



Judikatūras krājums

GENERĀLADVOKĀTES ELEANORAS ŠARPSTONES [E. SHARPSTON]
VIEDOKLIS,
sniegts 2012. gada 9. jūlijā ¹

Lieta C-278/12 PPU

A. Adil

pret

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

(Raad van State (Niederlande) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa — Šengenas Robežu kodekss — Robežpārbaudei
lidzvērtīgas pārbaudes

1. *A. Adil* no Afganistānas 2012. gada 28. martā tika aizturēts *Koninklijke Marechaussee* ² mobilās drošības kontroles (*Mobiel Toezicht Veiligheid*, turpmāk tekstā – “MTV kontrole”) ietvaros, viņam atrodoties autobusā, kas brauca no Vācijas, zonā, kas plešas 20 kilometrus šaipus Nīderlandes sauszemes robežai ar Vāciju. Iztaujāti tika arī pārējie autobusa pasažieri. No iesniedzējtiesas lēmuma izriet, ka tajā dienā tika īstenotas viena vai vairākas kontroles, kas kopumā ilga vienu stundu, kuras laikā tika apturēti 2 transportlīdzekļi, proti, tikai minimālā daļa no garāmbraucošajiem transportlīdzekļiem.

2. Nīderlandes iestādes šo MTV kontroli veica, pamatojoties uz 2000. gada Likuma par ārvalstniekiem (*Vreemdelingenwet 2000*, turpmāk tekstā – “*Vw 2000*”) 50. pantu, un, kā ir konstatēts 2012. gada 28. marta protokolā, saskaņā ar 2000. gada Noteikumu par ārvalstniekiem (*Vreemdelingenbesluit 2000*, turpmāk tekstā – “*Vb 2000*”) 4.17.a pantu ³. Ar 2012. gada 28. marta lēmumu *A. Adil* tika aizturēts administratīvā kārtībā ⁴. No valsts tiesas lietas materiāliem izriet, ka iztaujāšanas brīdī *A. Adil* informēja *Koninklijke Marechaussee* par savu nodomu lūgt patvērumu. Informācija par patvēruma lūgumiem un nelegālo imigrāciju, kas tiek apkopota datu bāzē “Eurodac” ⁵, norādīja uz saikni starp *A. Adil* un Norvēģiju. Tādējādi viņa patvēruma lūgums 2012. gada 5. aprīlī tika nosūtīts Norvēģijas iestādēm un vēl tiek izskatīts.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Tiesas sēdē Nīderlandes valdība paskaidroja, ka *Koninklijke Marechaussee* atbild tostarp par karaliskās ģimenes, Centrālās bankas, ārējo robežu un ārvalstnieku uzraudzību.

3 — Ar 2011. gada 30. maija lēmumu, kas stājies spēkā 2011. gada 1. jūnijā, *Vb 2000* ir papildināts ar 4.17.a pantu. *Vb 2000* precizēti *Vw 2000* īstenošanas noteikumi.

4 — Saskaņā ar *Vw 2000* 59. panta 1. punkta b) apakšpunktu.

5 — Skat. Padomes 2000. gada 11. decembra Regulu (EK) Nr. 2725/2000 par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Dublīnas konvenciju (OV L 316, 1. lpp.).

3. *A. Adil* apstrīdēja savas aizturēšanas likumību, pamatojot ar to, ka *MTV* kontrole, kas viņam tika piemērota, atbilda robežpārbaudei un ka tādējādi tā bija pretēja Regulai (EK) Nr. 562/2006 (turpmāk tekstā – “Šengenas Robežu kodekss”)⁶ par dalībvalstu, kas ir Konvencijas, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu (turpmāk tekstā – “Šengenas konvencija”), teritorijas šķērsošanu⁷.

4. 2012. gada 16. aprīlī *Rechtbank 's-Gravenhage* [Hāgas Tiesa] *A. Adil* celto prasību par 2012. gada 28. marta lēmumu atzina par nepamatotu un noraidīja viņa prasījumu par zaudējumu atlīdzību. *A. Adil* pēc tam iesniedza apelācijas sūdzību par šo spriedumu *Raad van State* (Nīderlande) Administratīvo strīdu nodaļā, norādot, ka *Rechtbank's-Gravenhage* ir nepamatoti uzskatījusi, ka iztaujāšana bija likumīga, un nav ņēmusi vērā, ka *MTV* kontroles brīdi nebija saprātīga pieņēmuma par prettiesisku uzturēšanos.

5. Šajā *Raad van State* lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu uzdotsais jautājums būtībā ir par to, vai Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkts, kurā ir noteikts kontroļu, kas līdzīgas robežpārbaudēm, aizlieguma princips, pieļauj valsts tiesisko regulējumu par *MTV* kontrolēm. Iesniedzējtiesa būtībā lūdz Tiesu izskaidrot interpretāciju, ko tā ir sniegusi spriedumā apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli*⁸.

6. Tiesa ir noteikusi, ka, lai atbilstu šai normai, “valsts tiesiskajam regulējumam, ar kuru policijas iestādēm tiek piešķirtas pilnvaras veikt identitātes pārbaudes, proti, pilnvaras, kuras, pirmkārt, tiek ierobežotas ar dalībvalsts pierobežas teritoriju ar citām dalībvalstīm un, otrkārt, [kuras] nav atkarīgas no kontrolētās personas uzvedības un īpašiem apstākļiem, kas radītu sabiedriskās kārtības apdraudējuma risku, ir jāparedz nepieciešamais šīm iestādēm piešķirto pilnvaru ietvars, lai paredzētu vadlīnijas šo iestāžu rīcības brīvībai, minētās pilnvaras piemērojot praksē”⁹. Turklāt Tiesa nosprieda, ka šim ietvaram “ir jāgarantē, lai pilnvaru, kuru pamatā ir identitātes pārbaūžu veikšana, praktiskai īstenošanai nebūtu robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība, kas galvenokārt izriet no [Šengenas Robežu kodeksa] 21. panta a) punkta otrajā teikumā norādītajiem apstākļiem”¹⁰.

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

Līgumi

7. LES 3. panta 2. punktā ir paredzēts:

“2. Savienība piedāvā saviem pilsoņiem brīvības, drošības un tiesiskuma telpu bez iekšējām robežām, kur personu brīva pārvietošanās ir nodrošināta saistībā ar piemērotiem pasākumiem, kas attiecas uz ārējo robežu kontroli, patvēruma meklētājiem, imigrāciju un noziedzības novēršanu un apkarošanu.”

8. Saskaņā ar LESD 67. pantu:

“1. Savienība veido brīvības, drošības un tiesiskuma telpu, ievērojot pamattiesības un dalībvalstu atšķirīgās tiesību sistēmas un tradīcijas.

6 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 15. marta Regula, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV L 105, 1. lpp.).

7 — Konvencija, ar ko īsteno 1985. gada 14. jūnija Šengenas Nolīgumu starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgajām robežām (OV 2000, L 239, 19. lpp.), ar grozījumiem. Šengenas konvencijas 2.–8. pants ar Šengenas Robežu kodeksu ir atcelti. Skat. Šengenas Robežu kodeksa 39. panta 1. punktu.

8 — 2010. gada 22. jūnija spriedums apvienotajās lietās C-188/10 un C-189/10 *Melki* un *Abdeli* (Krājums, I-5667. lpp.).

9 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 74. punkts).

10 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 74. punkts).

2. Tā nodrošina to, ka netiek veikta personu kontrole pie iekšējām robežām, un izstrādā uz dalībvalstu solidaritāti balstītu kopēju patvēruma, imigrācijas un ārējo robežu kontroles politiku, kas ir taisnīga attiecībā pret trešo valstu pilsoņiem. Piemērojot šo sadaļu, bezvalstniekus pielīdzina trešo valstu pilsoņiem.

[..]”

9. LESD 72. pantā ir paredzēts:

“Šī nodaļa [par brīvības, drošības un tiesiskuma telpu] neiespaido to dalībvalstu pienākumu izpildi, kas attiecas uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu.”

10. Saskaņā ar LESD 77. pantu:

“1. Savienība veido politiku, lai:

- a) nodrošinātu, ka personām, šķērsojot iekšējās robežas, neveic nekādu kontroli neatkarīgi no to pilsonības;

[..].”

11. LESD 79. panta 1. punktā ir noteikts:

“Savienība īsteno kopēju imigrācijas politiku, kuras mērķis ir visos posmos nodrošināt efektīvu migrācijas plūsmas vadību, taisnīgu attieksmi pret trešo valstu pilsoņiem, kuri likumīgi uzturas dalībvalstīs, un novērst nelikumīgu ieceļošanu un cilvēku tirdzniecību, kā arī paredzēt pastiprinātus pasākumus to apkarošanai.”

Šengenas Robežu kodekss

12. Šengenas Robežu kodekss ir Šengenas *acquis* normu par robežšķērsošanu papildinājums, kas ir integrēts atbilstošajās Šengenas konvencijas¹¹ normās un tās kopējā rokasgrāmatā¹².

13. Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 1. panta pirmo daļu šī regula “paredz, ka neveic to personu robežkontroli, kuras šķērso iekšējās robežas starp Eiropas Savienības dalībvalstīm”.

14. Šīs regulas 2. pants ir izteikts šādi:

“Šajā regulā piemēro šādas definīcijas:

- 1) “iekšējās robežas” ir
 - a) dalībvalstu kopīgas sauszemes robežas, tostarp upju un ezeru robežas,
 - b) iekšējiem reisiem paredzētas dalībvalstu lidostas,
 - c) dalībvalstu jūras, upju un ezeru ostas, ko izmanto regulārai prāmju satiksmei;

11 — Skat. 7. zemsvītras piezīmi.

12 — OV 2002, C 313, 97. lpp., kas grozīts un pēc tam atcelts ar Šengenas Robežu kodeksu. Skat. Šengenas Robežu kodeksa 39. panta 2. punkta a) apakšpunktu.

2) “ārējas robežas” ir dalībvalstu sauszemes, arī upju un ezeru robežas, jūras robežas un lidostas, upju ostas, jūras ostas un ezeru ostas, ar nosacījumu, ka tās nav iekšējas robežas;

[..]

9) “robežkontrole” ir darbības, ko saskaņā ar šo regulu veic pie robežas, reaģējot vienīgi uz nodomu šķērsot robežu vai robežas šķērsošanas aktu, neatkarīgi no visiem citiem apsvērumiem, un tā ietver robežpārbaudes un robežuzraudzību;

10) “robežpārbaudes” ir pārbaudes, ko veic robežšķērsošanas vietās, lai nodrošinātu, ka personām, tostarp viņu transportlīdzekļiem un mantām drīkst atļaut ieceļot dalībvalstu teritorijā vai izceļot no tās;

11) “robežuzraudzība” ir robežu uzraudzība starp robežšķērsošanas vietām un robežšķērsošanas vietu uzraudzība pēc noteiktā darbalaika beigām, lai nepieļautu personu izvairīšanos no robežpārbaudēm;

[..].”

15. Šengenas Robežu kodeksa 3. pantā ir paredzēts, ka tas “attiecas uz personām, kas šķērsu dalībvalstu iekšējās vai ārējās robežas”.

16. Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā ar nosaukumu “Iekšējo robežu šķērsošana” ir noteikts:

“Iekšējās robežas var šķērsot jebkurā vietā, un personām – neatkarīgi no viņu valstspiederības – nepiemēro robežpārbaudes.”

17. Šī paša kodeksa 21. pantā ar nosaukumu “Pārbaudes iekšzemē” ir noteikts:

“Robežkontroles atcelšana pie iekšējām robežām neietekmē:

a) policijas pilnvaras, ko īsteno kompetentas dalībvalstu iestādes saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ja vien pilnvaru īstenošana iedarbības ziņā nav līdzvērtīga robežpārbaudēm; tas attiecas arī uz pierobežas teritorijām. Policijas pilnvaru īstenošanu pirmā teikuma nozīmē jo īpaši nedrīkst uzskatīt par līdzvērtīgu robežpārbaudēm, ja policijas veiktie pasākumi:

i) par mērķi neizvirza robežkontroli;

ii) balstās uz vispārēju policijas informāciju un pieredzi attiecībā uz iespējamiem sabiedriskās drošības apdraudējumiem un konkrēti ir paredzēti pārrobežu noziedzības apkarošanai;

iii) ir izstrādāti un veikti tā, ka tie noteikti atšķiras no sistemātiskajām personu pārbaudēm pie ārējām robežām;

iv) tiek veikti izlases kārtībā;

b) personu drošības pārbaudes ostās un lidostās, ko veic kompetentas iestādes saskaņā ar katras dalībvalsts tiesību aktiem, kā arī ostu, lidostu un pāravadātāju veiktas drošības pārbaudes, ja tās veic arī personām, kas ceļo pa dalībvalsts teritoriju;

c) iespēju dalībvalstīm tiesību aktos paredzēt pienākumu, ka personai ir jābūt personas dokumentiem vai tie jānēsā līdz;

d) trešo valstu valstspiederīgo pienākumu [...] ziņot par atrašanos attiecīgā dalībvalstī. [..]”

Nīderlandes tiesiskais regulējums

18. *Vw 2000 50.* pantā ir noteikts:

“1. Par robežu uzraudzību un ārvalstnieku kontroli atbildīgie ierēdņi, pamatojoties vai nu uz faktiem un apstākļiem, kas atbilstoši objektīviem kritērijiem ļauj saprātīgi prezumēt nelikumīgu uzturēšanos, vai apkarojot prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas, var iztaujāt personas, lai noskaidrotu to identitāti, pilsonību un statusu saistībā ar uzturēšanās tiesībām. [...] Vispārējos administratīvajos noteikumos tiek paredzēti dokumenti, kuriem ir jābūt ārvalstnieka rīcībā, lai varētu konstatēt viņa identitāti, pilsonību un statusu saistībā ar uzturēšanās tiesībām.

[..]”

19. Saskaņā ar *Vb 2000 4.17.a* pantu:

“1. Likuma 50. panta 1. punktā paredzētās pilnvaras iztaujāt personas, lai noskaidrotu to identitāti, pilsonību un statusu saistībā ar uzturēšanās tiesībām, apkarojot prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas, ārvalstnieku kontroles ietvaros tiek īstenotas vienīgi:

- a) lidostās, ierodoties ar lidojumiem no Šengenas teritorijas;
- b) vilcienos – vēlākais 30 minūšu laikā kopš kopējās robežas ar Beļģiju vai Vāciju šķērsošanas vai, ja šajā laikposmā vēl nav sasniegta otrā dzelzceļa stacija pēc robežas šķērsošanas, vēlākais līdz otrās dzelzceļa stacijas pēc robežas šķērsošanas sasniegšanai;
- c) uz ceļiem un ūdensceļiem teritorijā līdz 20 kilometriem no kopējās robežas ar Beļģiju vai Vāciju.

2. 1. punktā paredzētā kontrole tiek veikta, pamatojoties uz informāciju vai pieredzi attiecībā uz prettiesisku uzturēšanos pēc robežšķērsošanas. Turklāt kontrole ierobežotā apjomā var tikt veikta, lai gūtu informāciju par šādu prettiesisku uzturēšanos.

3. 1. punkta a) apakšpunktā paredzētā kontrole tiek veikta augstākais septiņas reizes nedēļā attiecībā uz lidojumiem tajā pašā [...] maršrutā, attiecībā uz maksimāli trešdaļu no kopējā reisu skaita, kas paredzēts mēnesī šajā maršrutā. Šīs kontroles ietvaros tikai daļa reisa pasažieru tiek iztaujāta.

4. Kontrole 1. punkta b) apakšpunkta izpratnē vienas dienas laikā tiek veikta maksimāli divos vilcienos katrā maršrutā un maksimāli astoņos vilcienos kopumā, turklāt katrā vilcienā tiek kontrolēti maksimāli divi nodalījumi.

5. Kontrole 1. punkta c) apakšpunkta izpratnē uz viena un tā paša ceļa vai ūdensceļa tiek veikta maksimāli 90 stundas mēnesī un maksimāli sešas stundas dienā.”

20. Saskaņā ar motīvu izklāstu attiecībā uz šo pašu normu¹³:

“Šī grozījuma Likumā par ārvalstniekiem mērķis ir nodrošināt, lai ārvalstnieku kontrolei, apkarojot prettiesisku uzturēšanos pēc robežšķērsošanas (turpmāk tekstā – “mobilās kontroles”), nebūtu robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība Šengenas Robežu kodeksa izpratnē. Tādējādi ir ticis ņemts vērā Tiesas 2010. gada 22. jūnija spriedums (spriedums apvienotajās lietās *Melki un Abdeli*) un *Raad van State* 2010. gada 28. decembra nolēmums un mobilās kontroles ir padarītas atbilstīgas Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktam.”

13 — 2011. gada 30. maija lēmuma motīvu izklāsts; skat. 3. zemsvītras piezīmi.

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu

21. Šī lieta ietilpst lietu sērijā, kurās *Raad van State*, būdama augstākā administratīvā tiesa, kā arī citas attiecīgās dalībvalsts administratīvās un krimināltiesas cenšas rast atbildi uz jautājumu, vai kontroles sistēma, kas tikusi izveidota ar *Vw 2000* 50. panta 1. punktu, kurš ieviests ar *Vb 2000* 4.17.a pantu, ietver pietiekamas garantijas, lai novērstu, ka attiecīgās kontroles tiek uzskatītas par robežpārbaudi Šengenas Robežu kodeksa 20. panta izpratnē vai līdzvērtīgām robežpārbaudei šīs pašas regulas 21. panta a) punkta izpratnē.

22. Kā uzskata *Raad van State*, 4.17.a pants tika iestrādāts *Vb 2000* pēc tās 2010. gada 28. decembra nolēmuma, ar kuru tika konstatēts, ka tajā laikā spēkā esošajā tiesiskajā regulējumā saistībā ar *MTV* kontrolēm bija paredzētas pilnvaras, kuru praktiskai īstenošanai varēja būt robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība.

23. *Raad van State* pēc tam vairākkārt ir spriedusi, ka *Vb 2000* 4.17.a pants atbilst Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktam, kā to interpretējusi Tiesa iepriekš minētajā spriedumā apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli*. Tā savā 2011. gada 20. oktobra nolēmumā *Raad van State* uzskatīja, ka no minētā sprieduma neizriet, ka 4.17.a pantā būtu bijis jāņem vērā attiecīgās personas uzvedība un īpaši apstākļi, kas pierāda sabiedriskās kārtības apdraudējuma risku. 2012. gada 5. marta nolēmumā *Raad van State*, ņemot vērā formulējumu “jo īpaši nedrīkst” Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktā, noraidīja tādu šīs normas interpretāciju, saskaņā ar kuru attiecīgās policijas pilnvaras būtu ierobežotas ar situācijām saistībā ar sabiedriskās kārtības apsvērumiem. Šajā pašā nolēmumā *Raad van State* arī tiesiski nosprieda, ka nav noteicoši zināt, vai indivīds uztver pārbaudi kā robežpārbaudi. Savukārt ļoti ierobežotais faktiski kontrolēto ceļa transportlīdzekļu un vilcienu skaits varētu tikt uzskatīts par atbilstošu norādi.

24. Neraugoties uz šo judikatūru, 2012. gada 20. februārī *Rechtbank Roermond* [Rūrmondas Tiesa] (krimināltiesību nodaļa) iesniedza Tiesā lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par to, vai Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pants pieļauj ar *Vb 2000* 4.17.a pantu izveidoto *MTV* kontroļu sistēmu¹⁴. Turklāt no *Raad van State* lēmuma lūgt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka ar 2012. gada 11. maija nolēmumu *Gerechtshof 's-Hertogenbosch* [Hertogenbosas Apelācijas tiesa] (krimināllietu nodaļa) arī ir nospriedusi, ka *MTV* kontrolei, pat ja tā tiek īstenota saskaņā ar *Vb 2000* 4.17.a pantu, ir robežpārbaudēm līdzvērtīga iedarbība Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta izpratnē gadījumos, kad:

- pilnvaras nav pamatotas ar konkrētiem faktiem un apstākļiem, kas rada pieņēmumu par prettiesisku uzturēšanos;
- kontroles pilnvaras tiek īstenotas, reaģējot tikai uz nodomu šķērsot robežu vai uz tās šķērsošanu;
- kontroles mērķis ir konstatēt, vai ir izpildīti nosacījumi, lai ļautu personai ieceļot attiecīgās dalībvalsts teritorijā vai atstāt to.

25. Saskaņoties ar šo atšķirīgo judikatūru Nīderlandes tiesās, *Raad van State* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

- “1) Vai Šengenas Robežu kodeksa 21. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj īstenot valsts pilnvaras, kas ir noteiktas [*Vw 2000*] 50. pantā un sīkāk izstrādātas [*Vb 2000*] 4.17.a pantā, lai teritorijās pēc iekšējām robežām veiktu personu pārbaudi ar mērķi pārliecināties, vai šīs personas ievēro dalībvalstī noteiktās likumīgas uzturēšanās prasības?

14 — Skat. lietu C-88/12 *Jaou* (tiek izskatīta Tiesā). Minētajā lietā iesniedzējtiesa nav lūgusi piemērot ne steidzamības prejudiciālā nolēmuma procedūru, ne paātrināto prejudiciālā nolēmuma procedūru.

- 2) a) Vai Šengenas Robežu kodeksa 21. pants pieļauj tādu valsts pārbaūžu, kādas ir paredzētas [Vw 2000] 50. pantā, veikšanu, pamatojoties uz vispārēju informāciju un pieredzi saistībā ar personu pretlikumīgu uzturēšanos pārbaudes veikšanas vietā, kā paredzēts [Vb 2000] 4.17.a panta 2. punktā, vai, veicot šādas pārbaudes, ir jābūt konkrētām norādēm, ka kāda no pārbaudāmajām personām attiecīgajā dalībvalstī atrodas nelikumīgi?
 - b) Vai Šengenas Robežu kodeksa 21. pants pieļauj šādas pārbaudes veikšanu ar mērķi iegūt a) punktā norādīto vispārējo informāciju un pārbaudes datus saistībā ar nelikumīgu uzturēšanos, ja tas notiek ierobežotā apjomā?
- 3) Vai Šengenas Robežu kodeksa 21. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka pārbaudes pilnvaru ierobežošana tādā veidā, kā ir aprakstīts tādā tiesību normā kā [Vb 2000] 4.17.a pants, ir pietiekama, lai nodrošinātu, ka pārbaudes praktiskajai īstenošanai nav robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība, kas ar Šengenas Robežu kodeksa 21. pantu ir aizliegta?"

Tiesvedība Tiesā

26. Ar savu 2012. gada 4. jūnija prasību *Raad van State* lūdz Tiesu atbilstoši Eiropas Savienības Tiesas Statūtu 23.a pantam un Tiesas Reglamenta 104.b pantam šajā lietā lemt saskaņā ar steidzamības prejudiciālā nolēmuma procedūru (turpmāk tekstā – “PPU”), kas paredzēta LESD 267. panta ceturtajā daļā.

27. *Raad van State* šo lūgumu ir pamatojusi, norādot uz to, ka lietā ir radušies jautājumi par brīvības, drošības un tiesiskuma telpas politiku un ka atbildes uz jautājumiem ir būtiskas, lai lemtu par *A. Adil* administratīvo aizturēšanu. Iesniedzējtiesas nolēmumā nav nekādu norāžu uz *A. Adil* patvēruma lūgumu¹⁵.

28. Ņemot vērā visus iepriekš minētos faktorus, Tiesas otrā palāta 2012. gada 11. jūnijā nolēma apmierināt iesniedzējtiesas lūgumu un uzsākt PPU.

29. Rakstveida apsvērumus iesniedza Nīderlandes valdība, Eiropas Komisija un *A. Adil* pārstāvis. Šie paši lietas dalībnieki, kā arī Čehijas, Vācijas un Francijas valdības bija pārstāvēti 2012. gada 5. jūlija tiesas sēdē.

30. Tiesas sēdē faktiskais ietvars attiecībā uz *A. Adil* administratīvo aizturēšanu un it īpaši tās iemesls kļuva pilnīgāks un tādējādi skaidrāks. No Nīderlandes valdības apsvērumiem izriet, ka *A. Adil* tika aizturēts sakarā ar to, ka viņš iesniedza patvēruma lūgumu, un sakarā ar iespējamo risku, ka viņš varētu censties izvairīties no iestāžu kontroles viņa lūguma izskatīšanas laikā, ja netiktu administratīvi aizturēts. Tā kā *A. Adil* aizturēšana ir atkarīga nevis no viņa iztaujāšanas tiesiskuma, bet acīmredzami tikai no viņa patvēruma lūguma izskatīšanas, Tiesas atbilžu uz prejudiciālajiem jautājumiem ietekme uz viņa aizturēšanu vairs nav acīmredzama.

31. Šis secinājums liek man izteikt šādus apsvērumus.

15 — Skat. iepriekš 2. punktu.

32. PPU skaidri tika noteikta, vienīgi lai atbildētu uz obligātu nepieciešamību izskatīt atsevišķu kategoriju lietas – it īpaši tās, kurās personas aizturēšanas tiesiskums ir atkarīgs no atbildes, kādu Tiesa sniegs uz uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem – “ar minimālu kavēšanos”¹⁶. Tā ir izņēmuma procedūra, kuru ir paredzēts uzsākt tikai lietās, kuras tiešām ir jāatrisina steidzami. Tiesas iekšienē tam koncentrēti ir jāizmanto resursi – gan tiesas spriešanas, gan administratīvie. Tādēļ, ja procedūra tiek pieprasīta pārāk bieži, tas skar citu Tiesā iesniegto lietu izskatīšanu. Acīmredzami tā nebūtu jāpieprasa, (piemēram) cenšoties ātrāk panākt atbildi, ja pamatā esošie apstākļi to neattaisno.

33. Šo iemeslu dēļ PPU būtu pieprasāma tikai tad, ja ir to attaisnojoši apstākļi. Tādējādi valsts tiesai savā iesniedzējtiesas lēmumā ir jāizklāsta visi tiesiskie un faktiskie apstākļi, kas pierāda steidzamību un attaisno PPU piemērošanu. Šis pienākums ir pretmets solidaritātes principam un sadarbības principam, kuri valda attiecībās starp valsts tiesām un Tiesu. Valsts tiesai nebūtu jāizlaiž fakti, kas ir būtiski, lai Tiesa novērtētu nepieciešamību tās lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu piemērot šo izņēmuma procedūru.

Analīze

Ievada piezīmes

34. Iesniedzējtiesas nolēmumā uzdotie prejudiciālie jautājumi attiecas tikai uz Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktu. Tomēr, ņemot vērā ciešo saikni, kāda ir starp šo normu un šīs pašas regulas 20. pantu, uz šiem jautājumiem ir jāatbild, ņemot vērā arī pēdējo minēto. 21. panta a) punkts ir nepieciešams 20. panta papildinājums, kas ļauj padarīt iedarbīgu robežpārbaudu aizliegumu. Šajā sakarā uzskatu, ka vērtējums ir analogs tam, kurš ļauj, tostarp preču brīvas aprites ietvaros, konstatēt vai nu importa kvantitatīva ierobežojuma esamību, vai pasākuma ar līdzvērtīgu iedarbību esamību, ņemot vērā attiecīgā tiesiskā regulējuma praktiskās sekas, izskatot katru gadījumu atsevišķi.

35. Jautājums, kas radies šajā lietā, būtībā ir par to, vai Šengenas Robežu kodeksa 20. pants un 21. panta a) punkts pieļauj valsts tiesisko regulējumu, ar kuru attiecīgajām iestādēm tiek piešķirtas pilnvaras īstenot tādu kontroli kā MTV kontrole. Manuprāt, visi trīs prejudiciālie jautājumi ir jāaplūko kopā.

36. No iesniedzējtiesas lēmuma izriet, ka *Vw 2000 50.* panta 1. punktā paredzētās pilnvaras ļauj par robežas uzraudzību atbildīgajiem ierēdņiem un par ārvalstnieku kontroli atbildīgajiem ierēdņiem, proti, *Koninklijke Marechaussee*, iztaujāt personas ar mērķi noskaidrot viņu identitāti, pilsonību un statusu saistībā ar uzturēšanās tiesībām, reaģējot uz prettiesiskas uzturēšanās risku. Saskaņā ar šīs normas formulējumu šo risku, pirmkārt, var identificēt, pamatojoties uz faktiem un apstākļiem, kuri, izmantojot objektīvus kritērijus, rada saprātīgu pieņēmumu par prettiesisku uzturēšanos. Tiesas sēdē Nīderlandes valdība apstiprināja, ka principā jebkura iztaujāšana teritorijas iekšienē tiek veikta uz šāda pamata.

37. Otrkārt, *Vw 2000 50.* panta 1. punktā ir arī paredzēts, ka šāda iztaujāšana var tikt īstenota, “apkarojot prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas”. *Vb 2000 4.17.a* pantā paredzētajos nosacījumos ir ietverta atsauce tikai uz šo pēdējā veida kontroli, un Tiesai uzdotajos jautājumos, ņemot vērā faktu, ka *A. Adil* tika iztaujāts MTV veiktās kontroles laikā, kad viņš atradās autobusā uz autoceļa A67/E34 ļoti tuvu robežai, ir aplūkota tikai šī veida kontrole. Tādējādi es savā analizē koncentrēšos uz Nīderlandes tiesiskā regulējuma normām par šāda veida kontroli.

16 — LESD 267. panta pēdējais teikums. Tiesa uzskata, ka atsevišķas citas ierobežotas lietu kategorijas (tādas, kurās ir runa par bērnu nolaupīšanu) var pretendēt uz PPU. Skat. Informatīvo materiālu par valsts tiesu ierosināto prejudiciālo tiesvedību (OV C 160, 28.5.2011., 1. lpp.), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:160:0001:0005:LV:PDF>

38. Visbeidzot, pretēji tam, ko apgalvo A. Adil pārstāvis, uzskatu, ka no Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. panta formulējuma skaidri izriet, ka tajos nekādi nav ierobežotas dalībvalstu tiesības norīkot iestādes, kuras ir pilnvarotas īstenot policijas pilnvaras. Tāpat tām piekrit izvēle paredzēt šo pilnvaru juridisko bāzi, kā arī robežas vai nu savā tiesiskajā regulējumā par imigrāciju vai ārvalstniekiem, vai savā krimināltiesiskajā regulējumā. Taču, īstenojot šīs pilnvaras, attiecīgā gadījumā ir jāievēro Savienības tiesības.

Robežpārbaudžu un policijas veiktu pasākumu ar līdzvērtīgu iedarbību atcelšana

39. Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā ir nodrošināts, ka, šķērsojot iekšējās robežas, personas netiek kontrolētas, kā arī noteikta telpa, kurā tiek garantēta personu brīva pārvietošanās. Šajā normā ir izteikts vispārējais princips, ka jebkura persona, lai kāda būtu tās pilsonība, var šķērsot iekšējās robežas starp Šengenas *acquis* dalībvalstīm jebkurā vietā bez robežpārbaudēm¹⁷.

40. 21. pantā paredzētajās robežās ir apstiprinātas dalībvalstu tiesības īstenot savas policijas pilnvaras, veikt drošības kontroli ostās un lidostās, paredzēt valsts tiesībās pienākumu par dokumentu esamību un nēsāšanu un noteikt pienākumu trešo valstu valstspiederīgajiem ziņot par atrašanos to teritorijā.

41. Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkts ir izteikts divos teikumos. Saskaņā ar pirmo teikumu robežkontroles atcelšana neskar dalībvalstu kompetenci īstenot policijas pilnvaras savā teritorijā, tajā skaitā pierobežas zonās, ja šai īstenošanai nav robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība. Tādējādi Šengenas Robežu kodeksā ir aizliegtas ne tikai pārbaudes uz robežām, bet arī pasākumi ar tām līdzvērtīgu iedarbību.

42. Otrajā teikumā, kurā “jo īpaši” ietverti i) līdz iv) punkts, ir atspoguļota pirmajā teikumā noteiktā principa attīstība, uzskaitot apstākļus, kad piešķirto pilnvaru praktiskai īstenošanai *nevar būt* robežpārbaudēm līdzvērtīga iedarbība.

43. Pamatojoties uz teksta vienkāršu lasīšanu, uzskatu, ka Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktā iekļautais apstākļu saraksts nav ne ierobežojošs, ne kumulatīvs.

44. Šajā sakarā pievienojos Komisijas nostājai, ka policijas pasākums, kas atbilst visiem Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta i) līdz iv) apakšpunktā esošajiem nosacījumiem, nevar iespējami radīt robežpārbaudei līdzvērtīgu iedarbību. Savukārt tikai tas, ka nav izpildīti visi šie nosacījumi, noteikti neliedz policijai īstenot tās pilnvaras atbilstoši Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pantam. Kā to pamatoti savos apsvērumos uzsver Komisija, Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta otrais teikums šķiet skaidrs šajā nozīmē, jo pirms tajā uzskaitītajiem apstākļiem ir vārdi “jo īpaši”. Nosacījums i) apakšpunktā man šķiet fundamentāls. Manuprāt, ir grūti iedomāties, ka Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pantā policijas pasākums, kura mērķis atbilst robežpārbaudei, nebūtu aizliegts.

45. Lai gan likumdevējs ir paredzējis, ka iekšējās robežas var tikt šķērsotas jebkurā vietā, neveicot robežpārbaudi (20. pants) vai citus pasākumus ar līdzvērtīgu iedarbību (21. pants), ne 20. pantā, ne 21. pantā nav garantēts, ka jebkura iekšēju robežu šķērsojusi persona varēs turpmāk pārvietoties dalībvalsts teritorijā un tur dzīvot un pret viņu netiks veikti policijas pasākumi. Konkrētāk, šo normu piemērošanas joma nav tik plaša, ka aizliegtu dalībvalstij īstenot policijas pilnvaras savā teritorijā.

17 — Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 9. punktu “robežkontrole” ietver “darbības, ko saskaņā ar [Šengenas Robežu kodeksu] veic pie robežas, reaģējot vienīgi uz nodomu šķērsot robežu vai robežas šķērsošanas aktu, neatkarīgi no visiem citiem apsvērumiem”, kas ietver robežpārbaudes un robežuzraudzību.

46. Šengenas Robežu kodeksa 20. panta un 21. panta a) punkta interpretāciju Tiesa ir centusies rast iepriekš minētajā spriedumā apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli*, aplūkojot jautājumu par Francijas tiesiskā regulējuma atbilstību Savienības tiesībām. Šis tiesiskais regulējums ļāva policijas iestādēm kontrolēt visu personu identitāti, tostarp 20 kilometru zonā no Francijas sauszemes robežas ar Šengenas konvencijas dalībvalstīm. Pilnvaru, par kurām bija šīs lietas, mērķis bija pārbaudīt, vai tiek ievēroti valsts tiesībās paredzētie dokumentu esamības, nēsāšanas un uzrādīšanas pienākumi.

47. Kāda tad bija Tiesas interpretācija šo noteikumu sakarā?

48. Pirmkārt, Tiesa šauri interpretēja Šengenas Robežu kodeksa 20. panta piemērošanas jomu. Ja nav izpildīts viens vai vairāki “robežpārbaudes” definīcijas elementi, proti, attiecīgā darbība, kontroles vieta, kontroles brīdis un tās mērķis, tad kontrole neietilpst šīs normas piemērošanas jomā.

49. Šajā lietā attiecīgās kontroles mērķis neatbilda robežpārbaudei Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 9.–11. punkta izpratnē¹⁸ un kontrole netika veikta, šķērsojot robežu, bet tā bija pārbaude dalībvalsts teritorijas iekšienē¹⁹. Tādējādi attiecīgā kontrole neietilpa 20. panta piemērošanas jomā.

50. Pilnībā piekritu šādai pieejai.

51. Piebildīšu, ka principā šāda formāla interpretācija var ietvert risku, ka dalībvalstis apiet robežpārbaudes pie iekšējām robežām aizliegumu, piemēram, pārvietojot kontroles vietu dažus kilometrus no robežas. Tomēr Šengenas Robežu kodeksa 20. pantu nevar lasīt atsevišķi no šī kodeksa tiešā konteksta, proti, šīs pašas regulas 21. panta, saskaņā ar kuru robežpārbaudes atcelšana *pie iekšējām robežām* principā neapdraud policijas pilnvaru īstenošanu *teritorijas iekšienē*, ar nosacījumu, ka šīm pilnvarām nav robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība un tādējādi netiek apdraudēts 20. pantā noteiktais princips. Ar 21. panta a) punktu tostarp tiek nodrošināta 20. pantā paredzētā principa efektivitāte. Ja pēdējā minētā piemērošanas joma tiktu interpretēta plašāk, rastos risks, ka tiek grozīts ne vien 2. panta 10. punkta (robežpārbaudes definīcija) formulējums, bet skarts arī 21. panta a) punkts.

52. Turklāt ar plašāku interpretāciju tiktu paredzēts, ka saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 20. pantu dalībvalstīm ir liegts izmantot policijas pasākumus, apkarojot prettiesisku uzturēšanos kādā to teritorijas daļā, proti, pierobežas zonās, kur, kā man šķiet, šādi pasākumi varētu būt gan nepieciešami, gan efektīvi.

53. Otrkārt, iepriekš minētajā spriedumā apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* Tiesa norādīja, ka, lai gan attiecīgā kontrole neatbilda robežpārbaudei Šengenas Robežu kodeksa 20. panta izpratnē un 2. panta 9.–11. punktā noteiktajām definīcijām, tomēr bija jāpārbauda, vai valsts tiesiskajā regulējumā noteiktās policijas pilnvaras ietvēra risku, ka to īstenošana varētu neatbilst Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā paredzētajam principam. Citiem vārdiem sakot, vai šī kontrole bija slēpta robežpārbaude un tādējādi ar Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta pirmo teikumu aizliegta.

54. Šajā sakarā Tiesa atzina, ka, ciktāl bija runa par kontrolēm, piemēram, uz maksas autoceļiem, teritoriālās piemērošanas joma var būt norāde uz šādu līdzvērtīgu iedarbību²⁰. Tiesa savukārt noraidīja tēzi, saskaņā ar kuru fakts, ka teritoriālās piemērošanas joma bija ierobežota ar pierobežas zonu, ir pietiekams, lai konstatētu šādu pilnvaru īstenošanas līdzvērtīgo iedarbību.

18 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 71. punkts).

19 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 68. punkts).

20 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 72. punkts).

55. Pēc tam Tiesa rūpīgi pārbaudīja attiecīgā valsts tiesiskā regulējuma tekstu, lai noteiktu, vai tajā ir norādes, kas varētu pierādīt, ka policijas pilnvaru īstenošana radīja risku, ka varētu rasties robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība. Tā secināja, ka, ņemot vērā, ka pilnvaras, pirmkārt, bija ierobežotas ar pierobežas zonu un, otrkārt, tās varēja tikt īstenotas neatkarīgi no kontrolējamās personas uzvedības un īpašiem apstākļiem, kas pierāda sabiedriskās kārtības apdraudējuma risku, šāds risks pastāv.

56. Treškārt, Tiesa nosprieda, ka Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktā ir prasīts, lai valsts iestādēm piešķirtās pilnvaras būtu noteiktas “saskaņā ar” valsts tiesību aktiem: tajos būtu paredzēti piešķirto pilnvaru precizējumi un ierobežojumi, lai novērstu iespēju, ka šīs pilnvaras tiek īstenotas tādā veidā, kas rada šādu iedarbību. “Kā tas galvenokārt izriet no [Šengenas Robežu kodeksa] 21. panta a) punkta otrajā teikumā norādītajiem apstākļiem”, šim ietvaram “ir jāgarantē, lai pilnvaru, kuru pamatā ir identitātes pārbaūžu veikšana, praktiskai īstenošanai nebūtu robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība”²¹. Šajās lietās valsts tiesiskajā regulējumā nebija ne rīcības brīvības pilnvaru precizējumu, ne ierobežojumu²². Tādējādi Šengenas Robežu kodeksa 20. un 21. pants nepieļāva šādu valsts tiesisko regulējumu.

57. Tiesa uzsvēra saikni starp prasību par ietvaru, no vienas puses, un “konkrētāk, [Šengenas Robežu kodeksa] 21. panta a) punkta otrajā teikumā norādītajiem apstākļiem”, no otras puses. Tā, skaidri nepieņemot ģenerālvokāta tēzi viņa viedoklī šajās lietās – proti, ka “šie četri apstākļi ir norādīti vienīgi kā piemērs” un ka jautājums “ir jāaplūko [izskatot katru gadījumu atsevišķi]”²³, – Tiesa uzskatīja, ka šādi apstākļi ir īpaši būtiski, pat ja tie nav vienīgie faktori, kas ļauj konstatēt šādu ietvaru.

58. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, tagad pievērsīšos īpašajam *MTV* kontroles gadījumam saistībā ar tādām pēdējās minētās īpašībām, kādas tikušas norādītas iesniedzējtiesas lēmumā.

Vai tāda kontrole kā MTV kontrole ir robežpārbaude vai policijas pasākums ar līdzvērtīgu iedarbību?

59. *MTV* kontrole ietilpst cīņā pret prettiesisku uzturēšanos un īpaši skar trešo valstu pilsoņus, kuri jau ir ieceļojuši Šengenas telpā, bet kuriem neatkarīgi no tā, vai šī ieceļošana ir bijusi likumīga vai ne, vairs nav tiesību uzturēties Nīderlandes teritorijā. Šī kontrole tiek īstenota uz ceļiem 20 kilometru zonā šaipus Nīderlandes sauszemes robežai ar Vāciju un Beļģiju. Tās mērķis ir pārliecināties, ka iztaujātās personas ir tiesīgas palikt teritorijā, nevis lemt, vai viņām ir jāļauj tajā ieceļot vai to atstāt. No tā izriet, ka *MTV* kontrole netiek veikta ne uz robežas, ne tās šķērsošanas brīdī un ka tās mērķis nav robežpārbaude.

60. Tādējādi *MTV* kontrole neizriet no Šengenas Robežu kodeksa 20. panta piemērošanas jomas.

61. Tomēr, ja *Vw 2000* 50. panta 1. punktā paredzētajām pilnvarām nebūtu papildnosacījumu, kas ir iekļauti *Vb 2000* 4.17.a pantā, tas ietvertu palielinātu risku, ka to īstenošana praksē varētu būt pretrunā Šengenas Robežu kodeksa 20. pantā noteiktajam principam.

62. Kontrole īpaši tiek veikta uz robežas tuvumā esošiem ceļiem. Man šķiet saprātīgi uzskatīt, ka, jo īsāks ir attālums starp kontroles vietu un robežu, jo lielāks risks, ka kontrole praksē līdzināsies robežpārbaudei. Tomēr robežas tuvums nav noteicošais kontroles iedarbības noteikšanā. Venlo – Nīderlandes pilsētas Vācijas robežas tuvumā – centrā pastaigājošās personas kontrole noteikti nav līdzīga no Vācijas braucoša autobusa pasažiera iztaujāšanai brīdī, kad autobuss brauc pa starptautisku autoceļu un vēl nav varējis pievienoties vietējai satiksmei, lai sasniegtu Venlo.

21 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 74. punkts).

22 — Spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* (minēts iepriekš, 73. punkts).

23 — Ģenerālvokāta Mazaka [*Mazák*] viedoklis iepriekš minētajās apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli*, 44. punkts.

63. Personā identitātes, pilsonības un statusa saistībā ar uzturēšanās tiesībām pārbaudīšana ir darbība, kas asociējas ar robežpārbaudi. Lai tiktu nodrošināts, ka personai ir atļauts ieceļot dalībvalsts teritorijā, ir normāli pārbaudīt tās identitāti, kā arī pilsonību un noskaidrot, vai ir izpildīti ieceļošanas nosacījumi, kas ir būtiski priekšnosacījumi, lai personai varētu tikt piešķirtas tiesības uzturēties.

64. Tomēr *Vb 2000* 4.17.a pantā ir paredzēti pietiekami detalizēti ierobežojumi *Vw 2000* 50. panta 1. punktā piešķirtajām pilnvarām. Vai šie ierobežojumi ir pietiekami, lai *MTV* kontroli padarītu atbilstīgu Savienības tiesībām?

65. Manuprāt, atbildei jābūt “jā”.

66. Pirmkārt, ir jāatgādina, ka ar *Vw 2000* 50. panta 1. punktu un *Vb 2000* 4.17.a pantu atļauto policijas pasākumu mērķis nav kontrolēt robežas. Tādas kontroles kā *MTV* kontrole mērķis vienlaicīgi ir kā atklāt prettiesiskā situācijā esošas personas, tā ar savu esamību vien atturēt no nelikumīgas imigrācijas, neraugoties uz to, ka robežas netiek kontrolētas.

67. Attiecīgo kontroli pamatlietā neizraisīja nodoms šķērsot robežu vai robežas šķērsošana neatkarīgi no jebkādiem citiem apsvērumiem, – tā bija atbilde uz apstākļu realitāti: nav noliedzams, ka atsevišķi trešo valstu pilsoņi ir ieceļojuši Šengenas zonā bez tiesībām tajā ieceļot vai paliek tajā bez tiesībām tajā uzturēties. Tādēļ *Vw 2000* 50. panta 1. punktā ir atļauta iztaujāšana visā teritorijā, tajā skaitā pierobežas zonā.

68. Robežpārbaudes mērķis ir neielast teritorijā personas, kurām nav tiesību tajā ieceļot. Savukārt ar tādu kontroli kā *MTV* kontrole ir paredzēts identificēt personas, kurām neatkarīgi no viņu ieceļošanas Šengenas telpā likumības nav (vai vairs nav) tiesību tajā uzturēties. Pēc šādas iztaujāšanas eventuāli būtu jāpiemēro valsts tiesību normas par, tostarp, prettiesiskas uzturēšanās esamības pārbaudi, imigrantu lietu izskatīšanu un šādu personu nosūtīšanu atpakaļ. Ciktāl Savienības tiesības ietekmē šīs jomas, dalībvalstīm ir pienākums pielāgot savu tiesisko regulējumu tā, lai tiktu nodrošināta to ievērošana²⁴. Šādas kontroles dalībvalsts teritorijā, tajā skaitā pierobežas zonā, sekas skaidri atšķiras no robežpārbaudes sekām.

69. Otrkārt, *Vb 2000* 4.17.a panta 2. punktā ir konkrēti norādīts, ka ar *Vw 2000* 50. panta 1. punktu atļautā iztaujāšana ir pamatota ar informāciju vai pieredzi saistībā ar prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas. Ierobežotā apmērā kontrole var tikt veikta, arī lai iegūtu informāciju par prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas.

70. No Nīderlandes valdības apsvērumiem izriet, ka kontrole tiek īstenota, pamatojoties uz profiliem, kuri balstīti uz informāciju vai datiem, kas noteiktos brīžos uzrāda, pirmkārt, pārrobežu noziedzības uz atsevišķiem ceļiem un, otrkārt, personu, kuras uzturas prettiesiski, klātbūtnes paaugstinātu risku²⁵, kā arī atbilstoši transportlīdzekļa veidam un krāsai. Šī informācija pastāvīgi tiek izvērtēta. Ceļi, transportlīdzekļu veids un krāsa, to reģistrācijas valsts, kā arī kontroles un garāmbraukšanas plūsmas brīži mainās atkarībā no savāktās informācijas par prettiesiskās uzturēšanās risku ietekmi²⁶.

71. Uzskatu, ka šāda rīcība atbilst Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta ii) apakšpunktam.

24 — Tostarp skat. 2011. gada 6. decembra spriedumu lietā C-329/11 *Achughbalian* (Krājums, I-12695. lpp., 28.–33. punkts).

25 — Konstatēju, ka *Vb 2000* 4.17.a pantā paredzētie ierobežojumi attiecas uz visa veida kontroli uz ceļiem šajās pierobežas zonās, nevis tikai uz kontroli, kas tiek veikta starptautiska autoceļa, kurš savieno robežu starp Nīderlandi un Vāciju vai Beļģiju, posma pirmajā punktā Nīderlandes teritorijā, kur starptautiskā satiksme pāriet vietējā satiksmē.

26 — Tiesas sēdē Nīderlandes valdība apstiprināja, ka faktisko apstākļu laikā un arī šobrīd šādas informācijas avots nav kameras, kas reģistrē katru garāmbraucošā transportlīdzekļa numura zīmes un kas ir uzstādītas uz ceļiem pierobežas zonā. Neizsakoties par šādas metodes izmantošanas informācijas savākšanai iespējamo atbilstību Savienības tiesībām, man šķiet, ka šai metodei nav nekādas nozīmes jautājumā, vai tāda kontrole kā *MTV* kontrole rada robežpārbaudei līdzvērtīgu iedarbību. Būtiska ir nevis pašu datu reģistrācija, bet atļauto kontroļu ietvaros. Kameru tikla esamība pati par sevi neietekmē jautājumu, vai pastāv robežpārbaude.

72. Šīs normas formulējums, konkrētāk, vārda “konkrēti” izmantošana un tajā veiktā atsauce uz “sabiedrisko drošību”, neizslēdz, ka apkopotā informācija un pieredze var attiekties ne tikai uz pārrobežu noziedzību, bet arī uz prettiesisku uzturēšanos, kā arī nelegālo imigrāciju. Šeit vēlreiz uzsveru, ka, manuprāt, noteicošais ir tas, ka attiecīgās kontroles *mērķi* neatbilst robežpārbaudes mērķim. Izņemot šo ierobežojumu, 21. panta a) punktā nav noteikti mērķi, kas ļautu dalībvalstīm ieviest policijas pilnvaras.

73. Pretēji tam, ko apgalvo *A. Adil* pārstāvis, uzskatu, ka Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkts pieļauj, ka aplūkotajā tiesiskajā regulējumā tiek atļautas kontroles, neprasot, lai tās būtu izraisījuši attiecīgās personas uzvedība vai īpaši apstākļi, kas pierāda sabiedriskās kārtības apdraudējuma risku. Tāds, man šķiet, bija arī Tiesas viedoklis spriedumā apvienotajās lietās *Melki un Abdeli*²⁷.

74. Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punktā nav normas, saskaņā ar kuru dalībvalstij jāīsteno savas policijas pilnvaras vienoti visā tās teritorijā. 21. panta a) punkta formulējumā – pretēji 21. panta b) punkta formulējumam – nav bāzes šādam striktam paralēlismam starp kontroli pierobežas zonās un kontroli pārējā teritorijā²⁸.

75. Tādējādi uzskatu, ka ir pilnībā legītimi, ka policijas pilnvaru īstenošanas kārtība tiek pielāgota iespējamo to attaisnojošo draudu vai risku īpašībām. Ja dalībvalsts konstatē palielinātu iespējamību identificēt personas, kuras pierobežas zonā uzturas prettiesiski, 21. panta a) punktā nav liegts uz to reaģēt pienācīgi, ja tas nerada robežpārbaudei līdzvērtīgu iedarbību.

76. *Vb 2000* 4.17.a panta 2. punktā ir paredzēts arī, ka šajā normā paredzētajās robežās kontroļu iemesls var būt nepieciešamība iegūt informāciju par prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas. To mērķis, proti, identificēt jaunu praksi un jaunus maršrutus un iepriekš nodrošināt savāktās informācijas ticamību, prasa, lai šīs kontroles (tāpat kā citas kontroles) tiktu īstenotas negaidīti un tādējādi saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta iv) apakšpunktu. Turklāt tiesas sēdē Komisija arī ierosināja, un citi lietas dalībnieki to neapstrīdēja, ka kontroļu ar mērķi iegūt informāciju skaits nedrīkst pārsniegt to kontroļu skaitu, kas tiek veiktas, pamatojoties uz informāciju vai pieredzi saistībā ar prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas.

77. Treškārt, saskaņā ar *Vb 2000* 4.17.a panta 5. punktu laikposmu ilgums, kuros *MTV* kontroles var tikt veiktas uz tā paša ceļa, lai kāds būtu to pamats, nedrīkst pārsniegt 90 stundas mēnesī un 6 stundas dienā.

78. Uzskatu, ka šāds ierobežojums nav pietiekams, lai izveidotu pienācīgu ietvaru, jo tas nekavē šajos laikposmos apturēt katru transportlīdzekli un iztaujāt katru personu. Tomēr *Vb 2000* 4.17.a panta 5. punkta otrajā teikumā ir precizēts, ka tikai daļa no garāmbraucošajiem transportlīdzekļiem var tikt apturēta. Ar šo normu skaidri aizliegts iestādēm apturēt katru transportlīdzekli. Savukārt ar to netiek nodrošinātas selektīvas kontroles, jo teorētiski tajā ir atļauts apturēt 99 % no visiem transportlīdzekļiem. Tomēr lielākā daļa transportlīdzekļu, ņemot vērā, ka saskaņā ar *Vb 2000* 4.17.a panta 2. punktu *MTV* kontroles ir jāīsteno, pamatojoties uz informāciju vai pieredzi saistībā ar prettiesisku uzturēšanos, un tās attaisno tikai selektīvu iztaujāšanu, nebūtu aizturama²⁹.

79. Tādējādi šķiet, ka *Vb 2000* 4.17.a pantā paredzētie ierobežojumi patiesībā garantē, ka transportlīdzekļu un personu, kas tiek kontrolēti *Vb 2000* 4.17.a pantā norādītajos laikposmos, skaits ir ierobežots un mainīgs un ka kontroles tiek veiktas nesistemātiski.

27 — Skat. spriedumu apvienotajās lietās *Melki un Abdeli* (minēts iepriekš, 73. un 74. punkts).

28 — Komisijas priekšlikumu ieviest šādu paralēlismu Eiropas Parlaments un Padome noraidīja. Skat. 19. panta a) punktu Padomes Regulas, ar ko izveido Kopienas kodeksu par noteikumiem, kas regulē personu pārvietošanos pāri robežām, priekšlikumā (COM (2004) 391, galīgā redakcija).

29 — Turklāt Nīderlandes valdība tiesas sēdē apstiprināja, ka šādu kontroļu veikšanai iecelto iestāžu skaits, kā arī to rīcībā nodotie līdzekļi ir ierobežoti.

80. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, uzskatu, ka tādi ierobežojumi, kādi ir paredzēti *Vb 2000* 4.17.a pantā, atbilst Šengenas Robežu kodeksa 21. panta a) punkta i)–iv) apakšpunktā uzskaitītajiem četriem nosacījumiem un nodrošina, ka tādu pilnvaru, kādas ar *Vw 2000* 50. panta 1. punktu ir piešķirtas *Koninklijke Marechaussee*, praktiskai īstenošanai nevar būt robežpārbaudei līdzvērtīga iedarbība.

Secinājumi

81. Tādējādi uzskatu, ka Tiesai uz uzdotajiem jautājumiem ir jāatbild šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 15. marta Regulas (EK) Nr. 562/2006, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss), 21. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas pieļauj dalībvalsts tiesisko regulējumu, kurā personas, kuras atrodas transportlīdzeklī uz ceļa pierobežas zonā, ir ļauts iztaujāt, lai pārbaudītu viņu identitāti, pilsonību un tiesības tiesiski uzturēties, ciktāl šajā tiesiskajā regulējumā ir paredzēti tādi ierobežojumi, kādi ir paredzēti Noteikumu par ārvalstniekiem (“Vreemdelingenbesluit 2000”) 4.17.a pantā, lai izvairītos no tā, ka šādas iztaujāšanas rada robežpārbaudei līdzvērtīgu iedarbību.

Šajā norma nav aizliegts valsts tiesiskajā regulējumā paredzēt, ka šādas iztaujāšanas ir pamatotas vai nu ar vispārēju informāciju un eksperimentāliem datiem par prettiesisku uzturēšanos – turklāt tām nav jāizriet no attiecīgās personas rīcības vai īpašiem apstākļiem, kas pierāda sabiedriskās kārtības apdraudējuma risku –, vai ar nepieciešamību iegūt informāciju par prettiesisku uzturēšanos pēc robežas šķērsošanas.