [562/2006 rendelet] 21. cikkének a) pontjával.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 21 A magát afgán állampolgárnak valló A. Adilt 2012. március 28-án a Eurolines társaság autóbuszának utasaként a királyi csendőrség által végzett MTV-ellenőrzés során feltartóztatták. A feltartóztatásra az A67/E34 autópálya Németország felől érkező sávjában került sor Venlo (Hollandia) község területén.
- 22 A feltartóztatásról, az előállításról és az őrizetbe vételről szóló, 2012. március 28-i jegyzőkönyv megállapítja, hogy az MTV-ellenőrzésre a 2000. évi holland rendelet 4.17a. cikkének megfelelően a határátlépést követő jogellenes tartózkodásról szerzett információk, vagy az arról szerzett tapasztalat alapján került sor, hogy a feltartóztatás Németország határának 20 km-es körzetében történt, hogy az adott helyen márciusban összesen 54 óra és 38 perc időtartamban került sor egy vagy több ellenőrzésre, hogy ezen a helyen a feltartóztatás napján összesen egy óra időtartamban került sor egy vagy több ellenőrzésre, valamint hogy ezen ellenőrzések során az elhaladó járművek egy részét – konkrétan két járművet – állították meg.

- 23 A 2012. március 28-i határozattal A. Adilt őrizetbe vették a külföldiek jogállásáról szóló törvény alapján.
- 24 A Rechtbank 's-Gravenhage előtt A. Adil vitatta a feltartóztatása és az őrizetbe vételére vonatkozó határozat jogszerűségét, azzal az indokkal, hogy az elvégzett MTV-ellenőrzés az 562/2006 rendelet 20. cikke által tiltott határellenőrzésnek minősül. Többek között azzal érvel, hogy az ellenőrzés időpontjában esetében nem merült fel a jogellenes tartózkodás alapos gyanúja.
- 25 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozathoz csatolt dokumentumokból, valamint a holland kormány által a Bíróság előtt előterjesztett észrevételekből kitűnik, hogy feltartóztatását követően A. Adil menedékkérelmet nyújtott be. A dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló, 2000. december 11-i 2725/2000/EK tanácsi rendelet (HL L 316., 1. o.) által bevezetett Eurodac rendszer által kezelt adatbázisba való betekintés után az is kiderült, hogy már nyújtott be menedékkérelmet Norvégiában. A Rechtbank 's-Gravenhage előtt A. Adil kifogásolta azt is, ahogyan a menedékkérelmét kezelték.
- 26 A 2012. április 16-i ítéletében a Rechtbank 's-Gravenhage megalapozatlannak találta A. Adil keresetét.
- 27 E bíróság többek között a Raad van State 2012. március 5-i határozatára hivatkozott, amely szerint az MTV-ellenőrzések nem ellentétesek az 562/2006 rendelettel, ezáltal megerősítve e bíróság egyik korábbi, 2011. október 20-i határozatát. 2012. március 5-i határozatában a Raad van State többek között azt állapította meg, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikke olyan körülmények nem kimerítő felsorolását tartalmazza, amelyek fennállása esetén a rendőrségi hatáskör gyakorlása nem minősülhet a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúnak e rendelet 20. cikke értelmében.
- 28 2012. április 23-án A. Adil fellebbezést nyújtott be a Rechtbank 's-Gravenhage határozata ellen a Raad van State közigazgatási peres ügyek csoportjához.
- 29 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a különböző holland bíróságok eltérő állásponton vannak az MTV-ellenőrzéseknek az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkével való összeegyeztethetőségét illetően.
- 30 Ugyanis a Rechtbank Roermond (büntetőjogi ágazat) 2012. február 7-i határozatában a Raad van State MTV-ellenőrzésekre vonatkozó, fent említett határozataira hivatkozással megállapította, hogy az eddigi ítélkezési gyakorlat nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkében foglalt garanciák megfelelnek-e a Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet által támasztott követelményeknek. Az említett bíróság, miután megállapította, hogy e rendelkezés szövege egyáltalán nem vette figyelembe az érintett magatartását, sem azon sajátos körülményeket, amelyekből a közrend sérelmének veszélye ered, előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé. A Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő, C-88/12. sz. Jaoo-ügyről van szó.
- 31 Hasonlóképp, a Gerechtshof's-Hertogenbosch (büntetőjogi ágazat) 2012. május 11-i határozatában megállapította, hogy még a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének megfelelően végrehajtott MTV-ellenőrzés is a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúnak minősül, tehát ellentétes 562/2006 rendelettel. E bíróság szerint az MTV-ellenőrzések nem alapulnak olyan konkrét tényeken és körülményeken, amelyek a jogellenes tartózkodás véelmét megalapozzák. Az ellenőrzéseket kizárólag a belső határ átlépésére irányuló szándéokra vagy tényleges átlépésre tekintettel gyakorolják, és az ellenőrzések annak megállapítására irányulnak, hogy teljesülnek-e az ahhoz megkívánt feltételek, hogy valamely személynek megengedjék az érintett tagállam területére való belépést, illetve onnan történő kilépést.

32 E körülmények között a Raad van State úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni [az 562/2006 rendelet] 21. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti hatáskör gyakorlása, mint amelyet a [külföldiek jogállásáról szóló törvény] 50. cikke biztosít, és a 2000. évi [rendelet] 4.17a. cikke pontosabban szabályoz, amelynek keretében a belső határok közelében személyellenőrzéseket végeznek annak ellenőrzése érdekében, hogy teljesülnek-e a tagállamban a jogszerű tartózkodáshoz előírt feltételek?
- 2) a) Ellentétesek-e [az 562/2006 rendelet] 21. cikkével az olyan nemzeti ellenőrzések, mint amilyeneket a [külföldiek jogállásáról szóló törvény] 50. cikke előír, amelyet a 2000. évi [rendelet] 4.17a. cikke (2) bekezdésének megfelelően a személyeknek az ellenőrzés helyén való jogellenes tartózkodásáról szerzett általános információk és tapasztalati adatok alapján folytatnak le, vagy az ilyen ellenőrzés végrehajtásához konkrét információkkal kell rendelkezni arra vonatkozóan, hogy az ellenőrizni kívánt személy jogellenesen tartózkodik az érintett tagállamban?
- b) Ellentétes-e [az 562/2006 rendelet] 21. cikkével az ilyen típusú ellenőrzés abban az esetben, ha azt az a) pontban szereplő, a jogellenes tartózkodásra vonatkozó általános információk és tapasztalati adatok megszerzése érdekében hajtják végre, és arra korlátozott mértékben kerül sor?
- 3) Úgy kell-e értelmezni [az 562/2006 rendelet] 21. cikkét, hogy az ellenőrzések elvégzésére vonatkozó hatáskörnek a 2000. évi [rendelet] 4.17a. cikkéhez hasonló törvényi rendelkezésben meghatározott módon való korlátozása elegendő mértékben biztosítja azt, hogy az ellenőrzés a gyakorlatban ne minősüljön a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 21. cikke által tiltott, határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású ellenőrzésnek?”

A sürgősségi eljárásról

- 33 A 2012. június 4-i előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Raad van State a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem – az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23a. cikkében és eljárási szabályzatának 104b. cikkében szereplő – sürgősségi eljárásban történő elbírálását kérte.
- 34 A kérdést előterjesztő bíróság e kérelme indokául előadta, hogy A. Adil a Hollandiában, a Németországgal határos területen történt feltartóztatását követően őrizetben van, és hogy a feltett kérdések megválaszolása jelentőséggel bír az őrizet tárgyában való döntés szempontjából. A bíróság azt is kiemelte, hogy különböző holland bíróságok előtt több olyan jogvita van folyamatban, amelyek hasonló őrizetre vonatkoznak.
- 35 A Bíróság második tanácsa 2012. június 11-én az előadó bíró javaslatára, a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy helyt ad a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálására irányuló kérelmének.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 36 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a Raad van State az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában nem szolgáltat semmilyen, az A. Adil által előterjesztett menedékkérelmekre vonatkozó információval, és e kérelmeknek az érintett őrizetbe vételére vonatkozó következményeivel kapcsolatban egyetlen kérdés sem merült fel.
- 37 Az e bíróság által feltett kérdések az 562/2006 rendelet értelmezésére korlátozódnak.

- 38 A kérdést előterjesztő bíróság ezekkel az együtt vizsgálandó kérdésekkel lényegében arra vár választ, hogy az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásban szó van, amely megengedi, hogy a határőrök és az idegenrendészeti tisztviselők ellenőrzéseket hajtsanak végre valamely tagállam és az SMVE-ben részes államok közötti szárazföldi határtól húzódó 20 kilométeres földrajzi sávban, annak ellenőrzése érdekében, hogy a feltartóztatott személyek eleget tesznek-e az érintett tagállamban alkalmazandó, jogszerű tartózkodási feltételeknek, ha ezen ellenőrzéseket a személyeknek az ellenőrzés helyén való jogellenes tartózkodásáról szerzett általános információk és tapasztalati adatok alapján folytatják le, valamint ha azokat korlátozott mértékben a jogellenes tartózkodásra vonatkozó általános információk és tapasztalati adatok megszerzése érdekében is végrehajthatják, és ha az ellenőrzések végrehajtására különösen azok intenzitását és gyakoriságát tekintve bizonyos korlátozások vonatkoznak.

Az eljárásban részt vevő felek észrevételei

- 39 A. Adil azt állítja, hogy a holland szabályozás nem felel meg az 562/2006 rendelet 21. cikke által megkövetelt feltételeknek. Először is e szabályozás a bevándorlásra vonatkozó nemzeti jogszabályok, nem pedig a bűncselekmények megelőzésére és szankcionálására vonatkozó nemzeti jogszabályok közé tartozik, és gyakorlatilag kizárólag a speciálisan határőrizettel és az idegenek ellenőrzésével foglalkozó tisztviselők alkalmazzák. Továbbá az MTV-ellenőrzések az ország területének többi részén végrehajtott ellenőrzésektől eltérően – amelyek megkövetelik a jogellenes tartózkodás indokolt vélelmének megállapítását – kizárólag határátlépésen alapulnak, és ugyanaz a céljuk, mint a határellenőrzéseknek. Végül A. Adil azt állítja, hogy az MTV-ellenőrzések intenzitásának a holland szabályozás által előírt korlátozása nem olyan jellegű, hogy kizárná azt, hogy a gyakorlatban ezen ellenőrzések a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak legyenek.
- 40 A cseh kormány úgy véli, hogy a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben szóban forgó ellenőrzésekkel ellentétben az MTV-ellenőrzések az 562/2006 rendelet 2. cikkének 10. pontja értelmében vett határforgalom-ellenőrzés célját követik. E kormány szerint a határátlépést kísérő személyellenőrzések, amelyek célja a határnak a jogellenes bevándorlással szembeni védelme, az 562/2006 rendelet 20. cikke által tiltott belső határforgalom-ellenőrzés hatálya alá tartoznak. Ilyen körülmények között nem szükséges azt vizsgálni, hogy a holland szabályozás előír-e olyan garanciákat, mint amelyeket a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet megkövetel.
- 41 A holland, a német és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság viszont úgy véli, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkével nem ellentétes az olyan ellenőrzéseket előíró nemzeti szabályozás, mint az MTV-ellenőrzések, amelyekre a határ menti területen kerül sor, amelyek célja a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem, és amelyekre a végrehajtásukkal kapcsolatos pontosítások és korlátozások vonatkoznak.
- 42 E kormányok hangsúlyozzák, hogy az MTV-ellenőrzések elsődleges célja a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem, nem pedig annak ellenőrzése, hogy valamely személy beléphet-e holland területre. Az 562/2006 rendelet 21. cikkével nem ellentétes az ilyen célkitűzés. Ugyanis jóllehet a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem nem szerepel kifejezetten a tagállamok területén lefolytatott ellenőrzések e rendelkezés által elfogadott céljait tartalmazó felsorolásban, az említett rendelkezésben szereplő „különösen” kifejezés használata egyértelműen azt bizonyítja, hogy ez a felsorolás nem kimerítő. Az 562/2006 rendelet 21. cikkének megfelelő rendőri intézkedések tehát a közrend fenntartásán és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben kívüli célokra irányulhatnak.

- 43 Ami az MTV-ellenőrzések alapját illeti, a holland kormány azt állítja az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának szövegére hivatkozva, hogy a rendőri intézkedések általános rendőrségi információkon és tapasztalatokon alapulhatnak. Amint kitűnik a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 74. pontjából, nem szükségesek arra utaló konkrét bizonyítékok, hogy az ellenőrzés alá vont személy jogellenesen tartózkodik a tagállamban.
- 44 A Bizottság azt állítja, hogy az ellenőrzések szelektív jellege, ami azzal jár, hogy a határon átkelő személyeknek csak egy részét ellenőrzik, növeli annak valószínűségét, hogy ezeknek az ellenőrzéseknek nincs a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásuk. E szelektív jellegnek köszönhetően az ellenőrzések egyértelműen eltérnek a külső határokon történő rendszeres ellenőrzésektől.
- 45 Ami azt a tényt illeti, hogy a határ menti területen végrehajtott MTV-ellenőrzések eltérnek az ország területének többi részén végrehajtott ellenőrzésektől, a holland, a német és a francia kormány, valamint a Bizottság azt állítja, hogy az ilyen különbségtételt az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának szövege engedi meg, amint az kitűnik a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítéletből. E különbségtétel ésszerű ugyanis, figyelembe véve a személyazonosság ellenőrzésének célját, ami a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem, és azt a tényt, hogy ahhoz, hogy hatékonyak legyenek, ezen ellenőrzéseknek figyelembe kell venniük a határ menti területek sajátosságos jellegét.
- 46 A holland kormány és a Bizottság úgy véli, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkével nem ellentétesek az olyan korlátozott ellenőrzések sem, amelyek a külföldi jogellenes bevándorlók által szokás szerint használt útvonalváltozásokkal vagy új útvonalakkal kapcsolatos további információszerzésre irányulnak. A Bizottság azonban hangsúlyozza, hogy az említett két típusú ellenőrzést szigorúan a törvény által támasztott feltételeknek megfelelően kell végrehajtani.
- 47 Végül a holland, a német és a francia kormány, valamint a Bizottság arra is hivatkozik, hogy a 2000. évi rendelet 4.17a. cikke által előírt, az ellenőrzések végrehajtására vonatkozó hatáskör szabályozása, amely meghatározza különösen az ellenőrzések gyakoriságára és intenzitására vonatkozó feltételeket, elegendő annak biztosításához, hogy a gyakorlatban ezen ellenőrzéseknek ne lehessen az 562/2006 rendelet 21. cikke által tiltott, a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásuk. A holland kormány ezzel kapcsolatban pontosítja, hogy annak érdekében, hogy csak a határon átkelő járművek egy részét állítsák meg, a járművek tényleges megállítása profil vagy mintavételezés alapján történik. Ebből következik, hogy az ellenőrzéseket a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől egyértelműen eltérő módon tervezik meg és hajtják végre.

A Bíróság válasza

- 48 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződésnek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó V. címe alá tartozó 67. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét. Az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja annak biztosítása, hogy e határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól.
- 49 Amint kitűnik az 562/2006 rendelet (1) preambulumbekkezdéséből, a belső határellenőrzések eltörlése az Uniónak az EUMSZ 26. cikkben megállapított azon célkitűzésének részét képezi, hogy olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosítva van a személyek szabad mozgása.
- 50 Az uniós jogalkotó a belső határokon történő ellenőrzés alóli mentesség ezen alkotóelemét az 562/2006 rendelet EK 62. cikk – jelenleg EUMSZ 77. cikk – alapján történő elfogadásával hajtotta végre, amely rendelet – a (22) preambulumbekkezdés értelmében – a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére irányul. E rendelet III. címe a belső határok átlépésére vonatkozó közösségi rendszert hoz létre.

- 51 Az 562/2006 rendelet 20. cikke úgy rendelkezik, hogy a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. E rendelet 2. cikkének 10. pontja szerint a „határforgalom-ellenőrzés” kifejezés a határátkelőhelyeken annak megállapítása érdekében végzett ellenőrzéseket jelöli, hogy a személyek beléptethetők-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.
- 52 Az EUMSZ 72. cikk szerint az EUM-Szerződés V. címe nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.
- 53 E tekintetben az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja akként rendelkezik, hogy a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatásköröket, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású, és ez a határ menti területekre is érvényes.
- 54 Az 562/2006 rendelet e rendelkezése pontosítja, hogy a rendőrségi hatáskörök gyakorlása különösen akkor nem minősül a határforgalom-ellenőrzés gyakorlásával azonos hatásúnak, ha a rendőri intézkedések célja nem a határellenőrzés, a rendőri intézkedések a közbiztonságot fenyegető esetleges veszéllyel kapcsolatos általános rendőrségi információkon és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak, előkészítésük és végrehajtásuk módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől, és végül, végrehajtásukra szűrőpróbaszerűen kerül sor.
- 55 Ami az olyan ellenőrzéseket illeti, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 50. cikkének (1) bekezdésén alapuló és a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkében megállapított feltételeknek megfelelően végrehajtott MTV-ellenőrzések, többek között meg kell állapítani, hogy azokat nem „a határokon”, hanem a nemzeti területen belül végzik (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 68. pontját).
- 56 Ebből következik, hogy a cseh kormány állításával ellentétben ezek az ellenőrzések nem az 562/2006 rendelet 20. cikke által tiltott határforgalom-ellenőrzéseknek, hanem az említett rendelet 21. cikkében említett, a tagállamok területén végzett ellenőrzéseknek minősülnek.
- 57 Meg kell továbbá vizsgálni, hogy a valamely tagállam területén végzett, akként előkészített és végrehajtott ellenőrzések, mint az MTV-ellenőrzések, mindenképpen tiltottak-e az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja alapján. Ez lenne a helyzet akkor, ha az említett ellenőrzések valójában a határforgalom-ellenőrzésekkel azonos hatással rendelkeznének (a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 69. pontja).
- 58 E tekintetben pontosítani kell, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 50. cikkének (1) bekezdése a speciálisan a határ menti területeken végzett ellenőrzésekről, valamint az ország területének többi részén végzett ellenőrzésekről rendelkezik. A Bíróság elé terjesztett iratokban szereplő és a tárgyaláson egyértelművé tett információkból kiderül, hogy jöllehet e két ellenőrzéstípusnak ugyanúgy a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem a célja, a határ menti területen kívül végzett ellenőrzéseknek a jogellenes tartózkodás indokolt vélelmén kell alapulniuk. A 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének megfelelően végzett MTV-ellenőrzések keretében a megállított személyek feltartóztatására a határátlépést követő jogellenes tartózkodásról szerzett információk vagy az arról szerzett tapasztalat alapján, és ilyen vélelem hiányában kerülhet sor.
- 59 Ami először is az MTV-ellenőrzéseket előíró holland szabályozás célkitűzését illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja megállapítja, hogy a rendőrségi hatáskörök gyakorlása különösen nem tekinthető a határforgalom-ellenőrzéssel azonosnak, ha a rendelkezés által megállapított egy vagy több feltétel teljesül, amelyek között szerepel az említett 21. cikk a) pontjának i. alpontjában meghatározott azon feltétel, amely szerint a rendőri intézkedések célja nem a határellenőrzés.

- 60 A jelen esetben a Bíróság elé terjesztett információkból kitűnik, hogy a nemzeti bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy az MTV-ellenőrzések által követett célok megkülönböztethetők-e bizonyos lényeges kérdésekben a határforgalom-ellenőrzés által követett céloktól.
- 61 Az 562/2006 rendelet 2. cikkének 9–11. pontja szerint a határforgalom-ellenőrzések célja egyrészt annak megállapítása, hogy a személyek beléptethetők-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt, másrészt pedig a határforgalom-ellenőrzés személyek általi megkerülésének megakadályozása (lásd a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 71. pontját). Olyan ellenőrzésekről van szó, amelyeket rendszeresen lehet végezni.
- 62 A holland szabályozás által előírt ellenőrzések viszont a feltartóztatott személy személyazonosságának, állampolgárságának és tartózkodási jogának ellenőrzésére irányulnak, elsődlegesen a jogellenes tartózkodás elleni küzdelem érdekében. Olyan szelektív ellenőrzésekről van szó, amelyek a jogellenesen tartózkodó személyek beazonosítására és a jogellenes bevándorlástól való visszatartásra irányulnak, amely a holland terület egészen folytatott efféle ellenőrzések célja, még akkor is, ha a határ menti területeken ezen ellenőrzések végrehajtására vonatkozó külön rendelkezések vannak előírva.
- 63 Az 562/2006 rendelet 21. cikke c) pontjának megfelelően a tagállamok számára biztosított azon lehetőséget, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget, tehát a személyazonosság ellenőrzését e kötelezettség betartásának biztosítása érdekében, nem érinti a határellenőrzés belső határokon történő megszüntetése (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 71. pontját).
- 64 Az a tény, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 50. cikkének (1) bekezdésén alapuló és a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének megfelelően végrehajtott személyazonosság-ellenőrzések elsődlegesen a határátlépést követő jogellenes tartózkodás elleni küzdelemre irányulnak, és hogy az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja nem vonatkozik kifejezetten erre a célra, nem vonja maga után azt sem, hogy a határellenőrzések célja ellentétes a 21. cikk a) pontjának i. alpontjával.
- 65 Egyrészt, amint a holland kormány és a Bizottság többek között azzal érvel, az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja nem foglalja magában sem azon feltételek kimerítő felsorolását, amelyeknek a rendőri intézkedéseknek meg kell felelniük annak érdekében, hogy ne kelljen úgy tekinteni, hogy a határforgalom-ellenőrzésekkel azonos hatásúak, sem pedig azon célok kimerítő felsorolását, amelyeket e rendőri intézkedések követhetnek. Ezen értelmezést megerősíti az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának második mondatában és a 21. cikk a) pontjának ii. alpontjában a „különösen” kifejezés használata.
- 66 Másrészt sem az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdésének c) pontja - amely szerint az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja többek között a jogellenes bevándorlás és jogellenes tartózkodás megelőzésének biztosítása -, sem az 562/2006 rendelet nem zárja ki a tagállamok büntetőjogi hatáskörét a jogellenes bevándorlás és jogellenes tartózkodás területén, még akkor sem, ha egyértelmű, hogy ez utóbbiaknak oly módon kell kialakítaniuk az e területre vonatkozó jogszabályaikat, hogy biztosítsák az uniós jog tiszteletben tartását (lásd ebben az értelemben a C-329/11. sz. Achughabian-ügyben 2011. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-12695. o.] 30. és 33. pontját). Ugyanis az 562/2006 rendelet 21. cikke a)–d) pontjának rendelkezései, valamint az EUMSZ 72. cikk szövege megerősíti, hogy a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetése nem érintette a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatásköröket.
- 67 Ebből következik, hogy a holland szabályozásnak a jogellenes tartózkodás elleni küzdelemre vonatkozó célkitűzése nem vonja maga után azt, hogy az alapeljárásban szóban forgó MTV-ellenőrzések az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja által tiltott határforgalom-ellenőrzésekkel azonos hatásúak lennének.

- 68 Az uniós jog, és különösen az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkének tiszteletben tartását ugyanis olyan szabályozási keretek felállításával és tiszteletben tartásával kell biztosítani, amelynek biztosítania kell, hogy a jogellenes tartózkodás, és másfelől a jogellenes bevándorlással összefüggő, határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem keretében a személyazonosság-ellenőrzések elvégzéséből álló hatáskör gyakorlati alkalmazása ne minősülhessen a határforgalom-ellenőrzésével azonos hatásúnak (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 73. és 74. pontját).
- 69 Másodsorban emlékeztetni kell arra, hogy – figyelemmel a 21. cikk a) pontjának szövegére és céljára – az a tény, hogy valamely nemzeti szabályozásban, mint amilyen a holland szabályozás, biztosított ellenőrzési hatáskörök területi hatálya valamely határ menti területre korlátozódik, önmagában nem elegendő e hatáskörök gyakorlásának az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja szerinti azonos hatásának megállapításához (a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 72. pontja). Ez utóbbi rendelkezés első mondata ugyanis kifejezetten utal a rendőrségi hatásköröknek a tagállam illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján, a határ menti területeken is történő gyakorlására.
- 70 Kétségtől, ami a közutakon és a hajózható vízi utakon végzett ellenőrzéseket illeti, a Bíróság megállapította, hogy az a tény, hogy az érintett nemzeti szabályozás a területi hatályára vonatkozóan különös szabályokat ír elő, az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontja értelmében vett azonos hatás meglétét jelző tényezőt képezhet. E tényező megléte esetén azonban ezen ellenőrzéseknek ez utóbbi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét a tagállamokat megillető rendőrségi hatáskörök gyakorlati alkalmazását szabályozó pontosításokkal és korlátozásokkal kell biztosítani, amely szabályozásnak olyan jellegűnek kell lennie, hogy kizárja az ilyen azonos hatást (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 72. pontját).
- 71 Harmadsorban A. Adil és a cseh kormány állításával ellentétben az a tény, hogy a valamely határ menti területen végzett MTV-ellenőrzések nem függenek a jogellenes tartózkodás indokolt vélelmének előzetes megállapításától – az ország területének többi részén végzett személyazonosság-ellenőrzésektől eltérően –, nem vezet arra, hogy ezen ellenőrzések közül az előbbieket a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúaknak kellene tekinteni.
- 72 Az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának ii. alpontja értelmében ugyanis nem tekinthetők ilyen hatásúaknak a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapuló rendőri intézkedések.
- 73 Továbbá, amint az kitűnik a német kormány észrevételeiből, a Bizottság arra irányuló javaslatát, hogy megkövetelje a tagállamok által a területükön belül végzett ellenőrzéseket illetően a módszerek és célok meghatározását, nem fogadta el az uniós jogalkotó. Az 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontjában azon feltétel hiányát, amely megköveteli, hogy a rendőrségi ellenőrzések a határ menti területen azonosak legyenek az ország többi részén végzett ellenőrzésekkel, megerősíti az a tény, hogy az ilyen azonossági feltétel viszont kifejezetten szerepel a 21. cikk b) pontjában a kikötőkben és a repülőtereken elvégzett biztonsági ellenőrzéseket illetően.
- 74 Másfelől a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet 74. pontjában a Bíróság elismerte, hogy a nemzeti szabályozás a határ menti területre korlátozódó, a személyazonosság ellenőrzésének elvégzésére irányuló, különleges hatáskört ruházhat a rendőri hatóságokra, az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjába ütközés nélkül, feltéve hogy bizonyos pontosítások és korlátozások megállapításra kerülnek, és azokat tiszteletben tartják.
- 75 Hangsúlyozni kell azonban, hogy minél több az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának értelmében vett lehetséges azonos hatás meglétére utaló jel, a valamely határ menti területen végzett ellenőrzések által követett célból, ezen ellenőrzések területi hatályából, valamint az említett ellenőrzések, illetve az érintett tagállam területének többi részén végzett ellenőrzések alapja közötti különbségtétel meglétéből következően, annál szigorúbbaknak és annál szigorúbban betartottnak kell lenniük a tagállamok által

a rendőrségi hatáskörüknek a határ menti területen való gyakorlását meghatározó pontosításoknak és korlátozásoknak, hogy ne veszélyeztessék a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében, az EUSZ 26. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdésében megállapított, valamint az 562/2006 rendelet 20. cikkében foglalt célt.

- 76 Az e tekintetben megkívánt keretszabályozásnak kellően pontosnak és részletesnek kell lennie annak érdekében, hogy mind az ellenőrzések szükségessége, mind a konkrétan engedélyezett ellenőrzési intézkedések felülvizsgálhatók legyenek.
- 77 Ami a keretszabályozásra vonatkozó ezen követelményt illeti, először is emlékeztetni kell arra, hogy amint kitűnik a jelen ítélet 60–67. pontjából, az MTV-ellenőrzések által követett célok bizonyos lényeges pontokban eltérnek a határellenőrzések által követett céloktól.
- 78 Másodszor meg kell állapítani, hogy az MTV-ellenőrzések az 562/2006 rendelet 21. cikk a) pontja ii. pontjának megfelelően a határátlépést követő jogellenes tartózkodásra vonatkozó általános rendőrségi információkon és tapasztalatokon alapulnak. A jogellenes tartózkodás elleni küzdelemre irányuló rendőri intézkedések – akár a közrend, akár a közbiztonság fogalma alá tartoznak –, amint kitűnik a jelen ítélet 65. pontjából, e rendelkezés előrejelzései közé tartoznak. Ezenkívül azon kötelezettség, hogy az MTV-ellenőrzéseket ilyen információkra és tapasztalatokra alapozzák, hozzájárul az elvégzett ellenőrzések szelektív jellegéhez.
- 79 Harmadszor az MTV-ellenőrzéseket az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontja iii. alpontjának megfelelően az Unió külső határain történő rendszeres személyellenőrzésektől egyértelműen eltérően végzik.
- 80 A közutakon és a hajózható vízi utakon végzett MTV-ellenőrzéseket a Belgiummal és Németországgal közös határ menti területen a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének (5) bekezdése alapján csak havonta és naponta korlátozott számú órában lehet végezni, és az e közutakon és hajózható vízi utakon közlekedő szállítóeszközöknek csupán egy részét lehet feltartóztatni.
- 81 A holland kormány által közölt információkból – amelyek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata – ezenkívül kitűnik, hogy az ellenőrzéseket a gyakorlatban vagy profil, vagy mintavételezés alapján végzik. A profilok olyan információktól és adatoktól függenek, amelyek bizonyos utakon, bizonyos időpontokban, vagy a jármű típusa vagy egyéb jellemzői alapján a jogellenes tartózkodás vagy határokon átnyúló bűnözés magas kockázatára utalnak.
- 82 Az elvégezhető ellenőrzések intenzitásának, gyakoriságának és szelektív jellegének szabályozása érdekében az olyan nemzeti szabályozás által felállított pontosítások és korlátozások, mint a 2000. évi rendelet 4.17a. cikke, olyan jellegűek, hogy kizárják, hogy a holland jog által biztosított rendőrségi hatáskörök az 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának megsértésével olyan ellenőrzésekhez vezessenek, amelyek a határforgalom-ellenőrzésekkel azonos hatásúak.
- 83 Ami a határátlépést követő jogellenes tartózkodásról szerzett információk megszerzése érdekében végzett ellenőrzéseket illeti, a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az ilyen, úgynevezett tájékoztató ellenőrzések csak korlátozott mértékben végezhetők.
- 84 A tárgyaláson feltett kérdésre válaszolva a holland kormány és a Bizottság kifejtette, hogy ezeknek az úgynevezett tájékoztató ellenőrzéseknek a 2000. évi rendelet által a fent hivatkozott Melki és Abdeli egyesített ügyekben hozott ítélet nyomán előírt pontosításokat és korlátozásokat is be kell tartaniuk. A Bizottság többek között azt is kifejtette, hogy ezen ellenőrzéseknek be kell tartaniuk a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkének (5) bekezdésében megállapított időkorlátozásokat, ami legfeljebb naponta 6 óra és

havonta legfeljebb 90 óra. Ezenkívül az említett ellenőrzések nem haladhatják meg az MTV-ellenőrzések számát, amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) részének tárgyát képezik.

- 85 Mivel a nemzeti jog értelmezése kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik, az ő feladata annak vizsgálata, hogy ez a helyzet áll-e fenn.
- 86 Feltéve, hogy e két típusú MTV-ellenőrzést a 2000. évi rendelet 4.17a. cikkében előírt keretszabályozás betartásával végzik, meg kell állapítani egyrészt, hogy azokra szelektív módon kerül sor, elkerülve így a határforgalom-ellenőrzésekre jellemző rendszeres jelleget, másrészt pedig, amint azt az 562/2006 rendelet 21. cikk a) pontjának iv. alpontja megköveteli, szűrőpróbaszerűen végzett ellenőrzések alapján alkalmazott rendőri intézkedésekről van szó.
- 87 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bíróság rendelkezésére álló információ alapján az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapeljárásban szóban forgó holland szabályozás, pontosításokat és korlátozásokat ír elő az általa az érintett tagállam illetékes hatóságainak biztosított rendőrségi hatáskörök gyakorlását illetően. Továbbá e pontosítások és korlátozások szabályozhatják az e hatóságok által a határ menti területen elvégezhető ellenőrzések intenzitását és gyakoriságát, és arra irányulnak, hogy iránymutatással szolgáljanak azon mérlegelési jogkörre vonatkozóan, amellyel e hatóságok a hatáskörük gyakorlati alkalmazása során rendelkeznek.
- 88 Az előző megfontolások összességére tekintettel a feltett kérdésekre az a válasz adandó, hogy az 562/2006 rendelet 20. és 21. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellenétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásban szó van, amely megengedi, hogy a határőrök és az idegenrendészeti tisztviselők ellenőrzéseket hajtsanak végre valamely tagállam és az SMVE-ben részes államok közötti szárazföldi határtól húzódó 20 kilométeres földrajzi sávban, annak ellenőrzése érdekében, hogy a feltartóztatott személyek eleget tesznek-e az érintett tagállamban alkalmazandó, jogszerű tartózkodási feltételeknek, ha ezen ellenőrzéseket a személyeknek az ellenőrzés helyén való jogellenes tartózkodásáról szerzett általános információk és tapasztalati adatok alapján folytatják le, ha azokat korlátozott mértékben a jogellenes tartózkodásra vonatkozó általános információk és tapasztalati adatok megszerzése érdekében is végrehajthatják, és ha az ellenőrzések végrehajtására különösen azok intenzitását és gyakoriságát tekintve bizonyos korlátozások vonatkoznak.

A költségekről

- 89 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 20. és 21. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellenétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásban szó van, amely megengedi, hogy a határőrök és az idegenrendészeti tisztviselők ellenőrzéseket hajtsanak végre valamely tagállam és a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én, Schengenben (Luxemburg) aláírt egyezményben részes államok közötti szárazföldi határtól húzódó 20 kilométeres földrajzi sávban, annak ellenőrzése érdekében, hogy a feltartóztatott személyek eleget tesznek-e az érintett tagállamban alkalmazandó, jogszerű

tartózkodási feltételeknek, ha ezen ellenőrzéseket a személyeknek az ellenőrzés helyén való jogellenes tartózkodásáról szerzett általános információk és tapasztalati adatok alapján folytatják le, ha azokat korlátozott mértékben a jogellenes tartózkodásra vonatkozó általános információk és tapasztalati adatok megszerzése érdekében is végrehajthatják, és ha az ellenőrzések végrehajtására különösen azok intenzitását és gyakoriságát tekintve bizonyos korlátozások vonatkoznak.

Aláírások