JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
6 päivänä joulukuuta 2012 [1]

Asia C-254/11

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége vastaan Oskar Shomodi

(Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságan (Unkari) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Paikallinen rajaliikenne unionin maaulkorajoilla — Asetus (EY) N:o 1931/2006 — 5 artikla — Raja-alueen asukkaat — Keskeytymättömän oleskelun enimmäispituuden määrittäminen — Kahdenvälinen sopimus — Keskeytymättömän oleskelun kolmen kuukauden enimmäispituus kuuden kuukauden ajanjaksolla — Yksityiselämän kunnioittaminen — Perusoikeuskirjan 7 artikla — Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla — Vapaus ylittää raja — Oikeutetut syyt — Väärinkäytön ehkäiseminen ja siitä määrättävät seuraamukset — Oikeudenmukainen tasapaino

1. Unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa tulkitsemaan paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen säännösten muuttamisesta 20.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1931/2006. [2]

2. Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on poikkeus jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien henkilöiden rajatarkastusta koskevista säännöistä, ja sillä pyritään vastaamaan yleisesti raja-alueilla asuvan väestön tilanteeseen, sillä tämä väestö pitää valtioiden rajaviivoja usein keinotekoisina rajoina, jotka vahingoittavat tai ainakin hankaloittavat heidän sosiaalisen elämänsä harjoittamista sen eri muodoissaan. Tämä pätee erityisesti väestöön, joihin viime vuosisadan melko usein tapahtuneet rajojen siirrot ovat vaikuttaneet.

3. Kun otetaan huomioon tämän erityissääntelyn tarkoitus, joka on erityisesti antaa jäsenvaltioille toimivalta tehdä asianomaisten kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia asetuksella perustetun järjestelyn toteuttamiseksi, kehotan unionin tuomioistuinta toteamaan, että paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn mukaisesti perustettu pääasiassa kyseessä olevan kaltainen rajanylitystä koskeva järjestely ei voi perustua asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklaan, vaikka sitä luettaisiin yhdessä Schengenin yleissopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 405, s. 1, oikaisu EUVL 2007, L 29, s. 3. Ks. tästä asetuksesta Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 3. painos, Oxford EU Law Library, 2011, s. 210 ja sitä seuraavat sivut; Beaudu, G., "La politique européenne des visas de court séjour", *Cultures & Conflits*, julkaistu internetissä 29.9.2003, tutustuttu 4.11.2012.

yleissopimuksen [3] 20 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon asetuksella N:o 1931/2006 perustetun järjestelyn logiikka ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjasta [4] ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 Roomassa allekirjoitetusta yleissopimuksesta [5] johtuvat velvoitteet.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Käsiteltävää asiaa koskevat oikeussäännöt ovat erityiset. Ne koostuvat lähinnä kansainvälisen oikeuden säädöksestä, joka on paikallisesta rajaliikenteestä Unkarin hallituksen ja Ukrainan hallituksen välillä Oujgorodissa 18.9.2007 allekirjoitettu sopimus, [6] ja unionin johdetun oikeuden säädöksestä eli asetuksesta N:o 1931/2006, jonka perusteella kyseinen sopimus on tehty. Jäljempänä toistetaan ainoastaan näiden kahdenvälisen sopimuksen ja asetuksen keskeiset määräykset ja säännökset, jotka kuitenkin kuuluvat laajempaan sääntelykehykseen, jonka muodostavat erityisesti Schengenin säännöstö, [7] Schengenin rajasäännöstö [8] ja viisumisäännöstö. [9]

A *Kansainvälinen oikeus: Unkarin tekemä kahdenvälinen sopimus*

5. Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 1 ja 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Henkilöt, jotka ovat vähintään kolmen vuoden ajan pysyvästi asuneet jollakin tämän sopimuksen liitteessä I luetelluista raja-alueista ja joilla on jäljempänä 2 artiklassa tarkoitettu paikallinen rajanylityslupa, voivat tulla toisen sopimuspuolen rajavyöhykkeelle ja oleskella siellä, eikä heidän tarvitse tätä varten saada muuta lupaa.

– –

5. Jäljempänä 2 artiklassa tarkoitetun luvan haltijalla on oikeus useisiin maahantuloihin ja oikeus oleskella toisena sopimuspuolena olevan valtion raja-alueella keskeytyksettä enintään kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjaksolla erityisesti sosiaalisten, kulttuuristen tai perheeseen liittyvien taikka sellaisten perusteltujen taloudellisten syiden vuoksi, joiden ei voida katsoa liittyvän kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuun ansiotoimintaan. Kyseisen luvan perusteella maahan tulleet raja-alueiden asukkaat eivät saa oleskella toisena sopimuspuolena olevan valtion raja-alueen ulkopuolella.

– –”

3 — EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä yleissopimus.

4 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

5 — Jäljempänä ihmisoikeussopimus.

6 — Jäljempänä Unkarin tekemä kahdenvälinen sopimus. Sopimus hyväksyttiin paikallisen rajaliikenteen sääntelystä Unkarin hallituksen ja Ukrainan hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä vuonna 2007 annetulla lailla nro CLIII (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Schengenissä 14.6.1985 allekirjoitettu Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välinen sopimus tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla ja edellä mainittu yleissopimus ovat Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lähtien (ks. Amsterdamin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, Schengenin säännöstön sisällyttämistä osaksi Euroopan unionia koskeva pöytäkirja) kuuluneet Schengenin säännöstöön, jota sovelletaan Unkariin osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 19 2 artiklan nojalla. Schengenin säännöstöä on sovellettu Unkariin 21.12.2007 alkaen. Ks. Schengenin säännöstön määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Tšekin tasavallassa, Viron tasavallassa, Latvian tasavallassa, Liettuan tasavallassa, Unkarin tasavallassa, Maltan tasavallassa, Puolan tasavallassa, Slovenian tasavallassa ja Slovakian tasavallassa 6.12.2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/801/EY (EUVL L 323, s. 34) 1 artikla.

8 — Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s. 1).

9 — Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) (EUVL L 243, s. 1).

B *Unionin lainsäädäntö: asetus N:o 1931/2006*

6. Asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan 2–4, 9 ja 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) On laajentuneen yhteisön etujen mukaista varmistaa, että raja yhteisön ja sen naapurimaiden välillä ei muodosta estettä kaupalle, yhteiskunnalliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai alueelliselle yhteistyölle. Tämän vuoksi olisi luotava tehokas järjestely paikallista rajaliikennettä varten.

(3) Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on poikkeus Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien henkilöiden rajatarkastusta koskevista säännöistä, jotka on määritelty [Schengenin rajasäännöstössä].

(4) Yhteisön olisi vahvistettava kriteerit ja edellytykset, joita on noudatettava silloin kun raja-alueiden asukkaille myönnetään maaulkorajojen ylitystä koskevia helpotuksia paikallista rajaliikennettä varten. Näissä kriteereissä ja edellytyksissä tulisi ottaa tasapuolisesti huomioon yhtäältä rajanylityksen helpottaminen niiden vilpittömässä mielessä toimivien raja-alueen asukkaiden kannalta, joilla on oikeutetut syyt ylittää toistuvasti maaulkoraja, ja toisaalta tarve ehkäistä laitonta maahanmuuttoa sekä rikollisesta toiminnasta aiheutuvia mahdollisia turvallisuusuhkia.

– –

(9) Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn soveltamiseksi jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus pitää voimassa tai tehdä tarvittaessa kahdenvälisiä sopimuksia naapureinaan sijaitsevien kolmansien maiden kanssa, edellyttäen että nämä sopimukset ovat tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaiset.

– –

(13) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia, ja siinä otetaan huomioon erityisesti – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.”

7. Asetuksen N:o 1931/2006 2 artiklan a ja b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä asetus ei vaikuta kolmansien maiden kansalaisiin sovellettaviin yhteisön oikeuden tai kansallisen lainsäädännön säännöksiin, jotka koskevat:

a) pitkäaikaista oleskelua;

b) pääsyä palkkatyöhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi sekä näiden toimien harjoittamista – –”

8. Asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan otsikkona on ”Raja-alueella oleskelun pituus”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 13 artiklassa tarkoitetuissa kahdenvälisissä sopimuksissa on määriteltävä kunkin paikallista rajaliikennettä koskevassa järjestelyssä tapahtuvan keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus, joka ei saa ylittää kolmea kuukautta.”

9. Asetuksen N:o 1931/2006 13 artiklassa säädetään 5 artiklassa tarkoitetuista jäsenvaltioiden naapurinaan sijaitsevien kolmansien maiden kanssa tekemistä kahdenvälisistä sopimuksista seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat tehdä naapurinaan sijaitsevien kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelmän käyttöönottamisesta tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

Jäsenvaltiot voivat myös pitää voimassa nykyiset paikallista rajaliikennettä koskevat kahdenväliset sopimukset naapurinaan sijaitsevien kolmansien maiden kanssa. Jos nämä sopimukset eivät ole yhteensopivia tämän asetuksen kanssa, asianomaisten jäsenvaltioiden on muutettava sopimuksia niin, että epäyhtenäisyys poistuu.

2. Asianomaisten jäsenvaltioiden on kuultava komissiota ennen kuin ne tekevät naapurinaan sijaitsevan kolmannen maan kanssa paikallista rajaliikennettä koskevan kahdenvälisen sopimuksen tai muuttavat tällaista sopimusta, jotta voidaan varmistaa sen yhteensopivuus tämän asetuksen kanssa.

Jos komissio katsoo, että sopimus ei ole yhteensopiva tämän asetuksen kanssa, se ilmoittaa tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin toimiin sopimuksen muuttamiseksi kohtuullisen ajan kuluessa, niin että epäyhtenäisyys poistuu.

3. Jos yhteisö tai asianomaiset jäsenvaltiot eivät ole tehneet yleistä takaisinottosopimusta kolmannen maan kanssa, tämän kolmannen maan kanssa tehtäviin paikallista rajaliikennettä koskeviin sopimuksiin on sisällytettävä määräykset sellaisten henkilöiden takaisinottamisesta, joiden on todettu väärinkäyttävän tässä asetuksessa vahvistettua paikallista rajaliikennettä koskevaa järjestelyä.”

10. Asetuksen N:o 1931/2006 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmannet maat myöntävät 13 artiklassa tarkoitetuissa kahdenvälisissä sopimuksissa henkilöille, jotka kuuluvat vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin, ja kolmansien maiden kansalaisille, jotka asuvat laillisesti kyseisen jäsenvaltion raja-alueella, vähintään vastaavan kohtelun kuin kyseisen kolmannen maan raja-alueella asuville henkilöille.”

11. Asetuksen N:o 1931/2006 20 artiklalla muutettiin lisäksi yleissopimuksen 136 artiklan 3 kohtaa. Muutetussa 136 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolen, joka aikoo neuvotella kolmannen valtion kanssa rajatarkastuksista, on ilmoitettava siitä riittävän ajoissa muille sopimuspuolille.

2. Mikään sopimuspuoli ei saa tehdä yhden tai useamman kolmannen valtion kanssa sopimuksia rajatarkastusten yksinkertaistamisesta tai poistamisesta ilman muilta sopimuspuolilta sitä ennen saatua suostumusta. Edellä sanottu ei vaikuta Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden oikeuteen tehdä yhdessä tällaisia sopimuksia.

3. Edellä olevaa 2 kohtaa ei sovelleta paikallista rajaliikennettä koskeviin kahdenvälisiin sopimuksiin, joita tarkoitetaan – – asetuksen (EY) N:o 1931/2006 13 artiklassa.”

C Unkarin lainsäädäntö

12. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta vuonna 2007 annetun lain nro II (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról[10]) 40 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rajaliikennettä valvovan toimivaltaisen viranomaisen on Schengenin rajasäännöstön määräysten perusteella kieltäydyttävä päästämästä alueelleen kolmannen maan kansalaista, joka haluaa oleskella sen alueella kolme kuukautta tai sitä lyhyemmän ajan, ja sen on kyseisen kolmannen maan kansalaisen edut huomioon otettuaan käännytettävä tämä rajalta – –”

II Pääasian tosiseikat

13. Shomodi[11] on Ukrainan kansalainen, jolla on voimassa oleva asetuksen N:o 1931/2006 mukaisesti myönnetty paikallinen rajanylityslupa ja joka ilmoittautui 2.2.2010 Záhonyn maantien rajanylityspaikalla (Unkari) saapuakseen Unkarin alueen mainitun asetuksen mukaisesti määritellylle raja-alueelle.

14. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Szabolcs-Szatmár-Beregin kunnan poliisiaseman yhteydessä toimiva rajavartiolaitoksen Záhonyn osasto)[12] kuitenkin epäsi vuonna 2007 annetun lain nro II 40 §:n 1 momentin perusteella vastapuolen paikalliseen rajaliikenteeseen perustuvan pääsyn Unkarin alueelle. Se totesi nimittäin alueen maahantulo- ja maastapoistumisrekisterissä olleiden tietojen perusteella, että vastapuoli oli oleskellut Unkarissa 3.9.2009 ja 2.2.2010 välisenä aikana 105 päivää ja että kun useat maahantulot ja maastapoistumiset laskettiin yhteen, vastapuoli oli kuuden kuukauden aikana oleskellut enemmän kuin sallitut 93 päivää Unkarin alueella.

15. Nyíregyházassa (Unkari) sijaitsevan Ukrainan pääkonsulaatin konsuli ja vastapuoli nostivat tästä päätöksestä kanteen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróságissa (Szabolcs-Szatmár-Beregin alueellinen tuomioistuin) väittäen, että se oli vastoin Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohtaa.

16. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság hyväksyi kanteen ja totesi, että Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohtaa on unionin oikeuden perusteella tulkittava siten, että paikallisella rajanylitysluvalla ei rajoiteta Unkarin alueelle tulokertojen määrää ja toisaalta sen haltijalla on oikeus oleskella keskeytyksettä enintään kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjaksolla. Se katsoi, ettei paikallisen rajanylitysluvan haltijan maahantulokertojen määrää ole näin ollen rajoitettu ja että kolmen kuukauden ajallinen rajoitus koskee ainoastaan keskeytymätöntä oleskelua. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság totesi lisäksi, ettei Schengenin rajasäännöstöä eikä vuoden 2007 lain nro II säännöksiä voida soveltaa paikalliseen rajaliikenteeseen.

17. Valittaja on valittanut Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságaan Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróságin antamasta tuomiosta, minkä yhteydessä valittaja väittää, että tämän tuomioistuimen esittämä tulkinta Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdasta on ristiriidassa yleissopimuksen 20 artiklan 1 kohdan, Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 3 perustelukappaleen ja asetuksen N:o 1931/2006 2 artiklan a alakohdan ja 5 artiklan kanssa. Valittaja väittää, että Unkarin tekemässä kahdenvälisessä sopimuksessa tarkoitetun keskeytymättömän oleskelun on katsottava tarkoittavan, että paikallinen rajanylityslupa oikeuttaa enintään kolmen kuukauden, joissa kussakin on 31 päivää, eli yhteensä 93 päivän oleskeluun, joka sisältyy ensimmäisestä maahantulosta laskettavaan kuuden kuukauden ajanjaksoon.

10 — Jäljempänä vuoden 2007 laki nro II.

11 — Jäljempänä vastapuoli.

12 — Jäljempänä valittaja.

III Ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

18. Tätä taustaa vasten Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen (EY) N:o 1931/2006 5 artiklan säännöstä, jossa sallitaan enintään kolmen kuukauden keskeytymätön oleskelu, tulkittava yhdessä sen 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 3 alakohdan kanssa siten, että siinä sallitaan saman asetuksen 13 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden ja niiden naapureina sijaitsevien kolmansien maiden välillä tehtyjen kahdenvälisten sopimusten perusteella useita maahantuloja ja maastapoistumisia ja enintään kolmen kuukauden pituinen keskeytymätön oleskelu siten, että raja-alueen asukas, jolla on paikallinen rajanylityslupa, voi ennen oleskelulle asetetun kolmen kuukauden määräajan päättymistä keskeyttää keskeytymättömän oleskelunsa ja että hänellä on tämän jälkeen rajan uudelleen ylitettyään taas kolmen kuukauden keskeytymätön oleskeluoikeus?

2) Jos ensimmäisen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa tarkoitetun keskeytymättömän oleskelun katsoa keskeytyvän, jos maahantulo ja maastapoistuminen tapahtuvat samana päivänä tai peräkkäisinä päivinä?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi mutta toiseen kysymykseen kieltävästi, mikä aikaväli tai mikä muu arviointiperuste on tarpeen ottaa huomioon sen toteamiseksi, onko asetuksen N:o 1931/2005 5 artiklassa tarkoitettu keskeytymätön oleskelu keskeytynyt?

4) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, voidaanko asetuksen N:o 1931/2005 5 artiklan säännöstä, jossa sallitaan enintään kolmen kuukauden keskeytymätön oleskelu, tulkita siten, että useiden maahantulojen ja maastapoistumisten aikana täyttyneet oleskeluajat on laskettava yhteen ja että jos näin yhteenlaskettujen päivien määrä saavuttaa 93 päivää (kolme kuukautta), yleissopimuksen 20 artiklan 1 kohdan tai minkä tahansa muun Schengenin säännöstön säännön mukaan on katsottava, että oleskeluoikeutta ei enää voida perustaa paikalliseen rajanylityslupaan ensimmäisen maahantulopäivän jälkeisen kuuden kuukauden aikana?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tässä yhteenlaskennassa otettava huomioon samana päivänä tapahtuneet useat maahantulot ja maastapoistumiset tai samana päivänä tapahtunut yksi ainoa maahantulo ja maastapoistuminen, ja mikä on näiden laskentatapa?”

19. Vastapuoli, Unkari, Puolan tasavalta, Romania, Slovakian tasavalta sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

20. Valittaja, Unkari, Romania ja komissio ovat esittäneet myös suullisia huomautuksia 14.6.2012 pidetyssä istunnossa.

IV Asian arviointi

A *Alustavat huomautukset ennakkoratkaisukysymysten arviointijärjestyksestä*

21. Aluksi on täsmennettävä, että kun otetaan huomioon pääasian kohteena olevat tosiseikat ja siihen sovellettavat oikeussäännöt sekä erityisesti Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen asiaa koskevat määräykset, tarkastelussa on keskityttävä erityisesti ongelmaan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään.

22. Asiakirja-aineistosta käy ensinnäkin ilmi, että vastapuolelta kiellettiin maahantulo Unkarin alueelle, koska tämän oleskeluajanjaksot alueella ylittivät yhteenlaskettuina kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana. Riidanalaista päätöstä perusteltiin yhtäältä ainoastaan vastapuolen Unkarissa viettämien oleskelujen yhteenlasketulla kestolla ja toisaalta vuoden 2007 lain nro II 40 §:n 1 momentin säännöksillä, joissa viitataan pelkästään Schengenin rajasäännöksiin.

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä neljäs kysymys liittyy suoraan pääasian kohteena oleviin tosiseikkoihin ja koskee Unkarin tekemään kahdenväliseen sopimukseen perustuvan järjestelyn yhteensopivuutta asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan kanssa. Kyseisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa annetaan asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan mukaisesti oikeus ”useisiin maahantuloihin ja oikeus oleskella – – enintään kolmen kuukauden ajan” mutta ainoastaan sopimuksen kattamalla ”raja-alueella kuuden kuukauden ajanjaksolla”, millä viitataan implisiittisesti yleissopimuksen 20 artiklaan tai Schengenin rajasäännöstön 5 artiklaan. Kun ajatellaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämää hypoteettista tilannetta, tämän saman kohdan mukaan henkilön Unkarissa viettämien useiden oleskelujen kesto voidaan laskea yhteen laskettaessa enintään kolmen kuukauden oleskeluaikaa kuuden kuukauden ajanjaksolla.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kolme ensimmäistä kysymystä ovat hypoteettisia. Ne koskevat nimittäin hypoteettista tilannetta, jossa henkilö hyödyntää paikallista rajanylityslupaansa optimoidakseen laillisesti oleskelunsa jäsenvaltion alueella siten, että hän oleskelee siellä keskeytyksettä asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan mukaisen kolmen kuukauden enimmäisajan, ylittää tämän jälkeen rajan ja palaa mahdollisesti jo samana päivänä hyödyntääkseen uudelleen oikeuttaan kolmen kuukauden oleskeluun ja vääristää tällä tavoin paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn tavoitetta.

25. Viidennellä kysymyksellä, jolla jossain määrin täydennetään neljättä kysymystä, tiedustellaan, miten määritetään oleskelun kesto, kun 24 tunnin aikana on tapahtunut yksi tai useampi rajanylitys.

26. Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata. Koska kolme ensimmäistä kysymystä koskee lisäksi hypoteettista tilannetta, jossa oikeutta käytetään väärin siten, että useilla rajanylityksillä pyritään peittämään todellinen oleskelu ja vääristetään paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn tavoitetta, niitä on käsiteltävä neljänteen kysymykseen annettavan vastauksen yhteydessä tästä näkökulmasta.

B *Asetuksen N:o 1931/2006 täytäntöönpano*

1. Asetuksen N:o 1931/2006 13 artiklassa tarkoitetut kahdenväliset sopimukset

27. Asetuksessa N:o 1931/2006 omaperäisenä ratkaisuna on antaa jäsenvaltioiden tehtäväksi jotkin sen täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat, ja sen 13 artiklassa niille annetaan toimivalta tehdä [13] asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaisia kahdenvälisiä sopimuksia, joilla on tarkoitus korvata aiemmin voimassa olleet sopimukset. [14]

13 — Tai jatkaa niitä sopimuksia, jotka on tehty ennen asetuksen N:o 1931/2006 voimaantuloa ja joiden unionin oikeuden mukaiset vaikutukset voivat jatkua, ks. vastaavasti myös komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1931/2006 säädetyn paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta, KOM(2009) 383 lopullinen, jäljempänä komission ensimmäinen kertomus paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä. Tällainen on muun muassa Slovenian tasavallan ja Kroatian tasavallan välillä tehty, vuodesta 2001 voimassa ollut sopimus, joka mainitaan kyseisessä kertomuksessa.

14 — Ks. tästä ”säännöstöstä”, joka koostuu paikallisesta rajaliikenteestä tehdyistä aiemmin voimassa olleista sopimuksista, komission 9.9.2002 päivätty työasiakirja ”Developing the acquis on local border traffic”, SEC(2002) 947.

28. Asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa säädetään, että kahdenvälisissä sopimuksissa on määriteltävä kunkin paikallista rajaliikennettä koskevassa järjestelyssä tapahtuvan keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus, joka ei saa ylittää kolmea kuukautta.

29. Jäsenvaltioille näin asetettuun velvollisuuteen, jonka mukaisesti niiden on määritettävä keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus, joka ei saa ylittää kolmea kuukautta, minkä yhteydessä on noudatettava laajemmin unionin oikeutta,[15] liittyy näin ollen tosiasiassa laaja liikkumavara kolmansien maiden kanssa neuvottelemiseksi, kun täsmennetään paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä johtuvien oikeuksien käyttöä koskevat, erityisesti ajalliset, edellytykset.

30. Eri jäsenvaltioiden ja kyseisten kolmansien valtioiden soveltama käytäntö, sikäli kuin sitä on mahdollista arvioida,[16] on myös osoituksena tästä toimintavapaudesta. Joissakin tällaisissa sopimuksissa määrätään melko lyhyestä oleskelun enimmäispituudesta[17] muita ehtoja asettamatta. Toisissa määrätään Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen tapaan keskeytymättömän oleskelun enimmäispituudesta määrätyllä ajanjaksolla, kuten Puolan tasavallan Ukrainan[18] ja Valko-Venäjän tasavallan[19] kanssa sekä Slovakian tasavallan Ukrainan kanssa tekemissä sopimuksissa.[20] Romania on puolestaan tehnyt Moldavian tasavallan kanssa sopimuksen, jonka paikallisen rajaliikenteen määrittävässä määräyksessä vahvistetaan ainoastaan keskeytymättömän oleskelun kolmen kuukauden enimmäispituus.[21]

31. Tästä huolimatta on pantava merkille myös se, että asetuksen N:o 1931/2006 13 artiklan nojalla näiden kahdenvälisten sopimusten tekeminen ja voimassa pitäminen tapahtuu unionin ”hyväksynnällä” ja komissio valvoo ennakolta – ennen sopimusten tekemistä tai muuttamista – että niissä noudatetaan asetuksen sääntöjä. Vaikka pitää paikkansa, että jäsenvaltioilla on asetuksessa N:o 1931/2006 vahvistettujen sääntöjen yhteydessä tosiasiallista harkintavaltaa määrittää kolmannen valtion kanssa tekemässään sopimuksessa tarkemmat edellytykset asetuksen täytäntöön panemiseksi, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten on tulkittava ja sovellettava tällaisia sopimusmääräyksiä myös asetuksen sanamuodon ja tavoitteen valossa sekä koko unionin oikeuden mukaisesti.

15 — Kuten jäljempänä todetaan.

16 — Vaikka asetuksen N:o 1931/2006 19 artiklassa säädetään, että komission on saatettava jäsenvaltioiden ilmoittamia niiden tekemiä kahdenvälisiä sopimuksia koskevat tiedot jäsenvaltioiden ja yleisön saataville, kaikkia tehtyjä sopimuksia ei ole voitu luotettavasti luetteloida eikä tätä koskevia keskeisiä tietoja ole siten saatu. Ks. kuitenkin tiedot, jotka sisältyvät edellä mainittuun komission ensimmäiseen kertomukseen paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä ja komission toiseen kertomukseen Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksessa (EY) N:o 1931/2006 säädetyn paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta (KOM(2011) 47 lopullinen, jäljempänä komission toinen kertomus paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä), jotka on julkaistu asetuksen N:o 1931/2006 18 artiklan mukaisesti ja joiden mukaan neljätoista sopimusta oli tehty tai tekeillä. Ks. myös Eckstein, A., ”Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area”, *Europolitics*, 29.7.2011.

17 — Ks. Slovenian tasavallan ja Kroatian tasavallan välillä paikallisesta rajaliikenteestä ja yhteistyöstä tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohta; siinä keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus rajoitetaan seitsemään päivään sanotun rajoittamatta force majeure -tilanteita. Ks. myös Itävallan tasavallan ja Sveitsin valaliiton välillä 13.6.1973 Wienissä allekirjoitettu sopimus henkilöiden rajanylityksistä paikallisessa rajaliikenteessä.

18 — Ks. Puolan tasavallan ja Ukrainan hallituksen välillä paikallisen rajaliikenteen sääntelystä 28.3.2008 Kievissä allekirjoitetun sopimuksen 4 artikla, jossa määrätään keskeytymättömän oleskelun 60 päivän enimmäispituudesta mutta jossa oleskelun enimmäispituudeksi asetetaan 90 päivää kuuden kuukauden ajanjaksolla ensimmäisestä rajanylityksestä lukien. Ks. myös Latvian tasavallan ja Valko-Venäjän tasavallan välillä 23.8.2010 Riiassa allekirjoitetun kahdenvälisen sopimuksen 4 artiklan 5 kohta.

19 — Ks. Puolan tasavallan ja Valko-Venäjän tasavallan hallituksen välillä paikallisen rajaliikenteen sääntelystä 12.2.2010 Varsovassa allekirjoitetun sopimuksen 4 artikla, jossa säädetään keskeytymättömän oleskelun 30 päivän enimmäispituudesta kuuden kuukauden ajanjaksolla ensimmäisestä rajanylityksestä lukien.

20 — Slovakian tasavallan esittämistä huomautuksista käy ilmi, että keskeytymättömän oleskelun enimmäispituudeksi asetetaan kyseisen sopimuksen alkuperäisessä versiossa 30 päivää ja oleskelun kokonaiskestoksi 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla. Uudessa, Bratislavassa 17.6.2011 allekirjoitetussa sopimuksessa määrätään keskeytymättömän oleskelun 90 päivän enimmäispituudesta 180 päivän ajanjaksolla.

21 — Ks. paikallisesta rajaliikenteestä Moldavian tasavallan hallituksen ja Romanian hallituksen välillä Bukarestissa 13.11.2009 allekirjoitetun sopimuksen 1 artiklan c alakohta.

2. Unkarin tekemä kahdenvälinen sopimus

32. Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohta täyttää asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa asetetun vaatimuksen, mutta sen sanamuoto ei ole yksiselitteinen.

33. Siinä nimittäin määrätään, että sen 2 artiklassa tarkoitetun paikallisen rajanylitysluvan ”haltijalla on oikeus useisiin maahantuloihin ja oikeus oleskella – – keskeytyksettä enintään kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjaksolla”. Tällä tavoin siinä vahvistetaan selkeästi, että paikallisessa rajaliikenteessä sallittu keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus on kolme kuukautta ja että näiden keskeytymättömien oleskeluajanjaksojen on sijoituttava ”kuuden kuukauden pituiselle ajanjaksolle”.

34. Näin muotoiltuna Unkarin viranomaiset ja tuomioistuimet voivat kuitenkin tulkita tätä artiklaa eri tavoin, kuten ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä käy ilmi.

35. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróságin, vastapuolen ja Unkarissa sijaitsevan Ukrainan pääkonsulaatin konsulin omaksuman ensimmäisen lähestymistavan mukaan Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa sallitaan yhtäältä useat maahantulot ja toisaalta enintään kolmen kuukauden keskeytymätön oleskelu kuuden kuukauden ajanjaksolla.

36. Toisen, Unkarin toimivaltaisten viranomaisten omaksuman kannan mukaan tätä määräystä olisi tulkittava ja sovellettava siten, että kuuden kuukauden ajanjaksolle sijoittuvan oleskelun kolmen kuukauden enimmäispituuden laskemisessa voidaan laskea yhteen yhden henkilön mahdolliset toistuvat oleskelut niiden kestosta riippumatta.

37. Unkarin tekemä kahdenvälinen sopimus perustuu tämän toisen kannan mukaan siten ajatukseen siitä, että asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklalla, luettuna yhdessä yleissopimuksen 20 artiklan tai Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan kanssa, otetaan käyttöön ”aikaluottojärjestelmä”, jossa kukin keskeytymätön oleskelu otetaan huomioon laskettaessa sallittua kolmen kuukauden enimmäiskestoa kuuden kuukauden ajanjaksolla. Paikallisen rajanylitysluvan haltijoilla olisi siten kuuden kuukauden ajanjaksolla oikeus yhteensä kolmen kuukauden pituiseen oleskeluun, joka voi jakautua tälle ajanjaksolle vapaasti myös siten, että se keskittyy ainoastaan yhteen ajanjaksoon ja on keskeytyksetöntä ainoastaan tällä yhdellä ajanjaksolla, mutta samalla on täsmennettävä, ettei paikallista rajaliikennettä koskevaan järjestelyyn kuuluvaa rajaa ole tässä viimeksi mainitussa tapauksessa mahdollista ylittää seuraavien kolmen kuukauden aikana. Näin ollen raja-alueen asukas, joka oleskelee keskeytyksettä kolme kuukautta jäsenvaltion raja-alueella heti kuuden kuukauden ajanjakson aluksi ja joka palaa kolmanteen valtioonsa tämän ajanjakson päätteeksi, ei voi enää ylittää rajaa uudelleen seuraavien kolmen kuukauden aikana.

C Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen ja sen tulkinnan yhteensopivuus asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan kanssa

38. Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohta täyttää ”muodollisesti” asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa asetetun vaatimuksen, kun siinä määritetään sallitun keskeytymättömän oleskelun enimmäispituudeksi kolme kuukautta. Sen ei näin ollen voida katsoa olevan sellaisenaan ristiriidassa asetuksen N:o 1931/2006 merkityksellisten säännösten kanssa, vaan sitä on jopa pidettävä sanatarkasti niiden mukaisena.[22] Olennaista on kuitenkin, ettei tällainen sanamuodon mukainen tulkinta riitä.

22 — Lisäksi asetuksen N:o 1931/2006 13 artiklan 2 kohdassa komissiolle annetun kahdenvälisten sopimusten yhteensopivuutta koskevan valvontatehtävän osalta on pantava merkille, että kuten komission ensimmäisestä ja toisesta kertomuksesta paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä käy ilmi, se ei ole pitänyt tätä ”ristiriitaa” ratkaisevana osoituksena yhteensopimattomuudesta, mikä johtuu epäilemättä jäljempänä alaviitteessä 23 esitetyistä syistä.

39. Pelkästään asetuksen N:o 1931/2006 sanamuodon noudattamista koskevan toteamuksen perusteella ei nimittäin voida päätellä, että sen 5 artiklan nojalla voitaisiin katsoa, että Unkarin sen perusteella tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa käyttöön otettu järjestely, sellaisena kuin Unkarin toimivaltaiset viranomaiset ovat tulkinneet ja soveltaneet sitä, on täysin yhteensopiva unionin oikeuden kanssa yleissopimuksen 20 artiklasta ja Schengenin rajasäännöstön 5 artiklasta huolimatta.

40. On nimittäin tutkittava erityisesti, ovatko lisävaatimus, jolla rajoitetaan keskeytymättömän oleskelun mahdollisuus kolmeen kuukauteen ”kuuden kuukauden ajanjaksolla”,[23] ja kuuden kuukauden ajanjaksoon sijoittautuvan kolmen kuukauden oleskelun enimmäispituuden laskentamenetelmä, jossa lasketaan yhteen kaikkien raja-alueella tapahtuneiden toistuvien oleskelujen kesto, täysin yhteensopivia asetuksen N:o 1931/2006 sanamuodon ja tavoitteiden kanssa ja laajemmin koko unionin oikeuden ja erityisesti primäärioikeuden kanssa.

1. Asetuksen N:o 1931/2006 merkitys

a) Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn logiikka

41. Asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan perustelukappaleissa viitataan tiettyihin sillä käyttöön otettavan paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn perusteisiin ja tavoitteisiin.[24] Niissä todetaan, että tämä erityissääntely on annettu, jotta voidaan varmistaa, ettei raja unionin ja sen naapurimaiden välillä muodosta ”estettä kaupalle, yhteiskunnalliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai alueelliselle yhteistyölle”.[25] Asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 3 alakohdassa määritellään ”paikallinen rajaliikenne” ja viitataan sosiaalisten ja kulttuurillisten syiden lisäksi ”todellisiin taloudellisiin syihin” tai ”perhesuhteisiin” liittyviin syihin.[26]

42. Tästä näkökulmasta asetuksella N:o 1931/2006 käyttöön otetun paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn perimmäisenä tavoitteena on ottaa tasapuolisesti huomioon yhtäältä tarve helpottaa rajanylitystä unionin maaulkorajoilla ”niiden vilpittömässä mielessä toimivien raja-alueen asukkaiden kannalta, joilla on oikeutetut syyt ylittää [ne] toistuvasti”, ja toisaalta ”tarve ehkäistä laitonta maahanmuuttoa sekä rikollisesta toiminnasta aiheutuvia mahdollisia turvallisuusuhkia”.[27]

23 — Tästä on korostettava, että komissio itse ylläpitää tietynlaista epäselvyyttä. Ensimmäisessä kertomuksessaan paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä komissio nimittäin toteaa, että kaikissa sille ilmoitetuissa kahdenvälisissä sopimuksissa ”asetetaan ylimääräisiä rajoituksia raja-alueella tapahtuvalle oleskelun kestolle, toisin sanoen *90 päivää 180 päivän aikana*” (s. 7, neljäs kohta), (kursivointi tässä), vaikka se täsmentää toisaalla samassa kertomuksessa, että mahdollisuus oleskella keskeytyksettä 90 päivää ”on poikkeus Schengenin rajasäännöstön tavanomaisesta säännöstä, joka rajoittaa lyhytaikaisen oleskelun enintään 90 päivään 180 päivän aikana” (s. 3, toinen kohta). Komissio korostaa toisessa kertomuksessaan paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä lisäksi, että asetuksen N:o 1931/2006 ”mukaan henkilö voi oleskella jäsenvaltiossa enintään *kolme kuukautta tietyn ajanjakson aikana*” (s. 4, 3.1 kohta), (kursivointi tässä).

24 — Komissio on eritellyt tarkemmin paikallisen rajaliikenteen problematiikkaa edellä mainitussa 9.9.2002 päivätyssä työasiakirjassaan, joka liittyy asetuksen N:o 1931/2006 antamiseen johtaneeseen lainsäädäntöprosessiin.

25 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan toinen perustelukappale. Ks. myös asetuksen (EY) N:o 1931/2006 muuttamisesta siten, että Kaliningradin alue ja tietyt Puolan hallintoalueet sisällytetään hyväksyttävään raja-alueeseen, 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1342/2011 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale (EUVL L 347, s. 41).

26 — Saman lähestymistavan mukaisesti Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 11 perustelukappaleessa täsmennetään, että ”jäsenvaltioiden olisi varmistettava, ettei tarkastusmenettelyistä ulkorajoilla aiheudu vakavaa estettä taloudelliselle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle kanssakäymiselle”.

27 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

43. Hyvin yleisesti tarkasteltuna ”tehokas ja käyttäjäystävällinen järjestelmä pienimuotoista rajakauppaa varten”[28] on paitsi ”olennainen osa alueellisen kehityksen politiikkaa”[29] myös välttämätön sen ulkorajojen valvonnan järjestelmän tehokkuuden kannalta, joka otettiin käyttöön samalla, kun unionin sisärajat poistettiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisen yhteydessä.[30]

44. Asetuksen N:o 1931/2006 tarkoituksen arvioinnissa, sen säännösten tulkinnassa ja sen täytäntöönpanon arvioinnissa on näin ollen otettava huomioon sillä perustettavan järjestelyn historiallinen, kulttuurinen, taloudellinen ja sosiaalinen tausta.

45. Tässä yhteydessä lienee hyödyllistä huomauttaa, että alueen, jolle pääasian tosiseikat sijoittautuvat, 1900-luvun historia oli myrskyisä ja sen maiden rajoja siirrettiin useasti.[31]

46. Tässä yhteydessä asetuksella N:o 1931/2006 otettiin käyttöön ”paikallinen rajaliikennelupa”,[32] jonka keskeiset myöntämisehdot ja -järjestelyt[33] sekä voimassaolon ehdot[34] vahvistetaan asetuksessa, jossa myös määritetään maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle ja sieltä poistumista koskevat ehdot kyseisille luvan haltijoille sekä annetaan jäsenvaltioille lupa tehdä tai pitää voimassa niiden ja naapurina sijaitsevien kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä sopimuksia, joita näin perustetun järjestelyn toteuttaminen edellyttää.

28 — Komission 11.3.2003 antama tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin”, KOM(2003) 104 lopullinen.

29 — Ks. edellä mainittu 11.3.2003 annettu tiedonanto ja komission 12.5.2004 antama tiedonanto ”Euroopan naapuruuspolitiikka – Strategia-asiakirja”, KOM(2004) 373 lopullinen.

30 — Kuten komissio on itse todennut, asetus N:o 1931/2006 sekä Schengenin rajasäännöstö ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (FRONTEX) perustamisesta 26.10.2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 (EUVL L 349, s. 1) ”muodostavat yhdessä oikeudelliset ja operatiiviset puitteet, joiden avulla rajavalvontaa voidaan edelleen kehittää tarkkojen vaatimusten mukaiseksi”. Ks. tästä komission 19.7.2006 antama tiedonanto politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa, KOM(2006) 402 lopullinen, 18 kohta. Ks. myös komission 7.5.2002 antama tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa”, KOM(2002) 233 lopullinen, jossa ehdotetaan yhteistä ulkorajoja koskevaa lainsäädäntöä.

31 — Pääasian kohteena oleva väestö kuului vuosisadan aikana viiteen eri valtioon. Unkarin kuningaskunnan alueena se oli osa Itävalta-Unkarin keisarikuntaa. Kun Tšekkoslovakia syntyi 28.10.1918, alue liitettiin siihen 4.6.1920 allekirjoitetulla Trianonin rauhansopimuksella. Myöhemmin se liitettiin uudelleen Unkariin Wienissä 2.11.1938 käydyissä ensimmäisissä rauhanneuvotteluissa, joiden tulokset julistettiin myöhemmin mitättömiksi 10.2.1947 allekirjoitetussa Pariisin rauhansopimuksessa. Alue liitettiin tällöin Neuvostoliittoon, johon se kuului siihen saakka, kunnes Ukraina julistautui itsenäiseksi 24.8.1991. Komission toisessa kertomuksessa paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä julkaistujen lukujen mukaan paikallisen rajaliikenneluvan kohdeväestön kokonaismäärä on Unkarissa 400 000–450 000 (3.2.1 kohta).

32 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 1 artiklan 1 kohta ja 7 artiklan 1 kohta. On korostettava, että asetuksen terminologiassa käytetään sanaa ”lupa”, jota pidettiin parempana kuin komission alun perin ehdottamaa sanaa viisumi. Euroopan unionin neuvosto on lisäksi ja ottaakseen huomioon asetuksen N:o 1931/2006 säännökset antanut sen kanssa samana päivänä 21.12.2006 asetuksen (EY) N:o 1932/2006 luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta (EUVL L 405, s. 23). Käsiteltävässä asiassa näin muutetun, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (EYVL L 81, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäinen luetelmakohdan mukaan viisumipakko ei koske myöskään asetuksen liitteessä I, jossa luetellaan tyhjentävästi kolmannet valtiot, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämiseksi ja joihin pääasiassa mukana oleva Ukraina kuuluu, tarkoitettujen kolmansien valtioiden kansalaisia, joilla on paikallinen rajanylityslupa.

33 — Asetuksen N:o 1931/2006 7–12 artikla.

34 — Asetuksen N:o 1931/2006 10 artikla voimassaolon osalta ja 7 artiklan 2 kohta sen voimassaoloalueen osalta, joka on käsiteltävässä asiassa 3 artiklan 2 alakohdassa määritelty raja-alue.

47. Tältä osin on aivan ensiksi korostettava, ettei asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa eikä missään muussakaan asetuksen säännöksessä säädetä, että paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn hyödyntäjien oleskeluoikeutta olisi rajoitettava siten, että keskeytymättömän oleskelun enimmäispituuden laskennan olisi perustuttava ennalta määritettyyn kuuden kuukauden ajanjaksoon. [35]

48. Seuraavaksi on huomautettava, että paikallista rajaliikennettä koskevalle järjestelylle on erityisesti tyypillistä yhtäältä henkilöllisen soveltamisalan [36] ja alueellisen soveltamisalan [37] rajoittaminen seuraamusten uhalla [38] ja toisaalta sen tavoite sallia järjestelystä hyötyvien ylittää ”toistuvasti” [39] ja ”säännöllisesti” [40] maaulkoraja, jos heillä on siihen oikeutettu syy.

49. On kuitenkin todettava, että asetuksessa N:o 1931/2006 ei juurikaan täsmennetä käsitteiden toistuvasti ja säännöllisesti merkitystä. Unionin tuomioistuimen on näin ollen lausuttava tästä, sikäli kuin se on tarpeen, kun otetaan huomioon ne oikeutetut syyt, joilla voidaan mahdollisesti perustella paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn hyödyntämistä.

50. Tästä on nimittäin todettava, että vaikka asetuksen N:o 1931/2006 9 artiklan b alakohdassa paikallisen rajanylitysluvan myöntämisehdoksi asetetaan, että luvan hakija voi asiakirjoin osoittaa, että hän on raja-alueen asukas ja että hänellä on ”oikeutettu syy toistuvasti ylittää maaulkoraja paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn perusteella”, asetuksessa ei juurikaan eritellä, millaiset oikeutetut syyt voidaan hyväksyä. [41]

51. Kuten edellä on jo korostettu, asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainitaan ainoastaan ”kauppa, yhteiskunnallinen ja kulttuurinen vuorovaikutus”, ja 3 artiklan 3 alakohdan mukaan ”paikallisella rajaliikenteellä” tarkoitetaan ”liikennettä, jossa raja-alueen asukkaat ylittävät säännöllisesti maaulkorajan oleskellakseen raja-alueella esimerkiksi sosiaalisten, kulttuurillisten – – tai perhesuhteiden vuoksi” taikka myös ”todellisten taloudellisten syiden vuoksi”, mutta siinä myös täsmennetään, ettei viimeksi mainittu seikka asetuksen N:o 1931/2006 2 artiklan b alakohdan nojalla vaikuta kolmansien maiden kansalaisiin sovellettaviin unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön säännöksiin, jotka koskevat pääsyä palkkatyöhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi sekä näiden toimien harjoittamista. [42]

35 — Komissio toteaa toisessa kertomuksessaan paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä (3.2.3 kohta, s. 5), että tämä asia herätti keskusteluja neuvottelujen aikana vuonna 2006. Tässä yhteydessä on korostettava, että komissio esitti alkuperäisessä ehdotuksessaan, että raja-alueella voitaisiin oleskella enintään seitsemän päivää yhtäjaksoisesti ja että kyseiseen jäsenvaltioon tehtyjen käyntien kokonaiskesto saa olla enintään kolme kuukautta puolta vuotta kohden. Ks. 23.2.2005 annettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä yleissopimuksen ja yleisen konsuliohjeiston muuttamisesta, KOM(2005) 56 lopullinen, 6 artikla. Asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklan teksti perustuu Euroopan parlamentin ehdottamaan tarkistukseen. Ks. M. Brejcin 13.12.2005 esittelemä mietintö A6-0406/2005 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä yleissopimuksen ja yleisen konsuliohjeiston muuttamisesta.

36 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 6 alakohta, jossa määritellään raja-alueen asukkaat, jotka voivat hyödyntää paikallista rajaliikennettä koskevaa järjestelyä, ja 4 artikla, jossa säädetään raja-alueen asukkaiden maahantulon edellytyksistä jäsenvaltioiden alueelle.

37 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 2 alakohta, jonka mukaan raja-alueella tarkoitetaan poikkeustapauksia lukuun ottamatta aluetta, joka ulottuu enintään 30 kilometrin päähän rajalta. Ks. myös asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale ja 7 artikla, joissa määritetään alue, jolla paikallinen rajaliikennelupa on voimassa.

38 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 7 artiklan 3 kohdan toinen alakohta.

39 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 9 artiklan b alakohta.

40 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 3 alakohta ja 15 artiklan 3 kohta, joissa määritellään paikallinen rajaliikenne.

41 — Edellä mainitun asetusehdotuksen N:o 1931/2006 esittelijänä Euroopan parlamentissa toiminut Brejc viittasi tässä yhteydessä ”esimerkiksi koulunkäyntiin, työhön tai perhesyihin”. Komission näkökanta vaikuttaa sitä vastoin rajoittuneemmalta, sillä se katsoo paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn olevan ainoastaan keino ”henkilötason kontaktien helpottamiseksi raja-alueella”. Ks. edellä mainittu 12.5.2004 annettu tiedonanto, jossa puhutaan ”perinteisten yhteyksien” säilyttämisestä, ja komission 5.12.2007 antama tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Vahva Euroopan naapuruuspolitiikka”, KOM(2007) 774 lopullinen, s. 6.

42 — Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa täsmennetään lisäksi, että rajan ylittäminen on sallittua ”sellaisten todellisten taloudellisten syiden vuoksi, joiden ei voida katsoa liittyvän – – ammatinharjoittamiseen”.

52. Edellä esitetyn perusteella paikallista rajaliikennettä koskevan sääntelyn tarkoituksena on näin ollen helpottaa kyseisten raja-alueiden asukkaiden unionin maaulkorajan ylityksiä eli sallia ne ilman liiallisia hallinnollisia rajoituksia,[43] toistuvasti[44] ja myös säännöllisesti[45] oikeutetuista taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista syistä tai perhesuhteiden vuoksi, mutta samalla on täsmennettävä, ettei tätä vapautta saa vääristää eikä käyttää sen tarkoituksen vastaisesti ja petollisesti tai väärin, mistä määrätään seuraamus.[46]

53. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on arvioida oikeutetun syyn olemassaolo paikallisen rajanylitysluvan myöntämistä varten[47] ja ottaa tässä yhteydessä huomioon se historiallinen, kulttuurinen, taloudellinen ja sosiaalinen yhteys, jossa kyseiset jäsenvaltiot ja kolmannet valtiot ovat neuvotelleet ja tehneet kahdenvälisen sopimuksen paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamiseksi. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on otettava nämä samat oikeutetut syyt huomioon myös käyttäessään maahantulo- ja maastapoistumistarkastuksia koskevaa valvontavaltaansa, joka niille on myönnetty asetuksen N:o 1931/2006 6 artiklassa, varmistaakseen saman asetuksen 4 artiklassa tarkoitettujen ehtojen noudattamisen ja 17 artiklan mukaisen, väärinkäytöksistä määrättäviä seuraamuksia koskevan toimivallan käyttämisen.

b) Yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön logiikka

54. Unkarin toimivaltaiset viranomaiset väittävät erityisesti, että paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely sisältyy yleissopimuksella ja Schengenin rajasäännöstöllä käyttöön otettuun laajempaan järjestelmään ja että asetuksen N:o 1931/2006 säännöksiä olisi siten tulkittava näiden säädösten ja määräysten perusteella. Näiden kahden järjestelyn päämäärät ovat kuitenkin erilaiset.

55. Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdasta käy ilmi, että nämä kaksi valtiota ovat vahvistaneet asetuksen N:o 1931/2006 5 artiklassa säädetyn vaatimuksen implisiittisesti mutta selvästi viittaamalla kolmansien valtioiden kansalaisten lyhyisiin oleskeluihin sovellettavaan järjestelyyn, sellaisena kuin se on vahvistettu yleissopimuksen 5 ja 20 artiklassa sekä Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa ja viisumisäännöstön 2 artiklassa.

56. Yleissopimuksen 20 artiklan mukaan kolmannen maan kansalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti sopimuspuolten alueella korkeintaan kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden sisällä ensimmäisestä alueelletulopäivästä lukien,[48] mikäli hän täyttää 5 artiklan 1 kappaleen a ja c–e kohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset.

43 — Kuten komissio on huomauttanut, tarkoitus on ”antaa raja-alueiden väestölle mahdollisuus säilyttää perinteiset yhteytensä ilman liiallisia hallinnollisia rajoituksia”. Ks. edellä mainittu 12.5.2004 annettu tiedonanto, s. 18. Ks. myös Euroopan parlamentin ulkoasiain valiokunnan 25.11.2005 antama lausunto asetusehdotuksesta N:o 1931/2006.

44 — Kuten M. Brejcin edellä mainitussa 13.12.2005 esitellyssä mietinnössä korostetaan, toistuvuus voi joissakin tapauksissa merkitä samaa kuin jokapäiväinen.

45 — Käsiteltävässä asiassa näyttää olevan kyse juuri tästä.

46 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan neljäs perustelukappale, 7 artiklan 3 kohdan toinen alakohta ja 17 artikla.

47 — Asetuksen N:o 1931/2006 9 artiklan b alakohdan mukaisesti.

48 — Ks. käsitteestä ensimmäinen alueelletulopäivä ja sen vaikutuksista asia C-241/05, Bot, tuomio 3.10.2006 (Kok., s. I-9627). On huomautettava, että komissio on tämän tuomion perusteella ehdottanut ”selkeän menetelmän määrittelyä enintään kolmen kuukauden pituisen oleskelun laskemiseksi kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden”. Ks. ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 562/2006 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta, KOM(2011) 118 lopullinen.

57. Samanlainen rajoitus, jonka mukaan oleskelu on sallittua ainoastaan kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjaksolla, sisältyy myös Schengenin rajasäännöstön 5 artiklaan, jossa vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten yleiset maahantuloedellytykset unionin alueelle lyhytaikaista oleskelua varten, ja viisumisäännöstön 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan, jossa määritellään viisumin käsite. [49]

58. Toisin kuin asetusta N:o 1931/2006, jonka alueellinen ja henkilöllinen soveltamisala on hyvin rajattu, yleissopimusta, kuten Schengenin rajasäännöstöä ja viisumisäännöstöäkin, sovelletaan poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkiin kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaisiin oleskeluihin kyseisten jäsenvaltioiden koko alueella.

59. Yleisesti sovellettavaan säännöstöön perustuvaa rajoitusta, jota sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja jonka mukaan lyhytaikaisen oleskelun kesto voi olla enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden ajanjaksolla, ei siten sovelleta paikallista rajaliikennettä koskevaan poikkeusjärjestelyyn.

60. Tässä yhteydessä on hylättävä Unkarin esittämä väite, jonka mukaan asetus N:o 1931/2006 ei muodosta kokonaisuudessaan poikkeusta vaan sen poikkeukset koskevat ainoastaan maahantulomuodollisuuksia, minkä vuoksi sen 5 artiklaa olisi luettava yleissopimuksen 20 artiklan tai Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan valossa.

61. Asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa nimittäin nimenomaisesti todetaan, että paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on poikkeus unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien henkilöiden rajatarkastusta koskevista säännöistä, jotka on määritelty Schengenin rajasäännöstössä. [50] Schengenin rajasäännöstön 35 artiklassa täsmennetään lisäksi vastaavasti, ettei se vaikuta paikallista rajaliikennettä koskevien unionin sääntöjen ja kahdenvälisten sopimusten soveltamiseen.

62. Tämän perusteella on katsottava, että kokonaisuus, joka muodostuu asetuksen N:o 1931/2006 säännöksistä ja jonka tarkoituksena on nimenomaan vahvistaa paikallista rajaliikennettä koskevat säännöt, muodostaa poikkeuksen Schengenin rajasäännöstössä vahvistetusta lyhytaikaista oleskelua koskevasta järjestelystä.

63. Asetuksen N:o 1931/2006 poikkeusluonne ei kuitenkaan merkitse sitä, että sen säännöksiä on välttämättä tulkittava suppeasti tai rajoittavasti. Kuten jäljempänä havaitaan, se merkitsee ennen kaikkea, että lex specialis -asetuksen säännöksiä ei voida soveltaa muihin kuin siinä säädettyihin tarkoituksiin, eikä niiden avulla pidä pyrkiä kiertämään asiaa koskevia unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden sääntöjä, joita sovelletaan erityisesti pitkäaikaiseen oleskeluun [51] tai pääsyyn palkkatyöhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai näiden toimien harjoittamiseen. [52]

49 — Tähän rajoitukseen on viitattu järjestelmällisesti neuvoston päätöksissä, jotka koskevat Euroopan yhteisön kolmansien maiden kanssa lyhytaikaisesta oleskelusta, joka ei edellytä viisumia, tekemien sopimusten allekirjoittamista ja tilapäistä soveltamista. Ks. esim. Euroopan yhteisön ja Antiguan ja Barbudan välisen lyhytaikaista oleskelua koskevan viisumivapaussopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 6.4.2009 tehty neuvoston päätös 2009/478/EY (EUVL L 169, s. 1) ja samana päivänä samasta aiheesta Barbadoksen osalta päätös 2009/479/EY (EUVL L 169, s. 9), Mauritiuksen tasavallan osalta päätös 2009/480/EY (EUVL L 169, s. 16), Bahaman liittovaltion osalta päätös 2009/481/EY (EUVL L 169, s. 23), Seychellien tasavallan osalta päätös 2009/482/EY (EUVL L 169, s. 30) sekä Saint Kitts ja Nevisin osalta päätös 2009/483/EY (EUVL L 169, s. 37).

50 — Yleissopimuksen 3 artiklassa määrättiin jo, että toimeenpanevan komitean olisi vahvistettava määräykset, jotka käsittävät ”paikallista rajaliikennettä koskevat poikkeukset ja menettelytavat”, mutta niitä ei kuitenkaan vahvistettu ennen asetuksen N:o 1931/2006 antamista.

51 — Kuten Puolan tasavalta huomauttaa, tämä koskee erityisesti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL L 16, s. 44) säännöksiä.

52 — Ks. asetuksen N:o 1931/2006 2 artikla.

64. Edeltävä päättely johtaa lopulta siihen, etteivät yleissopimuksen 20 artikla ja Schengenin rajasäännöstön 5 artikla voi muuttaa asetuksella N:o 1931/2006 perustetun paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn logiikkaa, jonka mukaisesti siitä hyötyvät raja-alueen asukkaat voivat mahdollisuuksien mukaan ylittää paikalliset rajat normaalisti eli helposti ja niin usein kuin se on tarpeen, kunhan kyse ei ole petoksista tai väärinkäytöksistä.

2. Perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen noudattaminen

65. Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettu keskeisin kysymys liittyy siihen, onko Unkarin tekemällä kahdenvälisellä sopimuksella käyttöön otettu järjestely, sellaisena kuin Unkarin toimivaltaiset viranomaiset ovat sitä tulkinneet ja/tai soveltaneet, yhteensopiva ensinnäkin edellä yksityiskohtaisesti tarkastellun paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn hengen kanssa, sellaisena kuin sitä tulkitaan unionin primaarioikeuden [53] mukaisesti, ja tarkemmin ottaen perusoikeuskirjan, mahdollisesti myös ihmisoikeussopimuksen, asiaa koskevien määräysten kanssa, [54] ja toiseksi laajemmin koko unionin oikeuden kanssa [55] SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti. [56]

66. Tässä yhteydessä on huomautettava, että asetuksen N:o 1931/2006 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan, että asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia ja otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

67. Lisäksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten kahdenvälisten sopimusten tekeminen perustuu paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamiseen, [57] minkä vuoksi nämä sopimukset, joiden on oltava asetuksen N:o 1931/2006 säännösten mukaisia, on tehtävä laajemmin primaarioikeuden ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla erityisesti perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti tai muussa tapauksessa ja mahdollisesti SEU 6 artiklan 3 kohdan nojalla ihmisoikeussopimuksen määräysten mukaisesti.

68. Aivan aluksi voitaisiin ajatella, että kysymystä olisi tarkasteltava liikkumisvapauden näkökulmasta.

69. On kuitenkin korostettava – sanotun kuitenkaan vaikuttamatta asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden, jotka kuuluvat ”vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin” tai jotka nauttivat vastaavista oikeuksista, [58] tilanteeseen –, ettei käsiteltävä asia kuulu perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan, jossa määrätään

53 — Erityisesti SEUT 67 ja SEU 8 artiklan kanssa. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että SEU 8 artiklan mukaan ”unioni luo naapurimaittensa kanssa erityissuhteet pyrkien saamaan aikaan unionin arvoihin perustuvan alueen, jolla vallitsee vauraus ja hyvä naapuruus ja jolle ovat ominaisia yhteistyöhön perustuvat läheiset ja rauhanomaiset suhteet”. Ks. tästä ”naapuruuslausekkeesta” erityisesti Hanf, D., ”The European Neighbourhood Policy in the Light of the new 'Neighbourhood Clause' (Article 8 TEU)”, teoksessa Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, s. 109–123.

54 — Asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12971, 87 kohta); asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones ym., tuomio 26.6.2007 (Kok., s. I-5305, 28 kohta); asia C-403/09 PPU, Detišek, tuomio 23.12.2009 (Kok., s. I-12193, 34 kohta); yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, N. S. ym., tuomio 21.12.2011 (77 kohta, Kok., s. I-13905) ja asia C-277/11, M. M., tuomio 22.11.2012 (93 kohta).

55 — On korostettava, että EU:n perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen liitteenä on pöytäkirja N:o 23 jäsenvaltioiden ulkosuhteista silmällä pitäen ulkorajojen ylittämistä, ja sen mukaan jäsenvaltioilla säilyy SEUT 77 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla annettujen määräysten puuttuessa toimivalta neuvotella tai tehdä sopimuksia kolmansien maiden kanssa, sikäli kuin ne ovat unionin oikeuden ja muiden asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisia. Tämä pätee etenkin tapauksiin, joissa kahdenvälisten sopimusten tekemisestä on säädetty tai määrätty SEUT 77 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella johdetun oikeuden säädöksessä, esimerkiksi asetuksessa N:o 1931/2006.

56 — Ks. tästä asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002 (Kok., s. I-413, 33 kohta) ja asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (Kok., s. I-6985) ja kahdenvälisistä ”avoin taivas” -sopimuksista esim. asia C-467/98, komissio v. Tanska, tuomio 5.11.2002 (Kok., s. I-9519, 110–112 kohta). Ks. myös asia C-523/04, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.4.2007 (Kok., s. I-3267, 74–76 kohta).

57 — Tämä on asetuksen N:o 1931/2006 IV luvun otsikkona, ja tähän lukuun sisältyy 13 artikla, jossa säädetään kahdenvälisten sopimusten tekemisestä.

58 — Viimeksi mainittuihin sovelletaan Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77).

jokaisen unionin kansalaisen oikeudesta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, eikä perusoikeuskirjan 45 artiklan 2 kohdan, jossa määrätään mahdollisuudesta myöntää vastaavat oikeudet jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille, henkilölliseen soveltamisalaan. [59]

70. Ei ole tarpeen tutkia kysymystä siitä, sovelletaanko pääasiaan jollain tapaa liikkumisen vapautta koskevaa ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjassa N:o 4 olevaa 2 artiklaa, [60] sillä on selvää, että siihen sovelletaan paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn logiikan perusteella joka tapauksessa [61] perusoikeuskirjan 7 artiklaa, jossa taataan yksityis- ja perhe-elämän sekä kodin kunnioittaminen ja jota on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla tulkittava ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan valossa. [62]

71. Kolmansien maiden kansalaisten, jotka eivät vastaa direktiivin 2004/38 mukaista unionin kansalaisen perheenjäsenten määritelmää ja joilla ei siten ole automaattista oikeutta maahantuloon ja oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa mutta joihin sovelletaan asetusta N:o 1931/2006, on mielestäni voitava tätä asetusta sovellettaessa nauttia takeista, jotka perustuvat oikeuteen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sen laajassa merkityksessä, [63] samalla tavoin kuin vastavuoroisesti jäsenvaltioissa asuvien raja-alueen asukkaiden.

D *Perusoikeuskirjan 7 artiklan ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltaminen*

72. Asetusta N:o 1931/2006 on tulkittava ja Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen kyseisen määräyksen soveltamista on arvioitava siis viime kädessä perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen asiaa koskevien määräysten ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden sekä erityisesti suhteellisuusperiaatteen valossa.

73. Jos nimittäin Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen 1 artiklan 5 kohdan sisältämää sääntöä sovellettaisiin täysin automaattisesti sen Unkarin toimivaltaisten viranomaisten omaksuman tulkinnan mukaisesti, jonka seurauksena paikallisen rajanylitysluvan, jonka perusteena ovat henkilökohtaiset suhteet ja perhe-suhteet tai laajemmin sosiaaliset suhteet [64] asetuksen N:o 1931/2006 soveltamisalaan

59 — Paikallista rajaliikennettä koskevaa järjestelyä ei määritelmänsä mukaisesti sovelleta jäsenvaltion alueella laillisesti asuviin kolmansien maiden kansalaisiin vaan ainoastaan asetuksen N:o 1931/2006 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettuihin raja-alueen asukkaisiin.

60 — Pöytäkirjassa tunnustetaan joitakin oikeuksia ja vapauksia, joita ei sisälly ihmisoikeussopimukseen ja sen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan.

61 — Tilanne voi todennäköisesti koskea suoraan tai välillisesti perusoikeuskirjan ja/tai ihmisoikeussopimuksen useita määräyksiä. Asetuksen N:o 1931/2006 lähinnä sosiaalisen ja kulttuurillisen tehtävän osalta voidaan esimerkinomaisesti viitata perusoikeuskirjan 9 artiklaan (ihmisoikeussopimuksen 12 artikla), jossa taataan oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe, 14 artiklaan (ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla), joka koskee oikeutta koulutukseen, ja omistusoikeutta koskevaan 17 artiklaan (ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artikla) tai terveyden suojelua koskevaan perusoikeuskirjan 35 artiklaan, sikäli kuin näiden oikeuksien käyttäminen ja hyödyntäminen voi riippua oikeudesta liikkua vapaasti rajojen yli tai tämän liikkuvuuden vapauden kaikenlainen rajoittaminen voi siten vaikuttaa näiden oikeuksien käyttämiseen.

62 — Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

63 — Tämä käy lisäksi nimenomaisesti ilmi edellä mainitun direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta, jonka mukaan ”perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi laajemmassa merkityksessä” jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti päättää, voidaanko tällaisille henkilöille myöntää maahantulo- ja oleskeluoikeus ”ottaen huomioon heidän suhteensa unionin kansalaiseen tai muut olosuhteet, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta”.

64 — Vastaavasti asia Niemietz v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1992, valitus nro 13710/88, Recueil des arrêts et décisions 1992, A-sarja, nro 251-B, 29 kohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että vaikka ”on paitsi mahdotonta myös tarpeetonta yrittää määritellä tyhjentävästi yksityiselämän käsite”, on kuitenkin ”liian rajoittavaa rajata se koskemaan ’lähipiiriä’, jossa jokainen voi elää omaa elämäänsä oman mielensä mukaan ja irtaantua kokonaan ulkomaailmasta ollakseen osa tätä piiriä”. Ihmisoikeustuomioistuin totesi lisäksi, että ”yksityiselämän kunnioituksen on jossain määrin käsitettävä myös yksilön oikeus solmia ja kehittää suhteita vertaistensa kanssa”. Ks. myös asia C. v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.8.1996, valitus nro 21794/93, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, 25 kohta. Yksityiselämän käsitteen joustavuudesta ks. mm. asia Burghartz v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.2.1994, valitus nro 16213/90, A-sarja, nro 280B, 24 kohta (sukunimen säilyttäminen avioliiton jälkeen); asia Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.4.2002, valitus nro 2346/02, Recueil des arrêts et décisions 2002-III, 61 kohta (oikeus kuolinapuun); asia Bigaeva v. Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.5.2009, valitus nro 26713/05, 22–25 kohta (asianajoyhteisöön kirjaamisen epääminen); asia M. v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.4.2011, valitus nro 41199/06, 36 ja 37 kohta (passin uusimatta jättäminen); asia Fernández Martínez v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.5.2002, valitus nro 56030/07, 56–60 kohta (uskonnonopettajan työsopimuksen uusimatta jättäminen) ja asia Godelli v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.9.2012, valitus nro 33783/09, 46 kohta (biologisten vanhempien henkilöllisyyden selvittäminen).

kuuluvalla jäsenvaltion raja-alueella asuviin unionin kansalaisiin, haltijalta evätään oikeus maahantuloon kyseisen jäsenvaltion alueelle pelkästään sillä perusteella, että kyseinen henkilö on oleskellut tällä alueella kolme kuukautta kuuden kuukauden ajanjaksolla, tämän henkilön oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen loukattaisiin suhteettomalla tavalla.

74. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalla suojellaan perhe-elämän strictu sensu lisäksi erilaisissa olosuhteissa [65] oikeutta solmia ja ylläpitää suhteita vertaisiin ja ulkomaailmaan, mikä saattaa käsittää yksilön sosiaalisen identiteetin näkökohtia. [66]

75. Lisäksi riippumatta siitä, onko ”perhe-elämää” olemassa, samalla tavoin kuin jäsenvaltioon sijoittautuneen maahanmuuttajan karkottaminen loukkaa hänen yksityiselämäänsä, myös jäsenvaltion alueelle pääsyn kieltämisen paikallisen rajanylitysluvan haltijalta voidaan katsoa loukkaavan tämän yksityiselämää, ja kiellon on näin ollen oltava lainsäädännön mukainen ja oltava välttämätön demokraattisen yhteiskunnan kannalta eli sen on perustuttava sosiaalisesti pakottavaan tarpeeseen ja erityisesti oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään. [67]

76. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on kansallisten tuomioistuimen valvonnan alaisuudessa varmistaa oikeudenmukainen tasapaino olemassa olevien intressien välillä, joita ovat käsiteltävässä asiassa pääasian vastapuolen intressi hyötyä täysimääräisesti paikallisesta rajanylitysluvastaan ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tarve ehkäistä väärinkäyttöä ja määrätä siitä seuraamuksia asetuksen N:o 1931/2006 17 artiklan mukaisesti. Tästä näkökulmasta viranomaisten tehtävänä on tutkia tapauskohtaisesti, käyttääkö paikallisen rajanylitysluvan haltija lupaansa väärin tai petollisesti, ja ottaa tässä yhteydessä asianmukaisesti huomioon haltijan luvan saamiseksi esittämät oikeutetut syyt.

77. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käytäntö kieltää järjestelmällisesti asetuksen N:o 1931/2006 mukaisesti pätevästi myönnetyn kyseisten valtioiden paikallisen rajanylitysluvan haltijoilta oikeus tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle pelkästään sillä perusteella, että luvan haltijat ovat oleskelleet kyseisessä jäsenvaltiossa kuuden kuukauden ajanjaksolla useasti siten, että oleskelujen yhteenlaskettu kesto ylittää kolme kuukautta, ilman että ne ottavat huomioon näiden oleskelujen oikeutettuja syitä tai niiden olosuhteita ja ilman että ne näyttävät toteen lupien väärinkäytön tai petollisen käytön, ei missään tapauksessa täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia, vaikka tällaisesta käytännöstä olisi määrätty kyseisen asetuksen täytäntöön panevassa kahdenvälisessä sopimuksessa.

78. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1931/2006 on tulkittava olevan esteenä sille, että sen 13 artiklaa soveltaen tehty Unkarin tekemän kahdenvälisen sopimuksen kaltainen sopimus tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten siitä tekemä tulkinta estää henkilöä, joka voi hyödyntää kyseistä järjestelyä, ylittämästä jäsenvaltion rajan pääasian kaltaisissa olosuhteissa, ellei petosta tai väärinkäsitystä voida näyttää toteen.

65 — Kyseiset asiat koskivat ulkomaalaisten karkottamista. Ks. asia Üner v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2006, valitus nro 46410/99, Recueil des arrêts et décisions 2006-XII, 59 kohta ja asia Maslov v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.2008, valitus nro 1638/03, Recueil des arrêts et décisions 2008, 63 kohta.

66 — Asia Mikulić v. Kroatia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.2.2002, valitus nro 53176/99, Recueil des arrêts et décisions 2002-I, 53 kohta.

67 — Ks. erityisesti karkottamisesta asia Mehemi v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.9.1997, valitus nro 25017/94, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, 34 kohta ja asia Dalia v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.2.1998, valitus nro 26102/95, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, 52 kohta; maahantulokiellosta asia Mubilanzila Mayeka ja Kniki Mitunga v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.10.2006, valitus nro 13178/03, Recueil des arrêts et décisions 2006-XI, 80 kohta. Ks. myös asia Kurić ym. v. Slovenia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.7.2010, valitus nro 26828/06, 351 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

V Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságan (Unkari) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen säännösten muuttamisesta 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1931/2006 5 artiklaa, jonka mukaan paikallista rajaliikennettä koskevassa järjestelyssä tapahtuvan keskeytymättömän oleskelun enimmäispituus ei saa ylittää kolmea kuukautta, on tulkittava siten, että se estää kyseisen asetuksen 13 artiklan perusteella tehdyn kahdenvälisen sopimuksen tai siitä esitetyn tulkinnan, jonka mukaan henkilö, joka voi hyödyntää kyseistä järjestelyä, ei voi ylittää jäsenvaltion rajaa

— kun hänellä on kyseisen asetuksen mukaisesti myönnetty voimassa oleva paikallinen rajanylityslupa

— pelkästään sen vuoksi, että hän on tietyllä ajanjaksolla oleskellut useasti kyseisen jäsenvaltion raja-alueella siten, että oleskelut ylittävät yhteen laskettuina sopimuksessa määrätyn keskeytymättömän oleskelun enimmäispituuden, viimeisen oleskelun kestosta riippumatta

— ellei näytetä toteen, että kyseiset oleskelut perustuvat petolliseen toimintaan tai väärinkäyttöön.

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on kansallisten tuomioistuinten valvonnan alaisuudessa todeta, onko paikallista rajaliikennelupaa käytetty väärin tai petollisesti.