



Zbirka odločb sodne prakse

STALIŠČE GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeno 9. julija 2012¹

Zadeva C-278/12 PPU

A. Adil
proti
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Zakonik o schengenskih mejah — Kontrola, enaka mejni kontroli“

1. A. Adila, osebo iz Afganistana, je 28. marca 2012 v okviru mobilne varnostne kontrole (Mobiel Toezicht Veiligheid, v nadaljevanju: kontrola MTV) ustavila Koninklijke Marechaussee², ko je bil na avtobusu iz Nemčije na območju do 20 kilometrov od kopenske meje Nizozemske z Nemčijo. Ustavljeni so bili tudi drugi potniki. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so tistega dne v eni uri opravili eno ali več kontrol in da sta bili takrat dejansko ustavljeni dve vozili, torej samo zelo majhen delež mimovozečih prevoznih sredstev.

2. Nizozemski organi so to kontrolo MTV opravili na podlagi člena 50 zakona o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenwet 2000, v nadaljevanju: Vw 2000), in kot je navedeno v zapisniku z dne 28. marca 2012, v skladu s členom 4.17a uredbe o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, v nadaljevanju: Vb 2000)³. Za A. Adila je bilo s sklepom z dne 28. marca 2012 odrejeno upravno pridržanje.⁴ Iz nacionalnega spisa je razvidno, da je A. Adil ob ustavitvi pojasnil Koninklijke Marechaussee, da namerava zaprositi za azil. Informacije o prošnjah za azil in nezakonitem priseljevanju, pridobljene iz podatkovne zbirke Eurodac⁵, so razkrile povezavo med A. Adilom in Norveško. Njegova prošnja za azil je bila zato 5. aprila 2012 poslana norveškim organom in se še obravnava.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Nizozemska vlada je na obravnavi pojasnila, da je Koninklijke Marechaussee odgovorna zlasti za varovanje kraljeve družine, centralne banke in zunanjih meja ter nadzor tujcev.

3 — Člen 4.17a je bil v Vb 2000 vstavljen z uredbo z dne 30. maja 2011, ki je začela veljati 1. junija 2011. Vb 2000 vsebuje določbe o izvajanju Vw 2000.

4 — Na podlagi člena 59(1)(b) Vw 2000.

5 — Glej Uredbo Sveta (ES) št. 2725/2000 z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 26).

3. A. Adil je izpodbijal zakonitost svojega pridržanja z obrazložitvijo, da je bila opravljena kontrola MTV enaka mejni kontroli in da je bila zato v nasprotju z Uredbo (ES) št. 562/2006 (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah)⁶ o prehajanju ozemelj pogodbenic Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (v nadaljevanju: Schengenska konvencija)⁷.

4. Rechtbank 's-Gravenhage je 16. aprila 2012 razglasilo tožbo, ki jo je A. Adil vložil zoper sklep z dne 28. marca 2012, za neutemeljeno in zavrnilo njegov odškodninski zahtevek. A. Adil je nato pri oddelku za upravne spore na Raad van State (Nizozemska) vložil pritožbo zoper navedeno sodbo, pri čemer je trdil, da je rechtbank 's-Gravenhage napačno menilo, da je bila ustavitev zakonita, in ni upoštevalo dejstva, da ob kontroli MTV ni bilo razumne domneve o nezakonitem prebivanju.

5. Vprašanje, ki se postavlja v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State, je zlasti, ali člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, ki določa načelo prepovedi kontrol, enakih mejnim kontrolam, nasprotuje nacionalni zakonodaji o kontrolah MTV. Predložitveno sodišče v bistvu Sodišče prosi, naj pojasni razlago, ki jo je podalo v sodbi v združenih zadevah Melki in Abdeli⁸.

6. Sodišče je v tej sodbi navedlo, da mora biti „[v] nacionalni zakonodaji, s katero so policijskim organom podeljena pooblastila za opravljanje kontrole identitete, ki so po eni strani omejena na območje meje med državo članico in drugimi državami članicami ter po drugi strani niso odvisna od vedenja zadevne osebe in posebnih okoliščin, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, [...] da bi se zadostilo zahtevam [navedene določbe], določen potreben okvir za pooblastila, ki so podeljena tem organom, zlasti zato, da bi bile s tem določene smernice za izvrševanje diskrecijske pravice, ki jo imajo ti organi pri dejanskem izvajanju navedenih pooblastil“⁹. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da mora ta potreben okvir „zagotavljati, da dejansko izvajanje pooblastil za opravljanje kontrol identitete ne more imeti enakovrednega učinka, kot ga ima mejna kontrola in ki je zlasti razviden iz okoliščin, opredeljenih v drugem stavku člena 21(a) [Zakonika o schengenskih mejah]“¹⁰.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pogodbi

7. Člen 3(2) PEU določa:

„Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb.“

8. Člen 67 PDEU določa:

„1. Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic.“

6 — Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1).

7 — Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 19), kakor je bila spremenjena. Členi od 2 do 8 Schengenske konvencije so bili z Zakonikom o schengenskih mejah razveljavljeni. Glej člen 39(1) Zakonika o schengenskih mejah.

8 — Sodba z dne 22. junija 2010 (C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667).

9 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 74.

10 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 74.

2. Unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Za namene tega naslova se osebe brez državljanstva obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav.

[...]“

9. Člen 72 PDEU določa:

„Ta naslov [o območju svobode, varnosti in pravice] ne vpliva na izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.“

10. Člen 77 PDEU določa:

„1. Unija oblikuje politiko, da bi:

(a) zagotovila, da se ne izvaja kontrola oseb pri prehajanju notranjih meja, ne glede na državljanstvo;

[...]“

11. Člen 79(1) PDEU določa:

„Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.“

Zakonik o schengenskih mejah

12. Zakonik o schengenskih mejah pomeni razvoj določb o prehajanju meja schengenskega pravnega reda, vključenega med drugim v upoštevne določbe Schengenske konvencije¹¹ in Skupnega priročnika¹².

13. V skladu s členom 1, prvi odstavek, Zakonika o schengenskih mejah ta uredba „določa, da se osebe pri prehajanju notranjih meja držav članic Evropske unije ne kontrolirajo“.

14. Člen 2 navedene uredbe se glasi:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. „notranje meje“ pomenijo:

- (a) skupne meje na kopnem, vključno z mejami na rekah in jezerih držav članic;
- (b) letališča držav članic, namenjena notranjim letom;
- (c) morska, rečna in jezerska pristanišča držav članic, namenjena rednim trajektnim povezavam;

¹¹ — Glej opombo 7.

¹² — UL 2002, C 313, str. 97, kakor je bil spremenjen in nazadnje razveljavljen z Zakonikom o schengenskih mejah. Glej člen 39(2)(a) Zakonika o schengenskih mejah.

2. ‚zunanje meje‘ pomenijo meje držav članic na kopnem, vključno z mejami na rekah in jezerih, meje na morju in letališčih, rečnih, morskih in jezerskih pristaniščih, pod pogojem, da ne gre za notranje meje;

[...]

9. ‚nadzor meje‘ pomeni dejavnost, ki se izvaja na meji v skladu z in za namene te uredbe zgolj kot odziv nameravanega ali dejanskega prehoda meje, ne glede na vse druge okoliščine, kot so mejna kontrola in varovanje meje;

10. ‚mejna kontrola‘ pomeni kontrolo, opravljeno na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ali izstop iz ozemlja držav članic;

11. ‚varovanje meje‘ pomeni varovanje meje med mejnimi prehodi in varovanje mejnih prehodov izven določenega delovnega časa, da se osebam prepreči izognitev mejni kontroli;

[...]“

15. Člen 3 Zakonika o schengenskih mejah določa, da se ta „uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic“.

16. Člen 20 Zakonika o schengenskih mejah z naslovom „Prehod notranjih meja“ določa:

„Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo.“

17. Člen 21 iste uredbe z naslovom „Kontrola znotraj ozemlja“ določa:

„Odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na:

(a) izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, v kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola; to velja tudi za obmejna območja. V smislu prvega stavka se izvrševanje policijskih pooblastil zlasti ne more obravnavati kot enakovredno izvrševanju mejnih kontrol, kadar policijski ukrepi:

(i) nimajo cilja opravljanja nadzora meje;

(ii) temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu;

(iii) glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah;

(iv) pomenijo izvajanje naključnih kontrol;

(b) varnostno kontrolo oseb, ki jo v skladu z zakonodajo vsake države članice v pristaniščih in na letališčih izvajajo pristojni organi, in sicer pristaniški ali letališki uradniki ali prevozniki, pod pogojem, da se ta kontrola izvaja tudi pri osebah, ki potujejo znotraj države članice;

(c) možnost države članice, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin;

(d) obveznost državljanov tretjih držav, da se prijavijo na ozemlju katere koli države članice [...]“

Nizozemska zakonodaja

18. Člen 50 Vw 2000 določa:

„1. Uradniki, katerih naloga je varovanje meje, in uradniki, katerih naloga je kontrola tujcev, so bodisi na podlagi dejstev in okoliščin, ki v skladu z objektivnimi merili utemeljujejo razumno domnevo nezakonitega prebivanja, bodisi zaradi boja proti nezakonitemu prebivanju po prehodu meje pooblašteni, da ustavijo osebe, da bi ugotovili njihovo identiteto, državljanstvo in pravico do prebivanja. [...] S splošnim upravnim ukrepom so določeni dokumenti, ki jih mora imeti tujec, da dokaže svojo identiteto, državljanstvo in pravico do prebivanja.

[...]“

19. Člen 4.17a Vb 2000 določa:

„1. Pooblastilo iz člena 50(1) zakona, da se lahko zaradi boja proti nezakonitemu prebivanju po prehodu meje ustavijo osebe, zato da se ugotovijo njihova identiteta, državljanstvo in status glede pravice do prebivanja, se izvaja izključno pri kontroli tujcev:

- a) na letališčih po prihodu letal s schengenskega območja;
- b) na vlakih največ 30 minut po prehodu skupne meje z Belgijo ali Nemčijo ali do naslednje železniške postaje po prehodu meje, če vlak tja ne prispe v tem času;
- c) na cestah in plovni poti na območju do 20 km od skupne meje z Belgijo ali Nemčijo.

2. Kontrole iz odstavka 1 se izvajajo na podlagi informacij ali empiričnih podatkov o nezakonitem prebivanju po prehodu meje. V omejenem obsegu se lahko izvajajo tudi za pridobitev informacij o takem nezakonitem prebivanju.

3. Kontrole iz odstavka 1(a) se v zvezi z leti na isti [...] progi izvajajo največ sedemkrat na teden in največ na tretjini skupnega števila letov, načrtovanih na tej progi na mesec. Pri teh kontrolah se ustavi samo del prepeljanih letalskih potnikov.

4. Kontrole iz odstavka 1(b) se na dan izvajajo na največ dveh vlakih na isti progi in na skupno največ osmih vlakih ter na vsakem vlaku v največ dveh kupejih.

5. Kontrole iz odstavka 1(c) se na isti cesti ali plovni poti izvajajo največ devetdeset ur na mesec in največ šest ur na dan. Pri teh kontrolah se ustavijo samo nekatera mimovozeča prevozna sredstva.“

20. V obrazložitvi je v zvezi s to določbo pojasnjeno:¹³

„S to spremembo uredbe o tujcih naj bi se zagotovilo, da kontrola tujcev zaradi boja proti nezakonitemu prebivanju po prehodu meje (v nadaljevanju: mobilna kontrola) nima enakega učinka kot mejna kontrola v smislu Zakonika o schengenskih mejah. S tem se upoštevata sodba Sodišča Evropske unije z dne 22. junija 2010 (sodba Melki in Abdeli) in sodba Raad van State z dne 28. decembra 2010, mobilna kontrola pa se uskladi s členom 21(a) Zakonika o schengenskih mejah.“

13 — Obrazložitev uredbe z dne 30. maja 2011; glej opombo 3.

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

21. Ta zadeva spada v niz zadev, v katerih so Raad van State, ki je vrhovno upravno sodišče, ter druga upravna in kazenska sodišča zadevne države članice obravnavala vprašanje, ali sistem kontrole, ki je bil uveden s členom 50(1) Vw 2000, kot se izvaja s členom 4.17a Vb 2000, vključuje zadostna jamstva za izognitev temu, da bi se zadevne kontrole štete za mejno kontrolo v smislu člena 20 Zakonika o schengenskih mejah ali kontrolo, enako mejni kontroli, v smislu člena 21(a) iste uredbe.

22. Po navedbah Raad van State je bil člen 4.17a vstavljen v Vb 2000 po sodbi z dne 28. decembra 2010, s katero je bilo ugotovljeno, da je bilo v tedaj veljavni nizozemski zakonodaji v zvezi s kontrolo MTV določeno pooblastilo, katerega praktično izvajanje bi lahko imelo enakovreden učinek kot mejna kontrola.

23. Raad van State je nato večkrat razsodilo, da je člen 4.17a Vb 2000 v skladu s členom 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, kot ga je Sodišče razložilo v zgoraj navedeni sodbi Melki in Abdeli. Tako je Raad van State v sodbi z dne 20. oktobra 2011 menilo, da iz navedene sodbe ne izhaja, da bi bilo treba v členu 4.17a upoštevati vedenje zadevne osebe ali posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda. V sodbi z dne 5. marca 2012 je glede na besedilo „zlasti ne more“ iz člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah zavrnilo razlago navedene določbe, v skladu s katero naj bi bila zadevna policijska pooblastila omejena na primere, pri katerih so pomembni razlogi javnega reda. Raad van State je v isti sodbi razsodilo tudi, da ni odločilno, ali posameznik kontrolo dojema kot mejno kontrolo. Nasprotno se lahko zelo omejeno število dejansko kontroliranih cestnih vozil in vlakov šteje za upošteven indic.

24. Kljub tej sodni praksi je rechtbank Roermond (kazenski oddelek) Sodišču predlagalo sprejetje predhodne odločbe zlasti glede vprašanja, ali člena 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah nasprotujeta sistemu kontrol MTV, uvedenemu s členom 4.17a Vb 2000.¹⁴ Poleg tega je iz predložitvene odločbe Raad van State razvidno, da je Gerechtshof 's-Hertogenbosch (kazenski oddelek) s sodbo z dne 11. maja 2012 razsodilo tudi, da ima kontrola MTV, tudi če se izvaja ob upoštevanju člena 4.17a Vb 2000, enak učinek kot mejna kontrola v smislu člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, če:

- pooblastilo ne temelji na konkretnih dejstvih in okoliščinah, ki utemeljujejo domnevo nezakonitega prebivanja;
- se pooblastilo za opravljanje kontrole izvaja izključno zaradi nameravanega ali dejanskega prehoda meje;
- je cilj kontrole ugotoviti, ali so pogoji za vstop na ozemlje zadevne države članice ali izstop z njega izpolnjeni.

25. Glede na to razhajajočo se sodno prakso nizozemskih sodišč je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 21 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da nasprotuje izvajanju nacionalnega pooblastila, kot je pooblastilo, ki ga zagotavlja člen 50 [Vw 2000] in je podrobneje določeno v členu 4.17a [Vb 2000], za izvajanje kontrol oseb na notranjih mejah, zato da se preveri izpolnjevanje pogojev za zakonito prebivanje, ki veljajo v državi članici?

14 — Glej zadevo Jaoo (C-88/12, poteka pred Sodiščem). V tej predložitveno sodišče ni predlagalo niti nujnega postopka za sprejetje predhodne odločbe niti hitrega postopka.

2. (a) Ali člen 21 Zakonika o schengenskih mejah nasprotuje nacionalnim kontrolam, kakršne so te iz člena 50 [Vw 2000], ki se izvajajo na podlagi splošnih informacij in empiričnih podatkov o nezakonitem prebivanju oseb na kraju kontrole, kakor je določeno v členu 4.17a(2) [Vb 2000], ali pa so za izvajanje takih kontrol potrebni konkretni indici, da oseba, ki bo kontrolirana, nezakonito prebiva v zadevni državi članici?
- (b) Ali člen 21 Zakonika o schengenskih mejah nasprotuje taki kontroli za pridobitev splošnih informacij in izkušenj o nezakonitem prebivanju, navedenih v točki (a), če se opravi v omejenem obsegu?
3. Ali je treba člen 21 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da omejitev pooblastila za opravljanje kontrole, kakor jo določa zakonodajna določba, kot je člen 4.17a [Vb 2000], zagotavlja zadostno jamstvo, da kontrola dejansko ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola, ki je na podlagi člena 21 Zakonika o schengenskih mejah prepovedana?“

Postopek pred Sodiščem

26. Raad van State je s predlogom z dne 4. junija 2012 Sodišču predlagalo, naj v skladu s členom 23a Statuta Sodišča Evropske unije in členom 104b Poslovnika v tej zadevi odloča po nujnem postopku za sprejetje predhodne odločbe (v nadaljevanju: PPU) iz člena 267, četrta odstavek, PDEU.

27. Raad van State je ta predlog obrazložilo s trditvijo, da zadeva načenja vprašanja v zvezi s področjem politik območja svobode, varnosti in pravice ter da so odgovori na vprašanja pomembni za odločitev o upravnem pridržanju A. Adila. V predložitveni odločbi prošnja za azil A. Adila ni bila omenjena.¹⁵

28. Ob upoštevanju zgoraj navedenega je drugi senat Sodišča 11. junija 2012 odločil, da se predlogu predložitvenega sodišča ugodi in da se uporabi PPU.

29. Pisna stališča so predložili nizozemska vlada, Evropska komisija in zastopnik A. Adila. Te stranke ter češka, nemška in francoska vlada so bile zastopane na obravnavi 5. julija 2012.

30. Na obravnavi so bile celoviteje in jasneje predstavljene dejanske okoliščine v zvezi z upravnim pridržanjem A. Adila. Iz stališč nizozemske vlade je razvidno, da je bil A. Adil pridržan v okviru predložitve prošnje za azil in zaradi morebitnega tveganja, da bi se med obravnavo prošnje poskušal izogniti kontrolam organov, če ne bi bil pridržan. Ker pridržanje A. Adila ni odvisno od zakonitosti njegove ustavitve, ampak očitno samo od obravnave njegove prošnje za azil, učinki odgovorov Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje o njegovem pridržanju niso več očitni.

31. V zvezi s tem preudarkom moram navesti te ugotovitve.

32. PPU je bil uveden izrecno in izključno za odgovor na nujno potrebo, da se nekatere kategorije zadev – zlasti tiste, v katerih je zakonitost pridržanja osebe odvisna od odgovora Sodišča na predložena vprašanja za predhodno odločanje – obravnavajo „v najkrajšem možnem roku“¹⁶. To je izjemen postopek, ki naj bi se uporabil samo za zadeve, ki jih je res treba rešiti hitro. Na Sodišču ta postopek zahteva osredotočeno uporabo sodnih in upravnih virov. Zato bo, če se bo ta postopek prevečkrat zahteval, to vplivalo na obravnavo drugih zadev, ki so predložene Sodišču. Jasno je, da se ta postopek ne bi smel predlagati, da bi se (na primer) odgovor dobil hitreje, kadar dejstva, na katerih temelji zadeva, tega ne upravičujejo.

¹⁵ — Glej točko 2 zgoraj.

¹⁶ — Člen 267 PDEU, zadnji stavek. Sodišče meni, da so lahko do uporabe PPU legitimno upravičene nekatere druge omejene kategorije zadev (kot so zadeve, ki se nanašajo na ugrabitev otrok). Glej pojasnilo o predlogih nacionalnih sodišč za začetek postopka predhodnega odločanja (UL C 160, 28.5.2011, str. 1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C:2011:160:0001:0005:SL:PDF>.

33. Iz teh razlogov se PPU lahko predlaga, samo če nedvomno obstajajo okoliščine, ki ga upravičujejo. Nacionalno sodišče mora zato v predložitveni odločbi predstaviti vse pravne in dejanske okoliščine, ki dokazujejo nujnost in upravičujejo uporabo PPU. Ta obveznost je nadomestilo za načeli solidarnosti in sodelovanja, na katerih temeljijo odnosi med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. Nacionalno sodišče ne bi smelo izpustiti elementov, ki so upoštevni za to, da Sodišče presodi potrebo po tem, da se za predlog za sprejetje predhodne odločbe uporabi ta izjemni postopek.

Analiza

Uvodne ugotovitve

34. Vprašanja za predhodno odločanje, postavljena s predložitveno odločbo, se nanašajo samo na člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah. Vseeno pa je treba glede na tesno povezavo med navedeno določbo in členom 20 iste uredbe na ta vprašanja odgovoriti tudi ob upoštevanju zadnjenedenega člena. Člen 21(a) je namreč nujna dopolnitev člena 20, ki omogoča učinkovitost prepovedi mejnih kontrol. Glede tega menim, da je presoja podobna presoji, ki zlasti v okviru prostega pretoka blaga omogoča ugotovitev obstoja bodisi količinske omejitve uvoza bodisi ukrepa z enakovrednim učinkom, pri čemer se po posameznih primerih upoštevajo praktični učinki zadevne zakonodaje.

35. Vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, je predvsem, ali člena 20 in 21(a) Zakonika o schengenskih mejah nasprotujeta nacionalni zakonodaji, s katero je zadevnim organom podeljeno pooblastilo za opravljanje kontrole, kot je kontrola MTV. Po mojem mnenju je treba tri vprašanja za predhodno odločanje obravnavati skupaj.

36. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da pooblastilo, določeno v členu 50(1) Vw 2000, uradnikom, odgovornim za varovanje meje, in uradnikom, odgovornim za kontrolo tujcev, to je Koninklijke Marechaussee, omogoča, da v odgovor na tveganje nezakonitega prebivanja ustavijo osebe, zato da ugotovijo njihovo identiteto, državljanstvo in pravico do prebivanja. V skladu z navedeno določbo je po eni strani to tveganje mogoče opredeliti na podlagi dejstev in okoliščin, ki v skladu z objektivnimi merili utemeljujejo razumno domnevo nezakonitega prebivanja. Nizozemska vlada je na obravnavi potrdila, da se načeloma vsaka ustavitev znotraj ozemlja opravi na tej podlagi.

37. Po drugi strani člen 50(1) Vw 2000 določa tudi, da je tako ustavitev mogoče opraviti „zaradi boja proti nezakonitemu prebivanju po prehodu meje“. Okvir, določen v členu 4.17a Vb 2000, se nanaša samo na zadnjenedenovo vrsto kontrole, vprašanja, predložena Sodišču, pa so povezana samo s tako kontrolo, saj je bil A. Adil ustavljen v okviru kontrole MTV kot potnik na avtobusu na avtocesti A67/E34 v bližini meje. Zato se bom pri analizi osredotočil na določbe nizozemske zakonodaje o tovrstni kontroli.

38. Nazadnje, v nasprotju s trditvami zastopnika A. Adila menim, da je iz besedila členov 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah jasno razvidno, da ta člena nikakor ne omejujeta pravice držav članic, da določijo organe, pooblaščenec za izvajanje policijskih pooblastil. Prav tako lahko določijo pravno podlago in okvir navedenih pooblastil bodisi v zakonodaji o priseljevanju ali tujcih bodisi v kazenski zakonodaji. Samo pri izvrševanju teh pooblastil je treba po potrebi upoštevati pravo Unije.

Oprava mejne kontrole in policijski ukrepi z enakovrednim učinkom

39. Člen 20 Zakonika o schengenskih mejah zagotavlja, da oseb pri prehodu notranjih meja ne kontrolirajo, kar vzpostavlja območje, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb. Navedena določba določa splošno načelo, po katerem lahko vsaka oseba ne glede na državljanstvo na kateri koli točki prehaja notranje meje med državami članicami schengenskega pravnega reda brez opravljanja

mejne kontrole.¹⁷

40. S členom 21 je v določenem obsegu potrjena pravica držav članic, da izvršujejo svoja policijska pooblastila, da izvajajo varnostno kontrolo v pristaniščih ali na letališčih, da v nacionalni zakonodaji določijo obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin ter da določijo obveznost za državljane tretjih držav, da se prijavijo na njihovem ozemlju.

41. Člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah vsebuje dva stavka. V skladu s prvim stavkom odprava nadzora na mejah ne vpliva na pristojnost držav članic, da na svojem ozemlju, vključno z obmejnimi območji, izvršujejo policijska pooblastila, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola. Zakonik o schengenskih mejah torej ne prepoveduje samo mejne kontrole, ampak tudi ukrepe z enakovrednim učinkom kot mejna kontrola.

42. Drugi stavek, ki vključuje „zlasti“ točke od (i) do (iv), pomeni razčlenbo načela, navedenega v prvem stavku, saj so v njem naštetih okoliščine, v katerih praktično izvajanje podeljenih pooblastil *ne more* imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola.

43. Če se oprem na preprosto razlago besedila, menim, da seznam okoliščin, vključen v člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, ni niti taksativen niti kumulativen.

44. V zvezi s tem se strinjam s stališčem Komisije, da policijski ukrep, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v točkah od (i) do (iv) člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, verjetno ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola. Po drugi strani samo dejstvo, da niso izpolnjeni vsi ti pogoji, ne pomeni nujno, da bi bilo izvajanje policijskih pooblastil v skladu s členoma 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah. Kot upravičeno poudarja Komisija v stališčih, se zdi drugi stavek člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah v zvezi s tem nedvoumen, saj je pred okoliščinami, ki so v njem naštetih, uporabljena beseda „zlasti“. Vendar se mi zdi pogoj iz točke (i) temeljen. Po mojem mnenju si je težko zamisliti, da policijski ukrep, katerega cilj je enak cilju mejne kontrole, ne bi bil prepovedan s členoma 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah.

45. Čeprav je zakonodajalec določil, da se lahko notranje meje prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole (člen 20) ali izvajanja ukrepov z enakovrednim učinkom (člen 21), niti člen 20 niti člen 21 ne zagotavlja, da se lahko vsaka oseba, ki je prešla notranjo mejo, odslej giblje na ozemlju države članice in tam prebiva, ne da bi bili v zvezi z njo izvedeni policijski ukrepi. Še zlasti ni mogoče razširiti področja uporabe navedenih odločb do te stopnje, da bi državi članici prepovedali izvajanje policijskih pooblastil na njenem ozemlju.

46. Sodišče se je razlage členov 20 in 21(a) Zakonika o schengenskih mejah lotilo v zgoraj navedeni sodbi Melki in Abdeli v okviru vprašanja, ki se je nanašalo na skladnost francoske zakonodaje s pravom Unije. S to zakonodajo je bilo policijskim organom dovoljeno, da so med drugim na območju 20 kilometrov od kopenske meje Francije s pogodbenicami Schengenske konvencije kontrolirali identiteto vsake osebe. Cilj pooblastila, obravnavanega v teh zadevah, je bil preveriti upoštevanje obveznosti posedovanja, nošenja in predložitve dokazil in listin, določenih z nacionalno zakonodajo.

47. Kakšna je bila torej razlaga Sodišča v zvezi z navedenima določbama?

48. Na prvem mestu je Sodišče sprejelo ozko razlago področja uporabe člena 20 Zakonika o schengenskih mejah. Če eden ali več elementov opredelitve „mejne kontrole“, to je zadevno dejanje, kraj kontrole, čas kontrole in njen cilj, ni izpolnjenih, kontrola ne spada na področje uporabe navedene določbe.

17 — V skladu s členom 2(9) Zakonika o schengenskih mejah „nadzor meje“ pomeni „dejavnost, ki se izvaja na meji v skladu z [Zakonikom o schengenskih mejah] in za namene [tega zakonika] zgolj kot odziv nameravanega ali dejanskega prehoda meje, ne glede na vse druge okoliščine“, kot so mejna kontrola in varovanje meje.

49. V obravnavanem primeru cilj zadevne kontrole ni bil enak cilju mejne kontrole v smislu člena 2, točke od 9 do 11, Zakonika o schengenskih mejah¹⁸ in kontrola ni bila izvedena ob prehodu meje, ampak je to bila kontrola znotraj ozemlja države članice¹⁹. Zato zadevna kontrola ni spadala na področje uporabe člena 20.

50. S tem pristopom se popolnoma strinjam.

51. Načeloma priznavam, da lahko taka formalna razlaga vključuje tveganje, da bi se države članice izognile prepovedi kontrol na notranjih mejah, tako da bi na primer kraj kontrole prestavile nekaj kilometrov za mejo. Vendar pa člena 20 Zakonika o schengenskih mejah ni mogoče brati ločeno od neposrednega sobesedila, to je člena 21 te uredbe, v skladu s katerim odprava kontrol *na notranjih mejah* načeloma ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil *znotraj ozemlja*, če izvrševanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola in zato ne ogroža načela, določenega v členu 20. Člen 21(a) zagotavlja zlasti učinkovitost načela, določenega v členu 20. Če bi področje uporabe zadnjenavedenega člena razlagali širše, s tem ne bi tvegali samo spremembe besedila člena 2(10) (opredelitev „mejne kontrole“), ampak tudi poseg v člen 21(a).

52. Še več, širša razlaga bi pomenila, da bi bilo na podlagi člena 20 Zakonika o schengenskih mejah državam članicam preprečeno, da bi policijske ukrepe uporabile v okviru boja proti nezakonitemu prebivanju na delu svojega ozemlja, to je na obmejnih območjih, kjer bi bili po mojem mnenju taki ukrepi lahko nujni in učinkoviti.

53. Na drugem mestu je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Melki in Abdeli navedlo, da čeprav zadevna kontrola ni enaka mejni kontroli v smislu člena 20 in opredelitvam iz člena 2, točke od 9 do 11, Zakonika o schengenskih mejah, je treba vseeno preveriti, ali policijska pooblastila, kakor so zastavljena v nacionalni zakonodaji, vključujejo tveganje, da bi njihovo izvajanje ogrožalo načelo, določeno v členu 20 Zakonika o schengenskih mejah. Z drugimi besedami, ali je bila ta kontrola prikrita mejna kontrola in torej prepovedana s členom 21(a), prvi stavek, Zakonika o schengenskih mejah?

54. V zvezi s tem je Sodišče sprejelo, da če bi šlo za kontrole na primer na avtocesti s plačilom cestnine, bi ozemeljsko področje uporabe lahko pomenilo indic obstoja takega enakovrednega učinka.²⁰ Po drugi strani je Sodišče zavrnilo trditev, da dejstvo, da je ozemeljsko področje uporabe omejeno na obmejno območje, samo po sebi zadošča za ugotovitev, da ima izvajanje teh pooblastil enakovreden učinek.

55. Sodišče je nato pozorno preučilo besedilo zadevne nacionalne zakonodaje, da bi ugotovilo, ali ta vsebuje indice, ki dokazujejo, da bi izvajanje policijskih pooblastil lahko povzročilo enakovreden učinek, kot ga ima mejna kontrola. Ugotovilo je, da tako tveganje obstaja, ker je bilo pooblastilo po eni strani omejeno na obmejno območje, po drugi strani pa se je lahko izvajalo ne glede na vedenje kontrolirane osebe in posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda.

56. Na tretjem mestu je Sodišče razsodilo, da člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah zahteva, da se v nacionalni zakonodaji določi „okvir“ za pooblastila, ki so podeljena nacionalnim organom: zato da se zagotovijo podrobnejše določitve in omejitve podeljenih pooblastil, da se prepreči, da bi se navedena pooblastila izvajala tako, da bi imela tak učinek. Potrebni okvir „mora zagotavljati, da dejansko izvajanje pooblastil za opravljanje kontrol identitete ne more imeti enakovrednega učinka, kot ga ima

18 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 71.

19 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 68.

20 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 72.

mejna kontrola in ki je zlasti razviden iz okoliščin, opredeljenih v drugem stavku člena 21(a) [Zakonika o schengenskih mejah]²¹. V navedenih zadevah nacionalna zakonodaja ni vsebovala niti podrobnejših določitev niti omejitev diskrecijskih pooblastil.²² Zato sta člena 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah nasprotovala taki nacionalni zakonodaji.

57. Sodišče je poudarilo povezavo med zahtevo po določitvi okvira na eni strani in „zlasti [...] okoliščin[ami], opredeljeni[mi] v drugem stavku člena 21(a) [Zakonika o schengenskih mejah]“ na drugi. Tako je Sodišče, ki ni izrecno sprejelo trditve generalnega pravobranilca iz sklepnih predlogov, predstavljenih v navedenih zadevah – in sicer da „so te štiri okoliščine navedene samo kot primeri“ in da je treba na to vprašanje „odgovoriti v vsakem primeru posebej“²³ menilo, da so take okoliščine še posebej upoštevne, čeprav niso edini elementi, ki bi lahko sestavljali tak okvir.

58. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov se vračam k posebnemu primeru kontrole, kakršna je kontrola MTV, glede na značilnosti te kontrole, kot so bile predstavljene v predložitveni odločbi.

Ali kontrola, kot je kontrola MTV, pomeni mejno kontrolo ali policijski ukrep z enakovrednim učinkom?

59. Kontrola MTV je del boja proti nezakonitemu prebivanju in se nanaša predvsem na državljane tretjih držav, ki so že vstopili na schengensko območje in ki ne glede na to, ali je bil ta vstop zakonit, vseeno nimajo ali nimajo več pravice do prebivanja na nizozemskem ozemlju. Navedena kontrola se opravlja na cestah na območju do 20 kilometrov od kopenske meje Nizozemske z Nemčijo in Belgijo. Namen te kontrole je prepričati se, da imajo ustavljene osebe pravico ostati na ozemlju, in ne odločiti, ali bi jim bilo treba dovoliti, da vstopijo na ozemlje ali da ga zapustijo. Torej se kontrola MTV ne izvaja niti na meji niti ob prehodu meje, njen cilj pa je drugačen od cilja mejne kontrole.

60. Zato kontrola MTV ne spada na področje uporabe člena 20 Zakonika o schengenskih mejah.

61. Vendar če za pooblastila iz člena 50(1) Vw 2000 ne bi bili določeni dodatni pogoji, ki so navedeni v členu 4.17a Vb 2000, bi dejansko vključevala veliko tveganje, da bi njihovo izvajanje v praksi lahko ogrozilo načelo, določeno v členu 20 Zakonika o schengenskih mejah.

62. Kontrola se izvaja še posebej na cestah v bližini meje. Zdi se razumno domnevati, da čim krajša je razdalja med krajem kontrole in mejo, tem večje je tveganje, da bo kontrola v praksi enakovredna mejni. Vendar pa bližina meje ne more sama po sebi določati učinka kontrole. Kontrola osebe, ki se sprehaja po središču Venloja – nizozemskega mesta v bližini meje z Nemčijo – ni nujno podobna ustavitvi potnika na avtobusu iz Nemčije, ko ta avtobus vozi po mednarodni avtocesti in se še ni imel možnosti vključiti v lokalni promet do Venloja.

63. Preverjanje identitete, državljanstva in pravice do prebivanja osebe je dejanje, ki je povezano tudi z mejno kontrolo. Da bi se prepričali, da ima oseba dovoljenje za vstop na ozemlje države članice, se običajno preverita njena identiteta in državljanstvo ter se ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za vstop, saj so to bistveni predhodni elementi za to, da se tej osebi odobri pravica do prebivanja.

64. Vendar člen 4.17a Vb 2000 določa precej podroben okvir za pooblastila, podeljena s členom 50(1) Vw 2000. Ali ta okvir zadostuje za to, da so kontrole MTV v skladu s pravom Unije?

65. Po mojem mnenju je treba na to odgovoriti „da“.

21 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 74.

22 — Zgoraj navedena sodba Melki in Abdeli, točka 73.

23 — Stališče generalnega pravobranilca J. Mazáka v zgoraj navedeni zadevi Melki in Abdeli, točka 44.

66. Na prvem mestu je treba opozoriti, da cilj policijskih ukrepov, dovoljenih s členom 50(1) Vw 2000 in členom 4.17a Vb 2000, ni kontrola na mejah. Cilj kontrole, kot je kontrola MTV, je hkrati odkriti osebe, ki se nahajajo v protipravnem položaju in že z njenim obstojem odvrniti nezakonito priseljevanje kljub neobstoju nadzora na mejah.

67. Zadevna kontrola se ne opravi zaradi nameravanega ali dejanskega prehoda meje ne glede na vse druge okoliščine, ampak kot odziv na dejanske okoliščine: ni mogoče zanikati, da nekateri državljani tretjih držav bodisi vstopijo na schengensko območje, ne da bi imeli pravico do vstopa na to območje, bodisi ostanejo na tem območju, ne da bi imeli pravico do prebivanja na njem. Zato so s členom 50(1) Vw 2000 dovoljene ustavitve na celotnem ozemlju, vključno z obmejnimi območji.

68. Cilj mejne kontrole je, da se na ozemlje ne spustijo osebe, ki nimajo pravice do vstopa. Nasprotno je namen kontrole, kot je kontrola MTV, identificirati osebe, ki ne glede na zakonitost vstopa na schengensko območje nimajo (ali nimajo več) pravice do prebivanja. Po taki ustavitvi bo morda treba uporabiti določbe nacionalnega prava, ki se med drugim nanašajo na preverjanje obstoja nezakonitega prebivanja, obravnavo priseljencev in vrnitev takih oseb. Ker na ta področja vpliva pravo Unije, so države članice dolžne prilagoditi svojo zakonodajo tako, da zagotavljajo upoštevanje prava Unije.²⁴ Taki učinki kontrole na ozemlju države članice, vključno z obmejnimi območjem, se jasno razlikujejo od učinkov mejne kontrole.

69. Na drugem mestu, odstavek 2 člena 4.17a Vb 2000 določa, da ustavitve, dovoljene s členom 50(1) Vw 2000, temeljijo na informacijah ali empiričnih podatkih o nezakonitem prebivanju po prehodu meje. V omejenem obsegu se kontrole lahko izvajajo tudi za pridobitev informacij o nezakonitem prebivanju po prehodu meje.

70. Iz stališč nizozemske vlade je razvidno, da se kontrole izvajajo na podlagi profilov, ki temeljijo na informacijah ali podatkih, po katerih v določenih obdobjih ali na podlagi tipa in barve vozila obstaja povečano tveganje čezmejnega kriminala na nekaterih cestah po eni strani in navzočnosti oseb v nezakonitem položaju glede pravice do prebivanja po drugi strani.²⁵ Te informacije se stalno presojajo. Ceste, tip in barva vozil, država njihove registracije ter ura kontrole in ura prehoda se spreminjajo glede na zbrane informacije o pojavu tveganj nezakonitega prebivanja.²⁶

71. Menim, da ta način ravnanja ustreza točki (ii) člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah.

72. Besedilo navedene določbe, predvsem uporaba izraza „zlasti“ in sklicevanje na pojem „javne varnosti“, ne izključuje, da se lahko zbrane informacije in izkušnje nanašajo ne samo na čezmejni kriminal, ampak tudi na nezakonito prebivanje in nezakonito priseljevanje. Še enkrat poudarjam, da je po mojem mnenju odločilno, da *cilj* zadevne kontrole ni enak cilju mejne kontrole. Razen te omejitve člen 21(a) ne določa ciljev, ki državam članicam dovoljujejo, da izvedejo policijsko pooblastilo.

73. V nasprotju s trditvami zastopnika A. Adila menim, da člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah ne nasprotuje temu, da zadevna zakonodaja dovoljuje kontrole, ne da bi se te začele izvajati zaradi vedenja zadevne osebe ali posebnih okoliščin, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda. Zdi se mi, da je bilo to tudi mnenje Sodišča v zadevah Melki in Abdeli.²⁷

24 — Glej zlasti sodbo z dne 6. decembra 2011 v zadevi Achughbabian (C-329/11, ZOdl., str. I-12695, točke od 28 do 33).

25 — Ugotavljam, da se okvir, določen v členu 4.17a Vb 2000, nanaša na vse vrste kontrole na cestah na teh obmejnih območjih, in ne samo na kontrole, opravljene na delu mednarodne avtoceste, ki povezuje mejo med Nizozemsko in Nemčijo ali Belgijo s prvo točko na ozemlju Nizozemske, kjer se mednarodni promet priključi nacionalnemu prometu.

26 — Nizozemska vlada je na obravnavi potrdila, da se take informacije v času dejanskega stanja niso pridobivale in se še zdaj ne pridobivajo iz kamer, ki posnamejo registrsko tablico vsakega mimovozečega vozila in so nameščene na cestah na obmejnih območjih. Ne da bi izrazila stališče glede morebitne skladnosti uporabe take metode za zbiranje informacij s pravom Unije, se mi zdi, da ta metoda nikakor ni pomembna za vprašanje, ali ima kontrola, kakršna je kontrola MTV, enakovreden učinek kakor mejna kontrola. Pomembno ni snemanje podatkov kot tako, ampak okvir dovoljenih kontrol. Obstoj mreže kamer sam po sebi nikakor ne vpliva na vprašanje, ali obstaja mejna kontrola.

27 — Glej zgoraj navedeno sodbo Melki in Abdeli, točki 73 in 74.

74. Člen 21(a) Zakonika o schengenskih mejah ne vsebuje predpisa, v skladu s katerim mora država članica policijska pooblastila izvajati enotno na celotnem svojem ozemlju. Besedilo člena 21(a) – v nasprotju z besedilom člena 21(b) – ni nikakršna podlaga za tak strog paralelizem med kontrolami na obmejnih območjih in kontrolami na preostalem ozemlju.²⁸

75. Zato menim, da je popolnoma legitimno, da se podrobna pravila izvajanja policijskih pooblastil prilagodijo značilnostim morebitnih groženj ali tveganj, ki ga upravičujejo. Če država članica ugotovi veliko verjetnost, da bo na obmejnih območjih odkrila osebe, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, ji člen 21(a) ne preprečuje, da se na to ustrezno odzove, če to ne pripelje do učinka, enakovrednega mejni kontroli.

76. Odstavek 2 člena 4.17a Vb 2000 določa tudi, da se lahko kontrole v omejenem obsegu, določenem v navedeni določbi, izvajajo tudi za pridobitev informacij o nezakonitem prebivanju po prehodu meje. Njihov cilj ugotoviti nove prakse in nove poti ter prepričati se o zanesljivosti predhodno zbranih informacij zahteva, da se te kontrole (tako kot druge kontrole) izvajajo naključno in torej v skladu s točko (iv) člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah. Poleg tega je Komisija na obravnavi navedla tudi, ne da bi to druge stranke izpodbijale, da kontrol za pridobitev informacij ne more biti več kakor kontrol, opravljenih na podlagi informacij ali empiričnih podatkov o nezakonitem prebivanju po prehodu meje.

77. Na tretjem mestu, kontrole MTV se lahko ne glede na podlago zanje v skladu z odstavkom 5 člena 4.17a Vb 2000 na isti cesti izvajajo največ 90 ur na mesec in šest ur na dan.

78. Menim, da taka omejitev sama po sebi ni zadostna, da bi bila ustrezen okvir, ker ne bi preprečevala, da se v tem času ustavi vsako vozilo in vsaka oseba. Toda drugi stavek odstavka 5 člena 4.17a Vb 2000 natančno določa, da se lahko ustavi samo del mimovozečih prevoznih sredstev. Ta določba jasno preprečuje, da bi organi ustavili vsako vozilo. Po drugi strani pa ne zagotavlja selektivne kontrole, saj v teoriji dovoljuje, da organi ustavijo 99 % vseh vozil. Vendar pa večina vozil ne bi smela biti ustavljena, ker je treba kontrole MTV v skladu z odstavkom 2 člena 4.17a Vb 2000 izvajati na podlagi informacij ali empiričnih podatkov o nezakonitem prebivanju, ti pa upravičujejo samo selektivne ustavitve.²⁹

79. Kaže torej, da okvir, določen v členu 4.17a Vb 2000, zagotavlja, da je v resnici število vozil in oseb, kontroliranih v obdobjih, določenih v členu 4.17a Vb 2000, omejeno in različno ter da se kontrole izvajajo nesistematično.

80. Glede na vse zgornje preudarke menim, da okvir, kot ga določa člen 4.17a Vb 2000, izpolnjuje štiri pogoje, naštetih v točkah od (i) do (iv) člena 21(a) Zakonika o schengenskih mejah, in zagotavlja, da praktično izvajanje pooblastil, kakršna so Koninklijke Marechaussee podeljena s členom 50(1) Vw 2000, ne more imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola.

Predlog

81. Zato menim, da bi moralo Sodišče na postavljena vprašanja odgovoriti:

Člen 21 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji države članice, s katero je dovoljena ustavitev

28 — Evropski parlament in Svet sta namreč zavrnila predlog Komisije za uvedbo takega paralelizma. Glej člen 19(a) predloga uredbe Sveta o vzpostavitvi kodeksa Skupnosti o predpisih, ki urejajo gibanje oseb preko meja (COM(2004) 391 final).

29 — Poleg tega je nizozemska vlada na obravnavi potrdila, da so število organov, določenih za izvajanje takih kontrol, in sredstva, ki so jim na voljo, omejena.

oseb v vozilu na cesti na obmejnem območju, zato da se preverijo njihova identiteta, državljanstvo in pravica do zakonitega prebivanja, če taka zakonodaja določa okvir, kot je določen v členu 4.17a uredbe o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000), zato da se prepreči, da bi take ustavitve imele enakovreden učinek kot mejna kontrola.

Navedena določba zlasti ne nasprotuje temu, da nacionalna zakonodaja določa, da take ustavitve temeljijo bodisi na splošnih informacijah in empiričnih podatkih o nezakonitem prebivanju, ne da bi jih moralo izzvati vedenje zadevne osebe ali posebne okoliščine, ki kažejo na nevarnost kršitve javnega reda, bodisi na potrebi po pridobitvi informacij o nezakonitem prebivanju po prehodu meje.