



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä kesäkuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Asetus (EY) N:o 562/2006 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö) — 20 ja 21 artikla — Sisärajojen ylittäminen — Alueen sisällä tehtävät tarkastukset — Kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla voidaan tarkastaa sellaisten henkilöiden henkilöllisyys, jotka on otettu kiinni alueelta, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kanssa yhteisestä rajasta — Mahdollisuus tarkastaa riippumatta kyseisen henkilön käyttäytymisestä tai erityisten olosuhteiden olemassaolosta — Kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla voidaan suorittaa tiettyjä henkilöön kohdistuvia tarkastustoimenpiteitä rautatieasemien alueella

Asiassa C-9/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Amtsgericht Kehl (Kehlin alioikeus, Saksa) on esittänyt 21.12.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.1.2016, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

A,

Staatsanwaltschaft Offenburgin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit E. Regan (esittelevä tuomari), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev ja S. Rodin,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.11.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään J. Vlácil ja M. Smolek,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Sveitsin hallitus, asiamiehenään R. Balzaretti,
— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Wils,
päättetyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 67 artiklan 2 kohdan ja henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1; jäljempänä asetus N:o 562/2006), 20 ja 21 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty rikosoikeudenkäynnissä, jossa henkilöä A, joka on Saksan kansalainen, syytetään Saksan huumausaineista annetun lain rikkomisesta ja lainvalvontavirkamiehen vastustamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

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

”Korkeat sopimuspuolet, jotka

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

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

— —

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

- 4 Mainitun pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

5 Kyseiseen säännöstöön kuuluu erityisesti tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990 (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus) ja jonka 2 artikla koski sisärajojen ylittämistä.

6 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan 1–3 kappaleessa määrättiin seuraavaa:

”1. Sisärajat voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista.

2. Jos kuitenkin yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttää, sopimuspuoli voi neuvoteltuaan muiden sopimuspuolten kanssa päättää, että sisärajoilla suoritetaan rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia. Jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus edellyttää välittömiä toimia, kyseinen sopimuspuoli toteuttaa tarvittavat toimet ja ilmoittaa niistä mahdollisimman pian muille sopimuspuolille.

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

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

8 Mainitun asetuksen 2 artiklan 9–11 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

--

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

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

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

9 Asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sisärajojen ylittäminen”, säädetään seuraavaa:

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

10 Mainitun asetuksen 21 artiklassa, jonka otsikkona on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, säädetään seuraavaa:

”Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta

- a) jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen siten kuin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan, jos
- i) poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta,
 - ii) poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta,
 - iii) poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista tarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,
 - iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;

--

- c) jäsenvaltion mahdollisuuden säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;
- d) jäsenvaltion mahdollisuuden säätää, että kolmansien maiden kansalaisilla on velvollisuus ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella Schengenin sopimuksen täytäntöönpanosta tehdyn yleissopimuksen 22 artiklan määräysten mukaisesti.”

Saksan oikeus

Liittovaltion poliisista annettu laki

- 11 Liittovaltion poliisista 19.10.1994 annetun lain (Gesetz über die Bundespolizei; BGBl. 1994 I, s. 2978; jäljempänä BPolG) 1 luvussa olevassa 2 §:ssä, jonka otsikkona on ”Rajojen suojele”, säädetään seuraavaa:

”1) Liittovaltion poliisin tehtäviin kuuluu liittovaltion alueen rajaturvallisuuden ylläpitäminen (rajojen suojele), ellei osavaltio, liittovaltion suostumuksella, hoida rajapoliisin tehtäviä omin voimavaroin.

2) Rajojen suojele sisältää

- 1. poliisin suorittaman rajojen valvonnan
- 2. rajat ylittävän liikenteen valvonnan, johon kuuluu
 - a) rajanylitysasiakirjojen ja rajanylitysoikeuden tarkastus
 - b) rajalla tapahtuva etsintä
 - c) uhkien torjunta
- 3. rajaturvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle maarajasta ja merirajalla 50 kilometrin säteellä.

Liittovaltion sisäministeriöllä on raja-alueen turvaamiseksi valtuudet laajentaa asetuksella 3 momentissa säädettyä aluetta merirajalla Bundesratin (liittoneuvosto) suostumuksella silloin, kun rajojen valvonta Saksan rannikkoalueella sitä edellyttää. Asetuksella on määritettävä täsmällisesti laajennetun raja-alueen takaraja. Merirajalla kyseinen takaraja ei saa ylittää 80:aa kilometriä.

3) 1 momentissa tarkoitettu sopimus on laadittava kirjallisesti liittovaltion sisäministeriön ja kyseessä olevan osavaltion kesken ja julkaistava Bundesanzeigerissä [Saksan virallinen lehti]. Sopimuksella on sovittava liittovaltion poliisin ja osavaltion poliisin välisen yhteistyön muodoista.

4) Jos osavaltion poliisi hoitaa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä omin voimavaroin liittovaltion suostumuksella, näiden tehtävien hoitamiseen sovelletaan osavaltion poliisiin sovellettavaa lainsäädäntöä.”

- 12 Mainitun lain 1 luvussa olevan 3 §:n, jonka otsikkona on ”Rautatiepoliisi”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Liittovaltion poliisin tehtäviin kuuluu liittovaltion rautatiealueilla ehkäistä yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvia vaaroja, jotka

1. uhkaavat rautateiden käyttäjiä, rautatiealueita tai rautateiden toimintaa tai
2. ilmenevät junia tai rautatiealueita käytettäessä.”

- 13 BPolG:n 1 luvussa olevan 12 §:n, jonka otsikkona on ”Rikoksiin perustuva rikosoikeudellinen menettely”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Liittovaltion poliisin tehtävänä on poliisin toimivaltaan kuuluvat rikosoikeudelliseen menettelyyn liittyvät tehtävät (rikosprosessilain 161 ja 163 §), jos on syytä epäillä rikosta (rikoslain 12 §:n 2 momentti), joka

1. kohdistuu rajaturvallisuuteen tai 2 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen
2. johtaa rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin passeista, maassa oleskelusta tai turvapaikasta annettujen lakien säännösten mukaisesti, jos rikos on tehty rajaa ylittäessä tai välittömästi siihen liittyen
3. mahdollistaa rajanylityksen erehdyttämistä, uhkailua, väkivaltaa tai muuta laitonta tapaa käyttäen, jos rikos havaitaan rajat ylittävän liikenteen tarkastuksessa
4. mahdollistaa tavaran kuljettamisen rajan yli ilman viranomaisten myöntämää lupaa, mikä täyttää rikosoikeuden säännösten mukaisen rikoksen tunnusmerkistön, siltä osin kuin liittovaltion poliisille on lailla tai lain nojalla annettu toimivalta valvoa tällaista kuljettamista

– –”

- 14 BPolG:n 2 luvun, jonka otsikkona on ”Toimivalta”, 2 alaluvun 1 osassa olevan 22 §:n, joka on otsikoitu ”Kysymysten esittäminen ja tiedonantovelvollisuus”, 1 ja 1a momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Liittovaltion poliisi voi esittää kysymyksiä henkilölle, jos tosiseikoista voidaan päätellä, että kyseisellä henkilöllä on liittovaltion poliisin tehtävien suorittamisen kannalta tärkeitä tietoja. Kysymysten esittämistä varten henkilö voidaan pysäyttää. Pyynnöstä henkilön on esitettävä hallussaan oleva henkilöllisyysasiakirja tarkastusta varten.

1a) Liittovaltion poliisi voi ehkäistäkseen tai estääkseen laitonta maahantuloa Saksan liittovaltion alueelle liittovaltion junissa ja rautatiealueilla (3 §), mikäli se olettaa asiointilaa koskevien tietojen tai rajapoliisin kokemuksen perusteella, että niitä käytetään laittomaan maahantuloon, sekä lentoliikenteeseen käytettävillä alueilla tai kansainväliseen lentoliikenteeseen käytetyn lentokentän alueella (4 §) pysäyttää kenet tahansa ja esittää hänelle kysymyksiä ja vaatia häntä esittämään mukanaan olevan henkilöllisyystodistuksen tai rajanylityksessä edellytetyt asiakirjat tarkastusta varten ja tarkastaa hänen hallussaan olevat esineet.”

- 15 Mainitun lain 2 luvun 2 alaluvun 1 osassa olevan 23 §:n, jonka otsikkona on ”Henkilöllisyyden selvittäminen ja asiakirjojen tarkastus”, 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Liittovaltion poliisi voi tarkastaa henkilön henkilöllisyyden

1. vaaran torjumiseksi
2. poliisin suorittamassa rajat ylittävän liikenteen tarkastuksessa
3. alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle rajasta, ehkäistäkseen tai estääkseen laitonta maahantuloa liittovaltion alueelle tai torjuakseen 12 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettuja rikoksia
4. silloin, kun henkilö on liittovaltion poliisin tiloissa (1 §:n 3 momentti), liittovaltion rautateiden alueella tai tiloissa (3 §), lentoliikenteeseen käytetyissä tiloissa tai lentokenttärakennuksessa (4 §), perustuslaillisen elimen tai ministeriön tiloissa (5 §), rajanylityspaikalla (61 §) tai näiden välittömässä läheisyydessä ja kun tosiseikoista voidaan päätellä, että siellä saatetaan syyllistyä rikoksiin, joilla kyseisissä paikoissa olevat henkilöt tai nämä paikat itse joutuvat välittömään vaaraan, ja kun henkilöllisyyden tarkastaminen on välttämätöntä käsillä olevan vaaran tai henkilöä koskevien tietojen vuoksi, tai
5. yksityisten oikeuksien suojaamiseksi.

– –

3) Liittovaltion poliisi voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin henkilöllisyyden selvittämiseksi. Se voi muun muassa pysäyttää kyseisen henkilön, esittää hänelle kysymyksiä hänen henkilöllisyydestään ja vaatia häntä esittämään henkilöllisyysasiakirjansa tarkastusta varten. Rajat ylittävän liikenteen tarkastuksessa liittovaltion poliisi voi lisäksi vaatia, että kyseessä oleva henkilö esittää rajanylitykseen oikeuttavia asiakirjoja. Hänet voidaan ottaa kiinni ja kuljettaa poliisiasemalle, jos hänen henkilöllisyyttään tai oikeuttaan rajanylitykseen ei voida varmistaa muulla tavoin tai se ei ole mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia. Neljännessä virkkeessä säädettyjen edellytysten täytyessä kyseinen henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voidaan tutkia hänen henkilöllisyytensä selvittämiseksi.

– –”

Rikoslaki

- 16 Saksan rikoslain (Strafgesetzbuch; BGBl. 1998 I, s. 3322) 113 §:n 1 momentin mukaan se, joka käyttää tai uhkaa käyttää väkivaltaa vastustaakseen virkamiestä tai armeijan sotilasta, jolle on annettu tehtäväksi lakien, asetusten, tuomioiden, tuomioistuimen päätösten tai määräysten täytäntöönpano, tällaisen virkatehtävän hoidon yhteydessä, tuomitaan enintään kolmeksi vuodeksi vankeuteen tai maksamaan sakkoa.
- 17 Mainitun 113 §:n 3 momentin nojalla teko ei ole rangaistava, jos virkatoimi ei ollut laillinen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 18 A kulki 1.4.2014 kävelen Pont de l’Europe -sillan kautta Strasbourgista (Ranska) Kehliin (Saksa) ja käveli sen jälkeen suoraan Deutsche Bahn AG:n rautatieasemalle, joka sijaitsee noin 500 metrin päässä.

- 19 Saksan liittovaltion poliisin partion kaksi virkamiestä tarkkaili häntä rautatieaseman etupihalta käsin. Virkamiehet tekivät A:lle henkilöllisyystarkastuksen BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla.
- 20 Koska A teki vastarintaa väkivaltaa käyttäen, häntä syytettiin rikoslain 113 §:n 1 momentissa tarkoitetusta lainvalvontaviranomaisen vastustamisesta.
- 21 Amtsgericht Kehl (Kehlin alioikeus, Saksa) katsoi, että teko täytti lainvalvontaviranomaisen vastustamisen tunnusmerkistön ja että A:ta oli rangaistava, mikäli poliisimiesten menettely heidän suorittaessaan virkatehtävää oli laillinen. Kyseinen tuomioistuim arvioi, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdan tai 22 §:n 1a momentin valossa liittovaltion poliisin virkamiesten suorittama A:n henkilöllisyyden tarkastus oli laillinen.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim kuitenkin epäilee mainittujen säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden, jolle on annettava etusija, kanssa. Se viittaa tältä osin 22.6.2010 annettuun tuomioon Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363). Kyseisen tuomioistuimen mukaan on niin, että jos näitä epäilyksiä on pidettävä perusteltuina, A:n yritys välttää henkilöllisyystarkastukselta väkivaltaa käyttäen ei olisi rangaistava teko rikoslain 113 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
- 23 Amtsgericht Kehl päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja – – asetuksen [N:o 562/2006] 20 ja 21 artiklaa tai muita unionin säännöstöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa vyöhykkeellä, joka ulottuu enintään 30 kilometrin etäisyydelle kyseisen valtion sellaisten valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina – – Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, laittoman kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen sellaisten rikosten torjumiseksi, jotka kohdistuvat rajaturvallisuutta tai rajavalvonnan toteuttamista vastaan tai joita tehdään rajanylityksen yhteydessä, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän käyttäytymisestä ja erityisistä olosuhteista, ilman että rajavalvonta on palautettu väliaikaisesti kyseisellä sisärajalla [asetuksen N:o 562/2006] 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla?
- 2) Onko SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja – – asetuksen [N:o 562/2006] 20 ja 21 artiklaa tai muita unionin säännöstöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi toimivalta pysäyttää tämän jäsenvaltion rautateiden junissa ja rautatiealueilla kuka tahansa, esittää hänelle kysymyksiä ja vaatia, että henkilön mukana olevat henkilöllisyyden osoittavat asiakirjat tai rajanylitysasiakirjat luovutetaan tarkastusta varten, sekä tarkastaa henkilön mukana olevat tavarat, sikäli kuin asiointilaa koskevien tietojen tai rajapoliisin kokemuksen perusteella on oletettava, että kyseisiä junia tai rautatiealueita käytetään laittomaan maahantuloon, ja maahantulo tapahtuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolena olevasta valtiosta, ilman että rajavalvonta on palautettu väliaikaisesti kyseisellä sisärajalla [asetuksen N:o 562/2006] 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

- 24 Saksan hallitus vaatii, että ennakkoratkaisukysymykset jätetään tutkimatta, ja toteaa istunnossa, että vaikka unionin tuomioistuin vastaisi esitettyihin kysymyksiin myöntävästi ja vaikka pääasiassa kyseessä oleva tarkastus olisi siksi asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan vastainen, tällainen vastaus ei koskisi Saksan poliisin menettelyn laillisuutta. Saksan hallituksen mukaan esitetyt kysymykset eivät ole merkityksellisiä.
- 25 Tältä osin on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennakkoratkaisupyyntönsä todennut, että vastaukset sen esittämiin kysymyksiin ovat tarpeellisia, jotta tuomioistuin voi ratkaista, onko vastaaja syyllistynyt rangaistavaan tekoon pääasiassa sovellettavan kansallisen lain, erityisesti rikoslain 113 §:n 1 momentin, perusteella lainvalvontavirkamiehen vastustamisen vuoksi. Kyseinen tuomioistuin tukeutuu kansallisen oikeuden tulkintaan, jonka mukaan on niin, että mikäli kyseinen henkilöllisyystarkastus olisi suoritettu ilman oikeudellista perustetta siitä syystä, että kansallisten säännösten, joiden nojalla lainvalvontaviranomainen toimi, katsottaisiin olevan unionin oikeuden vastaisia, vastaaja ei ole syyllistynyt rangaistavaan tekoon rikoslain 113 §:n 1 momentissa säädetyn lainvalvontavirkamiehen vastustamisen johdosta.
- 26 Tämän osalta on syytä palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. muun muassa tuomio 22.12.2008, Regie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 46 kohta; tuomio 8.9.2009, Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, 63 kohta ja tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 27 kohta).
- 27 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin pitää – Saksan hallituksen tältä osin esittämistä epäilyistä huolimatta – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja selvitettyinä. Näiden seikkojen valossa ei voida sulkea pois sitä, että unionin tuomioistuimen SEUT 67 artiklan ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan tulkintaa koskeviin kysymyksiin antama vastaus mahdollistaisi sen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi ratkaista pääasian.
- 28 Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen kysymys

- 29 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee olennaisilta osin sitä, onko SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jollaisesta on kyse pääasiassa ja jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle kyseisen valtion sellaisten muiden valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, laittoman maahantulon kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen sellaisten rikosten torjumiseksi, jotka kohdistuvat rajaturvallisuutta tai rajojen suojelun toteuttamista vastaan tai

joita tehdään rajanylityksen yhteydessä, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän käyttäytymisestä ja erityisistä olosuhteista, ilman että rajavalvonta on palautettu väliaikaisesti kyseisellä sisärajalla asetuksen N:o 562/2006 23–26 artiklan nojalla.

- 30 On muistettava, että SEUT 67 artiklan 2 kohdassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon, määrätään, että unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla. SEUT 77 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta, heidän kansalaisuudestaan riippumatta (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48 kohta).
- 31 Kuten asetuksen N:o 562/2006 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta on osa SEUT 26 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajaton alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 49 kohta).
- 32 Asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa säädetään, että sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Mainitun asetuksen 2 artiklan 10 alakohdan mukaan rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 67 kohta ja tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 51 kohta).
- 33 SEUT 72 artiklassa määrätään, ettei EUT-sopimuksen V osasto vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 52 kohta).
- 34 Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa säädetään, että rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, ja että tätä sovelletaan myös raja-alueilla (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 69 kohta ja tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 53 kohta).
- 35 Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida kyseisen säännöksen toisen virkkeen mukaan rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, jos poliisitoimenpiteiden tarkoituksena ei ole rajavalvonta; poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta; poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla ja poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 70 kohta ja tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 54 kohta).
- 36 Lisäksi asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan c alakohdan mukaan rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltiolla olevaan mahdollisuuteen säätää kansallisessa lainsäädännössään todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa ja mukana kuljettamista koskevista velvollisuuksista (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Näin ollen unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan noudattaminen on varmistettava siten, että lainsäädännössä säädetään rajoista, joilla taataan se, että sen toimivallan käyttämisellä, joka koskee henkilöllisyystarkastusten suorittamista, ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, ja että näitä lainsäädännössä säädettyjä rajoja noudatetaan (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 68 kohta).

- 38 Erityisesti on niin, että jos on viitteitä rajatarkastuksia vastaavasta vaikutuksesta, se, että kyseiset tarkastukset ovat yhteensopivia asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan kanssa, on taattava täsmennyksillä ja rajoituksilla, jotka kohdistuvat siihen tapaan, jolla jäsenvaltioilla olevia poliisivaltuuksia käytännössä harjoitetaan, ja joiden avulla tällainen vastaava vaikutus voidaan välttää (ks. tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Tältä osin kansallisessa lainsäädännössä, jossa poliisiviranomaisille annetaan henkilöllisyyden tarkastuksiin toimivalta, joka yhtäältä rajoittuu jäsenvaltion muiden jäsenvaltioiden vastaiseen raja-alueeseen ja toisaalta on riippumaton tarkastettavan henkilön käyttäytymisestä ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vahingon riskin osoittavista erityisistä olosuhteista, on erityisesti ohjattava harkintavaltaa, joka näillä viranomaisilla on käyttäessään kyseistä toimivaltaa käytännössä (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 74 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuin on myös korostanut, että mitä useammat seikat viittaavat siihen, että kyse on mahdollisesti asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettusta vastaavasta vaikutuksesta, joka aiheutuu raja-alueella suoritettavien tarkastusten tarkoituksesta, kyseisten tarkastusten alueellisesta soveltamisalasta sekä mainittujen tarkastusten ja muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettavien tarkastusten perustan erosta, sitä tiukempia niiden täsmennysten ja rajoitusten, jotka kohdistuvat siihen, miten jäsenvaltiot käyttävät poliisivaltuuksiaan raja-alueella, on oltava, ja sitä tiukemmin näitä täsmennyksiä ja rajoituksia on noudatettava, jotta ei vaarannettaisi sen tavoitteen toteutumista, joka koskee rajavalvonnan poistamista sisärajoilta ja joka todetaan SEU 3 artiklan 2 kohdassa, SEUT 26 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 67 artiklan 1 kohdassa ja josta säädetään asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 75 kohta).
- 41 Välttämättömien rajojen olisi lisäksi oltava riittävän täsmälliset ja yksityiskohtaiset, jotta sekä tarkastusten tarpeellisuutta että konkreettisesti sallittuja tarkastustoimenpiteitä voidaan valvoa (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 76 kohta).
- 42 Ensinnäkin siltä osin kuin on kyse BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä kysymyksessään, tarkoitettujen tarkastusten kaltaisista tarkastuksista, on todettava, että näitä tarkastuksia ei tehdä "rajoilla" tai rajaa ylitettäessä vaan kansallisen alueen sisällä. Lisäksi unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä oleva tarkastus tehtiin Kehlissä Deutsche Bahnin rautatieasemalla, joka sijaitsee noin 500 metrin päässä Saksan ja Ranskan välisestä sisärajasta.
- 43 Nämä tarkastukset ovat siten asetuksen N:o 562/2006 21 artiklassa tarkoitettuja jäsenvaltion alueen sisällä tehtyjä tarkastuksia (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 68 kohta ja tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 56 kohta).
- 44 Toiseksi Saksan säännösten tavoitteesta eli BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyistä tarkastuksista on todettava unionin tuomioistuimelle esitetystä aineistosta ilmenevän, että on kansallisen tuomioistuimen vastuulla varmistaa, että tässä säännöksessä säädettyjen tarkastusten tarkoitus erottuu joiltakin olennaisilta osilta asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettujen rajatarkastusten tarkoituksesta.
- 45 Tältä osin on muistettava, että mainitun säännöksen mukaan "rajatarkastuksilla" tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.
- 46 BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuilla henkilöllisyys- ja asiakirjatarkastuksilla ei pyritä ainoastaan ehkäisemään tai estämään laitton maahantulo Saksan alueelle vaan myös torjumaan BPolG:n 12 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettuja rikoksia. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee,

että tässä säännöksessä tarkoitetaan erityisesti rajaturvallisuuteen kohdistuvia rikoksia sekä rajat ylittämällä mahdollisesti tehtäviä rikoksia, joilla rikotaan passeista, maassa oleskelusta ja turvapaikasta annettujen lakien säännöksiä.

- 47 Se, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohtaan perustuvilla tarkastuksilla pyritään siten ehkäisemään tai estämään laitton maahantulo Saksan liittotasavallan alueelle tai torjumaan rikoksia – esimerkiksi rajaturvallisuutta tai liittovaltion poliisin tehtävien suorittamista vastaan kohdistuvia rikoksia –, kun taas asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan sääntelyllä ei pyritä nimenomaisesti kyseiseen tavoitteeseen, ei merkitse sitä, että kyse olisi mainitun 21 artiklan a alakohdan i alakohdan vastaisesta rajavalvontaa koskevasta tarkoituksesta (ks. analogisesti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 64 kohta).
- 48 Yhtäältä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa ei säädetä tyhjentävästä luettelosta sellaisista edellytyksistä, jotka poliisitoimenpiteiden on täytettävä, jotta niillä ei katsottaisi olevan vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, eikä tyhjentävästä luettelosta niistä tavoitteista, joihin poliisitoimenpiteillä voidaan pyrkiä. Tätä tulkintaa vahvistaa se, että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä käytetään ilmaisua ”en particulier” [”erityisesti”; suomenkielisessä versiossa ei ole vastaavaa ilmausta] ja 21 artiklan a alakohdan ii alakohdassa ilmaisua ”erityisenä” (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 65 kohta).
- 49 Toisaalta on todettava, ettei SEUT 79 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa, joissa määrätään siitä, että unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään varmistamaan muun muassa laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun ehkäiseminen, tai asetuksessa N:o 562/2006 suljeta pois jäsenvaltioiden toimivaltaa laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun torjumisen alalla, vaikka on selvää, että jäsenvaltioiden on järjestettävä tätä alaa koskeva lainsäädäntönsä niin, että unionin oikeuden noudattaminen voidaan taata (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 30 ja 33 kohta).
- 50 Asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a–d alakohdan säännöksillä ja SEUT 72 artiklan sanamuodolla nimittäin vahvistetaan se, ettei rajavalvonnan poistaminen sisärajajoilta ole vaikuttanut niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 66 kohta).
- 51 Tästä seuraa, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdan tavoite ehkäistä laitonta maahantuloa Saksan liittotasavallan alueelle tai estää se tai torjua tiettyjä rikoksia ei itsessään merkitse sitä, että tämän säännöksen nojalla tehdyillä tarkastuksilla olisi asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa kielletty rajatarkastuksia vastaava vaikutus.
- 52 Kolmanneksi tarkasteltaessa sitä kysymystä, onko nyt käsiteltävässä asiassa BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla myönnettyjen tarkastusvaltuuksien käyttämisellä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettu vastaava vaikutus, on muistettava, että se seikka, että tämän toimivallan alueellinen soveltamisala rajoittuu valtion raja-alueeseen, ei yksinään riitä tällaisen vaikutuksen toteamiseen. Kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä nimittäin viitataan nimenomaisesti jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen oikeuden nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin myös raja-alueilla (ks. analogisesti tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 72 kohta ja tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 69 kohta).
- 53 Kuitenkin BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittuihin tarkastuksiin sovelletaan niiden alueellisen soveltamisalan osalta erityisiä sääntöjä verrattuna saman 23 §:n muihin säännöksiin, ja tämä puolestaan on seikka, joka voisi osoittaa, että kyseessä on tällainen vastaava vaikutus (ks. analogisesti tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 72 kohta).

- 54 Tältä osin ennakkoratkaisupyyntöä ei käy ilmi, perustuvatko BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty tarkastukset asiaintilaa koskeviin tietoihin tai poliisin kokemukseen asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan ii alakohdassa edellytetyllä tavalla.
- 55 Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, että mainitut tarkastukset ovat sallittuja riippumatta kyseisen henkilön käyttäytymisestä ja niistä olosuhteista, joissa on vaara siitä, että yleinen järjestys vaarantuu.
- 56 Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ei ilmene myöskään se, suoritetaanko BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tarkastukset asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan iii alakohdan mukaisesti tavalla, joka selkeästi poikkeaa henkilöihin unionin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista.
- 57 BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei myöskään täsmennetä eikä rajoiteta täten annettua toimivaltaa varsinkaan tarkastusten, jotka voidaan tehdä kyseisen oikeusperustan nojalla, intensiivisyyden ja toistuvuuden osalta, jotta voitaisiin välttää se, että kun toimivaltaiset viranomaiset käyttävät tätä toimivaltaa käytännössä, päädytään tarkastuksiin, joilla on asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettu rajatarkastuksia vastaava vaikutus (ks. analogisesti tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 73 kohta). On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla yksin on toimivalta lausua tosiseikoista, tehtävänä tutkia, onko asia käytännössä näin.
- 58 On ilmennyt, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla suoritettuja tarkastuksia voidaan tehdä raja-alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle, ilman että mainitussa säännöksessä täsmennettäisiin tai rajoitettaisiin tätä mitenkään.
- 59 Näin ollen on todettava, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyä toimivaltaa on rajattava lainsäädännössä, joka vastaa tämän tuomion 38–41 kohdassa esitettyjä vaatimuksia. Jos kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat tällaiset riittävän täsmälliset ja yksityiskohtaiset täsmennykset ja rajoitukset, joilla säännellään tarkastusten intensiivisyyttä, toistuvuutta ja valikoivuutta, ei voida sulkea pois sitä, että Saksan lainsäädännössä myönnettyjen poliisivaltuuksien harjoittaminen voi käytännössä johtaa asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan vastaisesti tarkastuksiin, joilla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 60 Neljänneksi Saksan hallitus väittää tältä osin, että pääasiassa sovellettavia säännöksiä täydennetään muilla kansallisilla säännöksillä, muun muassa BPolG:n 15 §:llä, jossa säädetään suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta poliisin toimintaan, sekä "BRAS 120" -nimisellä hallinnollisella sääntelyllä ja hallinnollisella määräyksellä. Saksan hallituksen mukaan mainitulla sääntelyllä täydennetään BPolG:n nojalla tehtävien tarkastusten sääntelyä, ja ne ovat riittäviä, jotta voidaan varmistaa, ettei poliisin toimivallan käytöllä henkilöllisyystarkastuksia tehtäessä voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.
- 61 On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksin on toimivaltainen lausumaan tällaisista tosiseikoista, tehtävänä yhtäältä määrittää, olivatko kyseiset säännökset voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, ja toisaalta varmistaa, säännelläänkö näillä säännöksillä BPolG:n mukaisista tarkastuksista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla, jotta vältettäisiin se, että tällaisilla tarkastuksilla voitaisiin katsoa olevan vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksella.
- 62 Jos kansallisesta lainsäädännöstä puuttuu tällainen sääntely, ei voida katsoa, että kyseisiä tarkastuksia yhtäältä suoritetaan valikoivasti, millä näin ollen vältetään rajatarkastuksille ominainen järjestelmällisyys, ja että toisaalta kyseiset tarkastukset ovat poliisitoimenpiteitä, joita suoritetaan satunnaistarkastuksina asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan iii ja iv alakohdassa edellytetyllä tavalla.

63 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle kyseisen jäsenvaltion sellaisten muiden valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, laittoman maahantulon kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen sellaisten rikosten torjumiseksi, jotka kohdistuvat rajaturvallisuutta vastaan, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän henkilön käyttäytymisestä ja erityisistä olosuhteista, jollei tällä lainsäädännöllä anneta mainittua toimivaltaa koskevaa välttämätöntä sääntelyä, jolla varmistetaan, ettei toimivallan käyttämisellä voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Toinen kysymys

64 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lennaisilta osin sitä, onko SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jollaisesta on kyse pääasiassa ja jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi toimivalta tarkastaa tämän jäsenvaltion junissa ja rautatiealueilla kenen tahansa henkilöllisyys tai rajanylitysasiakirjat sekä pysäyttää kuka tahansa ja esittää hänelle kysymyksiä tässä tarkoituksessa, sikäli kuin asiointilaa koskevien tietojen tai rajapoliisin kokemuksen perusteella on oletettava, että kyseisiä junia tai rautatiealueita käytetään laittomaan maahantuloon kyseisen jäsenvaltion alueelle, ja maahantulo tapahtuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolena olevasta jäsenvaltiosta, ilman että rajavalvonta on palautettu väliaikaisesti kyseisellä sisärajalla asetuksen N:o 562/2006 23–26 artiklan nojalla.

65 Tämä kysymys esitetään, mikäli unionin tuomioistuin katsoo ensimmäisen kysymyksen osalta, että BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut tarkastukset ovat asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan vastaisia.

66 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, on ensinnäkin todettava, että BPolG:n 22 §:n 1a momentin, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toisessa kysymyksessään viittaa, mukaisia tarkastuksia ei tehdä ja erityisesti pääasiassa kyseessä olevaa tarkastusta ei tehty ”rajoilla” tai rajaa ylitettäessä vaan kansallisen alueen sisällä.

67 Toiseksi on varmistettava, onko mainitussa säännöksessä tarkoitettujen tarkastusten tarkoitus sama kuin asetuksessa N:o 562/2006 tarkoitettujen rajavalvonnan tarkoitus. Tältä osin unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että mainitulla säännöksellä pyritään ehkäisemään tai estämään laiton maahantulo Saksan liittovaltion alueelle.

68 Kuten tämän tuomion 51 kohdasta ilmenee, tarkoitus ehkäistä tai estää laiton maahantulo Saksan liittotasavallan alueelle, mihin pääasiassa sovellettavalla säännöksellä pyritään, ei sinänsä tarkoita sitä, että BPolG:n nojalla suoritetuilla tarkastuksilla olisi asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa kielletty rajatarkastuksia vastaava vaikutus. Kuitenkin BPolG:n 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista tarkastuksista poiketen kyseisen lain 22 §:n 1a momentissa tarkoitettujen tarkastusten ainoana tarkoituksena on ehkäistä tai estää laiton maahantulo Saksan liittovaltion alueelle, mikä voi antaa viitteitä siitä, että näillä tarkastuksilla on kyseisessä 21 artiklan a alakohdassa kielletty rajatarkastuksia vastaava vaikutus.

- 69 Kolmanneksi BPolG:n 22 §:n 1a momentin alueellisen soveltamisalan osalta on todettava, että kyseinen säännös ei sisällä ainoatakaan erityissääntöä, joka koskisi alueellista soveltamisalaa, jolla kyseisessä säännöksessä tarkoitettut tarkastukset voidaan suorittaa, eikä säännöksessä siksi tehdä eroa sen välillä, suoritetaanko tällaiset tarkastukset raja-alueella vai muulla kansallisella alueella.
- 70 Neljänneksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että BPolG:n 22 §:n 1a momentissa tarkoitettut tarkastukset perustuvat siihen seikkaan, että liittovaltion poliisilla on oikeus olettaa asiaintilaa koskevien tietojen tai rajapoliisin kokemuksen perusteella, että kyseisessä säännöksessä mainittuja alueita ja välineitä käytetään laittomaan maahantuloon, mikä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukaan on myös viite siitä, ettei mainitulla säännöksellä ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksella.
- 71 Viidenneksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, suoritetaanko BPolG:n 22 §:n 1a momentissa tarkoitettut tarkastukset henkilöihin unionin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista tarkastuksista selvästi poikkeavalla tavalla, ja jos, niin missä määrin poikkeavasti.
- 72 Näin ollen, kuten jo tämän tuomion 40 kohdassa todettiin, mitä enemmän viitteitä mahdollisesta asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan mukaisesta vastaavasta vaikutuksesta saadaan, sitä tarkempia on oltava niiden täsmennysten ja rajoitusten, jotka koskevat jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten raja-alueella käyttämää toimivaltaa, ja sitä tarkemmin kyseisiä täsmennyksiä ja rajoituksia on noudatettava. Nyt käsiteltävässä asiassa yksi tällainen viite on se, että BPolG:n 22 §:n 1a momentissa tarkoitettujen tarkastusten tarkoitus ei eroa raja-tarkastusten tarkoituksesta varsinkaan niiltä osin kuin kyseisillä tarkastuksilla pyritään ehkäisemään laitonta maahantuloa Saksan liittotasavallan alueelle tai estämään se, mikä on osittain päällekkäinen asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 10 alakohdassa säädetyn määritelmän kanssa, jonka mukaan rajatarkastusten tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle.
- 73 Kuudenneksi on tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksin on toimivaltainen lausumaan tosiseikoista, tehtävänä selvittää, onko Saksan lainsäädännössä riittävän täsmällisiä ja yksityiskohtaisia täsmennyksiä ja rajoituksia, joilla voidaan säännellä BPolG:n 22 §:n 1a momentissa tarkoitettujen tarkastusten intensiivisyyttä, toistuvuutta ja valikoivuutta, jotta varmistetaan se, ettei Saksan lainsäädännöllä poliisille annetun toimivallan käyttö johda käytännössä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan vastaisesti tarkastuksiin, joilla on vastaavanlainen vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 74 Ainoastaan siinä tapauksessa, että Saksan lainsäädännössä on tällaista sääntelyä, voidaan todeta yhtäältä, että mainittuja tarkastuksia suoritetaan valikoivasti, millä vältetään näin ollen rajatarkastuksille ominainen järjestelmällisyys, ja toisaalta, että kyse on poliisitoimenpiteistä, joita sovelletaan asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan iii ja iv alakohdassa edellytetyllä tavalla satunnaistarkastuksina.
- 75 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi toimivalta tarkastaa tämän jäsenvaltion rautateiden junissa ja rautatiealueilla kenen tahansa henkilöllisyys tai rajanylitysasiakirjat sekä pysäyttää kuka tahansa ja esittää hänelle kysymyksiä tässä tarkoituksessa, sikäli kuin mainitut tarkastukset perustuvat asiaintilaa koskeviin tietoihin tai rajapoliisin kokemukseen, sillä edellytyksellä, että kansallisessa lainsäädännössä on näihin tarkastuksiin liittyviä täsmennyksiä ja rajoituksia, joilla määritetään mainittujen tarkastusten intensiivisyys, toistuvuus ja valikoivuus, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

- 1) SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013, 20 ja 21 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle kyseisen jäsenvaltion sellaisten muiden valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990, laittoman maahantulon kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen sellaisten rikosten torjumiseksi, jotka kohdistuvat rajaturvallisuutta vastaan, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän henkilön käyttäytymisestä ja erityisistä olosuhteista, jollei tällä lainsäädännöllä anneta mainittua toimivaltaa koskevaa välttämätöntä sääntelyä, jolla varmistetaan, ettei toimivallan käyttämisellä voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.
- 2) SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 20 ja 21 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi toimivalta tämän jäsenvaltion junissa ja rautatiealueilla tarkastaa kenen tahansa henkilöllisyys tai rajanylitysasiakirjat sekä pysäyttää kuka tahansa ja esittää hänelle kysymyksiä tässä tarkoituksessa, sikäli kuin mainitut tarkastukset perustuvat asiointilaa koskeviin tietoihin tai rajapoliisin kokemukseen, sillä edellytyksellä, että kansallisessa lainsäädännössä on näihin tarkastuksiin liittyviä täsmennyksiä ja rajoituksia, joilla määritetään mainittujen tarkastusten intensiivisyys, toistuvuus ja valikoivuus, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

Allekirjoitukset