UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2010 *

Yhdistetyissä asioissa C-188/10 ja C-189/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Cour de cassation (Ranska) on esittänyt 16.4.2010 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen samana päivänä, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa, joissa vastaajina ovat

Aziz Melki (C-188/10) ja

Sélim Abdeli (C-189/10),

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta ja C. Toader sekä tuomarit K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), J.-J. Kasel ja M. Safjan,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon unionin tuomioistuimen presidentin 12.5.2010 antaman määräyksen ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Melki ja Abdeli, edustajanaan avocat R. Boucq,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Jacobs ja T. Materne, avustajanaan avocat F. Tulkens,

– Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller, B. Klein ja N. Graf Vitzthum,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään T. Papadopoulou ja L. Kotroni,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Ree,

– Puolan hallitus, asiamiehinään J. Faldyga, M. Jarosz ja M. Szpunar,

– Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

– Euroopan komissio, asiamiehinään J.-P. Keppenne ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 67 ja SEUT 267 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joista ensimmäisessä on vastaajana Algerian kansalainen Aziz Melki ja toisessa Algerian kansalainen Sélim Abdeli ja joissa haetaan heidän pitämistään edelleen säilössä tiloissa, jotka eivät kuulu vankeinhoitoviranomaisten vastuualueeseen.

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; jäljempänä pöytäkirja N:o 19), johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

”Korkeat sopimuspuolet, jotka

toteavat, että tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyt 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 Tämän 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 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL L 105, s. 1) 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

8 Tämän 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 Tämän 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 rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,

iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;

– –

c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;

– –”

Kansallinen oikeus

Ranskan 4.10.1958 säädetty perustuslaki

11 Ranskan 4.10.1958 säädetyn perustuslain, sellaisena kuin se on muutettuna Ranskan viidennen tasavallan instituutioiden modernisoinnista 23.7.2008 annetulla perustuslain tasoisella lailla nro 2008-724 (loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la Ve République) (JORF 24.7.2008, s. 11890; jäljempänä perustuslaki), 61-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kun tuomioistuimessa vireillä olevan asian yhteydessä väitetään, että lainsäännös on vastoin perustuslaissa taattuja oikeuksia ja vapauksia, Conseil d’État tai Cour de cassation voi siirtää tällaisen kysymyksen käsiteltäväksi Conseil constitutionneliin, joka lausuu siitä säädetyssä määräajassa.

Tämän pykälän soveltamisedellytyksistä säädetään lailla (loi organique).”

12 Perustuslain 62 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Säännös, joka on julistettu perustuslain vastaiseksi 61-1 §:n nojalla, kumotaan Conseil constitutionnelin ratkaisun julkaisemisesta tai tässä ratkaisussa määrätystä myöhemmästä ajankohdasta alkaen. Conseil constitutionnel määrittää edellytykset ja rajat, joiden mukaisesti säännöksen aiheuttamat vaikutukset voidaan riitauttaa.

Conseil constitutionnelin ratkaisuihin ei voida hakea muutosta. Ne sitovat julkisen vallan käyttäjiä sekä kaikkia hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia.”

13 Perustuslain 88-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ranskan tasavalta myötävaikuttaa toimintaan Euroopan unionissa, jonka muodostavat valtiot, jotka ovat vapaasti päättäneet käyttää tiettyä toimivaltaansa yhdessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla, sellaisina kuin kyseiset sopimukset ovat Lissabonissa 13.12.2007 allekirjoitetun sopimuksen perusteella.”

Asetus nro 58-1067

14 Perustuslain 61-1 §:n soveltamisesta 10.12.2009 annetulla lailla nro 2009-1523 (loi organique n° 2009-1523, du 10 décembre 2009, relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution) (JORF 11.12.2009, s. 21379) on sisällytetty Conseil constitutionnelia koskevasta laista 7.11.1958 annetun asetuksen nro 58-1067 (ordonnance n° 58-1067, du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel) II osastoon uusi II bis luku, jonka otsikkona on ”Perustuslainmukaisuutta koskeva ensisijaisesti käsiteltävä kysymys”. Tässä II bis luvussa säädetään seuraavaa:

”1 jakso

Conseil d’État’a tai Cour de cassationia alemmissa tuomioistuimissa sovellettavat säännökset

23-1 §

Peruste, jonka mukaan lainsäännös on vastoin perustuslaissa taattuja oikeuksia ja vapauksia, esitetään Conseil d'État'a tai Cour de cassationia alemmissa tuomioistuimissa erillisessä ja perustellussa kirjelmässä, tai muuten se on jätettävä tutkimatta. Tällainen peruste voidaan esittää ensimmäisen kerran toisessa oikeusasteessa. Sitä ei voida esittää tuomioistuimen omasta aloitteesta.

– –

23-2 §

Tuomioistuin lausuu viipymättä perustellulla päätöksellä perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen siirrosta Conseil d'État'n tai Cour de cassationin käsiteltäväksi. Tällainen siirto tehdään, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

1) riitautettu säännös on sovellettavissa oikeusriitaan tai oikeudenkäyntimenettelyyn tai se on syytteiden perustana;

2) sitä ei jo ole julistettu perustuslain mukaiseksi Conseil constitutionnelin ratkaisun perusteluissa ja ratkaisuosassa, elleivät olosuhteet ole muuttuneet;

3) kysymys on luonteeltaan painava.

Tuomioistuimen on joka tapauksessa silloin, kun sen käsiteltäväksi saatetaan perusteita, joiden mukaan lainsäännös on ristiriidassa yhtäältä perustuslaissa taattujen oikeuksien ja vapauksien kanssa ja toisaalta Ranskan kansainvälisten sitoumusten kanssa, lausuttava ensisijaisesti siitä, siirretäänkö perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys Conseil d'Etat'n tai Cour de cassationin käsiteltäväksi.

Kysymyksen siirrosta tehty päätös toimitetaan asianosaisten kirjelmien tai vaatimusten kanssa Conseil d'État'han tai Cour de cassationiin kahdeksan päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Siihen ei voida hakea muutosta. Kysymyksen siirron epääminen voidaan riitauttaa vain ratkaisusta, jolla oikeusriita ratkaistaan kokonaan tai osittain, tehdyn muutoksenhaun yhteydessä.

23-3 §

Kun kysymys siirretään, tuomioistuin lykkää asian käsittelyä Conseil d'Etat'n tai Cour de cassationin ratkaisuun asti tai Conseil constitutionnelin ratkaisuun asti, jos asia on saatettu tämän käsiteltäväksi. Asian tutkintaa ei keskeytetä, ja tuomioistuin voi määrätä tarvittavista väli- tai turvaamistoimista.

Asian käsittelyä ei kuitenkaan lykätä silloin, kun henkilö menettää vapautensa oikeudenkäynnin takia, eikä silloin, kun oikeudenkäynnin tarkoituksena on lopettaa vapaudenmenetyksen käsittävä toimenpide.

Tuomioistuin voi myös käsitellä asian odottamatta ratkaisua perustuslainmukaisuutta koskevasta ensisijaisesti käsiteltävästä kysymyksestä, jos sen on lain tai asetuksen mukaan käsiteltävä asia tietyssä määräajassa tai kiireellisesti. Jos ensimmäisen asteen tuomioistuin käsittelee asian odottamatta tällaista ratkaisua ja jos sen ratkaisuun haetaan muutosta, muutoksenhakutuomioistuin lykkää asian käsittelyä. Tämä voi kuitenkin jättää lykkäämättä asian käsittelyä, jos se itse on velvollinen lausumaan asiasta tietyssä määräajassa tai kiireellisesti.

Kun asian käsittelyn lykkäämisestä saattaisi aiheutua korjaamattomia tai selvästi kohtuuttomia seurauksia asianosaisen oikeuksille, kysymyksen siirrosta päättävä tuomioistuin voi lisäksi lausua seikoista, jotka on ratkaistava välittömästi.

Jos on tehty kassaatiovalitus silloin, kun tosiseikkojen osalta toimivaltaiset tuomioistuimet ovat lausuneet asiasta odottamatta Conseil d'État'n tai Cour de cassationin ratkaisua tai Conseil constitutionnelin ratkaisua, jos asia on saatettu tämän käsiteltäväksi, valituksesta annettavaa ratkaisua lykätään, kunnes on lausuttu perustuslainmukaisuutta koskevasta ensisijaisesti käsiteltävästä kysymyksestä. Toisin on silloin, kun kyseessä oleva henkilö on menettänyt vapautensa oikeudenkäynnin takia ja lain mukaan Cour de cassationin on käsiteltävä asia tietyssä määräajassa.

2 jakso

Conseil d'État'ssa ja Cour de cassationissa sovellettavat säännökset

23-4 §

Conseil d'État tai Cour de cassation lausuu 23-2 §:ssä tai 23-1 §:n viimeisessä momentissa tarkoitetun siirron vastaanotosta alkaen kolmessa kuukaudessa siitä, siirretäänkö perustuslainmukaisuutta koskeva ensisijaisesti käsiteltävä kysymys Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi. Tämä siirto tehdään silloin, kun 23-2 §:n 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja kun kysymys on uusi tai luonteeltaan painava.

23-5 §

Peruste, jonka mukaan lainsäännös on vastoin perustuslaissa taattuja oikeuksia ja vapauksia, voidaan esittää, myös ensimmäisen kerran kassaatiovalituksessa, Conseil d'État'ssa tai Cour de cassationissa vireillä olevan oikeudenkäynnin yhteydessä. Peruste esitetään erillisessä ja perustellussa kirjelmässä, tai muuten se on jätettävä tutkimatta. Sitä ei voida esittää kyseisten tuomioistuinten omasta aloitteesta.

Conseil d'Etat'n tai Cour de cassationin on joka tapauksessa silloin, kun niiden käsiteltäväksi saatetaan perusteita, joiden mukaan lainsäännös on ristiriidassa yhtäältä perustuslaissa taattujen oikeuksien ja vapauksien kanssa ja toisaalta Ranskan kansainvälisten sitoumusten kanssa, lausuttava ensisijaisesti siitä, siirretäänkö perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi.

Conseil d'État tai Cour de cassation tekee päätöksensä kolmessa kuukaudessa perusteen esittämisestä. Perustuslainmukaisuutta koskeva ensisijaisesti käsiteltävä kysymys saatetaan Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi silloin, kun 23-2 §:n 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja kun kysymys on uusi tai luonteeltaan painava.

Kun asia on saatettu Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi, Conseil d'État tai Cour de cassation lykkää asian käsittelyä, kunnes Conseil constitutionnel on antanut ratkaisunsa. Toisin on silloin, kun kyseessä oleva henkilö on menettänyt vapautensa oikeudenkäynnin takia ja lain mukaan Cour de cassationin on käsiteltävä asia tietyssä määräajassa. Jos Conseil d'État tai Cour de cassation on velvollinen lausumaan asiasta kiireellisesti, asian käsittelyä voidaan jättää lykkäämättä.

– –

23-7 §

Conseil d'État'n tai Cour de cassationin perusteltu päätös asian saattamisesta Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi siirretään tälle asianosaisten kirjelmien tai vaatimusten kanssa. Conseil constitutionnel saa jäljennöksen perustellusta päätöksestä, jolla Conseil d'État tai Cour de cassation päättää, että perustuslainmukaisuutta koskevaa ensisijaisesti käsiteltävää kysymystä ei saateta Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi. Jos Conseil d'État tai Cour de cassation ei ole lausunut asiasta 23-4 ja 23-5 §:ssä säädetyissä määräajoissa, kysymys siirretään Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi.

– –

3 jakso

Conseil constitutionnelissa sovellettavat säännökset

– –

23-10 §

Conseil constitutionnel antaa ratkaisunsa kolmessa kuukaudessa siitä, kun asia on saatettu sen käsiteltäväksi. Asianosaisille annetaan mahdollisuus esittää kontradiktorisesti huomautuksensa. Istunto on julkinen paitsi Conseil constitutionnelin työjärjestyksessä määritellyissä poikkeustapauksissa.

– –"

Rikosprosessilaki (code de procédure pénale)

15 Rikosprosessilain 78-2 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, säädetään seuraavaa:

”Rikospoliisiin kuuluvat officiers de police judiciaire -virkamiehet sekä näiden määräyksestä ja vastuulla agents de police judiciaire -virkamiehet ja agents de police judiciaire adjoints -virkamiehet, jotka mainitaan 20 ja 21-1 §:ssä, voivat pyytää henkilöllisyyden osoittamista millä tahansa keinolla keneltä tahansa henkilöltä, jonka osalta on uskottava syy tai useita uskottavia syitä epäillä,

– että hän on tehnyt tai yrittänyt tehdä rikoksen

– että hän valmistelee rikoksen tai rikkomuksen tekemistä

– että hän voi antaa tietoja, joista on hyötyä rikoksen tai rikkomuksen tutkinnalle

– että hän on lainkäyttöviranomaisen määräämien etsintöjen kohteena.

Kirjallisten vaatimusten, jotka procureur de la République (syyttäjäviranomainen ensimmäisessä oikeusasteessa) esittää täsmentämiensä rikosten tutkintaa ja niistä nostettavia syytteitä varten, perusteella kenen tahansa henkilöllisyys voidaan myös tarkastaa samoja yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen paikoissa ja ajanjaksona, jotka kyseinen syyttäjäviranomainen määrittää. Se, että henkilöllisyyden tarkastuksessa paljastuu muita kuin procureur de la Républiquen vaatimuksissa tarkoitettuja rikoksia, ei ole pääasiasta erillisten menettelyjen pätemättömyyden peruste.

Kenen tahansa henkilöllisyys voidaan tämän henkilön käyttäytymisestä riippumatta myös tarkastaa 1 momentissa säädettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen yleiseen järjestykseen, erityisesti henkilöiden tai omaisuuden turvallisuuteen, kohdistuvan vahingon ehkäisemiseksi.

Kenen tahansa henkilöllisyys voidaan 1 momentissa säädettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen myös tarkastaa laissa säädettyjen, todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevien velvollisuuksien noudattamisen tarkistamiseksi vyöhykkeellä, joka sijaitsee Ranskan sellaisten valtioiden, jotka ovat sopimuspuolina Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetussa yleissopimuksessa, vastaisen maarajan ja siitä Ranskaan päin mitattuna 20 kilometrin etäisyydellä olevan linjan välissä, sekä päätöksellä lueteltavien kansainväliselle liikenteelle avointen satamien, lentokenttien ja rautatie- tai linja-auto-asemien sellaisilla alueilla, joihin yleisöllä on vapaa pääsy. Kansainvälisen liikenteen junassa kyseinen tarkastus voidaan suorittaa rataosuudella, joka sijaitsee rajan ja siitä yli 20 kilometrin etäisyydellä olevan ensimmäisen pysähdyspaikan välillä. Kansainvälisen liikenteen junissa sellaisilla linjoilla, joihin liittyy erityisiä ominaispiirteitä siltä osin, millä pysähdyspaikoilla ne pysähtyvät, tarkastus voidaan kuitenkin suorittaa myös kyseisen pysähdyspaikan ja sellaisen pysähdyspaikan välisellä osuudella, joka sijaitsee ensiksi mainitusta pysähdyspaikasta enintään 50 kilometrin etäisyydellä. Kyseiset rautatielinjat ja pysähdyspaikat luetellaan ministeriön päätöksellä. Kun kyse on moottoritieosuudesta, joka alkaa tämän momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulta vyöhykkeeltä, ja kun ensimmäinen tietullien keräysasema sijoittuu kyseisen rajasta 20 kilometrin etäisyydellä olevan linjan ulkopuolelle, tarkastus voidaan lisäksi suorittaa ensimmäistä tietullien keräysasemaa edeltävillä pysäköintialueilla, ensimmäisellä tietullien keräysasemalla ja sen yhteydessä olevilla pysäköintialueilla. Tässä säännöksessä tarkoitetut tietullien keräysasemat luetellaan päätöksellä. Se, että henkilöllisyyden tarkastuksessa paljastuu muu kuin edellä tarkoitettujen velvollisuuksien noudattamatta jättämistä koskeva rikos, ei ole pääasiasta erillisten menettelyjen pätemättömyyden peruste.

_ _”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Melki ja Abdeli, jotka ovat Algerian kansalaisia ja laittomasti Ranskassa, joutuivat poliisin suorittaman, rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentin mukaisen tarkastuksen kohteeksi vyöhykkeellä, joka sijaitsee Ranskan Belgian vastaisen maarajan ja tästä rajasta Ranskaan päin mitattuna 20 kilometrin etäisyydellä olevan linjan välissä. Prefekti teki 23.3.2010 kummankin osalta käännyttämispäätöksen ja päätöksen pitää heidät säilössä.

17 Melki ja Abdeli ilmoittivat juge des libertés et de la détentionille, jolta prefekti haki heidän pitämistään edelleen säilössä, katsovansa, että heidän henkilöllisyytensä tarkastaminen ei ollut sääntöjenmukaista ja että rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentti on perustuslain vastainen, koska kyseinen säännös on vastoin perustuslaissa taattuja oikeuksia ja vapauksia.

18 Juge des libertés et de la détention määräsi 25.3.2010 antamillaan kahdella määräyksellä yhtäältä, että Cour de cassationin käsiteltäväksi on siirrettävä kysymys siitä, onko rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentti vastoin perustuslaissa taattuja oikeuksia ja vapauksia, ja toisaalta, että Melkin ja Abdelin säilössä pitämistä on jatkettava 15 päivällä.

19 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Melki ja Abdeli väittävät, että rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentti on vastoin Ranskan perustuslakia, koska Lissabonin sopimukseen perustuvilla Ranskan tasavallan sitoumuksilla on perustuslain 88-1 §:n nojalla perustuslain asema, ja että rikosprosessilain mainittu säännös on siltä osin kuin siinä sallitaan rajatarkastukset muiden jäsenvaltioiden vastaisilla rajoilla vastoin henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta, josta määrätään SEUT

67 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan Euroopan unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että on selvitettävä, sopiiko rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentti yhteen sekä unionin oikeuden että Ranskan perustuslain kanssa.

21 Cour de cassation päättelee toiseksi asetuksen nro 58-1067 23-2 ja 23-5 §:stä sekä perustuslain 62 §:stä, että tosiseikkojen osalta toimivaltaiset tuomioistuimet ovat Cour de cassationin tavoin lain nro 2009-1523, jolla kyseiset pykälät sisällytettiin asetukseen nro 58-1067, nojalla vailla mahdollisuutta esittää ennakkoratkaisukysymys Euroopan unionin tuomioistuimelle silloin, kun perustuslainmukaisuutta koskeva ensisijaisesti käsiteltävä kysymys siirretään Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi.

22 Cour de cassation katsoo päätöksensä, joka koskee perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen siirtämistä Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi, riippuvan unionin oikeuden tulkinnasta, joten se on päättänyt lykätä kummankin siinä vireillä olevan asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SEUT] 267 artiklan vastaisena pidettävä sellaista lainsäädäntöä, joka ilmenee 7.11.1958 annetun asetuksen nro 58-1067 23-2 §:n 2 momentista ja 23-5 §:n 2 momentista, jotka on säädetty 10.12.2009 annetulla lailla (loi organique)

nro 2009-1523, niiltä osin kuin kyseisissä säännöksissä asetetaan tuomioistuimille velvoite lausua ensisijaisesti siitä, onko niiden käsiteltäväksi saatettu perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys siirrettävä Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi siltä osin kuin kysymys koskee sitä, onko kansallinen säännös perustuslain vastainen sillä perusteella, että se on ristiriidassa unionin oikeuden määräysten kanssa?

2) Onko [SEUT] 67 artiklan vastaisena pidettävä rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentin kaltaista lainsäädäntöä, jossa säädetään, että 'kenen tahansa henkilöllisyys voidaan 1 momentissa säädettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen myös tarkastaa laissa säädettyjen, todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevien velvollisuuksien noudattamisen tarkistamiseksi vyöhykkeellä, joka sijaitsee Ranskan sellaisten valtioiden, jotka ovat sopimuspuolina Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetussa yleissopimuksessa, vastaisen maarajan ja siitä Ranskaan päin mitattuna 20 kilometrin etäisyydellä olevan linjan välissä, sekä päätöksellä lueteltavien kansainväliselle liikenteelle avointen satamien, lentokenttien ja rautatie- tai linja-auto-asemien sellaisilla alueilla, joihin yleisöllä on vapaa pääsy. Kansainvälisen liikenteen junassa kyseinen tarkastus voidaan suorittaa rataosuudella, joka sijaitsee rajan ja siitä yli 20 kilometrin etäisyydellä olevan ensimmäisen pysähdyspaikan välillä. Kansainvälisen liikenteen junissa sellaisilla linjoilla, joihin liittyy erityisiä ominaispiirteitä siltä osin, millä pysähdyspaikoilla ne pysähtyvät, tarkastus voidaan kuitenkin suorittaa myös kyseisen pysähdyspaikan ja sellaisen pysähdyspaikan välisellä osuudella, joka sijaitsee ensiksi mainitusta pysähdyspaikasta enintään 50 kilometrin etäisyydellä. Kyseiset rautatielinjat ja pysähdyspaikat luetellaan ministeriön päätöksellä. Kun kyse on moottoritieosuudesta, joka alkaa tämän momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulta vyöhykkeeltä, ja kun ensimmäinen tietullien keräysasema sijoittuu kyseisen rajasta 20 kilometrin etäisyydellä olevan linjan ulkopuolelle, tarkastus voidaan lisäksi suorittaa ensimmäistä tietullien keräysasemaa edeltävillä pysäköintialueilla, ensimmäisellä tietullien keräysasemalla ja sen yhteydessä olevilla pysäköintialueilla. Tässä säännöksessä tarkoitetut tietullien keräysasemat luetellaan päätöksellä'?"

23 Asiat C-188/10 ja C-189/10 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 20.4.2010 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

24 Ranskan hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta.

25 Ranskan hallitus pitää ensimmäistä kysymystä puhtaasti hypoteettisena. Sen mukaan nimittäin tämä kysymys perustuu olettamaan, jonka mukaan Conseil constitutionnel voi tutkiessaan, onko laki perustuslain mukainen, joutua tutkimaan, onko tämä laki unionin oikeuden mukainen. Ranskan hallitus kuitenkin katsoo, että Conseil constitutionnelin oikeuskäytännön mukaan Conseil constitutionnelin tehtävänä ei ole tutkia lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan yhteydessä, onko laki unionin oikeuden mukainen, vaan tämä tehtävä kuuluu hallintotuomioistuimille ja yleisille tuomioistuimille. Ranskan hallituksen mukaan tästä seuraa, että kansallisen oikeuden mukaan Conseil d'État ja Cour de cassation eivät ole velvollisia siirtämään Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi kysymyksiä, jotka koskevat kansallisten säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, koska tällaiset kysymykset eivät liity perustuslainmukaisuuden valvontaan.

26 Toisesta kysymyksestä Ranskan hallitus väittää, että vastaus tähän kysymykseen on tarpeeton. Sen mukaan nimittäin Melki ja Abdeli eivät enää 9.4.2010 alkaen ole olleet vapaudenmenetyksen käsittävän toimenpiteen kohteena, ja kyseisestä päivästä lähtien juge des libertés et de la détentionin antamien kahden määräyksen kaikki oikeusvaikutukset ovat lakanneet. Kysymys siitä, sopiiko rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentti yhteen SEUT 67 artiklan kanssa, on Ranskan hallituksen mukaan myös vailla merkitystä sen ainoan oikeudenkäynnin yhteydessä, joka vielä on vireillä Cour de cassationissa, koska on niin, kuten Conseil constitutionnel on Ranskan hallituksen mukaan palauttanut mieleen 12.5.2010 antamassaan ratkaisussa nro 2010-605 DC,

Conseil constitutionnel katsoisi, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia, sopiiko laki yhteen unionin oikeuden kanssa, kun sen käsiteltäväksi on saatettu asia, joka koskee tämän lain perustuslainmukaisuuden valvontaa.

27 Tämän osalta on riittävää 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, esittämillä 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. mm. asia C-333/07, Regie Networks, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10807, 46 kohta; asia C-478/07, Budejovicky Budvar, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7721, 63 kohta ja asia C-56/09, Zanotti, tuomio 20.5.2010, Kok., s. I-4517, 15 kohta).

28 Käsiteltävinä olevissa asioissa esitetyt kysymykset koskevat SEUT 67 ja SEUT 267 artiklan tulkintaa. Ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista ei ilmene, että määräysten, jotka juge des libertés et de la détention on antanut Melkin ja Abdelin osalta, kaikki oikeusvaikutukset ovat lakanneet. Ei myöskään ole ilmeistä, että tulkinta, jonka Cour de cassation on tehnyt perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen järjestelmästä, on ilmiselvästi mahdoton, kun kansallisten säännösten sanamuoto otetaan huomioon.

29 Täten olettama, jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnöllä on merkitystä kummankin asian ratkaisun kannalta, ei kumoudu vastaväitteillä, jotka Ranskan hallitus on esittänyt.

30 Kummassakin asiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö on siis otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen kysymys

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellä pääasiallisesti, onko SEUT 267 artikla esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään kansallisten lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevasta erillisestä menettelystä, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinten on lausuttava ensisijaisesti siitä, onko lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaavan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi siirrettävä kysymys kansallisen oikeuden säännöksen yhdenmukaisuudesta perustuslain kanssa, kun samanaikaisesti on kyse siitä, onko mainittu säännös ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

32 Melki ja Abdeli katsovat, että pääasioissa kyseessä oleva kansallinen säännöstö on unionin oikeuden mukainen sillä varauksella, että Conseil constitutionnel tutkii unionin oikeuden ja esittää, jos se on epävarma tämän oikeuden tulkinnasta, unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen vaatien tällöin, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään nopeutetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan mukaisesti.

33 Ranskan hallitus katsoo, että unionin oikeus ei ole esteenä kyseessä olevalle kansalliselle lainsäädännölle, koska tässä lainsäädännössä ei muuteta eikä kyseenalaisteta kansallisen tuomioistuimen roolia ja toimivaltaa unionin oikeuden soveltamisessa. Tällaisen argumentaation tueksi Ranskan hallitus nojautuu pääasiallisesti samaan tulkintaan kyseisestä lainsäädännöstä kuin se, jonka tekivät sen jälkeen, kun Cour de cassation oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnöt unionin tuomioistuimelle, sekä Conseil constitutionnel 12.5.2010 antamassaan ratkaisussa nro 2010-605 DC että Conseil d'État 14.5.2010 antamassaan ratkaisussa nro 312305.

34 Kyseisen tulkinnan mukaan on mahdotonta, että perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen tarkoituksena olisi saattaa Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi kysymys lain yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Ei ole Conseil constitutionnelin vaan hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten tehtävänä tutkia lain yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, soveltaa itse ja oman arviointinsa mukaisesti unionin oikeutta ja esittää perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen siirron kanssa samanaikaisesti tai sen jälkeen ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle.

35 Tämän osalta Ranskan hallitus väittää erityisesti, että pääasioissa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaan kansallinen tuomioistuin voi joko tehdä, tiettyjen edellytysten täyttyessä, asiaratkaisun odottamatta Cour de cassationin, Conseil d'État"n tai Conseil constitutionnelin ratkaisua perustuslainmukaisuutta koskevasta ensisijaisesti käsiteltävästä kysymyksestä tai määrätä väli- tai turvaamistoimista, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa välitön suoja oikeuksille, jotka yksityisillä on unionin oikeuden nojalla.

36 Sekä Ranskan hallitus että Belgian hallitus toteavat, että menettelyn, joka koskee perustuslainmukaisuutta koskevaa ensisijaisesti käsiteltävää kysymystä, tarkoituksena on taata yksityisille, että heidän vaatimuksensa kansallisen säännöksen perustuslainmukaisuuden tutkimisesta todella käsitellään ilman, että asia voidaan jättää saattamatta Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi sillä perusteella, että kyseessä oleva säännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Lisäksi asian saattamisessa Conseil constitutionnelin käsiteltäväksi on se etu, että viimeksi mainittu voi kumota lain, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa, jolloin tällaisella kumoamisella on erga omnes -vaikutus. Hallintotuomioistuimen tai yleisen tuomioistuimen antaman ratkaisun, jossa kansallisen säännöksen todetaan olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, oikeusvaikutukset sen sijaan koskevat vain tällaisen tuomioistuimen ratkaisemaa yksittäistä oikeusriitaa.

37 Tšekin hallitus puolestaan ehdottaa vastausta, jonka mukaan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että kansallinen tuomioistuin on velvollinen varmistamaan unionin oikeuden täyden oikeusvaikutuksen tutkimalla, sopiiko kansallinen oikeus yhteen unionin oikeuden kanssa, ja jättämällä soveltamatta tämän oikeuden vastaiset kansallisen oikeuden säännökset joutumatta ensin saattamaan

asiaa kansallisen perustuslakituomioistuimen tai muun kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Saksan hallituksen mukaan oikeuden, joka SEUT 267 artiklassa annetaan kaikille kansallisille tuomioistuimille esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle, käyttöä ei saa rajoittaa sellaisella kansallisella säännöksellä, jonka mukaan asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi unionin oikeuden tulkintaa varten edellyttää toisen kansallisen tuomioistuimen päätöstä. Puolan hallitus katsoo, että SEUT 267 artikla ei ole esteenä esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltaiselle lainsäädännölle, koska kyseisessä lainsäädännössä säädetyllä menettelyllä ei loukata kansallisten tuomioistuinten oikeuksien ja velvollisuuksien, sellaisina kuin ne ilmenevät kyseisestä artiklasta, sisältöä.

38 Komissio katsoo, että unionin oikeus, ja erityisesti tämän oikeuden ensisijaisuuden periaate sekä SEUT 267 artikla, on esteenä ennakkoratkaisupyynnöissä kuvatun kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, mikäli se, että yksityinen väittää lainsäännöksen olevan unionin oikeuden vastainen, mahdollistaisi vetoamisen siihen, että tällä lainsäännöksellä loukataan perustuslakia. Tässä tapauksessa vastuu unionin oikeuden noudattamisen varmistamisesta siirtyisi implisiittisesti mutta välttämättä tuomioistuimelta, joka on toimivaltainen tosiseikkojen osalta, Conseil constitutionnelille. Komission mukaan siis perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen järjestelmä johtaisi sen kaltaiseen tilanteeseen, jonka yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhteisön oikeuden vastaiseksi asiassa 106/77, Simmenthal, 9.3.1978 antamassaan tuomiossa (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73). Komission mukaan se, että perustuslakituomioistuin voi itse esittää ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle, ei korjaa kyseistä tilannetta.

39 Jos sitä vastoin se, että yksityinen väittää lainsäännöksen olevan unionin oikeuden vastainen, ei mahdollista vetoamista ipso facto siihen, että sama lainsäännös on perustuslain vastainen, jolloin tosiseikkojen osalta toimivaltaisella tuomioistuimella säilyy toimivalta soveltaa unionin oikeutta, unionin oikeus ei komission mukaan ole esteenä esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, kunhan useat kriteerit täyttyvät. Komission mukaan kansallisella tuomioistuimella on säilyttävä vapaus saattaa samanaikaisesti unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi mikä tahansa tarpeelliseksi katsomansa ennakkoratkaisukysymys ja määrätä kaikista tarvittavista toimista väliaikaisen oikeussuojan varmistamiseksi unionin oikeudessa taatuille oikeuksille. Komission mukaan on myös tarpeen yhtäältä, että perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva erillinen menettely ei johda pääasioiden käsittelyn keskeytymiseen kohtuuttomaksi ajaksi, ja toisaalta, että kyseisen erillisen menettelyn päätyttyä ja riippumatta sen tuloksesta kansallisella

tuomioistuimella säilyy täysi vapaus arvioida kansallisen lainsäännöksen yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa, jättää soveltamatta sitä, jos se katsoo sen unionin oikeuden vastaiseksi, ja esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jos se katsoo tämän tarpeelliseksi.

Unionin tuomioistuimen vastaus

40 SEUT 267 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta antaa ennakkoratkaisu sekä perussopimusten ja unionin toimielinten, elinten tai laitosten säädösten tulkinnasta että tällaisten säädösten pätevyydestä. Kyseisen artiklan toisessa kohdassa määrätään, että kansallinen tuomioistuin voi esittää tällaisen kysymyksen unionin tuomioistuimelle, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, ja mainitun artiklan kolmannen kohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen on esitettävä tällainen kysymys, jos sen päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta.

41 Tästä seuraa ensinnäkin, että vaikka voi tietyissä olosuhteissa olla eduksi, että puhtaasti kansallisen oikeuden alaan kuuluvat kysymykset ratkaistaan ennen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle (ks. yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ym., tuomio 10.3.1981, Kok., s. 735, Kok. Ep. VI, s. 29, 6 kohta), kansallisilla tuomioistuimilla on rajoittamaton oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos ne katsovat, että niiden käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys unionin oikeuden säännösten tai määräysten tulkinnasta tai pätevyyden arvioinnista, mistä niiden on annettava ratkaisu (ks. mm. asia 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, tuomio 16.1.1974, Kok., s. 33, Kok. Ep. II, s. 195, 3 kohta; asia C-348/89, Mecanarte, tuomio 27.6.1991, Kok., s. I-3277, 44 kohta ja asia C-210/06, Cartesio, tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9641, 88 kohta).

42 Unionin tuomioistuin on päätellyt tästä, että vaikka kansallisessa oikeudessa on sääntö, joka sitoo tuomioistuimet, joiden päätöksiin saa hakea muutosta, ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemään oikeudelliseen arviointiin, ne eivät voi pelkästään

tämän perusteella menettää SEUT 267 artiklassa määrättyä mahdollisuutta saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymyksiä unionin oikeuden tulkinnasta (ks. vastaavasti em. asia Rheinmühlen-Düsseldorf, tuomion 4 ja 5 kohta ja em. asia Cartesio, tuomion 94 kohta). Tuomioistuimella, jonka päätöksiin saa hakea muutosta, on oltava vapaus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi aiheelliseksi katsomiaan kysymyksiä, jos se katsoo, että ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemän oikeudellisen arvioinnin takia sen olisi annettava unionin oikeuden vastainen ratkaisu (asia C-378/08, ERG ym., tuomio 9.3.2010, Kok., s. I-1919, 32 kohta).

43 Toiseksi oikeuskäytännössä on jo katsottu, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä – myös myöhemmin annettuja – ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä (ks. mm. em. asia Simmenthal, tuomion 21 ja 24 kohta; asia C-187/00, Kutz-Bauer, tuomio 20.3.2003, Kok., s. I-2741, 73 kohta; yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005, Kok., s. I-3565, 72 kohta ja asia C-314/08, Filipiak, tuomio 19.11.2009, Kok., s. I-11049, 81 kohta).

44 On nimittäin huomattava, että unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät unionin normien täyden tehokkuuden (ks. em. asia Simmenthal, tuomion 22 kohta ja asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990, Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453, 20 kohta). Näin olisi silloin, kun siinä tilanteessa, että kansallinen laki on ristiriidassa unionin oikeussäännön kanssa, tämän ristiriidan ratkaiseminen kuuluisi sen tuomioistuimen sijasta, jonka tehtävänä on varmistaa unionin oikeuden soveltaminen, jollekin muulle elimelle, jolla olisi tältä osin omaa harkintavaltaa, vaikka tästä aiheutuva este unionin oikeuden täydelle tehokkuudelle olisikin vain väliaikainen (ks. vastaavasti em. asia Simmenthal, tuomion 23 kohta).

45 Oikeuskäytännössä on katsottu lopuksi, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu unionin oikeutta koskeva oikeusriita ja jonka mielestä kansallinen säännös on vastoin paitsi unionin oikeutta myös perustuslakia, ei menetä SEUT 267 artiklassa määrättyä mahdollisuutta tai vapaudu kyseisessä artiklassa määrätystä velvollisuudesta saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskevia kysymyksiä sen takia, että kansallisen oikeussäännön perustuslainvastaisuuden toteamisen pakottavana edellytyksenä on asian saattaminen perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin oikeuden tehokkuus nimittäin olisi uhattuna, jos pakottava edellytys saattaa asia perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi voisi estää kansallista tuomioistuinta, jonka käsiteltävänä on unionin oikeutta koskeva oikeusriita, käyttämästä sille SEUT 267 artiklassa annettua mahdollisuutta esittää unionin tuomioistuimelle unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskevia kysymyksiä, jotta se voi ratkaista, sopiiko kansallinen sääntö yhteen unionin oikeuden kanssa (ks. em. asia Mecanarte, tuomion 39, 45 ja 46 kohta).

46 Päätelmistä, jotka edellä mainitusta oikeuskäytännöstä on tehtävä esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltaisten kansallisten säännösten kannalta, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohtana on, että näiden säännösten mukaan Conseil constitutionnel arvioi, kun se tutkii kyseessä olevan lain ristiriitaan unionin oikeuden kanssa perustuvan perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen, myös tämän lain yhdenmukaisuuden unionin oikeuden kanssa. Tässä tapauksessa tuomioistuin, joka on toimivaltainen tosiseikkojen osalta ja joka siirtää perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen, ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voi ennen tätä siirtoa lausua kyseessä olevan lain yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa eikä myöskään esittää ennakkoratkaisukysymystä unionin tuomioistuimelle kyseisen lain osalta. Lisäksi se toteaa, että mikäli Conseil constitutionnel katsoo kyseessä olevan lain unionin oikeuden mukaiseksi, kyseinen tosiseikkojen osalta toimivaltainen tuomioistuin ei voi myöskään Conseil constitutionnelin antaman ratkaisun, joka sitoo kaikkia tuomioistuimia, jälkeen esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä. Samoin on silloin, kun peruste, jonka mukaan lainsäännös on perustuslain vastainen, esitetään Conseil d'État"ssa tai Cour de cassationissa vireillä olevan oikeudenkäynnin yhteydessä.

47 Tämän tulkinnan mukaan pääasioissa kyseessä olevasta kansallisesta lainsäädännöstä seuraa, että kansalliset hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet eivät voi ennen perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen siirtämistä eivätkä myöskään Conseil constitutionnelin tästä kysymyksestä mahdollisesti antaman ratkaisun

jälkeen käyttää SEUT 267 artiklan mukaista mahdollisuuttaan tai täyttää kyseisen artiklan mukaista velvollisuuttaan saattaa ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. On todettava, että tämän tuomion 41–45 kohdassa mainituista oikeuskäytännössä esitetyistä periaatteista ilmenee, että SEUT 267 artikla on esteenä ennakkoratkaisupyynnöissä kuvatun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

48 Kuten tämän tuomion 33–36 kohdasta kuitenkin ilmenee, Ranskan ja Belgian hallitukset ovat tulkinneet eri tavalla esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua Ranskan lainsäädäntöä nojautumalla erityisesti Conseil constitutionnelin 12.5.2010 antamaan ratkaisuun nro 2010-605 DC ja Conseil d'État'n 14.5.2010 antamaan ratkaisuun nro 312305, jotka on annettu sen jälkeen, kun Cour de cassation esitti ennakkoratkaisupyynnöt unionin tuomioistuimelle.

49 Tämän osalta on palautettava mieleen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää käsiteltävinään olevissa asioissa, mikä on kansallisen oikeuden oikea tulkinta.

50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisesti (asia C-262/97, Engelbrecht, tuomio 26.9.2000, Kok., s. I-7321, 39 kohta; asia C-115/08, ČEZ, tuomio 27.10.2009, Kok., s. I-10265, 138 kohta ja asia C-91/08, Wall, tuomio 13.4.2010, Kok., s. I-2815, 70 kohta). Kun Conseil constitutionnelin ja Conseil d'État'n edellä mainitut ratkaisut otetaan huomioon, tällaista tulkintaa kansallisista säännöksistä, joilla on perustettu pääasioissa kyseessä oleva perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva järjestelmä, ei voida pitää mahdottomana.

51 Sen tutkiminen, onko perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisesti käsiteltävän kysymyksen järjestelmää mahdollista tulkita unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisesti, ei voi kyseenalaistaa SEUT 267 artiklassa määrätyn unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyöjärjestelmän olennaisia piirteitä, sellaisina kuin ne ilmenevät tämän tuomion 41–45 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä.

52 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä nimittäin katsotaan, että unionin oikeuden ensisijaisuuden varmistamiseksi kyseisen yhteistyöjärjestelmän toiminta edellyttää, että kansallinen tuomioistuin voi vapaasti saattaa missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa, ja jopa perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan erillisen menettelyn päätyttyä, unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi minkä tahansa tarpeelliseksi katsomansa ennakkoratkaisukysymyksen.

53 Siltä osin kuin kansallisessa oikeudessa säädetään velvollisuudesta käynnistää perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva erillinen menettely, joka estäisi kansallista tuomioistuinta jättämästä välittömästi soveltamatta unionin oikeuden vastaiseksi katsomaansa kansallista lainsäännöstä, SEUT 267 artiklassa määrätyn järjestelmän toiminta edellyttää kuitenkin, että kyseinen tuomioistuin voi vapaasti yhtäältä toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen väliaikaisen oikeussuojan varmistamiseksi unionin oikeusjärjestyksessä annetuille oikeuksille, ja toisaalta jättää soveltamatta tällaisen erillisen menettelyn päätyttyä kyseistä kansallista lainsäännöstä, jos se katsoo sen unionin oikeuden vastaiseksi.

54 Lisäksi on korostettava, että kansallisen lain, jonka sisältönä on vain panna täytäntöön unionin direktiivin pakottavat säännökset, perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan erillisen menettelyn ensisijaisuudella ei saa puuttua vain unionin tuomioistuimella olevaan toimivaltaan todeta unionin toimen, ja erityisesti direktiivin, pätemättömyys, toimivaltaan, jonka tarkoituksena on taata oikeusvarmuus varmistamalla, että unionin oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti (ks. vastaavasti asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987, Kok., s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 15–20 kohta; asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 27 kohta ja asia C-119/05, Lucchini, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6199, 53 kohta).

55 On nimittäin niin, että siltä osin kuin perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan erillisen menettelyn ensisijaisuus johtaa kansallisen lain, jossa vain pannaan täytäntöön unionin direktiivin pakottavat säännökset, kumoamiseen, koska tämä laki on ristiriidassa kansallisen perustuslain kanssa, unionin tuomioistuin voisi käytännössä menettää mahdollisuuden tutkia kyseessä olevan jäsenvaltion tosiseikkojen osalta toimivaltaisten tuomioistuinten pyynnöstä kyseisen direktiivin pätevyyden niiden samojen perusteiden kannalta, jotka koskevat primaarioikeudesta johtuvia vaatimuksia, ja erityisesti niistä oikeuksista johtuvia vaatimuksia, jotka tunnustetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolle SEU 6 artiklassa annetaan sama oikeudellinen arvo kuin tunnustetaan perussopimuksille.

56 Ennen kuin lain, jonka sisältönä on vain panna täytäntöön unionin direktiivin pakottavat säännökset, perustuslainmukaisuuden erillinen valvonta voidaan toteuttaa niiden samojen perusteiden kannalta, joilla riitautetaan direktiivin pätevyys, kansalliset tuomioistuimet, joiden ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, ovat lähtökohtaisesti velvollisia SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla kysymään unionin tuomioistuimelta kyseisen direktiivin pätevyydestä ja sen jälkeen tekemään päätelmät, jotka seuraavat unionin tuomioistuimen antamasta ennakkoratkaisusta, ellei tuomioistuin, joka saattaa vireille perustuslainmukaisuutta koskevan erillisen valvontamenettelyn, ole itse saattanut unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tällaista kysymystä kyseisen artiklan toisen kohdan nojalla. Kun nimittäin on kyse kansallisesta laista, jolla mainittu sisältö pannaan täytäntöön, se, onko direktiivi pätevä, on direktiivin täytäntöönpanovelvollisuus huomioon ottaen ratkaistava ensin. Lisäksi se, että asian käsittelylle kansallisissa tuomioistuimissa on asetettu tiukka määräaika, ei voi olla esteenä ennakkoratkaisupyynnölle, joka koskee kyseessä olevan direktiivin pätevyyttä.

57 Esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että SEUT 267 artikla on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään kansallisten lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevasta erillisestä menettelystä, siltä osin kuin tämän menettelyn ensisijaisuudesta seuraa, että sekä ennen perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen siirtämistä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaavan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi että tämän tuomioistuimen mainitusta kysymyksestä mahdollisesti antaman ratkaisun jälkeen mikään muu kansallinen tuomioistuin ei voi käyttää mahdollisuuttaan tai täyttää velvollisuuttaan saattaa ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. SEUT 267 artikla

ei sitä vastoin ole esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin muilla kansallisilla tuomioistuimilla säilyy vapaus

– saattaa missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa, ja jopa perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan erillisen menettelyn päätyttyä, unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi minkä tahansa tarpeelliseksi katsomansa ennakkoratkaisukysymyksen

– toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen väliaikaisen oikeussuojan varmistamiseksi unionin oikeusjärjestyksessä annetuille oikeuksille, ja

– jättää soveltamatta tällaisen erillisen menettelyn päätyttyä kyseessä olevaa kansallista lainsäännöstä, jos ne katsovat sen unionin oikeuden vastaiseksi.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, voidaanko pääasioissa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä tulkita näiden unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisesti.

Toinen kysymys

58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 67 artikla esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla poliisiviranomaiset voivat tarkastaa vyöhykkeellä, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle

jäsenvaltion sellaisten valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, henkilön henkilöllisyyden tarkistaakseen, että henkilö noudattaa laissa säädettyjä todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevia velvollisuuksia.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

59 Melki ja Abdeli katsovat, että SEUT 67 ja SEUT 77 artiklan mukaan sisärajoilla ei saa tehdä mitään tarkastuksia ja että tästä syystä Lissabonin sopimuksella on tehty henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ehdotonta, kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumatta. Heidän mukaansa tämä liikkumisvapaus on siis esteenä rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentissa säädetyn kaltaiselle rajoitukselle, jonka nojalla kansalliset viranomaiset voivat järjestelmällisesti tarkastaa henkilöllisyyden rajaalueilla. Lisäksi he vaativat todettavaksi, että asetuksen N:o 562/2006 21 artikla on pätemätön, koska siinä jätetään huomiotta, että liikkumisvapaus, sellaisena kuin se vahvistetaan SEUT 67 ja SEUT 77 artiklassa, on luonteeltaan ehdoton.

60 Ranskan hallitus katsoo, että pääasioissa kyseessä olevat kansalliset säännökset ovat oikeutettuja, koska rajanylitysalueilla ja rajojen lähistöllä on tarpeen torjua tietyntyyppistä rikollisuutta, josta aiheutuu erityisiä riskejä. Rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momenttiin perustuvat henkilöllisyyden tarkastukset ovat täysin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan mukaisia. Niiden tarkoituksena on tarkastaa henkilön henkilöllisyys joko rikosten tai yleiseen järjestykseen kohdistuvien häiriöiden ehkäisemiseksi tai rikoksen tekijöiden etsimiseksi. Nämä tarkastukset perustuvat myös poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka ovat osoittaneet, että tarkastukset kyseisillä alueilla ovat erityisen hyödyllisiä. Ne perustuvat rikospoliisilla oleviin tietoihin, jotka ovat peräisin rikospoliisin aikaisemmista tutkimuksista, tai tietoihin, jotka on saatu eri jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten välisen yhteistyön yhteydessä; tarkastuspaikat ja -ajankohdat valitaan kyseisten tietojen mukaan. Kyseiset tarkastukset eivät ole vakituisia, jatkuvia eivätkä järjestelmällisiä. Ne suoritetaan päinvastoin satunnaistarkastuksina.

61 Saksan, Kreikan, Alankomaiden ja Slovakian hallitukset ehdottavat myös kieltävää vastausta toiseen kysymykseen korostaen sitä, että poliisin sellaiset raja-alueilla suorittamat tarkastukset, jotka eivät ole järjestelmällisiä, ovat Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin mahdollisia, jos asetuksen N:o 562/2006 21 artiklassa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan. Mainitut hallitukset katsovat erityisesti, että kyseisillä alueilla tehtävät henkilöllisyyden tarkastukset, joista pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetään, eroavat tarkoitukseltaan, sisällöltään, toteuttamistavaltaan ja seurauksiltaan asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa tarkoitetusta rajavalvonnasta. Kyseisten hallitusten mukaan mainitut tarkastukset voivat olla sallittuja tämän asetuksen 21 artiklan a tai c alakohdan säännösten nojalla.

62 Tšekin hallitus ja komissio sen sijaan katsovat, että asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artikla ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle. Ne väittävät, että tämän säännöstön mukaisissa tarkastuksissa on kyse peitellystä rajavalvonnasta, joka ei voi olla sallittu asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan nojalla, koska se sallitaan kyseisessä kansallisessa säännöstössä vain raja-alueilla ja koska sen edellytyksenä on vain se, että tarkastettu henkilö on jollakin näistä alueista.

Unionin tuomioistuimen vastaus

63 Aluksi on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt ennakkoratkaisukysymystä asetuksen N:o 562/2006 säännöksen pätevyydestä. Koska SEUT 267 artiklalla ei perusteta muutoksenhakukeinoa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian asianosaisille, unionin tuomioistuimen ei ole arvioitava unionin oikeuden pätevyyttä pelkästään sillä perusteella, että joku näistä asianosaisista on tuonut esiin tämän kysymyksen unionin tuomioistuimessa (yhdistetyt asiat C-376/05 ja C-377/05, Brünsteiner ja Autohaus Hilgert, tuomio 30.11.2006, Kok., s. I-11383, 28 kohta).

64 Tulkinnasta, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää SEUT 67 artiklasta, jonka 2 kohdan mukaan unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, on todettava, että tämä artikla sisältyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston 1 lukuun, jonka otsikkona on ”yleiset määräykset”, ja että jo kyseisen artiklan sanamuodostakin ilmenee, että juuri unioni on siinä määrätyn velvollisuuden adressaatti. Kyseiseen 1 lukuun sisältyy myös 72 artikla, jossa toistetaan EY 64 artiklan 1 kohdan sisältämä varauma velvollisuuksista, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

65 Kyseisen V osaston 2 luvussa on erityisiä määräyksiä rajavalvontapolitiikasta, ja se sisältää erityisesti SEUT 77 artiklan, joka vastaa aiempaa EY 62 artiklaa. Tämän 77 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät toimenpiteistä, jotka koskevat sisärajoja ylittäville henkilöille tehtävien tarkastusten poistamista. Tästä seuraa, että on otettava huomioon kyseisen määräyksen nojalla annetut säännökset, ja erityisesti asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artikla, jotta voidaan tutkia, onko unionin oikeus esteenä rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momenttiin sisältyvän kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

66 Yhteisön lainsäätäjä on toteuttanut periaatteen, jonka mukaan sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, antamalla EY 62 artiklan nojalla asetuksen N:o 562/2006, joka johdanto-osansa 22 perustelukappaleen mukaan perustuu Schengenin säännöstöön. Tämän asetuksen III osastossa säädetään sisärajojen ylittämistä koskevasta yhteisön järjestelmästä, jolla on 13.10.2006 alkaen korvattu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 2 artikla. Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei ole vaikuttanut mainitun asetuksen sovellettavuuteen. Kyseiseen sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa N:o 19 nimittäin määrätään nimenomaisesti, että Schengenin säännöstöä sovelletaan edelleen.

67 Asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa säädetään, että sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 10 alakohdan mukaan ”rajatarkastuksilla” tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

68 Rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentissa säädetyistä tarkastuksista on todettava, että niitä ei tehdä ”rajoilla” vaan jäsenvaltion alueen sisällä ja että ne eivät riipu siitä, että tarkastettava henkilö ylittää rajan. Erityisesti on huomattava, että niitä ei tehdä rajaa ylitettäessä. Kyseiset tarkastukset eivät siten ole asetuksen N:o 562/2006 20 artiklassa kiellettyjä rajatarkastuksia vaan kyseisen asetuksen 21 artiklassa tarkoitettuja jäsenvaltion alueen sisällä tehtäviä tarkastuksia.

69 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. Tästä seuraa, että jäsenvaltion alueen sisällä tehtävät tarkastukset ovat kyseisen 21 artiklan a alakohdan nojalla kiellettyjä vain silloin, kun niillä on vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla.

70 Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida kyseisen säännöksen toisen virkkeen mukaan rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, jos poliisitoimenpiteen 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.

71 Siitä, onko rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentissa annettujen tarkastusvaltuuksien käyttämisellä vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla, on todettava ensinnäkin, että tämän säännöksen mukaisilla tarkastuksilla ei ole samaa tarkoitusta kuin asetuksessa N:o 562/2006 tarkoitetulla rajavalvonnalla. Rajavalvonnan tarkoituksena on kyseisen asetuksen 2 artiklan 9–11 alakohdan mukaan yhtäältä varmistaa, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä, ja toisaalta estää henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia. Mainitun kansallisen säännöksen tarkoituksena sitä vastoin on tarkistaa, että laissa säädettyjä todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevia velvollisuuksia noudatetaan. Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan c alakohdan mukaan vaikuta jäsenvaltiolla olevaan mahdollisuuteen säätää tällaisista velvollisuuksista kansallisessa oikeudessaan.

72 Toiseksi on todettava, että se, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa säännöksessä annetun toimivallan alueellinen soveltamisala rajoittuu raja-alueeseen, ei yksinään riitä sen toteamiseen, että tämän toimivallan käyttämisellä on asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitettu vastaava vaikutus, kun tämän 21 artiklan sanamuoto ja tarkoitus otetaan huomioon. Kansainvälisen liikenteen junassa ja moottoritiellä, jolta peritään tietullia, tehtävien tarkastusten osalta on kuitenkin niin, että pääasioissa kyseessä oleva kansallinen säännös sisältää erityisiä sääntöjä kyseisen toimivallan alueellisesta soveltamisalasta, ja tämä puolestaan on seikka, joka voisi osoittaa, että kyseessä on tällainen vastaava vaikutus.

73 Rikosprosessilain 78-2 §:n 4 momentissa, jossa sallitaan tarkastukset riippumatta kyseessä olevan henkilön käyttäytymisestä ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vahingon riskin osoittavista erityisistä olosuhteista, ei myöskään täsmennetä eikä rajoiteta täten annettua toimivaltaa varsinkaan tarkastusten, jotka voidaan tehdä kyseisen

oikeusperustan nojalla, intensiivisyyden ja toistuvuuden osalta, jotta voitaisiin välttää, että kun toimivaltaiset viranomaiset käyttävät tätä toimivaltaa käytännössä, päädytään tarkastuksiin, joilla on vastaava vaikutus kuin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa tarkoitetuilla rajatarkastuksilla.

74 Jotta kansallinen lainsäädäntö, 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, voi olla asetuksen N:o 562/2006 20 artiklan ja 21 artiklan a alakohdan mukainen, kun näitä artikloja tulkitaan oikeusvarmuuden vaatimuksen kannalta, siinä on säädettävä kyseisille viranomaisille annetun toimivallan välttämättömistä rajoista, jotta erityisesti voidaan ohjata harkintavaltaa, joka näillä viranomaisilla on käyttäessään kyseistä toimivaltaa käytännössä. Näillä rajoilla on varmistettava, että henkilöllisyyden tarkastuksia koskevan toimivallan käyttämisellä käytännössä ei voi olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, kuten ilmenee erityisesti olosuhteista, jotka mainitaan asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdan toisessa virkkeessä.

75 Esitettyyn toiseen kysymykseen on siis vastattava, että SEUT 67 artiklan 2 kohta sekä asetuksen N:o 562/2006 20 ja 21 artikla ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa vain vyöhykkeellä, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle kyseisen valtion sellaisten valtioiden vastaisesta maarajasta, jotka ovat sopimuspuolina Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän käyttäytymisestä ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vahingon riskin osoittavista erityisistä olosuhteista laissa säädettyjen, todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevien velvollisuuksien noudattamisen tarkistamiseksi, kun kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimivallan sellaisista välttämättömistä rajoista, joilla varmistetaan, että kyseisen toimivallan käyttämisellä käytännössä ei voi olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.

Oikeudenkäyntikulut

76 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) SEUT 267 artikla on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään kansallisten lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevasta erillisestä menettelystä, siltä osin kuin tämän menettelyn ensisijaisuudesta seuraa, että sekä ennen perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen siirtämistä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaavan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi että tämän tuomioistuimen mainitusta kysymyksestä mahdollisesti antaman ratkaisun jälkeen mikään muu kansallinen tuomioistuin ei voi käyttää mahdollisuuttaan tai täyttää velvollisuuttaan saattaa ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. SEUT 267 artikla ei sitä vastoin ole esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin muilla kansallisilla tuomioistuimilla säilyy vapaus

– **saattaa missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa, ja jopa perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan erillisen menettelyn päätyttyä, unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi minkä tahansa tarpeelliseksi katsomansa ennakkoratkaisukysymyksen**

– **toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen väliaikaisen oikeussuojan varmistamiseksi unionin oikeusjärjestyksessä annetuille oikeuksille, ja**

– **jättää soveltamatta tällaisen erillisen menettelyn päätyttyä kyseessä olevaa kansallista lainsäännöstä, jos ne katsovat sen unionin oikeuden vastaiseksi.**

– **Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, voidaanko pääasioissa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä tulkita näiden unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisesti.**

2) **SEUT 67 artiklan 2 kohta sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 20 ja 21 artikla ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa vain vyöhykkeellä, joka ulottuu 20 kilometrin etäisyydelle kyseisen valtion sellaisten 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 Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990 allekirjoitetussa yleissopimuksessa, kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän käyttäytymisestä ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vahingon riskin osoittavista erityisistä olosuhteista laissa säädettyjen, todistusten ja asiakirjojen hallussapitoa, mukana kuljettamista ja esittämistä koskevien velvollisuuksien noudattamisen tarkistamiseksi, kun kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimivallan sellaisista välttämättömistä rajoista, joilla varmistetaan, että kyseisen toimivallan käyttämisellä käytännössä ei voi olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.**

Allekirjoitukset