



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä joulukuuta 2018\*

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 – Rajavalvonnan poistaminen Schengen-alueen sisärajoilta – Jäsenvaltion alueen sisällä tehtävät tarkastukset – Toimenpiteet, joilla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla – Jäsenvaltion säännöstö, jonka mukaan Schengen-alueen sisärajat ylittäviä reittejä liikennöivän linja-autoliikenteen harjoittajan on tarkastettava matkustajien passit ja oleskeluluvat – Seuraamus – Uhkasakon määräämisen uhka

Yhdistetyissä asioissa C-412/17 ja C-474/17,

joissa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jotka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 1.6.2017 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 10.7.2017 (C-412/17) ja 8.8.2017 (C-474/17), saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

### Saksan valtio

vastaa

**Touring Tours und Travel GmbH** (C-412/17) ja

**Sociedad de Transportes SA** (C-474/17),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari), C. Toader, A. Rosas ja M. Ilešič,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.6.2018 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Saksan valtio, asiamiehenään W. Roth, Rechtsanwalt,
- Saksan hallitus, asiamiehinään S. Eisenberg ja T. Henze,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskevat SEUT 67 artiklan 2 kohdan sekä 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 Nämä pyynnot on esitetty asioissa, joissa asianosaisina on kaksi linja-autoliikenteen harjoittajaa eli asiassa C-412/17 Saksaan sijoittautunut Touring Tours und Travel GmbH ja asiassa C-474/17 Espanjaan sijoittautunut Sociedad de Transportes SA (jäljempänä yhdessä kyseessä olevat liikenteenharjoittajat) sekä Saksan valtio, jota edustaa Bundespolizeipräsidium (liittovaltion poliisijohto, Saksa), ja jotka koskevat sellaisten liittovaltion poliisin antamien määräysten laillisuutta, joilla kyseessä olevia liikenteenharjoittajia kielletään sakon uhalla kuljettamasta Saksan liittotasavallan alueelle kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole vaadittua passia ja oleskelulupaa.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Kansainvälinen oikeus***

- 3 Euroopan yhteisö allekirjoitti 12.12.2000 kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirjan maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä 8.12.2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/87/EY (EYVL 2001, L 30, s. 44) mukaisesti (jäljempänä lisäpöytäkirja). Kyseinen pöytäkirja hyväksyttiin 24.7.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/616/EY (EUVL 2006, L 262, s. 24) siltä osin kuin lisäpöytäkirjan määräykset kuuluivat EY 179 ja EY 181 a artiklan soveltamisalaan ja 24.7.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/617/EY (EUVL 2006, L 262, s. 34) siltä osin kuin kyseiset määräykset kuuluivat EY-sopimuksen kolmannen osan IV osaston soveltamisalaan.
- 4 Lisäpöytäkirjan 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tässä pöytäkirjassa:

- a) ’maahanmuuttajien salakuljetus’ tarkoittaa henkilön laittoman maahantulon järjestämistä sellaiseen sopimusvaltioon, jonka kansalainen kyseinen henkilö ei ole tai jossa hän ei asu pysyvästi, välittömän tai välillisen taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn saamiseksi;
- b) ’laiton maahantulo’ tarkoittaa rajan ylittämistä vastaanottavan valtion asettamien laillista maahantuloa koskevien vaatimusten vastaisesti;

– –”

- 5 Kyseisen lisäpöytäkirjan 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimusvaltio ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen rangaistaviksi seuraavat teot, kun ne on tehty tahallisesti ja välittömän tai välillisen taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn saamiseksi:

a) maahanmuuttajien salakuljetus”.

- 6 Mainitun lisäpöytäkirjan 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimenpiteet rajalla”, määrätään seuraavaa:

” –

2. Kukin sopimusvaltio ryhtyy lainsäädännöllisiin ja muihin tarvittaviin toimenpiteisiin ehkäistäkseen mahdollisuuksien mukaan kaupallisten rahdinkuljettajien kuljetuskaluston käyttämistä tämän pöytäkirjan 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

3. Tarvittaessa näihin toimenpiteisiin sisältyy kaupallisten rahdinkuljettajien, kuljetusyhtiöiden ja kuljetuskaluston omistajien tai käyttäjien velvoittaminen varmistamaan, että kaikilla matkustajilla on vastaanottavan valtion alueelle tuloon vaadittavat matkustusasiakirjat, tämän kuitenkaan rajoittamatta asiaan liittyvien kansainvälisten yleissopimusten soveltamista.

4. Kukin sopimusvaltio ryhtyy kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin säätääkseen rangaistukset sellaisia tapauksia varten, joissa tämän artiklan 3 kappaleen mukaista velvoitetta on rikottu.

– –”

### ***Unionin oikeus***

#### *Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus*

- 7 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), 26 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jollei muuta johdu velvoitteista, jotka aiheutuvat Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan kansalliseen lainsäädäntöönsä seuraavat määräykset:

- a) Jos ulkomaalaisen pääsy jonkin sopimuspuolen alueelle evätään, liikenteenharjoittaja, joka on kuljettanut ulkomaalaisen ulkorajalle maitse, meritse tai ilmateitse, on velvollinen ottamaan hänet viipymättä uudelleen vastuulleen. – –
- b) Liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet varmistuakseen siitä, että ilma- tai meriteitse kuljetetulla ulkomaalaisella on sopimuspuolten alueelle pääsemiseksi vaadittavat matkustusasiakirjat.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat, jollei muuta johdu velvoitteista, jotka aiheutuvat Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, ja perustuslakiansa noudattaen ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannelta maasta ilma- tai meriteitse niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.
3. Edeltävän 1 kappaleen b kohdan ja 2 kappaleen määräyksiä sovelletaan kansainvälistä maantieliikennettä harjoittavaan liikenteenharjoittajaan, joka kuljettaa ryhmiä linja-autolla, lukuun ottamatta rajaliikennettä.”
- 8 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 27 artiklassa, joka on kumottu laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28.11.2002 annetun neuvoston direktiivin 2002/90/EY (EYVL 2002, L 328, s. 17) 5 artiklalla, määrättiin seuraavaa:
- ”1. Sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan käyttöön soveltuvia seuraamuksia kaikkia niitä kohtaan, jotka hyötyä tavoitellakseen auttavat tai yrittävät auttaa ulkomaalaista pääsemään jonkin sopimuspuolen alueelle tai oleskelemaan siellä kyseisen sopimuspuolen ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevan lainsäädännön vastaisesti.
2. Jos sopimuspuolen tietoon tulee 1 kappaleessa mainittuja seikkoja, jotka ovat jonkin toisen sopimuspuolen lainsäädännön vastaisia, se ilmoittaa siitä viimeksi mainitulle.
3. Sopimuspuolen, joka pyytää toista sopimuspuolta nostamaan oman lainsäädäntönsä rikkomisen johdosta syytteen 1 kappaleessa mainituista teoista, on osoitettava virallisella ilmoituksella tai toimivaltaisten viranomaisten todistuksella ne lainsäädäntönsä määräykset, joita on rikottu.”

#### *Direktiivi 2001/51/EY*

päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi 28.6.2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/51/EY (EYVL 2001, L 187, s. 45) johdanto-osan toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Tämä toimenpide kuuluu maahanmuuttovirtojen hallintaa ja laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevaan säännöskokonaisuuteen.

--

(4) Ei ole syytä puuttua jäsenvaltioilla olevaan mahdollisuuteen pitää voimassa tai ottaa käyttöön liikenteenharjoittajia koskevia muita toimenpiteitä tai seuraamuksia, olipa kyse tässä direktiivissä tarkoitetuista liikenteenharjoittajista tai ei.”

#### *Direktiivi 2002/90*

- 10 Direktiivin 2002/90 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Euroopan unionin eräs tavoite on vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen asteittainen toteuttaminen, mikä edellyttää muun muassa laittoman maahanmuuton torjuntaa.

(2) Tämän mukaisesti olisi toteutettava toimenpiteitä sekä varsinaisen laittoman rajanylityksen yhteydessä että ihmisten hyväksikäyttöä harjoittavien verkostojen ylläpitämisenä tapahtuvan laittomassa maahantulossa avustamisen torjumiseksi.

- (3) Tätä varten on erityisen tärkeää lähentää voimassa olevia oikeudellisia säännöksiä, erityisesti niitä, jotka koskevat kyseisen rikkomuksen ja vastuusta vapauttamisen tapausten täsmällistä määrittelyä, mikä on tämän direktiivin kohteena, ja toisaalta rangaistuksia sekä oikeushenkilöiden vastuuta ja lainkäyttövaltaa koskevia vähimmäissääntöjä, joita koskee 28 päivänä marraskuuta 2002 tehty neuvoston puitepäättös 2002/946/YOS rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi [(EYVL 2002, L 328, s. 1)].
- (4) Tämän direktiivin tarkoituksena on vahvistaa laittoman maahanmuuton määritelmä sekä tehostaa puitepäättöksen [2002/946] täytäntöönpanoa kyseisen rikoksen ehkäisemiseksi.”
- 11 Direktiivin 2002/90 1 artiklan, jonka otsikko on ”Yleinen rikkomus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön asianmukaiset seuraamukset:
- a) henkilölle, joka tarkoituksellisesti auttaa henkilöä, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, saapumaan jäsenvaltion alueelle tai kulkemaan sen alueen kautta kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maahantulosta tai kauttakulusta annetun lainsäädännön vastaisesti;
- b) henkilölle, joka taloudellisen hyödyn saamiseksi tarkoituksellisesti auttaa henkilöä, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, oleskelemaan jäsenvaltion alueella kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maassa oleskelusta annetun lainsäädännön vastaisesti.”
- 12 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Yllytys, osallisuus ja yritys”, säädetään seuraavaa:
- ”Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 artiklassa tarkoitettuja seuraamuksia sovelletaan myös henkilöön, joka
- a) yllyttää rikkomukseen, tai
- b) on osallisena rikkomuksessa – –
- –
- jota tarkoitetaan 1 artiklan 1 kohdan a tai b alakohdassa.”
- 13 Mainitun direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tuon saman direktiivin 1 ja 2 artiklassa tarkoitetuista teoista voidaan määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia seuraamuksia.

*Puitepäättös 2002/946*

- 14 Puitepäättöksen 2002/946 1 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin [2002/90] 1 ja 2 artiklassa määritellyt rikkomukset ovat rangaistavissa tehokkain, oikeasuhteisin ja vakuuttavin rikosoikeudellisin rangaistuksin, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin rangaistuksiin voidaan tarvittaessa liittää seuraavat toimenpiteet:
- rikoksen teossa käytetyn kuljetusvälineen menetetyksi tuomitseminen,

– kielto harjoittaa suoraan tai toisen välityksellä ammattia, jonka yhteydessä rikos tehtiin,

– –”

- 15 Kyseisen puitepäättöksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeushenkilöiden vastuu”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rikkomuksesta, jonka on tehnyt oikeushenkilön hyväksi joko yksin tai oikeushenkilön elimeen kuuluvana – – henkilö, jolla on oikeushenkilön sisällä – – johtava asema – –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tapausten lisäksi kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos 1 kohdassa tarkoitetun henkilön harjoittaman ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut oikeushenkilön alaisena toimivan henkilön tekemän 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rikkomuksen kyseisen oikeushenkilön hyväksi.

3. Oikeushenkilön 1 ja 2 kohdan mukainen vastuu ei estä rikosoikeudenkäyntiä sellaisia luonnollisia henkilöitä vastaan, jotka ovat tekijöitä, yllyttäjiä tai avunantajia 1 kohdassa tarkoitetuissa rikoksissa.”

- 16 Mainitun puitepäättöksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeushenkilöihin kohdistettavat seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti vastuulliseksi todettua oikeushenkilöä voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhteisin ja vakuuttavin seuraamuksin, joihin kuuluu rikosoikeudellisia tai muita sakkoja ja joihin voi kuulua muita seuraamuksia – –

2. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti vastuulliseksi todettua oikeushenkilöä voidaan rangaista tehokkain, oikeasuhteisin ja vakuuttavin seuraamuksin tai toimenpitein.”

#### *Asetus N:o 562/2006*

- 17 Asetus N:o 562/2006, jota sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, on kumottu ja korvattu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1).

- 18 Asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 9–11 ja 14 alakohdassa säädettiin 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 rajatarkastuksista;

--

14) 'liikenteenharjoittajalla' luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka ammattina on kuljettaa henkilöitä”.

19 Kyseisen asetuksen 5 artiklan, jonka otsikko on ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

- a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen ja täyttää seuraavat vaatimukset:
  - i) sen on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen. Perustellussa hätätapauksessa tästä vaatimuksesta voidaan poiketa;
  - ii) sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana;
- b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan --, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi;

--”

20 Asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, säädettiin seuraavaa:

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

21 Kyseisen asetuksen 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, säädettiin 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 rajavalvontaa,
  - ii) poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta,
  - iii) poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,
  - iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;
- b) kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisten viranomaisten, satama- tai lentoasemavirkailijoiden tai liikenteenharjoittajien satamissa ja lentoasemilla suorittamiin henkilöiden turvatarkastuksiin edellyttäen, että samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä;

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

### *Saksan oikeus*

- 22 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; BGBl. 2004 I, s. 1950), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä AufenthG), 13 §:n, jonka otsikko on ”Rajojen ylittäminen”, 1 momentin mukaan ulkomaalaisella on oltava maahan tullessaan tai maasta poistuessaan hyväksytty ja voimassa oleva passi tai passin korvaava asiakirja ja hänen on alistuttava poliisin suorittamaan rajat ylittävän liikenteen tarkastukseen.
- 23 AufenthG:n 63 §:ssä, jonka otsikko on ”Liikenteenharjoittajien velvoitteet”, säädetään seuraavaa:
  - ”1. Liikenteenharjoittaja voi kuljettaa Saksan liittotasavallan alueelle ulkomaalaisia vain, jos näillä on vaadittu passi ja oleskelulupa.
  - 2. Bundesministerium des Innern [(liittovaltion sisäministeriö, Saksa)] tai sen määrittämä viranomainen voi yhteisymmärryksessä Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [(liittovaltion liikenne- ja digitaali-infrastruktuuriministeriö, Saksa)] kanssa kieltää liikenteenharjoittajaa kuljettamasta ulkomaalaisia Saksan liittotasavallan alueelle vastoin 1 momenttia ja rikkomistapauksessa määrätä kyseiselle yritykselle uhkasakon. – –
  - 3. Liikenteenharjoittajalle määrättävä uhkasakko on vähintään 1 000 euroa ja enintään 5 000 euroa kutakin sellaista ulkomaalaista kohti, jonka edellä mainittu yritys kuljettaa vastoin 2 momentin mukaisesti annettua kieltomääräystä. – –
  - 4. Liittovaltion sisäministeriö tai sen määrittämä viranomainen voi sopia yhdessä liikenteenharjoittajien kanssa 1 momentissa säädetyn velvoitteen täytäntöönpanoa koskevista säännöistä.”
- 24 Ulkomaalaisten oleskelusta annettuun lakiin liittyvän, 26.10.2009 annetun yleisen hallinnollisen määräyksen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz; GMBL. 2009, s. 878) 63.1 ja 63.2 kohdan sanamuoto on seuraava:

#### *”63.1*

Tarkastusta ja turvallisuutta koskevat velvoitteet

- 63.1.1 [AufenthG:n 63 §:ssä] liikenteenharjoittajia kielletään kuljettamasta Saksan liittotasavallan alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittuja matkustusasiakirjoja. Kielto koskee sekä ilma- ja merikuljetuksia että maakuljetuksia lukuun ottamatta rajat ylittävää rautatieliikennettä. – – Lakiin perustuva kielto kuljettaa ulkomaalaisia Saksan liittotasavallan alueelle silloin, kun ulkomaalaisilla ei ole vaadittua passia tai viisumia, joka heillä on oltava heidän kansalaisuutensa vuoksi, merkitsee samalla liikenteenharjoittajalla olevaa velvoitetta tarkastaa riittävällä tavalla passi ja viisumi. Tarkastusvelvoitteella pyritään varmistamaan, että ulkomaalainen täyttää 13 §:n 1 momentissa asetetut edellytykset rajan ylittämiseksi. – –

– –

63.1.3.1 Edellä 63 kohdan 1 alakohdassa vahvistettu tarkastusvelvoite edellyttää, että liikenteenharjoittaja tarkastaa ennen matkaa, onko ulkomaalaisella vaaditut asiakirjat –

## 63.2 Kuljetuskielto ja uhkasakot

63.2.0 Kuljetuskiellolla sekä uhkasakolla uhkaamisella ja sen vahvistamisella ja täytäntöönpanolla pyritään siihen, että liikenteenharjoittaja valvoo kaikissa yksittäistapauksissa passi- ja viisumivelvoitteen noudattamista.”

## Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 25 Kyseessä olevat liikenteenharjoittajat liikennöivät linja-autoilla säännöllisiä reittejä pitkin Saksan alueelle Saksan ja Alankomaiden sekä Saksan ja Belgian välisten rajojen yli.
- 26 Koska liittovaltion poliisi katsoi, että kyseiset yritykset olivat kuljettaneet Saksaan AufenthG:n 63 §:n 1 momentin vastaisesti huomattavan määrän kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ollut vaadittuja matkustusasiakirjoja, se antoi toiselle niistä vuoden 2013 marraskuussa ja toiselle vuoden 2014 maaliskuussa ”varoituksen”, jossa lueteltiin laittomiin kuljetuksiin liittyvät tapaukset ja ilmoitettiin, että rikkomisen jatkuessa niiden osalta annetaan kieltomääräys AufenthG:n 63 §:n 2 momentin nojalla.
- 27 Todettuaan, että kyseessä olevat liikenteenharjoittajat jatkoivat laitonta toimintaansa, liittovaltion poliisi antoi tämän jälkeen 26.9.2014 ja 18.11.2014 kieltomääräykset, joihin liittyi 1 000 euron suuruinen uhkasakko kustakin uudesta rikkomistapauksesta.
- 28 Kyseisten määräysten mukaan kyseessä olevien liikenteenharjoittajien oli AufenthG:n 63 §:n 1 momentin nojalla tehtävä kaikki voitavansa estääkseen kaikkien sellaisten ulkomaalaisten tulon Saksan alueelle, joilla ei ole vaadittuja matkustusasiakirjoja. Kyseisten liikenteenharjoittajien olisi tässä tarkoituksessa pitänyt tarkastaa kyseiset asiakirjat matkalippujen tarkastuksen yhteydessä matkustajien noustessa linja-autoon ja evätä ilman vaadittuja matkustusasiakirjoja olevilta kolmannen maan kansalaisilta pääsy linja-autoon.
- 29 Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuim, Saksa), jossa kyseessä olevat liikenteenharjoittajat nostivat näistä määräyksistä kanteen, kumosi kyseiset määräykset ja katsoi lähinnä, että kun otetaan huomioon unionin oikeuden ensisijaisuus, AufenthG:n 63 §:n 2 momenttia ei pidä soveltaa, koska sen soveltaminen yrityksiin, jotka kuljettavat kolmannen maan kansalaisia Schengen-alueen sisärajan yli Saksaan, on vastoin SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa. Mainittujen yritysten tehtäväksi annettuja tarkastuksia oli nimittäin sen mukaan pidettävä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklassa tarkoitettuina toimenpiteinä, joilla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla, kun otetaan huomioon erityisesti niiden järjestelmällisyys ja se, että ne on suoritettava jo ennen rajan ylittämistä.
- 30 Saksan liittotasavalta teki tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) Revision-valituksen, jossa se väittää muun muassa, että unionin oikeudessa ja erityisesti direktiivissä 2002/90 ja puitepäätöksessä 2002/946, jotka ovat lex specialis -sääntöjä asetuksessa N:o 562/2006 annettuihin säännöksiin verrattuna, veloitetaan määräämään seuraamuksia AufenthG:n 63 §:ssä säädettyjen kaltaisten kuljetuskieltojen rikkomisesta.
- 31 Kyseisessä kansallisen oikeuden säännöksessä edellytettyä matkustusasiakirjojen tarkastamista ei missään tapauksessa voida Saksan liittotasavallan mukaan pitää asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna toimenpiteenä, jolla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla. Päämääränä ei nimittäin ole valvoa rajan ylittämistä vaan maahantuloa koskevien säännösten noudattamista. Koska kyseiset tarkastukset suorittaa viranomaisten sijasta yksityinen henkilöstö, ne

eivät ole myöskään yhtä perusteellisia kuin rajoilla suoritettut tarkastukset. Kyseisellä henkilöstöllä ei siten ole mahdollisuutta turvautua pakko- tai etsintätoimenpiteisiin asianomaisten kieltäytyessä tämäntyyppisestä tarkastuksesta.

- 32 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat asioissa C-412/17 ja C-474/17 sanamuodoltaan täysin samat:

”1) Ovatko SEUT 67 artiklan 2 kohta ja [asetuksen N:o 562/2006] [20 ja 21] artikla esteenä jäsenvaltion kansalliselle säännökselle, jossa velvoitetaan linja-autoyrietykset, jotka liikennöivät säännöllisesti Schengen-alueen sisärajojen yli, tarkastamaan matkustajiensa rajanylitysasiakirjat ennen sisärajan ylittämistä estääkseen ilman passia ja oleskelulupaa olevien ulkomaalaisten kuljettamisen Saksan liittotasavallan alueelle?

Erityisesti:

- a) Onko yleinen laissa säädetty velvoite tai viranomaisen yksittäiselle liikenteenharjoittajalle asettama velvoite, jonka mukaan Saksan alueelle ei saa kuljettaa ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittua passia tai oleskelulupaa, ja jonka liikenteenharjoittaja voi täyttää vain tarkastamalla kaikkien matkustajien rajanylitysasiakirjat ennen sisärajan ylittämistä, [asetuksen N:o 562/2006] [20] artiklassa tarkoitettu henkilötarkastus sisärajoilla tai onko se sellaiseen rinnastettava tarkastus?
  - b) Onko ensimmäisessä kohdassa mainittujen velvoitteiden asettamista arvioitava [asetuksen N:o 562/2006] [21] artiklan a alakohdan perusteella, vaikka liikenteenharjoittajalla ei ole mainitussa säännöksessä tarkoitettuja poliisivaltuuksia eikä sille ole annettu virallisesti valtuuksia julkisen vallan käyttöön valtion sille asettamista tarkastusvelvoitteista huolimatta?
  - c) Jos ensimmäisen kysymyksen b osaan vastataan myöntävästi: Onko liikenteenharjoittajalta vaadituissa tarkastuksissa kyse [asetuksen N:o 562/2006] [21] artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä esitetyt perusteet huomioon ottaen kielletystä toimenpiteestä, jolla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla?
  - d) Onko ensimmäisessä kohdassa mainittujen, säännöllistä liikennettä harjoittavien linja-autoyrietyksiä koskevien velvoitteiden asettamista arvioitava [asetuksen N:o 562/2006] [21] artiklan b alakohdan perusteella, jonka mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta liikenteenharjoittajien valtuuksiin tehdä turvatarkastuksia satamissa ja lentoasemilla? Seuraako tästä, että ensimmäisessä kohdassa tarkoitettut tarkastukset ovat kiellettyjä myös lentokenttien ja satamien ulkopuolella, jos ne eivät ole turvatarkastuksia eikä niitä kohdisteta myös henkilöihin, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä?
- 2) Sallitaanko [asetuksen N:o 562/2006] [20] ja [21] artiklan nojalla kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan [ensimmäisen kysymyksen ensimmäisessä kohdassa tarkoitettun tarkastusvelvoitteen] noudattamiseksi linja-autoyrietykselle voidaan antaa kieltomääräys tai asettaa uhkasakko, jos toteuttamatta jätettyjen tarkastusten vuoksi Saksan liittotasavallan alueelle on kuljetettu ulkomaalaisia myös ilman passia ja oleskelulupaa?”

- 33 Unionin tuomioistuin päätti 24.4.2018 tehdyllä päätöksellä yhdistää asiat C-412/17 ja C-474/17 kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kummassakin yhdistetyssä asiassa esittämällään kahdella kysymyksellä, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jokainen linja-autoyrittäjä, joka harjoittaa Schengen-alueen sisällä säännöllistä rajatylittävää liikennettä kyseisen jäsenvaltion alueelle, on

velvollinen tarkastamaan matkustajien passin ja oleskeluluvan ennen sisärajan ylittämistä, jotta estetään sellaisten kolmannen maan kansalaisten kuljettaminen kyseisen jäsenvaltion alueelle, joilla ei ole näitä matkustusasiakirjoja, ja jonka mukaan kyseisen tarkastusvelvoitteen noudattamisen varmistamiseksi poliisiviranomaiset voivat antaa tällaisten kuljetusten kieltämistä koskevan määräyksen, johon on liitetty uhkasakko, kuljetusyrityksille, joiden osalta on todettu, että ne ovat kuljettaneet kyseiselle alueelle kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole mainittuja matkustusasiakirjoja.

- 35 Ennakkoratkaisukysymysten osalta on aluksi huomattava, että ne koskevat vain AufenthG:n 63 §:ssä säädetyn järjestelyn tutkintaa SEUT 67 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan kannalta.
- 36 On kuitenkin korostettava, että Saksan liittotasavalta on väittänyt pääasioiden asianosaisena sekä kirjallisissa huomautuksissaan että unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että AufenthG:n 63 §:ssä liikenteenharjoittajille uhkasakon uhalla asetettu tarkastusvelvoite ei ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Eräät direktiivin 2002/90, puitepääötöksen 2002/946, lisäpöytäkirjan ja direktiivin 2001/51 säännökset tai määräykset edellyttävät näet sen mukaan, että jäsenvaltiot asettavat henkilöitä kuljettaville liikenteenharjoittajille AufenthG:n 63 §:ssä säädetyn kaltaisia tarkastusvelvoitteita ja ottavat käyttöön asianmukaiset seuraamukset liikenteenharjoittajille, jotka tarkoituksellisesti auttavat kolmannen maan kansalaista saapumaan jäsenvaltion alueelle, kulkemaan sen alueen kautta tai oleskelemaan kyseisellä alueella laittomasti.
- 37 Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vastauksena tähän argumentaatioon, jonka Saksan liittotasavalta on jo esittänyt sille Revision-valituksensa tueksi, todennut nimenomaisesti, ettei sillä ole tarvetta saada selityksiä direktiivin 2002/90, puitepääötöksen 2002/946 ja direktiivin 2001/51 mahdollisesta vaikutuksesta vastaukseen, joka esitettyihin kysymyksiin on annettava, ja esittänyt samalla syyt, joiden vuoksi se on asiasta tätä mieltä.
- 38 On siis todettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole viitannut ennakkoratkaisukysymyksissään mihinkään näistä kolmesta unionin oikeuden toimesta eikä myöskään lisäpöytäkirjaan.
- 39 Tältä osin on huomautettava, että yksin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuuluu päättää pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta tarvittavista, unionin oikeuden tulkintaa koskevista ennakkoratkaisukysymyksistä ja niiden muotoilusta (tuomio 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, 31 kohta).
- 40 Vaikka siis kyseinen tuomioistuin voi pyytää käsiteltävänä olevan riita-asian asianosaisilta ehdotuksia ennakkoratkaisupyynnön muotoilusta, sen on kuitenkin yksin viime kädessä päätettävä sekä kysymysten muoto että niiden sisältö (tuomio 21.7.2011, Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, 65 kohta).
- 41 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut ennakkoratkaisupyynnössään nimenomaisesti, ettei jotakin kysymystä ole sen mukaan tarpeen esittää, tai jos se on implisiittisesti kieltäytynyt esittämästä unionin tuomioistuimelle jonkun asianosaisen esiin tuoman kysymyksen, unionin tuomioistuin ei voi vastata tähän kysymykseen eikä ottaa sitä huomioon ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 5.10.1988, Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, 8 kohta; tuomio 2.6.1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, 19 kohta ja tuomio 26.9.2000, Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, 21 ja 22 kohta).
- 42 Tämän perusteella unionin tuomioistuin ei voi nyt käsiteltävässä tapauksessa laajentaa esitettyjen kysymysten kohdetta siten, ettei se tutkisi niitä yksinomaan asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artiklan kannalta vaan myös direktiivin 2002/90, puitepääötöksen 2002/946 ja direktiivin 2001/51 säännösten kannalta.

- 43 Lisäksi voidaan todeta, että vaikka oletettaisiin, että jäsenvaltio voisi tietyin edellytyksin olla lähtökohtaisesti joidenkin näiden kolmen toimen säännösten tai lisäpöytäkirjan määräysten nojalla velvollinen asettamaan etenkin rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla kolmannen maan kansalaisia linja-autolla kyseisen jäsenvaltion alueelle kuljettaville yrityksille velvoitteen tarkastaa matkustusasiakirjat, jotka näillä kolmannen maan kansalaisilla on oltava, kyseinen velvoite on pantava täytäntöön Schengenin rajasäännösten, sellaisena kuin se perustuu asetukseen N:o 562/2006, yhteydessä.
- 44 Esitettyjen kysymysten asiasisällöstä ja siis AufenthG:n 63 §:n kaltaisen kansallisen oikeuden säännöksen yhteensopivuudesta asetuksen N:o 562/2006 säännösten kanssa on todettava, ettei kyseistä säännöstä ole tutkittava asetuksen N:o 562/2006 20 artiklan kannalta.
- 45 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että koska pääasiassa kyseessä olevia tarkastuksia ei suoriteta ”rajalla” tai ”rajaa ylitettäessä” vaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion eli nyt käsiteltävässä tapauksessa sen jäsenvaltion, jossa matkustajat nousevat linja-autoon rajatylittävän matkan alkaessa, alueen sisällä, kyseiset tarkastukset eivät ole asetuksen N:o 562/2006 20 artiklalla kiellettyjä rajatarkastuksia vaan kyseisen asetuksen 21 artiklassa tarkoitettuja jäsenvaltion alueen sisällä tehtäviä tarkastuksia (ks. analogisesti 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).
- 46 On siis tutkittava, ovatko AufenthG:n 63 §:n nojalla suunniteltujen ja toteutettujen kaltaiset jäsenvaltion alueen sisällä suoritettavat tarkastukset kiellettyjä asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan nojalla. Näin olisi, jos mainituilla tarkastuksilla olisi todellisuudessa vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla (ks. analogisesti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 57 kohta).
- 47 Ennen kyseisen tutkinnan suorittamista esiin tulee kuitenkin ensin kysymys asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan sovellettavuudesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin tarkastuksiin siltä osin kuin kyseisiä tarkastuksia eivät suorita poliisiviranomaiset tai vastaavat viranomaiset vaan sellaiset yksityisoikeudellisten liikenteenharjoittajien palveluksessa olevat henkilöt, joilla ei ole valtuuksia julkisen vallan käyttöön, kun mainitussa 21 artiklan a alakohdassa viitataan ”jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin” ja ”poliisitoimenpiteeseen”.
- 48 Tältä osin on todettava, että nyt käsiteltävässä tapauksessa kyseessä olevien liikenteenharjoittajien tehtäväksi annetusta matkustusasiakirjojen tarkastamisesta säädetään sekä AufenthG:n 63 §:n 1 momentin mukaisena yleisenä lakisääteisenä velvoitteena että sellaisena erityisenä lakisääteisenä velvoitteena, joka perustuu määräyksiin, jotka liittovaltion poliisi on antanut niiden osalta uhkasakon nojalla AufenthG:n 63 §:n 2 momentin nojalla.
- 49 Siis juuri asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset määräävät kansallisen oikeuden nojalla kuljetusyritykset suorittamaan tarvittaessa uhkasakon nojalla sellaiset matkustusasiakirjojen tarkastukset, joita tavallisesti suorittavat poliisiviranomaiset tai vastaavat viranomaiset. Vaikka näillä yrityksillä ei olekaan valtuuksia julkisen vallan käyttöön, ne suorittavat kyseiset tarkastukset siis sellaisten viranomaisten käskystä ja valvonnassa, joilla on tällaiset valtuudet.
- 50 Tällaiset tarkastukset kuuluvat siis, vaikka ne suoritetaankin liikenteenharjoittajien toimesta, asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan soveltamisalaan. Jos näin ei olisi, kyseinen säännös voitaisiin lisäksi helposti kiertää ja sen tehokas vaikutus voisi heikentyä.
- 51 Mainitun 21 artiklan a alakohdan osalta on ensimmäiseksi huomautettava, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, ettei kyseistä säännöstä voida tulkita siten, että se sisältäisi edellytyksen, jonka mukaan raja-alueella suoritettavien poliisitarkastusten olisi oltava yksityiskohtaisilta menettelytavoiltaan ja tavoitteiltaan samanlaisia kuin koko jäsenvaltion alueella suoritettavien tarkastusten. Kyseistä tulkintaa

tukee yhtäältä se, että unionin lainsäätäjä ei ole hyväksynyt Euroopan komission ehdotusta, jolla tällainen edellytys oli tarkoitus ottaa käyttöön, ja toisaalta se, että mainitusta edellytyksestä säädetään sitä vastoin nimenomaisesti kyseisen asetuksen 21 artiklan b alakohdassa siltä osin kuin on kyse satamissa ja lentoasemilla suoritettavista turvatarkastuksista, jotka ovat sallittuja ainoastaan, jos samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 73 kohta).

- 52 Tästä seuraa myös vastauksena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen d osaan, että kun asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan b alakohta koskee nimenomaisesti ”liikenteenharjoittajia”, kyseisen säännöksen a contrario -tulkinnan perusteella ei voida kuitenkaan päätellä, että AufenthG:n 63 §:n nojalla suoritettavien kaltaiset tarkastukset ovat kiellettyjä pelkästään siitä syystä, etteivät ne täytä kyseisessä säännöksessä asetettuja edellytyksiä ja ettei kyse siis ole satamissa ja lentoasemilla suoritettavista turvatarkastuksista eikä tarkastuksista, jotka kohdistetaan myös henkilöihin, jotka matkustavat asianomaisen jäsenvaltion sisällä.
- 53 Kuten varsinkin tämän tuomion 51 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan säännöksillä ja kyseisen asetuksen 21 artiklan b alakohdan säännöksillä on näet oma soveltamisalansa ja omat soveltamisedellytyksensä.
- 54 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee toiseksi, että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä luetellut seikat ovat samoin viitteitä rajatarkastuksilla olevaa vaikutusta vastaavasta vaikutuksesta. Eräiden näiden seikkojen kyseessä ollessa kyseiset tarkastukset ovat sallittuja vain, jos niiden toteuttamista säännellään siinä kansallisessa lainsäädännössä, jossa niistä määrätään, täsmennyksin ja rajoituksin, jotka ovat riittävän täsmällisiä ja yksityiskohtaisia mainittujen tarkastusten intensiivisyyden, toistuvuuden ja valikoivuuden osalta. Mitä useammasta näistä seikoista kyseisen kansallisen lainsäädännön osalta on kyse, olipa kyse sitten raja-alueella suoritettavien tarkastusten tarkoituksesta, kyseisten tarkastusten alueellisesta soveltamisalasta tai mainittujen tarkastusten ja muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettavien tarkastusten perustan erosta, sitä tiukempia siis kyseisten täsmennysten ja rajoitusten on oltava ja sitä tiukemmin niitä on noudatettava (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 38–41 kohta).
- 55 Siltä osin kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa on kyse AufenthG:n 63 §:n 2 momentin arvioimisesta ensimmäiseksi sen asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisen virkkeen i alakohdassa olevan seikan valossa, jonka mukaan poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida ”rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen” muun muassa, jos kyseisessä kansallisessa säännöstössä säädettyjen tarkastusten ”tarkoituksena ei ole rajavalvonta”, unionin tuomioistuin on jo todennut, että mainitun asetuksen 2 artiklan 9–11 alakohdasta ilmenee, että kyseisenä tarkoituksena on yhtäältä varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä, ja toisaalta estää henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia. Kyse on tarkastuksista, jotka voidaan suorittaa järjestelmällisesti (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 61 kohta).
- 56 Ulkomaalaisten oleskelusta annettuun lakiin liittyvästä yleisestä hallinnollisesta määräyksestä ilmenee kuitenkin, että AufenthG:n 63 §:n 1 momentista ilmenevällä matkustusasiakirjojen tarkastamista koskevalla velvoitteella pyritään varmistamaan, että asianomainen kolmannen maan kansalainen ”täyttää [AufenthG:n] 13 §:n 1 momentissa asetetut edellytykset rajan ylittämiseksi”.
- 57 Kyseisen 13 §:n, jonka otsikko on ”Rajojen ylittäminen”, 1 momentin mukaan jokaisella kolmannen maan kansalaisella on oltava maahan tullessaan tai maasta poistuessaan hyväksytty ja voimassa oleva passi tai passin korvaava asiakirja ja hänen on suostuttava poliisin suorittamaan rajat ylittävän liikenteen tarkastukseen.

- 58 On todettava, että pääasiassa kyseessä olevien tarkastusten tarkoituksena on asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisen virkkeen i alakohdassa tarkoitettu ”rajavalvonta”, koska niillä pyritään tarkastamaan, että asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa – kyseinen säännös on toistettu AufenthG:n 13 §:n 1 momentissa – luetellut Schengen-alueeseen kuuluviin jäsenvaltioihin saapumisen edellytykset täyttyvät vaadittujen matkustusasiakirjojen osalta.
- 59 Kuten myös julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 85 kohdassa huomauttanut, AufenthG:n 63 §:n nojalla suoritettavien tarkastusten ainoana tarkoituksena on siis varmistaa, että kyseessä olevassa linja-autossa matkustavat henkilöt, jotka aikovat ylittää määränpääjäsenvaltion rajan, voidaan tosiasiallisesti päästää kyseisen jäsenvaltion alueelle. Niillä pyritään siten estämään matkustajia pääsemästä kyseisen valtion alueelle, jos heillä ei ole vaadittuja matkustusasiakirjoja, samalla tavoin kuin rajavartioiden ulkorajojen ylittämisen yhteydessä suorittamilla tarkastuksilla.
- 60 Toiseksi on todettava AufenthG:n 63 §:n 2 momentin arvioimisesta asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisen virkkeen ii alakohdassa tarkoitettun seikan kannalta, että on mahdollista katsoa, että tarkastukset, jotka tiettyjä rajatylittäviä linja-autoreittejä liikennöivien liikenteenharjoittajien on suoritettava AufenthG:n 63 §:n 2 momentin perusteella annettujen määräysten nojalla, perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, siltä osin kuin kyseiset määräykset annetaan sen jälkeen, kun asianomaisille liikenteenharjoittajille on annettu varoitus sillä perusteella, että on todettu, että ulkomaalaiset tulevat Saksan alueelle ilman vaadittuja matkustusasiakirjoja käyttämällä tiettyjä kyseisten liikenteenharjoittajien liikennöimiä linja-autoreittejä.
- 61 Tästä ei voi sitä vastoin olla kyse AufenthG:n 63 §:n 1 momentissa säädetyn veloitteen perusteella määrättyjen tarkastusten osalta, koska kyseinen velvoite on yleinen, ja se koskee kaikkia rajatylittäviä linja-autoreittejä riippumatta kyseisten henkilöiden käyttäytymisestä ja niistä olosuhteista, joissa on vaara siitä, että yleinen järjestys vaarantuu (ks. analogisesti tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 55 kohta).
- 62 Kolmanneksi on todettava asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisen virkkeen iii ja iv alakohdassa olevasta seikasta, että on totta, että liikenteenharjoittajien henkilöstön AufenthG:n 63 §:n nojalla suoritama matkustusasiakirjojen tarkastus ei ole luonteeltaan yhtä perusteellinen kuin poliisin suoritama tarkastus jo siitä syystä, ettei kyseisellä henkilöstöllä ole asiantuntemusta, resursseja, kuten esimerkiksi mahdollisuutta käyttää tietokantoja, eikä poliisin tai muiden vastaavien viranomaisten valtuuksia julkisen vallan käyttöön. Kyseinen henkilöstö voisi siten havaita pelkästään ilmeiset passien väärennökset.
- 63 Kuten myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä ilmenee kuitenkin, että matkustusasiakirjat on tarkastettava järjestelmällisesti kaikilta henkilöiltä, jotka matkustavat kaikilla rajatylittävillä linja-autoreiteillä.
- 64 AufenthG:n 63 §:n 1 momentissa ei näet ole täsmennyksiä eikä rajoituksia kyseisen oikeusperustan nojalla tehtävien tarkastusten intensiivisyyden, toistuvuuden ja valikoivuuden osalta (ks. analogisesti tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 57 ja 59 kohta).
- 65 Tässä asiayhteydessä on myös selvää, että pääasiassa kyseessä olevia tarkastuksia ei toteuteta satunnaistarkastuksina.
- 66 Neljänneksi on todettava seikoista, jotka voivat olla – kuten tämän tuomion 54 kohdassa on huomautettu – viitteitä rajatarkastuksilla olevaa vaikutusta vastaavasta vaikutuksesta, ja erityisesti seikoista, jotka koskevat näiden tarkastusten alueellista soveltamisalaa sekä mainittujen tarkastusten ja muualla Saksan alueella suoritettavien tarkastusten perustan eroa, että – kuten komissio on

kirjallisissa huomautuksissaan väittänyt, eikä asiaa ole tältä osin riitautettu unionin tuomioistuimessa järjestetyssä istunnossa – AufenthG:n 63 §:n nojalla suoritettaville tarkastuksille on ominaista se, että niiden perustana oleva tapahtuma on nimenomaan sisärajan ylittäminen.

- 67 Tämä pääasioissa kyseessä olevien tarkastuksen olennainen ominaispiirre erottaa ne – kuten myös julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 85 kohdassa – niissä muissa asioissa kyseessä olleista tarkastuksista, joiden johdosta unionin tuomioistuin on antanut asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan tulkintaa koskevia tuomioita, joita ovat erityisesti 22.6.2010 annettu tuomio Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363), 19.7.2012 annettu tuomio Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508) ja 21.6.2017 annettu tuomio A (C-9/16, EU:C:2017:483), joissa oli kyse poliisitarkastuksista raja-alueilla, jotka eivät ulottuneet 20 tai 30 kilometriä kauemmaksi Schengen-alueen sisärajasta.
- 68 Se, että nyt käsiteltävässä tapauksessa pääasiassa kyseessä oleville tarkastuksille on ominaista se, että ne liittyvät erityisen läheisesti sisärajan ylittämiseen, koska juuri se muodostaa näiden tarkastusten perustana olevan tapahtuman, paljastaa erityisen selvästi asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitetun rajatarkastuksilla olevaa vaikutusta vastaavan vaikutuksen.
- 69 Näin on varsinkin, kun AufenthG:n 63 §:ssä edellytetyillä tarkastuksilla ja muualla Saksan alueella tehdyillä tarkastuksilla on eri oikeusperustat, vaikka jälkimmäiset tarkastukset voivat koskea kotimaan reittejä, jotka kattavat ensin mainittujen tarkastusten kohteena olevia rajatylittäviä reittejä vastaavan välimatkan. Tämän tuomion 54 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön mukaan tällainen seikka on otettava huomioon sen kokonaisarviointin yhteydessä, jota valvontajärjestelyn luonnehtiminen asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi toimenpiteeksi, jolla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla, edellyttää.
- 70 Kuten myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, AufenthG:n 63 §:ää sovelletaan näet vain Schengen-alueen sisärajan ylittäviin linja-autoreitteihin eikä se kata reittejä, jotka liikennöidään pelkästään Saksan alueen sisäpuolella ja jotka voivat kuitenkin olla yhtä pitkiä tai jopa pidempiäkin kuin mainitut rajatylittävät reitit.
- 71 Kun siis otetaan huomioon se, että kyse on useista asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä luetelluista seikoista, kyseisten seikkojen painoarvon arviointi ja se, ettei pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä ole riittäviä täsmennyksiä ja rajoituksia AufenthG:n 63 §:n 1 momentissa edellytettujen tarkastusten intensiivisyyden, toistuvuuden ja valikoivuuden osalta, tällaiset tarkastukset on luonnehdittava kyseisen asetuksen 21 artiklan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä kielletyksi toimenpiteeksi, jolla on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.
- 72 Tästä seuraa myös, että asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohta on esteenä AufenthG:n 63 §:n 2 momentissa säädetyille järjestelyille siltä osin kuin kyseisellä järjestelyllä pyritään määräämään seuraamus AufenthG:n 63 §:n 1 momentissa säädetyyn yleisen tarkastusveloitteen laiminlyönnistä sellaisella kuljetuskieltoa koskevalla määräyksellä, johon liittyy uhkasakon uhka. Tällainen seuraamusjärjestely ei näet ole yhteensopiva mainitun 21 artiklan a alakohdan kanssa siltä osin kuin siitä määrätään sellaisen tarkastusveloitteen noudattamisen varmistamiseksi, joka sinällään ei ole kyseisen säännöksen mukainen.
- 73 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että SEUT 67 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jokainen linja-autoyrittäjä, joka harjoittaa Schengen-alueen sisällä säännöllistä rajatylittävää liikennettä kyseisen jäsenvaltion alueelle, on velvollinen tarkastamaan matkustajien passin ja oleskeluluvan ennen sisärajan ylittämistä, jotta estetään sellaisten kolmannen maan kansalaisten kuljettaminen kyseisen jäsenvaltion alueelle, joilla ei ole näitä matkustusasiakirjoja, ja jonka mukaan kyseisen tarkastusveloitteen noudattamisen varmistamiseksi poliisiviranomaiset voivat antaa tällaisten kuljetusten kieltämistä koskevan

määräyksen, johon on liitetty uhkasakko, kuljetusyrityksille, joiden osalta on todettu, että ne ovat kuljettaneet kyseiselle alueelle kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole mainittuja matkustusasiakirjoja.

## Oikeudenkäyntikulut

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

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

**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, 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jokainen linja-autoyrittäjä, joka harjoittaa Schengen-alueen sisällä säännöllistä rajatylittävää liikennettä kyseisen jäsenvaltion alueelle, on velvollinen tarkastamaan matkustajien passin ja oleskeluluvan ennen sisärajan ylittämistä, jotta estetään sellaisten kolmannen maan kansalaisten kuljettaminen kyseisen jäsenvaltion alueelle, joilla ei ole näitä matkustusasiakirjoja, ja jonka mukaan kyseisen tarkastusvelvoitteen noudattamisen varmistamiseksi poliisiviranomaiset voivat antaa tällaisten kuljetusten kieltämistä koskevan määräyksen, johon on liitetty uhkasakko, kuljetusyrityksille, joiden osalta on todettu, että ne ovat kuljettaneet kyseiselle alueelle kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole mainittuja matkustusasiakirjoja.**

Allekirjoitukset