Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 6. detsembril 2012 [1]

Kohtuasi C-254/11

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungari))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Maismaal liidu välispiiril toimuv kohalik piiriliiklus — Määrus (EÜ) nr 1931/2006 — Artikkel 5 — Piiriala elanikud — Katkestamata viibimise maksimaalse lubatud kestuse arvutamine — Kahepoolne leping — Maksimaalselt kolme kuu pikkune katkestamata viibimine kuuekuulise ajavahemiku jooksul — Eraelu austamine — Harta artikkel 7 — EIÕK artikkel 8 — Piiri ületamise vabadus — Seaduslikud põhjused — Kuritarvituste ennetamine ja nende eest karistamine — Õige tasakaal

1. Euroopa Kohtul palutakse esimest korda tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1931/2006, millega kehtestatakse maismaal liikmesriikide välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni sätteid [2].

2. Kohaliku piiriliikluse kord on erand liikmesriikide välispiire maismaal ületavate isikute piirikontrolli üldeeskirjadest ning sellega püütakse lahendada üldiselt nende piirialade elanike olukorda, kes sageli tajuvad riigipiire kui kunstlikku asjaolu, mis kahjustab või vähemalt takistab nende sotsiaalset elu selle erinevates tahkudes. See tõdemus kehtib eelkõige inimeste puhul, keda on mõjutanud piiride suhteliselt sage muutumine möödunud sajandil.

3. Pidades silmas selle ainulaadse regulatsiooni *ratio legis*'t, mille eripäraks on volitada liikmesriike sõlmima määruses kehtestatud korra rakendamiseks kahepoolseid lepinguid asjassepuutuvate kolmandate riikidega, teen Euroopa Kohtule ettepaneku sedastada, et võttes arvesse määrusega nr 1931/2006 kehtestatud korra loogikat ja eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste hartast [3] ning 4. novembril 1950 Roomas allakirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist [4] tulenevaid nõudeid, ei saa niisugune kohaliku piiriliikluse raames kehtestatud piiriületamiskord nagu põhikohtuasjas kõne all olev põhineda nimetatud määruse artikli 5 sätetel, isegi kui tõlgendada seda artiklit koostoimes 19. juunil 1990 Schengenis allakirjutatud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni [5] artikliga 20.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT L 405, lk 1; parandus ELT 2007, L 29, lk 3. Määruse kohta vt Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 3. tr, Oxford EU Law Library, 2011, lk 210 jj; Beaudu, G., „La politique européenne des visas de court séjour", Cultures & Conflits (kättesaadav alates 29.9.2003, kasutatud 4.11.2012 http://conflits.revues.org/909).

3 — Edaspidi „harta".

4 — Edaspidi „EIÕK".

5 — EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9.

I. Õiguslik raamistik

4. Käesoleva kohtuasja õiguslik raamistik on ainulaadne. Põhiosa sellest moodustab esiteks rahvusvahelise õiguse akt – kohaliku piiriliikluse leping, mille Ungari valitsus ja Ukraina Ministrite Kabinet allkirjastasid 18. septembril 2007 Užgorodis (Ukraina),[6] ja teiseks liidu teisese õiguse akt – määrus nr 1931/2006, millega antud „volituse" alusel sõlmiti esimesena nimetatud akt. Allpool on esitatud vaid peamised kahepoolse lepingu ja määruse asjassepuutuvad sätted, kuigi need kuuluvad üldisemasse õiguslikku raamistikku, mille moodustavad eeskätt Schengeni *acquis* [7], Schengeni piirieeskirjad[8] ja viisaeeskiri[9].

A. *Rahvusvaheline õigus: Ungari sõlmitud kahepoolne leping*

5. Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõiked 1 ja 5 sätestavad:

„(1) Isikud, kes on vähemalt kolm aastat elanud alaliselt käesoleva lepingu I lisas loetletud piirialadel, võivad artiklis 2 ette nähtud kohaliku piiriliikluse loa olemasolul, ilma et neil oleks selleks vaja muud luba, siseneda teise lepingupoole riigi piirialale ja seal viibida.

[…]

(5) Artiklis 2 osutatud luba annab selle omanikule õiguse mitmekordseks riiki sisenemiseks ja kuuekuulise ajavahemiku jooksul maksimaalselt kolme kuu pikkuseks katkestamata viibimiseks teise lepingupoole riigi piirialal, eelkõige sotsiaalsetel, kultuurilistel või perekondlikel põhjustel või põhjendatud majanduslikel põhjustel, mida riigisiseste õigusnormide kohaselt ei loeta kutsetegevuseks. Piiriala elanikel, kes on riiki sisenenud sellise loa alusel, ei ole lubatud viibida väljaspool teise lepingupoole riigi piiriala.

[…]"

B. *Liidu õigus: määrus nr 1931/2006*

6. Määruse nr 1931/2006 põhjendused 2–4, 9 ja 13 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Laienenud ühendus on huvitatud sellest, et naaberriikide vahelised piirid ei tõkestaks kaubandust, sotsiaalset ja kultuurilist läbikäimist ega piirkondlikku koostööd. Selleks tuleks luua tõhus kohalik piiriliiklussüsteem.

(3) Kohaliku piiriliikluse kord kujutab endast erandit Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivatest üldeeskirjadest, mis on sätestatud [Schengeni piirieeskirjades].

6 — Edaspidi „Ungari sõlmitud kahepoolne leping". Leping kuulutati välja 2007. aasta seadusega nr CLIII, millega kuulutatakse välja leping Ungari valitsuse ja Ukraina Ministrite Kabineti vahel kohaliku piiriliikluse reguleerimise kohta (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vaheline leping kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel, mis kirjutati alla 14. juunil 1985 Schengenis, ja Schengeni lepingu rakendamise konventsioon on alates Amsterdami lepingu jõustumisest (vt Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll Schengeni *acquis*' Euroopa Liitu integreerimise kohta) Schengeni *acquis*' osa, mida kohaldatakse Ungari suhtes vastavalt protokolli (nr 19) Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*' kohta artiklile 2. Schengeni *acquis*'d kohaldatakse Ungari suhtes alates 21. detsembrist 2007. Vt nõukogu 6. detsembri 2007. aasta otsuse 2007/801/EÜ Schengeni *acquis*' sätete täieliku kohaldamise kohta Tšehhi Vabariigis, Eesti Vabariigis, Läti Vabariigis, Leedu Vabariigis, Ungari Vabariigis, Malta Vabariigis, Poola Vabariigis, Sloveenia Vabariigis ja Slovaki Vabariigis (ELT L 323, lk 34) artikkel 1.

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT L 105, lk 1).

9 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, lk 1).

(4) Ühendus peaks sätestama kriteeriumid ja tingimused, millest peetakse kinni, kui hõlbustatakse piirialade elanikel kohaliku piiriliikluse korra alusel välispiiri ületamist maismaal. Kõnealused eeskirjad peaksid tagama, et oleksid tasakaalus ühelt poolt seaduslikku põhjust ületada tihti liikmesriigi välispiiri maismaal omavate *bona fide* piirialade elanike abistamine ning teiselt poolt vajadus hoida ära ebaseaduslikku sisserännet ning kuritegevusest tulenevat potentsiaalset ohtu julgeolekule.

[…]

(9) Kohaliku piiriliikluse korra rakendamiseks peaksid liikmesriigid säilitama või vajaduse korral sõlmima kahepoolseid lepinguid kolmandate naaberriikidega, tingimusel et lepingud on kooskõlas käesolevas määruses sätestatud eeskirjadega.

[…]

(13) Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ja -vabadusi ning järgitakse eelkõige [hartas] tunnustatud põhimõtteid.”

7. Määruse nr 1931/2006 artikli 2 punktid a ja b sätestavad:

„Käesolev määrus ei mõjuta ühenduse ja siseriiklike õigusaktide sätteid, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes seoses:

a) pikaajalise riigis viibimisega;

b) juurdepääsuga majandustegevusele ja sellega tegelemisega”.

8. Määruse nr 1931/2006 artikkel 5 „Piirialas viibimise kestus” sätestab:

„Iga kohaliku piiriliikluse korra alusel toimuva katkestamata viibimise maksimaalne lubatud kestus ei tohi ületada kolme kuud ja määratakse artiklis 13 loetletud kahepoolsete lepingutega.”

9. Määruse nr 1931/2006 artiklis 5 mainitud kahepoolsete lepingute sõlmimist liikmesriikide ja kolmandate naaberriikide vahel reguleerib määruse artikkel 13, mis sätestab:

„1. Kohaliku piiriliikluse korra rakendamiseks on liikmesriikidel lubatud sõlmida kahepoolseid lepinguid kolmandate naaberriikidega, tingimusel et need on kooskõlas käesolevas määruses sätestatud eeskirjadega.

Liikmesriigid võivad jätkata kolmandate naaberriikidega juba sõlmitud piiriliiklust käsitlevaid kahepoolseid lepinguid. Selleks et sellised lepingud oleksid kooskõlas käesoleva määrusega, muudavad liikmesriigid neid nii, et kõik mittevastavused oleksid kõrvaldatud.

2. Enne kolmandate naaberriikidega kohalikku piiriliiklust käsitlevate kahepoolsete lepingute sõlmimist või olemasolevate lepingute muutmist konsulteerivad liikmesriigid komisjoniga, et kontrollida lepingute vastavust käesolevale määrusele.

Kui komisjon leiab, et leping on käesoleva määrusega kokkusobimatu, teavitab ta sellest asjaomast liikmesriiki. Liikmesriik astub vajalikud sammud, et muuta lepingut nii, et mõistliku aja jooksul oleksid kõrvaldatud kõik avastatud mittevastavused.

3. Kui ühendus või asjaomased liikmesriigid ei ole sõlminud üldist tagasivõtulepingut kolmanda riigiga, siis lisatakse selle riigiga sõlmitavatesse kohalikku piiriliiklust puudutavatesse kahepoolsetesse lepingutesse sätted käesoleva määrusega kehtestatud kohaliku piiriliikluse korda rikkunud isikutele loa uuesti väljastamise lihtsustamise kohta."

10. Määruse nr 1931/2006 artikkel 14 sätestab:

„Artiklis 13 nimetatud kahepoolsetes lepingutes tagavad liikmesriigid, et kolmas riik kohtleks ühenduse vaba liikumise õigust kasutavaid isikuid ja asjaomase liikmesriigi piirialal seaduslikult elavaid kolmanda riigi kodanikke vähemalt samaväärselt asjaomase kolmanda riigi piiriala elanikega."

11. Määruse nr 1931/2006 artikliga 20 on muudetud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 136 lõiget 3. Muudetud artikkel 136 sätestab:

„1. Konventsiooniosaline, kes kaalub läbirääkimiste pidamist kolmanda riigiga piirikontrolli üle, teatab sellest õigel ajal teistele konventsiooniosalistele.

2. Vastavalt Euroopa ühenduste liikmesriikide õigusele sõlmida selliseid lepinguid üheskoos, ei sõlmi ükski konventsiooniosaline ühe või mitme kolmanda riigiga lepinguid piirikontrolli lihtsustamiseks või kaotamiseks ilma teistelt konventsiooniosalistelt eelnevat nõusolekut saamata.

3. Lõiget 2 ei kohaldata kohalikku piiriliiklust käsitlevate kahepoolsete lepingute suhtes, millele viidatakse [määruse nr 1931/2006 artiklis 13]."

C. *Ungari õigus*

12. 2007. aasta seaduse nr II kolmandate riikide kodanike sissesõidu ja riigis viibimise kohta (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról[10]) § 40 lõige 1 sätestab:

„Piirivalveasutus ei anna Schengeni piirieeskirjade kohaselt kuni kolm kuud riigis viibimise eesmärgil riiki siseneda soovivale kolmanda riigi kodanikule luba riigipiiri ületamiseks ja saadab ta tema huvisid arvesse võttes piirilt tagasi […]"

II. Põhikohtuasja aluseks olevad asjaolud

13. Oskar Shomodi[11] on Ukraina kodanik, kellel on määruse nr 1931/2006 kohaselt väljastatud kehtiv kohaliku piiriliikluse luba ning kes ilmus 2. veebruaril 2010 Záhony'i (Ungari) maanteepiiripunkti, et siseneda Ungari territooriumi piirialale, mis on määratletud vastavalt sellele määrusele.

14. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Szabolcs-Szatmár-Beregi komitaadi politseiameti Záhony'i piiripolitsei asutus)[12] ei andnud talle aga 2007. aasta seaduse nr II § 40 lõike 1 alusel luba Ungari territooriumile sisenemiseks kohaliku piiriliikluse raames. Nimetatud asutus oli piirikontrolli infosüsteemi andmete põhjal kindlaks teinud, et mitmekordset riiki sisenemist ja riigist väljumist arvestades oli põhikohtuasja vastustaja viibinud ajavahemikul 3. septembrist 2009 kuni 2. veebruarini 2010 Ungari territooriumil kokku 105 päeva, mis on rohkem kui lubatud 93 päeva.

10 — Edaspidi „2007. aasta seadus nr II".

11 — Edaspidi „põhikohtuasja vastustaja".

12 — Edaspidi „põhikohtuasja kassaator".

15. Ukraina peakonsul Nyíregyházas (Ungari) ja põhikohtuasja vastustaja esitasid selle otsuse peale kaebuse Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bírósägile (Szabolcs-Szatmár-Beregi komitaadi kohus) ning väitsid, et see otsus rikub Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõiget 5.

16. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság rahuldas kaebuse ning leidis, et Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõiget 5 tuleb liidu õigust arvesse võttes tõlgendada nii, et kohaliku piiriliikluse loa omanikul on esiteks õigus siseneda Ungari territooriumile piiramatu arv kordi ja teiseks õigus maksimaalselt kolmekuuliseks katkestamata viibimiseks kuuekuulise ajavahemiku jooksul. Niisiis leidis kohus, et kohaliku piiriliikluse loa olemasolul ei ole riiki sisenemiste arv piiratud ning kolmekuuline ajaline piirang on kehtestatud ainult katkestamata viibimisele. Veel leidis ta, et ei Schengeni piirieeskirjad ega 2007. aasta seaduse nr II sätted ei ole kohaliku piiriliikluse puhul kohaldatavad.

17. Põhikohtuasja kassaator esitas Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bírósági otsuse peale Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságale (Ungari Vabariigi Ülemkohus) kassatsioonkaebuse, milles ta väitis, et Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bírósági tõlgendus Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikele 5 on vastuolus Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 20 lõikega 1, Schengeni piirieeskirjade põhjendusega 3 ning määruse nr 1931/2006 artikli 2 punktiga a ja artikliga 5. Ta väitis, et selles Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu sättes mainitud katkestamata viibimist tuleb tõlgendada nii, et kohaliku piiriliikluse luba hõlmab esimesest riiki sisenemisest arvestatud kuue kuu jooksul maksimaalselt kolme 31-päevase kuu pikkust perioodi ehk maksimaalselt 93 päeva.

III. Eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

18. Neil asjaoludel otsustas Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas […] määruse nr 1931/2006 […] artikli 5 sätet, mis lubab maksimaalselt kolme kuu pikkust katkestamata viibimist, tuleb eelkõige määruse artikli 2 punkti a ja artikli 3 punkti 3 arvestades tõlgendada nii, et määrus võimaldab liikmesriikide ja kolmandate riikide vaheliste, määruse artikli 13 kohaste kahepoolsete lepingute alusel mitmekordset riigist väljumist ja riiki sisenemist ning maksimaalselt kolme kuu pikkust katkestamata viibimist selliselt, et enne viibimiseks ette nähtud kolme kuu möödumist võib piiriala elanik, kellel on kohaliku piiriliikluse luba, katkestamata viibimise katkestada ning pärast uut piiriületust on tal jälle õigus kolmekuuliseks katkestamata viibimiseks?

2. Kui esimesele küsimusele antud vastus on jaatav, kas siis määruse nr 1931/2006 artikli 5 kohase katkestamata viibimise katkestamiseks võib lugeda samal päeval või järjestikustel päevadel riigist väljumist ja riiki sisenemist?

3. Kui esimesele küsimusele antud vastus on jaatav, kuid teisele küsimusele eitav, siis millist ajavahemikku või muud hindamiskriteeriumi tuleb arvesse võtta katkestamata viibimise katkestamise kindlakstegemiseks määruse nr 1931/2006 artikli 5 kohaselt?

4. Kui esimesele küsimusele antud vastus on eitav, kas siis määruse nr 1931/2006 artikli 5 kohast maksimaalselt kolme kuu pikkust katkestamata viibimist lubavat sätet võib tõlgendada nii, et seoses mitmekordse riigist väljumise ja riiki sisenemisega riigis viibitud ajavahemikud tuleb liita ning [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] artikli 20 lõiget 1 või muid Schengeni õigust puudutavaid sätteid arvesse võttes tuleb juhul, kui liidetud päevade arv ületab 93 päeva (kolm kuud), asuda seisukohale, et kuue kuu jooksul pärast esimest riiki sisenemist ei anna kohaliku piiriliikluse luba enam õigust riigis viibimiseks?

5. Kui neljandale küsimusele antud vastus on jaatav, kas siis tuleb liitmise käigus arvesse võtta ka samal päeval mitmekordset riigist väljumist ja riiki sisenemist või ainult ühte riigist väljumist ja riiki sisenemist päevas ning milline on kasutatav arvutusmeetod?"

19. Põhikohtuasja vastustaja, Ungari, Poola Vabariik, Rumeenia ja Slovaki Vabariik ning komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

20. Põhikohtuasja kassaator, Ungari, Rumeenia ja komisjon esitasid 14. juuni 2012. aasta kohtuistungil ka suulised seisukohad.

IV. Õiguslik analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused eelotsuse küsimuste käsitlemise järjekorra kohta*

21. Kõigepealt olgu täpsustatud, et arvestades põhikohtuasjas kõne all olevaid asjaolusid ja põhikohtuasja õiguslikku raamistikku, eelkõige Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu asjakohaseid sätteid, tuleb tähelepanu pöörata eeskätt probleemile, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõstatanud neljandas küsimuses.

22. Nimelt nähtub toimikust, et põhikohtuasja vastustajat ei lubatud Ungari territooriumile seetõttu, et ta oli kuuekuulise ajavahemiku jooksul viibinud riigis kokku kauem kui kolm kuud. Täpsemalt, vaidlusalust otsust põhjendati vaid asjassepuutuva isiku Ungaris viibimise kogukestusega ja selle aluseks olid ainult 2007. aasta seaduse nr II artikli 40 lõike 1 sätted, milles on viidatud üksnes Schengeni piirieeskirjadele.

23. Otseses seoses põhikohtuasja asjaoludega puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu neljas küsimus seda, kas Ungari sõlmitud kahepoolses lepingus ettenähtud kord on kooskõlas määruse nr 1931/2006 artikliga 5. Nimetatud lepingu artikli 1 lõige 5 lubab vastavalt määruse nr 1931/2006 artiklile 5 „mitmekordset riiki sisenemist ja maksimaalselt kolme kuu pikkust katkestamata viibimist", kuid üksnes lepinguga hõlmatud „piirialal kuuekuulise ajavahemiku jooksul", viidates kaudselt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklile 20 või Schengeni piirieeskirjade artiklile 5. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu toodud hüpoteesi kohaselt lubab see säte lisaks liita kokku isiku Ungaris viibimiste kestuse, et arvutada välja maksimaalselt kolme kuu pikkune riigis viibimine kuuekuulise ajavahemiku jooksul.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolm esimest küsimust on seevastu hüpoteetilised. Nimelt käsitlevad need küsimused hüpoteetilist olukorda, kus isik kasutab kohaliku piiriliikluse luba selleks, et teataval määral seaduslikult optimeerida liikmesriigi territooriumil viibimise aega, viibides seal katkestamatult määruse nr 1931/2006 artikliga 5 lubatud maksimaalse kolmekuulise aja jooksul ning ületades seejärel uuesti piiri ja naastes võib-olla sama päeva jooksul, et tal tekiks uuesti õigus kolmekuulisele viibimisele, moonutades niiviisi kohaliku piiriliikluse korra eesmärki.

25. Viies küsimus, mis neljandat küsimust avades seda teataval määral täiendab, puudutab seda, millise meetodi abil arvutada riigis viibimise kestust 24 tunni jooksul toimunud ühe- või mitmekordse piiriületuse korral.

26. Eitav vastus neljandale küsimusele tähendaks, et viiendale küsimusele ei ole vaja vastata. Kuna kolm esimest küsimust puudutavad hüpoteetilist õiguse kuritarvitamise olukorda, viidates piiriületustele, mis võivad toimuda elukoha varjamise eesmärgil ja moonutavad kohaliku piiriliikluse korra eesmärki, käsitletakse neid neljandale küsimusele vastates sellest vaatenurgast.

B. *Määruse nr 1931/2006 rakendamine*

1. Määruse nr 1931/2006 artiklis 13 osutatud kahepoolsed lepingud

27. Määruse nr 1931/2006 eripäraks on selle rakendamise teatavate aspektide delegeerimine asjassepuutuvatele liikmesriikidele, lubades neil vastavalt artiklile 13 sõlmida [13] määruses sätestatud eeskirjadega kooskõlas olevaid kahepoolseid lepinguid, mis asendavad varasemaid lepinguid. [14]

28. Määruse nr 1931/2006 artikkel 5 sätestab, et kahepoolsed lepingud peavad määrama kindlaks kõnesoleva korra alusel toimuva katkestamata viibimise maksimaalse lubatud kestuse, ning täpsustab, et see kestus ei tohi ületada kolme kuud.

29. Liikmesriikidel on neile pandud kohustuse raames, st tingimusel, et on määratud kindlaks katkestamata viibimise maksimaalne lubatud kestus, mis ei tohi ületada kolme kuud, ning üldisemalt liidu õiguse järgimise tingimusel [15] niisiis tegelikult ruumi läbirääkimisteks asjassepuutuvate kolmandate riikidega, et täpsustada kohaliku piiriliikluse korrast tulenevate õiguste kasutamise tingimused, eeskätt ajalised piirid.

30. Sellest kaalutlusõigusest annab tunnistust ka eri liikmesriikide ja asjassepuutuvate kolmandate riikide praktika, niivõrd kui seda saab hinnata. [16] Osa neist lepingutest näeb ette suhteliselt lühikese riigis viibimise maksimaalse kestuse, [17] sätestamata muid tingimusi. Teistes lepingutes on nagu Ungari sõlmitud kahepoolses lepinguski ette nähtud katkestamata viibimise maksimaalne lubatud kestus, aga kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul, nagu Poola Vabariigi sõlmitud lepingutes Ukrainaga [18] ja Valgevene Vabariigiga [19] või Slovaki Vabariigi sõlmitud lepingus Ukrainaga [20]. Seevastu leping, mille Rumeenia on sõlminud Moldova Vabariigiga, näeb kohalikku piiriliiklust määratlevas sättes ette vaid maksimaalselt kolmekuulise katkestamata viibimise. [21]

13 — Või jätkata enne määruse nr 1931/2006 jõustumist sõlmitud lepinguid, mis võivad jääda kehtima, kui need on liidu õigusega kooskõlas; vt selle kohta ka komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1931/2006 (millega kehtestatakse maismaal liikmesriikide välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni sätteid) kehtestatud kohaliku piiriliikluse korra rakendamise ja toimimise kohta (KOM(2009) 383 lõplik, edaspidi „komisjoni esimene aruanne kohaliku piiriliikluse korra kohta"). Eelkõige on sellega tegemist aruandes mainitud Sloveenia Vabariigi ja Horvaatia Vabariigi vahel sõlmitud lepingu puhul, mis kehtib 2001. aastast.

14 — Selle varasematest kahepoolsetest kohaliku piiriliikluse lepingutest koosneva *acquis*' kohta vt komisjoni 9. septembri 2002. aasta töödokument „Kohalikku piiriliiklust käsitleva *acquis*' väljatöötamine" (SEK(2002) 947).

15 — Sellest tuleb juttu edaspidi.

16 — Hoolimata määruse nr 1931/2006 artiklist 19 – mille kohaselt teeb komisjon liikmesriikidele ja üldsusele kättesaadavaks teabe liikmesriikide sõlmitud kahepoolsete lepingute kohta, millest liikmesriigid on teatanud –, osutus võimatuks teha usaldusväärselt kindlaks kõiki sõlmitud lepinguid ja järelikult ka koguda kogu sellekohast teavet. Vt siiski teavet, mis on esitatud komisjoni esimeses aruandes kohaliku piiriliikluse korra kohta ning komisjoni teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Teine aruanne määrusega (EÜ) nr 1931/2006 kehtestatud välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse korra rakendamise ja toimimise kohta" (KOM(2011) 47 lõplik, edaspidi „komisjoni teine aruanne kohaliku piiriliikluse korra kohta"), need aruanded avaldati määruse nr 1931/2006 artikli 18 kohaselt ja neist nähtuvalt oli sõlmitud või sõlmimisel 14 lepingut. Vt ka Eckstein, A., „Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area", *Europolitics*, 29.7.2011.

17 — Vt Sloveenia Vabariigi ja Horvaatia Vabariigi vahelise kohalikku piiriliiklust ja koostööd käsitlev leping, artikli 3 lõiked 2 ja 3, milles on katkestamata viibimine piiratud seitsme päevaga, välja arvatud vääramatu jõu korral. Vt ka 13. juunil 1973 Viinis alla kirjutatud Austria Vabariigi ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline leping isikute üle piiri liikumise kohta kohaliku piiriliikluse raames, artikli 2 lõige 2.

18 — Vt 28. märtsil 2008 Kiievis Poola Vabariigi valitsuse ja Ukraina ministrite nõukogu vahel alla kirjutatud kohaliku piiriliikluse korda käsitlev leping, artikkel 4, mis näeb katkestamata viibimise maksimaalseks kestuseks ette 60 päeva, kuid piirab seda kokku 90 päevaga kuuekuulise ajavahemiku jooksul esmakordsest piiriületamisest arvates. Vt ka 23. augustil 2010 Riias allakirjutatud Läti Vabariigi ja Valgevene Vabariigi vaheline leping, artikli 4 lõige 5.

19 — Vt 12. veebruaril 2010 Varssavis Poola Vabariigi valitsuse ja Valgevene Vabariigi valitsuse vahel alla kirjutatud kohaliku piiriliikluse korda käsitleva lepingu artikkel 4, mis näeb katkestamata viibimise maksimaalseks kestuseks ette 30 päeva kuuekuulise ajavahemiku jooksul esmakordsest piiriületamisest arvates.

20 — Slovaki Vabariigi esitatud seisukohtadest nähtub, et see leping piiras oma esialgses redaktsioonis katkestamata viibimise 30 päevaga ja riigis viibimise kogukestuse 90 päevaga 180-päevase ajavahemiku jooksul. Uus leping, mis kirjutati alla 17. juunil 2011 Bratislavas, näeb katkestamata viibimise maksimaalseks kestuseks ette 90 päeva 180-päevase ajavahemiku jooksul.

21 — Vt 13. novembril 2009 Bukarestis alla kirjutatud Moldova Vabariigi valitsuse ja Rumeenia valitsuse vahelise kohalikku piiriliiklust käsitlev leping, artikli 1 punkt c.

31. Tuleb aga veel rõhutada, et määruse nr 1931/2006 artikli 13 kohaselt toimub kahepoolsete lepingute sõlmimine või jätkamine liidu „loal” ning komisjon kontrollib enne lepingute sõlmimist või muutmist nende vastavust määrusele. Seega, kuigi liikmesriikidel on määrusega nr 1931/2006 sätestatud eeskirjade raames tegelik kaalutlusõigus määrata kokkuleppel kolmandate riikidega kindlaks selle määruse rakendamise täpne kord, peavad ka liikmesriikide pädevad asutused ja kohtud tõlgendama ja kohaldama vastuvõetud sätteid määruse teksti ja eesmärki arvestades ning kooskõlas kõigi liidu õiguse sätetega.

2. Ungari sõlmitud kahepoolne leping

32. Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõige 5 vastab määruse nr 1931/2006 artiklis 5 sätestatud nõudele, kuid selle sõnastus ei ole üheselt selge.

33. See säte näeb nimelt ette, et artiklis 2 osutatud kohaliku piiriliikluse luba „annab selle omanikule õiguse mitmekordseks riiki sisenemiseks ja kuue kuu jooksul maksimaalselt kolme kuu pikkuseks katkestamata viibimiseks […] piirialal”. Niisiis on selles sättes selgelt määratud kohaliku piiriliikluse loa alusel lubatud katkestamata viibimise maksimaalseks pikkuseks kolm kuud ning samas on sellise katkestamata viibimise võimalust piiratud fraasiga „kuue kuu jooksul”.

34. Sätte niisugune sõnastus on aga viinud selleni, et Ungari ametiasutused ja kohtud on seda erinevalt tõlgendanud, nagu nähtub eelotsusetaotlusest.

35. Esimese tõlgenduse kohaselt, mida on järginud Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, põhikohtuasja vastustaja ja Ukraina peakonsul Ungaris, lubab Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõige 5 esiteks mitmekordset riiki sisenemist ja teiseks kuue kuu jooksul maksimaalselt kolme kuu pikkust katkestamata viibimist riigis.

36. Teise tõlgenduse kohaselt, mida pooldavad Ungari pädevad asutused, tuleb seda sätet tõlgendada ja kohaldada nii, et kuue kuu jooksul maksimaalselt kolme kuu pikkust viibimist võib arvutada nii, et isiku mitmekordsed riigis viibimised võib olenemata nende igakordsest kestusest kokku liita.

37. Niisiis on selle teise tõlgenduse kohaselt Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu aluseks seisukoht, et määruse nr 1931/2006 artikkel 5 koostoimes Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikliga 20 või Schengeni piirieeskirjade artikliga 5 kehtestab nn ajakrediidi süsteemi, nii et iga üksikut pidevat viibimist võetakse arvesse, kui arvutatakse katkestamata viibimise lubatud kestust – kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul. Seega on kohaliku piiriliikluse loa omanikel õigus viibida kuuekuulise ajavahemiku jooksul riigis kokku kolm kuud, mida võib vabalt jagada, sealhulgas ka koondada üheksainsaks pidevaks perioodiks ning sellisel juhul ei ole kolme järgneva kuu jooksul võimalik ületada piiri kohaliku piiriliikluse korra alusel. Järelikult ei saa piiriala elanik, kes viibib liikmesriigi piirialal kuuekuulise perioodi alguses katkematult kolm kuud ja pöördub selle ajavahemiku lõppedes kolmandasse riiki tagasi, kolme järgmise kuu jooksul enam uuesti piiri ületada.

C. Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu ja sellele antud tõlgenduse kooskõla määruse nr 1931/2006 artikliga 5

38. Kuna Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikes 5 on määratud katkestamata viibimise maksimaalseks lubatud kestuseks kolm kuud, vastab see „formaalselt" määruse nr 1931/2006 artiklis 5 sätestatud nõudele. Järelikult ei saa seda sätet pidada määruse nr 1931/2006 asjassepuutuvate sätetega vastuolus olevaks, vaid pigem sõnasõnaliselt neile sätetele vastavaks.[22] Siiski ei ole see puhtgrammatiline tõlgendus piisav.

39. Pelk tõdemus, et määruse nr 1931/2006 sõnastust on järgitud, ei võimalda nimelt järeldada, et määruse artikkel 5 lubab tõlgendust, et Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikega 5 kehtestatud kord – sellisena, nagu Ungari pädevad asutused on seda tõlgendanud ja kohaldanud – on liidu õigusega täielikult kooskõlas, olenemata Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklist 20 ja Schengeni piirieeskirjade artiklist 5.

40. Nimelt tuleb eelkõige kontrollida, kas lisanõue, millega piiratakse katkestamata viibimisi kolme kuuga „kuuekuulise ajavahemiku jooksul"[23], koostoimes kuuekuulise ajavahemiku jooksul maksimaalse kolmekuulise viibimise kestuse arvutamise meetodiga, mille kohaselt liidetakse kokku kõigi piirialas viibimiste kestus, on määruse nr 1931/2006 sõnastuse ja eesmärgiga ning üldisemalt liidu õiguse, eeskätt esmase õiguse sätetega täielikus kooskõlas.

1. Määruse nr 1931/2006 tähendus

a) Kohaliku piiriliikluse korra loogika

41. Määruse nr 1931/2006 põhjendustes on mõningal määral selgitatud määruses sätestatud kohaliku piiriliikluse korra põhjusi ja eesmärke.[24] Põhjendustes on märgitud, et see eriregulatsioon kehtestati spetsiaalselt selleks, et liidu maismaapiirid naaberriikidega „ei tõkestaks kaubandust, sotsiaalset ja kultuurilist läbikäimist ega piirkondlikku koostööd".[25] Määruse nr 1931/2006 artikli 3 punktis 3, kus on määratletud „kohalik piiriliiklus", on samuti mainitud sotsiaalseid ja kultuurilisi põhjusi, aga seal on leidnud mainimist ka „põhjendatud majanduslikud põhjused" ja „peresidemed".[26]

42. Selles kontekstis on määrusega nr 1931/2006 kehtestatud kohaliku piiriliikluse korra peamiseks eesmärgiks tagada, et oleksid tasakaalus ühelt poolt vajadus hõlbustada liidu välispiiri maismaal ületamist „[*bona fide* piirialade elanikel, kellel on] seaduslik põhjus ületada tihti [seda piiri]" ja teiselt poolt „vajadus hoida ära ebaseaduslikku sisserännet ning kuritegevusest tulenevat potentsiaalset ohtu julgeolekule".[27]

22 — Lisaks nähtub komisjoni esimesest ja teisest aruandest kohaliku piiriliikluse korra kohta, et kui komisjon täitis talle määruse nr 1931/2006 artikli 13 lõikega 2 pandud kohustust kontrollida kahepoolsete lepingute vastavust määrusele, ei pidanud ta seda „ebakõla" vastuoluni viivaks, mis on kahtlemata tingitud 23. joonealuses märkuses selgitatud põhjustest.

23 — Tuleb rõhutada, et komisjon ise jääb selles küsimuses ebamääraseks. Oma esimeses aruandes kohaliku piiriliikluse korra kohta tõdeb komisjon, et kõigis talle teada olevates kahepoolsetes lepingutes „sätestatakse täiendavaid piirialal viibimise aja piiranguid, s.o 90 päeva 180 päeva jooksul" (lk 7, punkt 4; kohtujuristi allajoonitud tekst), kuigi ta on samas aruandes täpsustanud, et võimalus viibida riigis järjest 90 päeva on „erand Schengeni piirieeskirjade standardreeglist, mis lubab lühiajaliselt riigis viibida maksimaalselt 90 päeva 180 päeva jooksul" (lk 3, punkt 2). Samuti rõhutab komisjon oma teises aruandes kohaliku piiriliikluse korra kohta, et määrusega nr 1931/2006 „lubatakse isikul viibida liikmesriigis kuni kolm kuud teatava aja jooksul" (lk 4, punkt 3.1; kohtujuristi allajoonitud tekst).

24 — Komisjon on kohaliku piiriliikluse problemaatikat täpsemalt kirjeldanud oma eespool mainitud 9. septembri 2002. aasta töödokumendis, mis oli määruse nr 1931/2006 vastuvõtmisega päädinud õigusloomeprotsessi lähtepunkt.

25 — Vt määrus nr 1931/2006, põhjendus 2. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1342/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1931/2006, et lisada määruses sätestatud piirialasse Kaliningradi oblast ja teatavad Poola haldusüksused (ELT L 347, lk 41), põhjendus 1.

26 — Sama mõttekäiku järgides on Schengeni piirieeskirja põhjenduses 11 märgitud, et „liikmesriigid peaksid tagama, et kontrollimise kord ei tõkestaks välispiiridel oluliselt kaubandust ega sotsiaalset ja kultuurialast lävimist".

27 — Vt määrus nr 1931/2006, põhjendus 4.

43. Üldistatult öeldes on „kohaliku piiriliikluse tõhus ja kasutajasõbralik süsteem”[28] kavandatud toimima kui „igasuguse regionaalarengupoliitika oluline osa”[29] ja ühtlasi on see mõõdapääsmatult vajalik selleks, et välispiiri kontroll, mille liit kehtestas samaaegselt sisepiiride kaotamisega vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala moodustamise raames, oleks tõhus.[30]

44. Järelikult tuleb määruse nr 1931/2006 *ratio legis*'t analüüsida, määruse sätteid tõlgendada ja määruse rakendamist hinnata määrusega kehtestatud korra ajaloolist, kultuurilist, majanduslikku ja sotsiaalset konteksti arvesse võttes.

45. Sellega seoses võib olla kasulik meenutada, et põhikohtuasjas kõne all olevas piirkonnas leidsid aset 20. sajandi tormilised ajaloosündmused, mille käigus muudeti korduvalt riigipiire.[31]

46. Selles kontekstis kehtestas määrus nr 1931/2006 „kohaliku piiriliikluse loa”[32] ning sätestas selle väljastamise põhitingimused ja korra[33] ning kehtivuse tingimused[34] ja määras kindlaks, millistel tingimustel võivad sellise loa omanikud liikmesriikide territooriumile siseneda ja sealt lahkuda, lubades samas liikmesriikidel jätkata või sõlmida kolmandate naaberriikidega kahepoolseid lepinguid, mis on vajalikud määrusega kehtestatud korra rakendamiseks.

47. Sellega seoses tuleb kõigepealt rõhutada asjaolu, et ei määruse nr 1931/2006 artikkel 5 ega ükski muu selle säte ei näe ette, et kohaliku piiriliikluse alusel õigustatud isikute riigis viibimise õiguse kogukestus peaks olema piiratud katkestamata viibimise maksimaalse kestusega, mida arvutatakse kindlaksmääratud kuuekuulise ajavahemiku kohta.[35]

28 — Komisjoni 11. märtsi 2003. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Laiem Euroopa – Naabruspoliitika: uus raamistik suheteks meie ida- ja lõunanaabritega” (KOM(2003) 104 lõplik).

29 — Vt lisaks eespool viidatud 11. märtsi 2003. aasta teatisele komisjoni 12. mai 2004. aasta teatis „Euroopa naabruspoliitika – Strateegiadokument” (KOM(2004) 373 lõplik).

30 — Nagu komisjon ise on märkinud, moodustab määrus nr 1931/2006 koos Schengeni piirieeskirjade ja nõukogu 26. oktoobri 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta (ELT L 349, lk 1) „õigusliku ja toimimisraamistiku, mille kaudu on võimalik tõsta piirikontrolli taset veelgi kõrgemale”. Vt selle kohta komisjoni 19. juuli 2006. aasta teatis kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta (KOM(2006) 402 lõplik, punkt 18). Vt ka komisjoni 7. mai 2002. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiride integreeritud haldamise suunas” (KOM(2002) 233 lõplik), milles on viidatud ühisele õigusaktide kogule seoses välispiiridega.

31 — Põhikohtuasjas kõne all oleva piirkonna elanikkond on sajandi jooksul kuulunud viie riigi koosseisu. Ungari Kuningriiki kuuludes oli see piirkond Austria-Ungari impeeriumi osa. Pärast Tšehhoslovakkia sündi 28. oktoobril 1918 liideti see piirkond 4. juuni 1920. aasta Trianoni lepingu alusel Tšehhoslovakkiaga. Seejärel liideti 2. novembril 1938 toimunud esimese Viini arbitraaži tulemusel piirkond uuesti Ungariga, kuid arbitraaži otsus tunnistati hiljem õigustühiseks 10. veebruari 1947. aasta Pariisi lepinguga. Seejärel oli piirkond liidetud Nõukogude Liidu koosseisu, kuni Ukraina kuulutas 24. augustil 1991 välja iseseisvuse. Vastavalt andmetele, mis avaldati komisjoni teises aruandes kohaliku piiriliikluse kohta, on Ungari kohaliku piiriliikluse loa saamiseks õigustatud isikuid 400 000–450 000 (punkt 3.2.1).

32 — Vt määrus nr 1931/2006, artikli 1 lõige 1 ja artikli 7 lõige 1. Kasutatud terminoloogia kohta olgu toonitatud, et terminit „luba” eelistati terminile „viisa”, mis oli komisjoni esialgses ettepanekus. Määruse nr 1931/2006 sätetega arvestamiseks võttis Euroopa Liidu Nõukogu samal päeval lisaks vastu nõukogu 21. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1932/2006 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud) (ELT L 405, lk 23, parandus ELT 2007, L 29, lk 10). Sellega muudetud nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65), artikli 1 lõike 2 teise lõigu esimene taane vabastab viisanõudest isikud, kellel on kohaliku piiriliikluse luba ja kes on määruse I lisas loetletud kolmandate riikide kodanikud; nimetatud lisas on ammendavalt loetletud kolmandad riigid, kelle kodanikelt nõutakse liikmesriigi välispiiri ületamisel viisat, sealhulgas põhikohtuasjas kõne all olev Ukraina.

33 — Määrus nr 1931/2006, artiklid 7–12.

34 — Määruse nr 1931/2006 artikkel 10 käsitleb ajalist kehtivust ja määruse artikli 7 lõige 2 territoriaalset kehtivust, milleks on antud juhul artikli 3 punktis 2 määratletud piiriala.

35 — Komisjon märgib oma teises aruandes kohaliku piiriliikluse korra kohta (lk 5, punkt 3.2.3), et see küsimus oli 2006. aasta läbirääkimiste teemaks. Sellega seoses tuleb toonitada, et algses ettepanekus nägi komisjon ette vaid õiguse viibida piirialal kuni seitse päeva järjest ning eri viibimiste kogukestus ei tohtinud ületada kolme kuud ühe poolaasta jooksul. Vt 23. veebruari 2005. aasta ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liikmesriikide välistel maismaapiiridel toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni ja ühiseid konsulaarjuhiseid (KOM(2005) 56 lõplik), artikkel 6. Määruse nr 1931/2006 artikli 5 sõnastus tuleneb Euroopa Parlamendi muudatusettepanekust. Vt M. Brejci 13. detsembri 2005. aasta raport ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega kehtestatakse liikmesriikide välistel maismaapiiridel toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni ja ühiseid konsulaarjuhiseid (A6-0406/2005).

48. Veel olgu märgitud, et kohaliku piiriliikluse korra põhitunnuseks on ühelt poolt selle isikulise kohaldamisala [36] ja territoriaalse kohaldamisala [37] piiramine sanktsiooni ähvardusel [38] ning teiselt poolt selle eesmärk võimaldada õigustatud isikutel ületada „sageli" [39] ja „regulaarselt" [40] välispiiri maismaal, tingimusel et neil on selleks seaduslik alus.

49. Tuleb siiski tõdeda, et määrus nr 1931/2006 annab väga vähe pidepunkte mõistmaks, mida tähendab „sageli" ja mida „regulaarselt". Järelikult lahendab selle küsimuse vajaduse korral Euroopa Kohus, võttes seejuures arvesse seaduslikke põhjusi, mis võivad õigustada kohaliku piiriliikluse korra kohaldamist isiku suhtes.

50. Selle kohta on oluline märkida, et kuigi määruse nr 1931/2006 artikli 9 punkt b seab kohaliku piiriliikluse loa väljastamise sõltuvusse tingimusest, et loataotleja esitaks dokumendid, mis tõendavad lisaks piiriala elaniku staatusele ka seda, et tal on „seaduslik alus ületada kohaliku piiriliikluse korra alusel sageli maismaal välispiiri", ei ole määruses siiski lähemalt kirjeldatud, mis laadi põhjused on seadusliku alusena aktsepteeritavad. [41]

51. Nagu ma juba rõhutasin, piirdub määruse nr 1931/2006 põhjendus 2 sellega, et mainib „kaubandust, sotsiaalset ja kultuurilist läbikäimist", ning määruse artikli 3 punktis 3 on kohalik piiriliiklus määratletud kui „maismaal välispiiri regulaarne ületamine piiriala elanike poolt, et viibida piirialas näiteks sotsiaalsetel või kultuurilistel põhjustel või peresidemete tõttu", aga ka „põhjendatud majanduslikel põhjustel", kusjuures viimati mainitu kohta on siiski täpsustatud, et vastavalt määruse nr 1931/2006 artikli 2 punktile b ei mõjuta määrus liidu ja siseriiklike õigusaktide sätteid, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanikele seoses juurdepääsuga majandustegevusele ja sellega tegelemisega. [42]

52. Eeltoodud kaalutlustest nähtub, et kohaliku piiriliikluse regulatsiooni *ratio legis* on võimaldada asjaomastel piirialade elanikel ületada maismaal liidu välispiiri lihtsalt, st ülemääraste halduskohususteta, [43] sageli, [44] aga ka regulaarselt, [45] ning seaduslikel põhjustel, mis on majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised või perekondlikud, kusjuures sanktsiooniga ähvardades on täpsustatud, et seda vabadust ei või moonutada, selle eesmärgist kõrvale kalduda või kasutada seda pettuse või kuritarvituse eesmärgil [46].

36 — Vt määrus nr 1931/2006, artikli 3 punkt 6, kus on määratletud piiriala elanik, kes on kohaliku piiriliikluse korra alusel õigustatud isik, ning artikkel 4, kus on sätestatud, millistel tingimustel võivad piiriala elanikud liikmesriikide territooriumile siseneda.

37 — Vt määrus nr 1931/2006, artikli 3 punkt 2, mis määratleb piiriala alana, mis ei ulatu kaugemale kui 30 kilomeetrit piirist, v.a erandjuhud. Vt ka määrus nr 1931/2006, põhjendus 5 ning artikkel 7, mis piiritleb kohaliku piiriliikluse loa territoriaalse kehtivuse.

38 — Vt määrus nr 1931/2006, artikli 7 lõike 3 teine lõik.

39 — Vt määrus nr 1931/2006, põhjendus 4 ja artikli 9 punkt b.

40 — Vt määrus nr 1931/2006, artikli 3 punkt 3 ja artikli 15 lõige 3, milles on määratletud kohalik piiriliiklus.

41 — Määruse nr 1931/2006 eespool mainitud eelnõu raportöör Euroopa Parlamendis mainis sellega seoses „õppimise või kutsetegevusega seotud põhjusi ja peresuhteid". Komisjon seevastu näib käsitlevat neid põhjusi kitsamalt, kuna tema arvates võimaldab kohaliku piiriliikluse kord kõigest „parandada inimestevahelist suhtlemist piirialadel". Lisaks eespool mainitud 12. mai 2004. aasta teatisele, kus leiab äramärkimist „traditsiooniliste kontaktide" säilitamine, vt komisjoni 5. detsembri 2007. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Tõhus Euroopa naabruspoliitika" (KOM(2007) 774 lõplik, lk 6).

42 — Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikes 5 on veel täpsustatud, et piiriületamine on lubatud „põhjendatud majanduslikel põhjustel, mida ei loeta kutsetegevuseks".

43 — Ehk nagu komisjon märkis, „võimaldada piirialade elanikel traditsiooniliste kontaktide säilitamist ülemääraste haldustakistusteta". Vt eespool mainitud 12. mai 2004. aasta teatis, lk 18. Vt ka Euroopa Parlamendi väliskomisjoni 25. novembri 2005. aasta arvamus määruse nr 1931/2006 kohta.

44 — Teatavatel juhtudel võib see tähendada igapäevast piiriületamist, nagu on toonitatud eespool mainitud M. Brejci 13. detsembri 2005. aasta raportis.

45 — Minu arvates on see peamine vaidlusküsimus käesolevas asjas.

46 — Vt määrus nr 1931/2006, põhjendus 4 ning artikli 7 lõike 3 teine lõik ja artikkel 17.

53. Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on kohaliku piiriliikluse loa väljastamisel neid seaduslikke põhjusi hinnata,[47] võttes seejuures arvesse ajaloolist, kultuurilist, majanduslikku ja sotsiaalset konteksti, milles iga kohaliku piiriliikluse korda rakendav kahepoolne leping on liikmesriikide ja asjassepuutuvate kolmandate riikide vahel läbi räägitud ja sõlmitud. Neid seaduslikke põhjusi peavad pädevad asutused arvesse võtma ka siis, kui nad teostavad neile määruse nr 1931/2006 artikliga 6 antud pädevust kontrollida sisenemist ja väljumist, et tagada määruse artiklis 4 ette nähtud tingimuste täitmine, või kui nad teostavad neile määruse artikliga 17 antud pädevust määrata rikkumiste eest karistusi.

b) Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja Schengeni piirieeskirjade loogika

54. Pädevad Ungari asutused väidavad siiski sisuliselt, et kohaliku piiriliikluse kord kuulub üldisemasse raamistikku, mille moodustab Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga ja Schengeni piirieeskirjadega kehtestatud kord, ning määruse nr 1931/2006 sätteid tuleb seetõttu tõlgendada viimati nimetatud õigusakte silmas pidades. Nende kahe korra alusmõte ei ole siiski sama.

55. Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikest 5 nähtub, et määruse nr 1931/2006 artiklis 5 sätestatud nõude on need kaks riiki rakendanud kaudse, kuid selge viitega kolmandate riikide kodanike lühiajalise riigis viibimise suhtes kohaldatavale korrale, nagu see on kehtestatud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklitega 5 ja 20 ning Schengeni piirieeskirjade artikliga 5 ja viisaeeskirja artikliga 2.

56. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 20 näeb ette, et viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanikud võivad vabalt liikuda Schengeni alal kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimese sisenemise kuupäevast,[48] kui nad vastavad Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 5 lõike 1 punktides a ja c–e sätestatud tingimustele.

57. Samasugune lubatud viibimise piirang – kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul – on ka Schengeni piirieeskirjade artiklis 5, mis sätestab lühiajaliseks viibimiseks liidu territooriumile sisenemise üldnõuded kolmandate riikide kodanikele, ning viisaeeskirja artikli 2 punkti 2 alapunktis a, kus on antud viisa määratlus.[49]

58. Erinevalt määrusest nr 1931/2006, mille territoriaalne ja isikuline kohaldamisala on rangelt piiratud, on nii Schengeni lepingu rakendamise konventsioon kui ka Schengeni piirieeskirjad ja viisaeeskiri kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike lühiajalistele viibimistele asjassepuutuvate liikmesriikide kogu territooriumil, v.a erandjuhtudel.

59. Kõigile kolmandate riikide kodanikele kohaldatavatest üldnormidest tulenev lühiajalise viibimise piirang – kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul – ei kehti järelikult kohaliku piiriliikluse erandkorra suhtes.

47 — Vastavalt määruse nr 1931/2006 artikli 9 punktile b.

48 — Seoses mõistega „esimene sisenemine” ja selle mõjuga vt Euroopa Kohtu 3. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-241/05: Bot (EKL 2006, lk I-9627). Olgu märgitud, et seda kohtuotsust arvestades tegi komisjon ettepaneku määrata kindlaks „selge arvutusmeetod, et võimaldada piiritleda mõistet „kuni kolmekuuline riigis viibimine kuue kuu jooksul”". Vt ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust nr 562/2006 ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (KOM(2011) 118 lõplik).

49 — Sama piirangut on süstemaatiliselt mainitud nõukogu otsustes Euroopa Ühenduse ja kolmandate riikide vaheliste lühiajalise viisa nõudest loobumist käsitlevate lepingute allakirjutamise ja ajutise kohaldamise kohta. Vt näiteks nõukogu 6. aprilli 2009. aasta otsus 2009/478/EÜ Euroopa Ühenduse ning Antigua ja Barbuda vahelise lühiajalise viisa nõudest loobumist käsitleva lepingu allakirjutamise ja ajutise kohaldamise kohta (ELT L 169, lk 1) ning nõukogu sama kuupäeva ja sama esemega otsused 2009/479/EÜ, 2009/480/EÜ, 2009/481/EÜ ja 2009/483/EÜ, mis käsitlevad Barbadost (ELT L 169, lk 9), Mauritiuse Vabariiki (ELT L 169, lk 16), Bahama Ühendust (ELT L 169, lk 23), Seišelli Vabariiki (ELT L 169, lk 30) ning Saint Kittsi ja Nevise Föderatsiooni (ELT L 169, lk 37).

60. Sellega seoses ei saa nõustuda Ungari argumendiga, et määrus nr 1931/2006 ei moodusta tervikuna erandit, vaid erandid puudutavad üksnes sisenemisformaalsusi, mistõttu tuleks selle artiklit 5 tõlgendada Schengeni lepingu rakendamise konventsioon artikli 20 või Schengeni piirieeskirjade artikli 5 sätteid silmas pidades.

61. Nimelt on määruse nr 1931/2006 põhjenduses 3 sõnaselgelt märgitud, et kohaliku piiriliikluse kord kujutab endast erandit Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivatest üldeeskirjadest, mis on sätestatud Schengeni piirieeskirjades.[50] Lisaks on Schengeni piirieeskirjade artiklis 35 paralleelselt sätestatud, et need ei piira kohalikku piiriliiklust käsitlevate liidu eeskirjade ja selles valdkonnas kehtivate kahepoolsete kokkulepete kohaldamist.

62. Sellest järeldub, et määruse nr 1931/2006 sätteid, mille eesmärk on just nimelt kohalikku piiriliiklust käsitlevate eeskirjade kindlaksmääramine, tuleb tervikuna pidada erandiks Schengeni piirieeskirjadega kehtestatud lühiajaliste viibimiste korrast.

63. Määruse nr 1931/2006 erandlik laad ei tähenda siiski seda, et määruse sätteid peaks tingimata tõlgendama kitsalt või kitsendavalt. Nagu edaspidi juttu tuleb, tähendab see eeskätt seda, et selle määruse sätteid kui *lex specialis*'t ei saa kasutada eesmärgil, mida ei ole määruses ette nähtud, ega selleks, et hoiduda kõrvale liidu õiguse ja siseriikliku õiguse normidest, mis on kohaldatavad eelkõige pikaajalise riigis viibimise[51] ning majandustegevusele juurdepääsu ja majandustegevusega tegelemise[52] suhtes.

64. Kokkuvõtvalt võib eelöeldust järeldada, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 20 ega Schengeni piirieeskirjade artikkel 5 ei saa muuta määrusega nr 1931/2006 kehtestatud kohaliku piiriliikluse korra loogikat, mis lubab õigustatud piiriala elanikel ületada kohalikke piire võimalikult normaalselt, st hõlpsasti ja nii sageli kui vaja, kui tegemist ei ole pettuse või kuritarvitusega.

50 — Juba Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikkel 3 sätestas, et Schengeni täitevkomitee võtab vastu „erandid ja korra kohaliku piiriliikluse kohta", kuid enne määruse nr 1931/2006 vastuvõtmist neid sätteid siiski vastu ei võetud.

51 — Eelkõige nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), nagu märkis Poola Vabariik.

52 — Vt määrus nr 1931/2006, artikkel 2.

2. Harta ja EIÕK järgimine

65. Eeltoodut arvesse võttes seisneb põhiline Euroopa Kohtule hinnata antud küsimus selles, kas Ungari sõlmitud kahepoolse lepinguga kehtestatud kord, nagu seda on tõlgendanud ja/või kohaldanud pädevad Ungari asutused, on kooskõlas esiteks kohaliku piiriliikluse korra mõttega, mida ma üksikasjalikult analüüsisin, tõlgendatuna liidu esmase õiguse [53], konkreetsemalt harta [54] või vajadusel EIÕK asjassepuutuvate sätete kohaselt, ning teiseks ja üldisemalt kogu liidu õigusega [55] vastavalt ELL artikli 4 lõikele 3 [56].

66. Sellega seoses olgu märgitud, et määruse nr 1931/2006 põhjenduse 13 kohaselt austatakse selles määruses põhiõigusi ja -vabadusi ning järgitakse eelkõige hartas tunnustatud põhimõtteid.

67. Pealegi kuulub põhikohtuasjas kõne all oleva kahepoolse lepingu taoliste lepingute sõlmimine kohaliku piiriliikluse korra rakendamise [57] alla, nii et sellised lepingud peavad olema kooskõlas määrusega nr 1931/2006 ning üldisemalt olema vastavalt harta artikli 51 lõikele 1 sõlmitud esmast õigust, eelkõige harta sätteid järgides või vajadusel EIÕK sätteid järgides vastavalt ELL artikli 6 lõikele 3.

68. Alguses võib intuitiivselt tekkida mõte, et küsimust tuleks käsitleda vaba liikumise vaatenurgast.

69. Siiski tuleb rõhutada – ilma et see puudutaks olukorda, milles on määruse nr 1931/2006 artikli 3 punktis 4 määratletud „isikud, kes kasutavad ühenduse vaba liikumise õigust" või samaväärseid õigusi [58] –, et ei harta artikli 45 lõige 1, mis näeb ette iga liidu kodaniku õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, ega ka harta artikli 45 lõige 2, mis näeb ette võimaluse anda samasugused õigused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil, ei ole põhikohtuasjas isikuliselt kohaldatavad. [59]

53 — Eelkõige ELTL artikkel 67 ja ELL artikkel 8. Sellega seoses olgu meenutatud, et ELL artikli 8 kohaselt „arendab [liit] naabruses asuvate riikidega privilegeeritud suhteid, mille eesmärk on luua heaolu ja heanaaberlikkuse ala, mis rajaneb liidu väärtustel ja mida iseloomustavad koostööl põhinevad tihedad rahumeelsed suhted". Selle „naabrusklausli" kohta vt eelkõige Hanf, D., „The European Neighbourhood Policy in the Light of the new 'Neighbourhood Clause' (Article 8 TEU)", teoses: Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges - Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, lk 109–123.

54 — 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 87); 26. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (EKL 2007, lk I-5305, punkt 28); 23. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-403/09 PPU: Detiček (EKL 2009, lk I-12193, punkt 34); 21. detsembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-411/10 ja C-493/10: N. S. jt (EKL 2011, lk I-13905, punkt 77), ning 22. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-277/11: M. M. (punkt 93).

55 — Tuleb rõhutada, et kooskõlas EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokolliga nr 23 liikmesriikide välissuhete kohta, pidades silmas välispiiride ületamist, säilitavad liikmesriigid ELTL artikli 77 lõike 1 punkti b alusel vastu võetud sätete puudumise korral küll pädevuse läbi rääkida ja sõlmida lepinguid kolmandate riikidega, kuid seda vaid tingimusel, et need lepingud respekteerivad liidu õigust ja teisi rahvusvahelisi lepinguid. Veelgi enam kehtib see kahepoolsete lepingute puhul, mille sõlmimine on ette nähtud ja nõutav ELTL artikli 77 lõike 2 punkti a alusel vastu võetud teisese õiguse aktiga, näiteks määrusega nr 1931/2006.

56 — Vt selle kohta lisaks 15. jaanuari 2002. aasta otsusele kohtuasjas C-55/00: Gottardo (EKL 2002, lk I-413, punkt 33) ja 14. juuli 2005. aasta otsusele kohtuasjas C-433/03: komisjon *vs*. Saksamaa (EKL 2005, lk I-6985); kahepoolseid „avatud taeva" lepinguid käsitlevad kohtuotsused, näiteks 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-467/98: komisjon *vs*. Taani (EKL 2002, lk I-9519, punktid 110–112). Vt ka 24. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-523/04: komisjon *vs*. Madalmaad (EKL 2007, lk I-3267, punktid 74–76).

57 — Niimoodi on ka pealkirjastatud määruse nr 1931/2006 IV peatükk, mille alla kuulub kahepoolsete lepingute sõlmimist ette nägev artikkel 13.

58 — Neid õigusi reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

59 — Kohaliku piiriliikluse kord ei ole määratluse järgi kohaldatav mitte kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil, vaid määruse nr 1931/2006 artikli 3 punktis 6 määratletud piiriala elanikele.

70. Ei ole vaja uurida küsimust, kas põhikohtuasi võiks mingil viisil kuuluda EIÕK protokolli nr 4[60] liikumisvabadust käsitleva artikli 2 kohaldamisalasse, sest on selge, et see kuulub igal juhul[61], võttes arvesse kohaliku piiriliikluse korra loogikat, harta artikli 7 kohaldamisalasse, mis tagab era- ja perekonnaelu austamise ja mida tuleb harta artikli 52 lõike 3 kohaselt tõlgendada EIÕK artikli 8 sätteid silmas pidades[62].

71. Kolmandate riikide kodanikel, kes ei kuulu direktiivis 2004/38 määratletud liidu kodaniku pereliikmete hulka ega oma seetõttu automaatset õigust siseneda vastuvõtvasse liikmesriiki ja seal elada, kuid kuuluvad määruse nr 1931/2006 kohaldamisalasse, peavad minu arvates olema selle määruse kohaldamise raames tagatised, mis tulenevad õigusest era- ja perekonnaelule laias tähenduses,[63] samamoodi kui liikmesriikides elavatel piirialade elanikel.

D. *Harta artikli 7 ja EIÕK artikli 8 kohaldamine*

72. Määrust nr 1931/2006 tuleb niisiis lõppkokkuvõttes tõlgendada ja Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu vaidlusaluse sätte kohaldamist hinnata harta ja EIÕK asjakohaseid sätteid ning liidu õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades.

73. Kui puhtmehhaaniliselt kohaldada Ungari sõlmitud kahepoolse lepingu artikli 1 lõikes 5 sätestatud eeskirja vastavalt tõlgendusele, mis järgib pädevate Ungari asutuste seisukohta ja viib selleni, et kohaliku piiriliikluse loa omanikult, kes on tõendanud isiklikke ja peresuhteid või laiemaid sotsiaalseid suhteid[64] määruse nr 1931/2006 kohaldamisalasse kuuluval liikmesriigi piirialal elavate liidu kodanikega, võetakse õigus siseneda selle liikmesriigi territooriumile ainuüksi seetõttu, et ta on viibinud nimetatud riigi territooriumil kokku kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul, siis riivab see ebaproportsionaalselt isiku õigust era- ja perekonnaelu austamisele.

74. Nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on – käesolevast küll erinevas kontekstis[65] – otsustanud, kaitseb EIÕK artikkel 8 peale kitsas tähenduses perekonnaelu ka õigust luua ja hoida suhteid teiste inimestega ja välismaailmaga ning võib hõlmata isiku sotsiaalse identiteedi aspekte.[66]

60 — Protokoll teatavate EIÕK-s ja selle esimeses protokollis käsitlemata õiguste ja vabaduste tagamise kohta.

61 — Kahtlemata puudutab see otse või kaudselt mitmeid harta ja/või EIÕK sätteid. Määruse nr 1931/2006 peamiselt sotsiaalset ja kultuurilist funktsiooni silmas pidades võib näiteks tuua harta artikli 9 (EIÕK artikkel 12), mis tagab õiguse abielluda ja õiguse luua perekond, harta artikli 14 (EIÕK esimese protokolli artikkel 2), mis käsitleb õigust haridusele, aga ka omandiõigust käsitleva harta artikli 17 (EIÕK esimese protokolli artikkel 1) või tervishoidu käsitleva harta artikli 35, niivõrd kui selliste õiguste kasutamine või omamine võib sõltuda õigusest liikuda vabalt mõlemal pool piiri ja kui sellise liikumisvabaduse igasugune piirang võib nimetatud õigusi seetõttu riivata.

62 — Vt ka selgitused põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

63 — Just sellele viitab ka eespool mainitud direktiivi 2004/38 põhjendus 6, mille kohaselt võivad liikmesriigid oma õigusaktide põhjal otsustada, kas sellistele isikutele ei võiks anda õigust riiki siseneda ja seal elada, „et säilitada perekonna ühtsus laiemas mõttes", „võttes arvesse nende suhet liidu kodanikuga või muid asjaolusid, nagu näiteks nende rahaline või füüsiline sõltuvus liidu kodanikust".

64 — Selle kohta vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. detsembri 1992. aasta otsus Niemietz *vs.* Saksamaa, kaebus nr 13710/88, *Recueil des arrêts et décisions* 1992, A-seeria, nr 251-B, punkt 29. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis selles otsuses, et „kuigi mõiste „eraelu" ammendav määratlemine ei ole võimalik ega vajalik", oleks siiski „liiga kitsendav piirata eraelu „intiimse ringiga", kus igaüks võib oma eraelu enda tahtmist mööda korraldada, ning jätta välismaailm täiesti sellest ringist välja". Kohus lisas, et „eraelu austamine peab teataval määral hõlmama ka isiku õigust teiste inimestega suhteid sõlmida ja arendada". Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. augusti 1996. aasta otsus C *vs.* Belgia, kaebus nr 21794/93, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, punkt 25. Eraelu mõiste elastsuse kohta vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. veebruari 1994. aasta otsus Burghartz *vs.* Šveits, kaebus nr 16213/90, A-seeria, nr 280-B, punkt 24 (sünninime säilitamine abiellumise järel); 29. aprilli 2002. aasta otsus Pretty *vs.* Ühendkuningriik, kaebus nr 2346/02, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, punkt 61 (õigus suremisabile); 28. mai 2009. aasta otsus Bigaeva *vs.* Kreeka, kaebus nr 26713/05, punktid 22–25 (advokatuuri liikmeks võtmisest keeldumine); 26. aprilli 2011. aasta otsus M. *vs.* Šveits, kaebus nr 41199/06, punktid 36 ja 37 (passi pikendamata jätmine); 15. mai 2012. aasta otsus Fernández Martínez *vs.* Hispaania, kaebus nr 56030/07, punktid 56–60 (usuõpetaja töölepingu pikendamata jätmine), ning 25. septembri 2012. aasta otsus Godelli *vs.* Itaalia, kaebus nr 33783/09, punkt 46 (bioloogiliste vanemate kindlakstegemine).

65 — Antud juhul oli tegemist välismaalaste väljasaatmist puudutavate kohtuasjadega. Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 18. oktoobri 2006. aasta otsus Üner *vs.* Madalmaad, kaebus nr 46410/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XII, punkt 59, ning 23. juuni 2008. aasta otsus Maslov *vs.* Austria, kaebus nr 1638/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, punkt 63.

66 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. veebruari 2002. aasta otsus Mikulić *vs.* Horvaatia, kaebus nr 53176/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I, punkt 53.

75. Kuna olenemata „perekonnaelu” olemasolust on liikmesriigis elava sisserändaja riigist väljasaatmine käsitatav riivavana tema õigust eraelu austamisele, võib järelikult ka kohaliku piiriliikluse loa omanikule liikmesriigi territooriumile sisenemiseks loa andmata jätmist käsitada samasuguse riivena, mistõttu peab see olema kooskõlas seadusega ja demokraatlikus ühiskonnas vajalik, st põhjendatud tungiva sotsiaalse vajadusega ning eelkõige proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgi suhtes. [67]

76. Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on siseriiklike kohtute järelevalve all tagada õige tasakaal asjas esil olevate huvide vahel – käesolevas asjas põhikohtuasja vastustaja õigus täiel määral kasutada oma kohaliku piiriliikluse luba ning liikmesriigi pädevate asutuste vajadus kuritarvitusi ära hoida ja nende eest karistada kooskõlas määruse nr 1931/2006 artikliga 17. Seejuures on nende ülesanne kontrollida juhtumipõhiselt, et kohaliku piiriliikluse loa omanik ei kuritarvitaks seda ega kasutaks pettust, ning võtta seejuures nõuetekohaselt arvesse seaduslikke põhjusi, millele isik loa saamiseks tugines.

77. Liikmesriigi pädevate asutuste praktika, mis seisneb selles, et määruse nr 1931/2006 sätete kohaselt õiguspäraselt väljastatud kohaliku piiriliikluse loa omanikelt võetakse selle liikmesriigi territooriumile sisenemise õigus süstemaatiliselt ainuüksi seetõttu, et nad on kuuekuulise ajavahemiku jooksul viibinud korduvalt riigis kokku üle kolme kuu, ilma et võetaks arvesse neid viibimisi õigustavaid seaduslikke põhjusi ega asjaolusid, milles need aset leidsid, ning ilma et oleks tuvastatud lubade kuritarvitamine või pettuseks kasutamine, ei vasta niisiis ühelgi juhul proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele, isegi kui selline praktika on määrust rakendava kahepoolse lepingu sätete kohaselt nõutav.

78. Järelikult tuleb määrust nr 1931/2006 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui selline määruse artikli 13 kohaselt vastu võetud kahepoolne leping nagu Ungari sõlmitud kahepoolne leping või sellele pädevate siseriiklike asutuste ja kohtute antud tõlgendus võtab kõnesoleva korra alusel õigustatud isikult võimaluse ületada liikmesriigi piiri niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas, kui ei ole tuvastatud pettuse või kuritarvituse esinemist.

V. Ettepanek

79. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungari) esitatud küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1931/2006, millega kehtestatakse maismaal liikmesriikide välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni sätteid, artiklit 5 tuleb osas, mis näeb kohaliku piiriliikluse korra alusel toimuva katkestamata viibimise maksimaalseks lubatud kestuseks ette kolm kuud, tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui määruse artikli 13 kohaselt vastu võetud kahepoolne leping või sellele antud tõlgendus võtab kõnesoleva korra alusel õigustatud isikult võimaluse ületada liikmesriigi piiri:

— kui sellel isikul on määruse kohaselt välja antud kehtiv kohaliku piiriliikluse luba;

— ainuüksi põhjusel, et isik on kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul viibinud korduvalt selle liikmesriigi piirialal kokku sellise aja, mis vastab nimetatud lepingus ettenähtud katkestamata viibimise maksimaalsele kestusele, olenemata viimase viibimise kestusest, ning

— ilma et oleks tuvastatud, et nende viibimiste puhul oleks tegemist pettuse või kuritarvitusega.

67 — Vt eelkõige väljasaatmise kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. septembri 1997. aasta otsus Mehemi *vs.* Prantsusmaa, kaebus nr 25017/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, punkt 34, ning 19. veebruari 1998. aasta otsus Dalia *vs.* Prantsusmaa, kaebus nr 26102/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, punkt 52; tagasisaatmise kohta vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. oktoobri 2006. aasta otsus Mubilanzila Mayeka ja Kniki Mitunga *vs.* Belgia, kaebus nr 13178/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XI, punkt 80. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 13. juuli 2010. aasta otsus Kurićjt *vs.* Sloveenia, kaebus nr 26828/06, punkt 351 jj.

Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on siseriiklike kohtute järelevalve all tuvastada, kas kohaliku piiriliikluse luba on kuritarvitatud või kasutatud pettuseks.