Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PEDRO KRUSA VILJALONA
[*PEDRO CRUZ VILLALÓN*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2012. gada 6. decembrī [1]

Lieta C-254/11

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

(Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungārija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa — Vietējās pierobežas satiksme pie Savienības ārējām sauszemes robežām — Regula (EK) Nr. 1931/2006 — 5. pants — Pierobežas iedzīvotājs — Nepārtrauktās atļautās uzturēšanās maksimālā ilguma aprēķins — Divpusēji nolīgumi — Nepārtrauktās uzturēšanās maksimālais trīs mēnešu ilgums sešu mēnešu laikposmā — Privātās dzīves neaizskaramība — Hartas 7. pants — ECPAK 8. pants — Robežšķērsošanas brīvība — Ļaunprātīgas izmantošanas novēršana un sodīšana — Līdzsvars

1. Tiesa tiek pirmo reizi aicināta interpretēt Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 20. decembra Regulas (EK) Nr. 1931/2006, ar ko nosaka vietējās pierobežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām un ar ko groza Šengenas Konvencijas noteikumus [2], normas.

2. Atbilstošais vietējās pierobežas satiksmes režīms, ar kuru atkāpjas no vispārējām normām par personu pārbaudi uz dalībvalstu ārējām robežām, būtiski cenšas vispārējā veidā reaģēt uz pierobežas zonas iedzīvotāju situāciju, kuri bieži uztver valstu robežas kā mākslīgu apstākli, kas rada kaitējumu vai vismaz rada praktisku šķērsli viņu sociālās dzīves attīstībai dažādās tās dimensijās. Šis secinājums it īpaši attiecas uz iedzīvotājiem, kurus skāra visai biežā robežu grozīšana pēdējā gadsimtā.

3. Šīs vienīgās regulas *ratio legis*, kas parāda īpatnību deleģēt dalībvalstīm rūpes par to, lai ar attiecīgajām trešām valstīm noslēgtu divpusējos nolīgumus ar regulu izveidotā režīma ieviešanai, vedina mani aicināt Tiesu atzīt, ka robežšķērsošanas režīms, kas izveidots tādas vietējās pierobežas satiksmes kontekstā, par kādu ir pamatlieta, nevar, ņemot vērā ar Regulu Nr. 1931/2006 izveidotā režīma loģiku un obligātās prasības, kuras tostarp izriet no Eiropas Savienības Pamattiesību hartas [3] un no Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas, kas parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī [4], rast atbalstu šīs regulas 5. pantā, pat ja šo noteikumu aplūkotu kopsakarā ar Konvencijas, ar ko īstenot Šengenas nolīgumu un kas parakstīta 1990. gada 19. jūnijā Šengenā, 20. pantu [5].

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — OV L 405, 1. lpp., un labojums OV 2007, L 29, 3. lpp. Par šo regulu skat. Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 3. izdevums, Oxford EU Law Library, 2011, 210. un nākamās lpp.; Beaudu, G., "La politique européenne des visas de court séjour", *Cultures & Conflits*, ievietots internetā 2003. gada 29. septembrī, aplūkots 2012. gada 4. novembrī, http://conflits.revues.org/909.

3 — Turpmāk tekstā – "Harta".

4 — Turpmāk tekstā – "ECPAK".

5 — OV 2000, L 239, 19. lpp., turpmāk tekstā – "KĪŠN".

I – Atbilstošās tiesību normas

4. Šī lieta iekļaujas vienotā tiesiskajā regulējumā. Šo tiesisko regulējumu principā veido, pirmkārt, starptautisko tiesību dokuments, šajā gadījumā – Nolīgums par vietējo pierobežas satiksmi, kas parakstīts 2007. gada 18. septembrī Užgorodā (Ukraina) starp Ungārijas valdību un Ukrainas Ministru kabinetu[6], un, otrkārt, Savienības tiesību atvasinātais akts – Regula Nr. 1931/2006; pirmais tika pieņemts saskaņā ar "atļauju" otrajā. Tikai būtiskākie atbilstošie šī divpusējā nolīguma un šīs regulas noteikumi ir norādīti turpmāk, lai gan tie iekļaujas plašākā tiesiskajā regulējumā, kuru veido tostarp Šengenas *acquis*[7], Šengenas Robežu kodekss[8] un Vīzu kodekss[9].

A – *Starptautiskās tiesības: Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums*

5. Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 1. un 5. punktā ir noteikts:

"1. Personas, kuras vismaz trīs gadus pastāvīgi dzīvo šī nolīguma 1. pielikumā uzskaitītajās vietās pierobežas zonās un kurām ir 2. pantā paredzētā vietējās pierobežas satiksmes atļauja, var ieceļot un uzturēties bez citas atļaujas otras līgumslēdzējas puses valsts pierobežas zonā.

[..]

5. 2. pantā paredzētā atļauja ļauj tās īpašniekam vairākkārt ieceļot un nepārtraukti uzturēties maksimums trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā otras līgumslēdzējas puses valsts pierobežas zonā, it īpaši sociālu, kultūras vai ģimenes iemeslu dēļ vai attaisnotu ekonomisko iemeslu dēļ, kas to nekvalificē kā profesionālu darbību valsts tiesiskā regulējuma izpratnē. Pierobežas iedzīvotāji, kuri ir ieceļojuši ar šādu atļauju, nedrīkst uzturēties ārpus otras Līgumslēdzējas puses valsts pierobežas zonas.

[..]"

B – *Savienības tiesības: Regula Nr. 1931/2006*

6. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 2.–4., 9. un 13. apsvērumā ir noteikts:

"(2) Paplašinātās Kopienas interesēs ir nodrošināt, lai robežas ar tās kaimiņvalstīm nav šķērslis tirdzniecībai, savstarpējai sociālai un kultūras apmaiņai vai reģionālajai sadarbībai. Sekojoši būtu jāizveido efektīva sistēma vietējai pierobežas satiksmei.

(3) Vietējās pierobežas satiksmes režīms ir atkāpe no vispārīgajiem noteikumiem, kas reglamentē to personu robežkontroli, kuras šķērso Eiropas Savienības dalībvalstu ārējās robežas, kas noteikti [Šengenas Robežu kodeks[ā]].

6 — Turpmāk tekstā – "Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums". Nolīgums tika izsludināts ar 2007. gada Likumu Nr. CLIII par nolīguma, kas noslēgts starp Ungārijas valdību un Ukrainas Ministru kabinetu, lai regulētu vietējo pierobežas satiksmi, pasludināšanu (*2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről*).

7 — Līgums starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām, kas 1985. gada 14. jūnijā parakstīts Šengenā (Luksemburga), kā arī "KĪŠN", kas kopš Amsterdamas līguma stāšanās spēkā (skat. pielikumu Protokolam par Šengenas *acquis*, kas iekļauts Eiropas Savienības sistēmā, kuri ar Amsterdamas līgumu pievienoti Līgumam par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumam) ir Šengenas *acquis*, kurš piemērojams Ungārijai saskaņā ar 19. protokola par Šengenas *acquis*, kas iekļauts Eiropas Savienības sistēmā, 2. pantu. Šengenas *acquis* tiek piemērots Ungārijai no 2007. gada 21. decembra. Skat. Padomes 2007. gada 6. decembra Lēmuma 2007/801/EK par Šengenas *acquis* noteikumu pilnīgu piemērošanu Čehijas Republikā, Igaunijas Republikā, Latvijas Republikā, Lietuvas Republikā, Ungārijas Republikā, Maltas Republikā, Polijas Republikā, Slovēnijas Republikā un Slovākijas Republikā (OV L 323, 34. lpp.) 1. pantu.

8 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 15. marta Regula (EK) Nr. 562/2006, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV L 105, 1. lpp.).

9 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regula (EK) Nr. 810/2009, ar kuru izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss) (OV L 243, 1. lpp.).

(4) Kopienai būtu jānosaka kritēriji un nosacījumi, kas jāievēro, kad vietējās pierobežu satiksmes nolūkā pierobežas iedzīvotājiem atvieglo dalībvalstu ārējo sauszemes robežu šķērsošanu. Šādiem kritērijiem un nosacījumiem būtu jānodrošina līdzsvars starp, no vienas puses, robežas šķērsošanas atvieglošanu labticīgiem pierobežas iedzīvotājiem, kam ir likumīgi ārējo sauszemes robežu biežas šķērsošanas iemesli, un, no otras puses, vajadzību novērst nelegālu imigrāciju un potenciālus draudus drošībai, ko rada noziedzīgas darbības.

[..]

(9) Vietējās pierobežas satiksmes režīma ieviešanai dalībvalstīm būtu jāatļauj vajadzības gadījumā saglabāt vai slēgt divpusējus nolīgumus ar trešām kaimiņvalstīm ar noteikumu, ka šādi nolīgumi atbilst šīs regulas noteikumiem.

[..]

(13) Šī regula respektē pamata tiesības un brīvības un ievēro principus, kas jo īpaši atzīti [[H]artā]."

7. Regulas Nr. 1931/2006 2. panta a) un b)punktā ir noteikts:

"Šī regula neietekmē Kopienas un valstu tiesību aktus, kas piemērojami trešo valstu valstspiederīgajiem attiecībā uz:

a) ilglaicīgu uzturēšanos;

b) piekļūšanu ekonomiskajām darbībām un to veikšanu."

8. Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā ar nosaukumu "Uzturēšanās pierobežā" ir noteikts:

"Divpusējos nolīgumos, kas minēti 13. pantā, saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes režīmu precizē katras nepārtrauktas uzturēšanās maksimālo ilgumu, kas nepārsniedz [nevar pārsniegt] trīs mēnešus."

9. Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā paredzēto divpusējo nolīgumu noslēgšana starp dalībvalstīm un trešām kaimiņvalstīm tiek noteikta šīs regulas 13. pantā, kurā ir paredzēts:

"1. Vietējās pierobežas satiksmes režīma ieviešanai dalībvalstis ir pilnvarotas slēgt divpusējus nolīgumus ar trešām kaimiņvalstīm saskaņā ar šajā regulā izklāstītajiem noteikumiem.

Dalībvalstis drīkst arī saglabāt pašreizējos divpusējos nolīgumus ar trešām kaimiņvalstīm par vietējo pierobežas satiksmi. Ciktāl šādi nolīgumi ir nesaderīgi ar šo regulu, attiecīgās dalībvalstis groza nolīgumus tādā veidā, lai novērstu konstatētās nesaderības.

2. Dalībvalstis pirms divpusējo nolīgumu par vietējo pierobežas satiksmi ar trešajām kaimiņvalstīm slēgšanas vai grozīšanas apspriežas ar Komisiju par nolīguma saderību ar šo regulu.

Ja Komisija uzskata nolīgumu par nesaderīgu ar šo regulu, tā ziņo attiecīgajai dalībvalstij. Dalībvalsts veic visus atbilstīgos pasākumus, lai saprātīgā laikā grozītu nolīgumu tādā veidā, lai novērstu konstatētās nesaderības.

3. Ja Kopiena vai attiecīgā dalībvalsts nav noslēgusi atpakaļuzņemšanas nolīgumu ar trešo valsti, divpusējā nolīgumā par vietējo pierobežas satiksmi, ko noslēdz ar šo trešo valsti, paredz atvieglot to personu atpakaļuzņemšanu, kas ir pārkāpušas vietējās pierobežas satiksmes režīmu, kā noteikts šajā regulā."

10. Regulas (EK) Nr. 1931/2006 14. pantā ir noteikts:

"Savos divpusējos nolīgumos, kas minēti 13. pantā, dalībvalstis nodrošina, ka trešā valsts piešķir personām, kas izmanto Kopienas tiesības uz pārvietošanās brīvību un trešās valsts valstspiederīgajiem, kas likumīgi dzīvo attiecīgās dalībvalsts pierobežā, tādu režīmu, kas vismaz līdzinās režīmam, kurš piešķirts attiecīgās trešās valsts pierobežas iedzīvotājiem."

11. Ar Regulas Nr. 1931/2006 20. pantu turklāt tika grozīts KĪŠN 136. panta 3. punkts. Šajā 136. pantā ar grozījumiem ir noteikts:

"1. Līgumslēdzēja Puse, kas gatavojas sākt sarunas ar kādu trešo valsti par robežkontroli, laikus par to informē pārējās Līgumslēdzējas Puses.

2. Neviena Līgumslēdzēja Puse bez citu Līgumslēdzēju Pušu iepriekšējas piekrišanas ar trešo valsti vai trešām valstīm neslēdz nolīgumus par robežkontroles vienkāršošanu vai atcelšanu; tas neskar Eiropas Kopienu dalībvalstu tiesības kopīgi slēgt šādus nolīgumus.

3. 2. punkts neattiecas uz tiem divpusējiem nolīgumiem par vietējo pierobežas satiksmi, kas minēti 13. pantā [..] Regulā [Nr. 1931/2006]."

C – *Ungārijas tiesības*

12. 2007. gada Likuma Nr. II par trešo valstu pilsoņu ieceļošanu un uzturēšanos (*2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról*[10]) 40. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Pamatojoties uz Šengenas Robežu kodeksa noteikumiem, robežšķērsošanas kontroles jomā kompetentā iestāde liedz ieceļošanu tās teritorijā trešās valsts pilsonim, kurš vēlas uzturēties tās teritorijā trīs mēnešus vai mazāk un, ņemot vērā viņa intereses, viņu izraida [..]."

II – Fakti un pamatlieta

13. *O. Shomodi*[11] ir Ukrainas pilsonis, kuram ir vietējās pierobežas satiksmes atļauja, kas ir izdota saskaņā ar Regulu Nr. 1931/2006, un tās derīguma laikā, 2010. gada 2. februārī, viņš ieradās sauszemes robežšķērsošanas punktā *Záhony* (Ungārija), lai iekļūtu Ungārijas pierobežas zonā, kas definēta, piemērojot šo regulu.

14. *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége* (*Szabolcs-Szatmár-Bereg* policijas departamenta direkcijas *Záhony* robežpolicijas komisariāts)[12] tomēr liedza viņam iekļūt Ungārijas teritorijā vietējās pierobežas satiksmes ietvaros, pamatojoties uz 2007. gada Likuma Nr. II 40. panta 1. punktu. Pārbaudot sistēmas par ieceļošanu un izceļošanu no teritorijas datus, tika konstatēts, ka atbildētājs pamatlietā laikposmā no 2009. gada 3. septembra līdz 2010. gada 2. februārim bija pavadījis 105 dienas Ungārijas teritorijā, saskaitot vairākkārtēju ieceļošanu un izceļošanu, tādējādi pārsniedzot atļautās 93 dienas.

15. Ukrainas ģenerālkonsuls *Nyíregyháza* (Ungārija) un atbildētājs pamatlietā cēla prasību *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság* (*Szabolcs-Szatmár-Bereg* departamenta tiesa, Ungārija) par šo lēmumu, norādot, ka ar to ir ticis pārkāpts Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkts.

10 — Turpmāk tekstā – "2007. gada Likums Nr. II".

11 — Turpmāk tekstā – "atbildētājs pamatlietā".

12 — Turpmāk tekstā – "prasītājs pamatlietā".

16. *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság* pieņēma prasību, uzskatot, ka Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkts ir jāsaprot saskaņā ar Savienības tiesībām tādējādi, ka vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājam ir, pirmkārt, ļauts neierobežotu skaitu ieceļot Ungārijas teritorijā un, otrkārt, tiesības uzturēties nepārtraukti, kas nevar pārsniegt trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā. Tādējādi tā uzskatīja, ka vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājam ir ļauts neierobežotu skaitu reižu ieceļot un ka triju mēnešu laika ierobežojums attiecas tikai uz nepārtrauktu uzturēšanos. Tā arī nosprieda, ka ne Šengenas Robežu kodekss, ne 2007. gada Likums Nr. II nav piemērojami vietējā pierobežas satiksmē.

17. Prasītājs pamatlietā iesniedza kasācijas sūdzību *Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága* (Ungārijas Republikas Augstākā tiesa) par *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság* spriedumu, kurā viņš norāda, ka pēdējās minētās tiesas veiktā Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkta interpretācija ir pretrunā KĪŠN 20. panta 1. punktam, Šengenas Robežu kodeksa preambulas 3. apsvērumam, kā arī Regulas Nr. 1931/2006 2. panta a) punktam un 5. pantam. Tas norāda, ka šajā Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma noteikumā paredzētā nepārtrauktā uzturēšanās ir jāsaprot tādā ziņā, ka vietējās pierobežas satiksmes atļauja ir derīga maksimums trīs mēnešus, 31 dienu katrā mēnesī jeb 93 dienas, kopā ņemot, sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās ieceļošanas.

III – Prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā

18. Šādos apstākļos *Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága* nolēma apturēt tiesvedību lietā un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Vai [..] Regulas [Nr. 1931/2006] 5. pants, ar kuru nosaka katras nepārtrauktās uzturēšanās maksimālo ilgumu, kas nepārsniedz trīs mēnešus – it īpaši, ņemot vērā šīs regulas 2. panta a) punktu un 3. panta 3. punktu, – ir jāinterpretē tādējādi, ka regula pieļauj vairākkārtēju ieceļošanu un izceļošanu, un nepārtrauktu uzturēšanos, kuras maksimālais ilgums nepārsniedz trīs mēnešus, pamatojoties uz dalībvalstu un trešo kaimiņvalstu divpusējiem nolīgumiem saskaņā ar tās 13. pantu tādējādi, ka pirms trīs mēnešu uzturēšanās termiņa izbeigšanās pierobežas iedzīvotājs, kuram ir vietējās pierobežas satiksmes atļauja, var pārtraukt šīs [trīs mēnešu] uzturēšanās nepārtrauktību un, atkārtoti šķērsojot robežu, atkal iegūt tiesības uz trīs mēnešu nepārtrauktu uzturēšanos?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, vai var uzskatīt, ka Regulas Nr. 1931/2006 5. panta izpratnē nepārtrauktā uzturēšanās tiek pārtraukta, ja ieceļošana un izceļošana notiek vienā dienā vai divās secīgās dienās?

3) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, bet uz otro jautājumu – noraidoša, kāds laika periods vai kādi citi vērtējuma kritēriji ir jāņem vērā, pamatojoties uz Regulas Nr. 1931/2006 5. pantu, lai konstatētu, ka nepārtrauktā uzturēšanās ir tikusi pārtraukta?

4) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir noraidoša, vai Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā ietvertais noteikums, kas pieļauj nepārtrauktās uzturēšanās maksimālo ilgumu, kurš nepārsniedz trīs mēnešus, ir jāinterpretē tādējādi, ka uzturēšanās [ilgumā] tiek summētas vairākkārtēja ieceļošana un izceļošana un ka, ņemot vērā [KĪŠN] 20. panta 1. punktu, kā arī jebkuras citas tiesību normas attiecībā uz Šengenas telpu, – ja iegūtā summa sasniedz 93 dienas (trīs mēnešus), vietējās pierobežas satiksmes atļauja nedod tiesības uz papildu uzturēšanos sešu mēnešu laikposmā, rēķinot no pirmās ieceļošanas dienas?

5) Ja atbilde uz ceturto jautājumu ir apstiprinoša, vai, aprēķinot kopējo summu, ir jāņem vērā vairākkārtēja ieceļošana un izceļošana, kas notiek vienā dienā, kā arī atsevišķa ieceļošana un izceļošana tajā pašā dienā, un kāda ir piemērojamā aprēķina metode?"

19. Rakstveida apsvērumus iesniedza atbildētājs pamatlietā, Ungārija, Polijas Republika, Rumānija un Slovākijas Republika, kā arī Komisija.

20. Prasītājs pamatlietā, Ungārija, kā arī Komisija iesniedza arī mutvārdu apsvērumus tiesas sēdē, kas notika 2012. gada 14. jūnijā.

IV – Analīze

A – *Ievada apsvērumi par prejudiciālo jautājumu izskatīšanas kārtību*

21. Vispirms ir jāprecizē, ka, ņemot vērā pamatlietas faktus, kā arī atbilstošās tiesību normas, kurā tā iekļaujas, un it īpaši atbilstošos Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma noteikumus, galvenokārt problēma, kas norādīta ceturtajā prejudiciālajā jautājumā, ko uzdevusi iesniedzējtiesa, ir tā, kam ir jāvelta uzmanība.

22. Vispirms, no lietas materiāliem izriet, ka atbildētājam pamatlietā tika liegta iekļūšana Ungārijas teritorijā, jo uzturēšanās laiks, ko viņš tajā bija pavadījis, pārsniedza trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā. Precīzāk, apstrīdētais lēmums bija, pirmkārt, motivēts tikai ar kopējo ieinteresētās personas uzturēšanās Ungārijā ilgumu un, otrkārt, bija pamatots tikai ar 2007. gada Likuma Nr. II 40. panta 1. punktu, kas atsaucas tikai uz Šengenas Robežu kodeksu.

23. Ceturtais iesniedzējtiesas jautājums tiešā saistībā ar pamatlietas faktiem ir par režīma, kas izriet no Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma, saderīgumu ar Regulas Nr. 1931/2006 5. pantu. Šī nolīguma 1. panta 5. punkts atļauj "ieceļot vairākkārt un nepārtraukti uzturēties maksimālo ilgumu, kas nepārsniedz trīs mēnešus" atbilstoši Regulas Nr. 1931/2006 5. pantam, bet vienīgi, netieši atsaucoties uz KĪŠN 20. pantu vai Šengenas Robežu kodeksa 5. pantu, "sešu mēnešu laikposmā pierobežas zonā", uz kuru attiecas nolīgums. Šis pats noteikums ļaujot turklāt saskaņā ar iesniedzējtiesas sniegto pieņēmumu saskaitīt personas daudzo uzturēšanās reižu ilgumu Ungārijā, lai aprēķinātu maksimālo triju mēnešu uzturēšanos sešu mēnešu laikā.

24. Savukārt pirmie trīs iesniedzējtiesas jautājumi balstās uz iedomātu pamatu. Šie jautājumi paredz gadījumu, kad persona, kura izmanto savu vietējās pierobežas satiksmes atļauju, lai jebkādā veidā tiesiski labāk pamatotu savu klātbūtni dalībvalsts teritorijā, tajā uzturoties nepārtraukti Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā paredzētos maksimālos trīs mēnešus, pēc tam šķērsojot robežu attiecīgā gadījumā tajā pašā dienā, lai radītu sev tiesības uzturēties trīs mēnešus, tādējādi sagrozot vietējai pierobežas satiksmei atbilstošā režīma mērķi.

25. Visbeidzot, piektais jautājums, kurš kaut kādā veidā papildina ceturto jautājumu, to uzsākot, savukārt attiecas uz kārtību, kā aprēķināt uzturēšanās ilgumu, kas izriet no vienas pārvietošanās vai vairākām pārvietošanās mazāk nekā 24 stundās.

26. Noraidoša atbilde uz ceturto jautājumu nozīmē, ka nav jāatbild uz piekto jautājumu. Turklāt pirmie trīs jautājumi paredz pieņēmumu par tiesību ļaunprātīgu izmantošanu, ciktāl tajos ir atsauce uz pārrobežu pārvietošanos, kas var aizsegt slēptu dzīvesvietu un sagroza vietējās pierobežas satiksmes režīma mērķi – tieši šajā perspektīvā tie tiks aplūkoti, sniedzot atbildi uz ceturto jautājumu.

B – *Regulas Nr. 1931/2006 ieviešana*

1. Regulas Nr. 1931/2006 13. pantā paredzētie divpusējie nolīgumi

27. Regulai Nr. 1931/2006 piemīt īpatnība deleģēt atsevišķus tās ieviešanas aspektus attiecīgajām dalībvalstīm, tās pilnvarojot noslēgt [13] saskaņā ar tās 13. pantu divpusējus līgumus atbilstoši šīs regulas normām, paredzot aizstāt tās, kuras bija pirms tam [14].

28. Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā ir paredzēts, ka šajos divpusējos līgumos jāprecizē katras nepārtrauktas uzturēšanās saskaņā ar šo režīmu atļauto maksimālo ilgumu, precizējot, ka šis ilgums nepārsniedz trīs mēnešus.

29. Dalībvalstīm tādējādi tām uzliktā pienākuma ietvaros, proti, ciktāl ir noteikts nepārtrauktas uzturēšanās maksimālais ilgums trīs mēnešus vai ilgāk un, plašāk, ar nosacījumu, ka tiek ievērotas Savienības tiesības [15], ir reāla rīcības brīvība veikt sarunas ar attiecīgajām trešajām valstīm, lai precizētu nosacījumus, it īpaši laika nosacījumus, no vietējās pierobežas satiksmes režīma izrietošo tiesību īstenošanai.

30. Dažādo dalībvalstu un trešo valstu ievērotā prakse turklāt pierāda, cik varam no tās spriest [16], šo plašumu. Dažos no šiem nolīgumos var tikt paredzēts uzturēšanās maksimālais ilgums relatīvi īss [17] bez citiem nosacījumiem. Citi, piemēram, Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums, nosaka nepārtrauktas atļautās uzturēšanās maksimālo ilgumu, bet noteiktā laikposmā, kā tas ir Polijas Republikas noslēgtajos nolīgumos ar attiecīgi Ukrainu [18] un Baltkrievijas Republiku [19] vai arī Slovākijas Republikas noslēgto nolīgumu ar Ukrainu [20]. Rumānijas noslēgtā nolīguma ar Moldovas Republiku noteikumā par vietējās pierobežas satiksmes definīciju ir tikai paredzēta nepārtraukta uzturēšanās maksimums trīs mēnešus [21].

13 — Vai atstāt spēkā attiecībā uz nolīgumiem, kas noslēgti pirms Regulas Nr. 1931/2006 stāšanās spēkā un kas var radīt savas sekas, ciktāl tie atbilst Savienības tiesībām. Šajā ziņā skat. Komisijas ziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par vietējās pierobežas satiksmes režīma īstenošanu un darbību, kurš ieviests ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1931/2006, ar ko nosaka vietējās pierobežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām (COM(2009) 383, galīgā redakcija, turpmāk tekstā – "Komisijas pirmais ziņojums par vietējās pierobežas satiksmes režīmu"). Tāds ir nolīgums starp Slovēnijas Republiku un Horvātijas Republiku, kas ir spēkā kopš 2001. gada un kas ir minēts šajā ziņojumā.

14 — Par šo "acquis", ko veido esošie divpusējie nolīgumi par vietējo pierobežas satiksmi, skat. Komisijas 2002. gada 9. septembra darba dokumentu "*Acquis* par vietējās pierobežas satiksmi attīstība" (SEC(2002) 947).

15 — Kā būs redzams turpmāk.

16 — Neskarot Regulas Nr. 1931/2006 19. panta noteikumus, saskaņā ar kuriem Komisija dara pieejamu dalībvalstīm un sabiedrībai informāciju par divpusējiem nolīgumiem, kuri noslēgti starp attiecīgajām dalībvalstīm un kuras par tiem paziņojušas, nav bijis iespējams skaidri identificēt visus noslēgtos nolīgumus, ne tādējādi saņemt visu šajā ziņā būtisko informāciju. Skat. tomēr informāciju iepriekš minētajā Komisijas pirmajā ziņojumā par vietējās pierobežas satiksmes režīmu, kā arī Komisijas paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei ar nosaukumu "Otrais ziņojums par Regulā Nr. 1931/2006 noteiktā vietējās pierobežas satiksmes režīma īstenošanu un darbību" (COM(2011) 47, galīgā redakcija, turpmāk tekstā – "Komisijas otrais ziņojums par vietējās pierobežas satiksmes režīmu"); ziņojumi, kas publicēti atbilstoši Regulas Nr. 1931/2006 18. pantam, no kuriem izriet, ka tika noslēgti vai tūlīt tika noslēgti 14 nolīgumi. Skat. arī Eckstein, A., "Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area", *Europolitics*, 2011. gada 29. jūlijs.

17 — Skat. 3. panta 2. un 3. punktu nolīgumā starp Slovēnijas Republiku un Horvātijas Republiku par vietējo pierobežas satiksmi un sadarbību, kas ierobežo nepārtrauktu uzturēšanos ar septiņām dienām, paredzot nepārvaramas varas gadījumu. Skat. arī 2. panta 2. punktu nolīgumā starp Austrijas Republiku un Šveices Konfederāciju par personu robežas šķērsošanu vietējās pierobežas satiksmes ietvaros, kas parakstīts Vīnē 1973. gada 13. jūnijā.

18 — Skat. 4. pantu nolīgumā starp Polijas Republiku un Ukrainas Ministru padomi par vietējās pierobežas satiksmes noteikumiem, kas parakstīts Kijevā 2008. gada 28. martā, kurš paredz nepārtrauktas uzturēšanās maksimālo ilgumu 60 dienas, bet ierobežo ar 90 dienām kopumā sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās robežas šķērsošanas. Skat. arī 4. panta 5. punktu nolīgumā, ko Latvijas Republika noslēgusi ar Baltkrievijas Republiku un kas parakstīts Rīgā 2010. gada 23. augustā.

19 — Skat. 4. pantu nolīgumā starp Polijas Republiku un Baltkrievijas Republikas valdību par vietējās pierobežas satiksmes noteikumiem, kas parakstīts Varšavā 2010. gada 12. februārī, kurš paredz nepārtrauktas uzturēšanās maksimālo ilgumu 30 dienas sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās robežas šķērsošanas.

20 — No Slovākijas Republikas iesniegtajiem apsvērumiem izriet, ka šis nolīgums, tā sākotnējā redakcijā, ierobežoja nepārtrauktas uzturēšanās ilgumu ar 30 dienām un kopējo uzturēšanās ilgumu ar 90 dienām 180 dienu laikposmā. Jaunais nolīgums, kas parakstīts Bratislavā 2011. gada 17. jūnijā, paredz maksimālo nepārtrauktas uzturēšanās ilgumu 90 dienas 180 dienu laikposmā.

21 — Skat. Moldovas Republikas valdības un Rumānijas valdības noslēgtā nolīguma par vietējo pierobežas satiksmi, kas parakstīts Bukarestē 2009. gada 13. novembrī, 1. panta c) punktu.

31. Tomēr ir jāuzsver arī, ka saskaņā ar Regulas Nr. 1931/2006 13. pantu šo divpusējo nolīgumu noslēgšana vai atstāšana spēkā notiek saskaņā ar Savienības "piekrišanu" un to saderīgumu ar šīs regulas normām iepriekš, pirms to noslēgšanas vai grozīšanas, pārbauda Komisija. Tādējādi, lai gan ir tiesa, ka dalībvalstīm ar Regulu Nr. 1931/2006 noteikto normu ietvaros ir reāla brīvība definēt pēc kopējas vienošanās ar trešām valstīm precīzu kārtību šīs regulas ieviešanai, dalībvalstu kompetentajām iestādēm un tiesām pieņemtie noteikumi ir arī jāinterpretē un jāpiemēro atbilstoši šīs regulas tekstam un mērķim un saskaņā ar visiem Savienības tiesību noteikumiem.

2. Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums

32. 1. panta 5. punkts Ungārijas noslēgtajā divpusējā nolīgumā atbilst Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā noteiktajām prasībām, tomēr [izteikts] vārdos, kas nav nepārprotami.

33. Šajā noteikumā ir paredzēts, ka tās 2. pantā paredzētā vietējās pierobežas satiksmes atļauja "ļauj tās turētājam vairākkārt ieceļot un nepārtraukti uzturēties pierobežas zonā ar maksimālo ilgumu trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā". Šādi tā skaidri nosaka nepārtrauktas uzturēšanās maksimālo ilgumu, kas ir atļauts vietējā pierobežas satiksmē – trīs mēneši, ierobežojot šīs nepārtrauktās uzturēšanās iespējas "sešu mēnešu laikposmā".

34. Šādi formulēts, šis noteikums tomēr rada, kā izriet no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, atšķirīgas interpretācijas no Ungārijas iestāžu un tiesu puses.

35. Atbilstoši pirmajai pieejai, kas ir *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság*, atbildētājam pamatlietā un Ukrainas ģenerālkonsulam Ungārijā, Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkts atļaujot, pirmkārt, vairākkārtēju ieceļošanu un, otrkārt, nepārtrauktu uzturēšanos maksimums trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā.

36. Atbilstoši otrajai pieejai, kuru aizstāv Ungārijas kompetentās iestādes, šis noteikums esot interpretējams un piemērojams tādējādi, ka maksimālais triju mēnešu ilgums sešu mēnešu laikposmā var tikt aprēķināts, saskaitot iespējamo vairākkārtējo personas uzturēšanos, lai kāds būtu to attiecīgais ilgums.

37. Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums saskaņā ar šo otro pieeju balstoties uz ideju, ka 5. pants Regulā Nr. 1931/2006, aplūkojot to kopsakarā ar KĪŠN 20. pantu vai Šengenas Robežu kodeksa 5. pantu, izveidojot "laika kredīta" režīmu, turpinot saskaitīt katru klātbūtnes reizi, lai aprēķinātu maksimālo trīs mēnešu ilgumu atļauto sešu mēnešu laikposmā. Vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājiem tādējādi sešu mēnešu laikposmā ir tiesības uzturēties kopumā trīs mēnešus, kas var tikt brīvi sadalīts, tostarp koncentrēti un turpināti vienā vienīgā laikposmā, precizējot, ka pēdējā minētajā gadījumā ir izslēgta iespēja šķērsot robežu saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes režīmu nākamos trīs mēnešus. Tādējādi pierobežas iedzīvotājs, kurš nepārtraukti trīs mēnešus dzīvotu dalībvalsts pierobežas zonā sešu mēnešu laikposma sākumā un kurš atgrieztos savā trešajā valstī uz kādu laiku šajā laikposmā, nevarētu no jauna šķērsot robežu nākamos trīs mēnešus.

C – *Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma un tā interpretācijas saderīgums ar Regulas Nr. 1931/2006 5. pantu*

38. Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkts "formāli" atbilst Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā noteiktajai prasībai, nosakot maksimālo atļautās nepārtrauktās uzturēšanās ilgumu trīs mēnešu garumā. Tādējādi šis noteikums nebūtu jāuzskata par nesaderīgu ar atbilstošajiem Regulas Nr. 1931/2006 noteikumiem un tas var pat tikt uzskatīts par gramatiski atbilstošu pēdējiem

minētajiem [22]. Problēma ir tāda, ka ar šo gramatisko interpretāciju nepietiek.

39. Tikai konstatējums par Regulas Nr. 1931/2006 tekstuālo ievērošanu neļauj secināt, ka tās 5. pants pieļauj interpretāciju, saskaņā ar kuru tādējādi ar Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punktu izveidotais režīms, kā to interpretē un piemēro Ungārijas kompetentās iestādes, ir pilnībā saderīgs ar Savienības tiesībām, neraugoties uz KĪŠN 20. pantu un Šengenas Robežu kodeksa 5. pantu.

40. Konkrētāk ir jāpārbauda, vai papildu prasība, lai ierobežotu nepārtrauktas uzturēšanās iespējas ar trim mēnešiem "sešu mēnešu laikposmā" [23], kas papildina maksimālās trīs mēnešu uzturēšanās sešu mēnešu laikposmā aprēķina metodi, pieskaitot visu vairākkārtējo uzturēšanās reižu ilgumu pierobežas zonā, ir pilnībā saderīgi ar Regulas Nr. 1931/2006 tekstu un mērķi un, plašāk, ar visiem Savienības tiesību noteikumiem, it īpaši primāro tiesību noteikumiem.

1. Par Regulas Nr. 1931/2006 jēgu

a) Par vietējās pierobežas satiksmes režīma loģiku

41. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas apsvērumi sniedz dažas norādes par vietējās pierobežas satiksmes režīma, ko tā izveido, pamatiem un mērķiem [24]. Tās parāda, ka šis īpašais tiesiskais regulējums tika īpaši pieņemts, lai Savienība sauszemes robežas ar tās kaimiņvalstīm nav "šķērslis tirdzniecībai, savstarpējai sociālai un kultūras apmaiņai, [kā arī] reģionālajai sadarbībai" [25]. Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 3. punkts, kurā definēta "vietējā pierobežas satiksme", norāda arī uz sociāliem un kultūras iemesliem un arī "pamatot[iem] ekonomisk[iem] iemesl[iem]" vai "ģimenes iemesl[iem]" [26].

42. Šādā skatījumā ar Regulu Nr. 1931/2006 izveidotā vietējā pierobežas satiksmes režīma galvenais mērķis ir nodrošināt, no vienas puses, Savienības ārējās sauszemes robežas šķērsošanas atvieglošanu "labticīgiem pierobežas iedzīvotājiem, kam ir likumīgi [tās] biežas šķērsošanas iemesli", un, no otras puses, "vajadzību novērst nelegālu imigrāciju un potenciālus draudus drošībai, ko rada noziedzīgas darbības" [27].

22 — Tādējādi ir jānorāda, ka, veicot divpusējo nolīgumu pārbaudes uzdevumu, kas tai uzticēts ar Regulas Nr. 1931/2006 13. panta 2. punktu, Komisija, kā izriet gan no tās pirmā, gan tās otrā ziņojuma par vietējās pierobežas satiksmi, nav norādījusi šo "nesaskaņu" kā nesaderīguma pazīmi – nešaubīgi turpmāk, 23. zemsvītras piezīmē, minēto iemeslu dēļ.

23 — Šajā ziņā ir jāuzsver, ka Komisija pati izsakās neviennozīmīgi. Savā pirmajā ziņojumā par vietējās pierobežas satiksmes režīmu Komisija konstatē, ka visi divpusējie nolīgumi, par kuriem tā zina, "nosaka papildu ierobežojumus attiecībā uz uzturēšanās laiku pierobežā, t.i., 90 dienas 180 dienu periodā" (7. panta 4. punkts) (izcēlums mans), lai gan tā turklāt precizē šajā pašā ziņojumā, ka iespēja nepārtraukti uzturēties 90 dienas "ir atkāpe no Šengenas Robežu kodeksa standarta noteikuma, kas ierobežo īslaicīgu uzturēšanos līdz 90 dienām 180 dienu laikposmā" (3. panta 2. punkts). Tā arī uzsver savā otrajā ziņojumā par vietējās pierobežas satiksmes režīmu, ka Regula Nr. 1931/2006 "persona kādā no dalībvalstīm drīkst uzturēties laikposmu, kas nepārsniedz trīs mēnešus noteiktā laika periodā" (4. lpp., 3.1. punkts), izcēlums mans).

24 — Vietējās pierobežas satiksmes problemātiku visprecīzāk izklāstīja Komisija savā iepriekš minētajā 2002. gada 9. septembra darba dokumentā, kas ir pamatā likumdošanas procesam, kura rezultātā tika pieņemta Regula Nr. 1931/2006.

25 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 2. apsvērumu. Skat. arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Regulas (ES) Nr. 1342/2011, ar ko Regulu (EK) Nr. 1931/2006 groza attiecībā uz Kaļiņingradas apgabala un dažu Polijas administratīvo rajonu iekļaušanu atbilstīgajā pierobežas zonā (OV L 347, 41. lpp.), preambulas 1. apsvērumu.

26 — Šādā pašā domu gaitā Šengenas Robežu kodekss precizē savas preambulas 11. apsvērumā, ka "dalībvalstīm būtu jānodrošina, lai kontroles procedūras pie ārējām robežām neradītu lielus šķēršļus tirdzniecībai, kā arī sociālai un kultūras apmaiņai".

27 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 4. apsvērumu.

43. Vispārīgiem vārdiem – "efektīva un draudzīga vietējās pierobežas satiksmes pārvaldība" [28] tādējādi ir paredzēta vienlaikus kā "būtiska sastāvdaļa visā reģionālās attīstības politikā" [29] un neatņemama sastāvdaļa ārējo robežu kontroles, ko Savienība ir izveidojusi, vienlaikus atceļot iekšējās robežas, izveidojot brīvības, drošības un tiesiskuma telpu, efektivitātei [30].

44. Tieši ņemot vērā vēsturisko, kultūras, ekonomikas un sociālo kontekstu, kurā iekļaujas tās izveidotais režīms, ir jānoskaidro Regulas Nr. 1931/2006 *ratio legis*, jāinterpretē tās noteikumi un jānovērtē tās ieviešana.

45. Šajā ziņā varētu būt noderīgi atgādināt, ka reģions, kurā norisinās pamatlietas faktiskie apstākļi, bija vēsturiskas kustības vieta XX gadsimtā, kam raksturīga daudzskaitlīga robežu maiņa [31].

46. Šajā kontekstā Regula Nr. 1931/2006 izveidoja "vietējās pierobežas satiksmes atļauju" [32], kuras izdošanas nosacījumus un kārtību [33], kā arī derīguma nosacījumus [34] tā definē, un definē ieceļošanas un izceļošanas no dalībvalstu teritorijas šīs atļaujas turētājiem kārtību, atļaujot dalībvalstīm atstāt spēkā vai slēgt ar trešajām kaimiņvalstīm divpusējus nolīgumus, kas nepieciešami šādi izveidotā režīma ieviešanai.

47. Šajā ziņā vispirms ir jāuzstāj uz to, ka ne Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā, ne kādā citā tās noteikumā nav paredzēts, ka kopējais uzturēšanās tiesību ilgums vietējās pierobežas satiksmes režīma labu guvējiem ir jāierobežo ar maksimālo nepārtrauktas uzturēšanās ilgumu, kas tiek aprēķināts konkrētā sešu mēnešu laikposmā [35].

28 — Komisijas 2003. gada 11. marta paziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam ar nosaukumu "L'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud" (COM(2003) 104, galīgā redakcija).

29 — Papildus iepriekš minētajam 2003. gada 11. marta paziņojumam skat. Komisijas 2004. gada 12. maija paziņojumu ar nosaukumu "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation" (COM(2004) 373, galīgā redakcija).

30 — Kā Komisija pati to ir izklāstījusi, Regula Nr. 1931/2006 kopā ar Šengenas Robežu kodeksu un Padomes 2004. gada 26. oktobra Regulu (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (OV L 349, 1. lpp.), veido "darbojošās tiesību normas, pateicoties kurām uz robežām var tikt veikta augstāka līmeņa kontrole". Šajā ziņā skat. Komisijas 2006. gada 19. jūlija paziņojumu par rīcības prioritātēm cīņā pret trešo valstu valstspiederīgo prettiesisku imigrāciju (COM(2006) 402, galīgā redakcija, 18. punkts). Skat. arī Komisijas 2002. gada 7. maija paziņojumu Padomei un Eiropas Parlamentam ar nosaukumu "Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne" (COM(2002) 233, galīgā redakcija), kurā norādīts tiesiskā regulējuma par ārējām robežām kopīgo normu kopums.

31 — Iedzīvotāji, par kuriem ir pamatlieta, vienā gadsimtā ir bijuši piederīgi pie piecām dažādām valstīm. Reģions, integrēts Ungārijas Karalistē, bija Austroungārijas impērijas daļa. Pēc Čehoslovākijas rašanās 1918. gada 28. oktobrī tas tikai pievienots pēdējai minētajai saskaņā ar 1920. gada 4. jūnija Trianonas līgumu. Tad tas no jauna tika pievienots Ungārijai saskaņā ar 1938. gada 2. novembra Pirmo Vīnes arbitrāžu; arbitrāžu, kura pēc tam ar 1947. gada 10. februāra Parīzes līgumu tika atzīta par spēkā neesošu. Tādējādi reģions bija iekļauts PSRS līdz Ukrainas neatkarības proklamēšanai 1991. gada 24. augustā. Saskaņā ar Komisijas otrajā ziņojumā par vietējās pierobežas satiksmes režīmu publicētajiem skaitļiem no 400 000 līdz 450 000 personām esot tiesības uz Ungārijas vietējās pierobežas satiksmes atļauju (3.2.1. punkts).

32 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 1. panta 1. punktu un 7. panta 1. punktu. Ir jāuzsver izmantotā terminoloģija – vārdam "atļauja" tika dota priekšroka salīdzinājumā ar vārdu vīza, ko sākotnēji piedāvāja Komisija. Eiropas Savienības Padome, turklāt un lai ņemtu vērā Regulas Nr. 1931/2006 noteikumus, tajā pašā dienā pieņēma Padomes 2006. gada 21. decembra Regulu (EK) Nr. 1932/2006, ar kuru groza Regulu (EK) Nr. 539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas (OV L 405, 23. lpp.). Šajā gadījumā Padomes 2001. gada 15. marta Regulas (EK) Nr. 539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas (OV L 81, 1. lpp.), ar grozījumiem, 1. panta 2. punkta otrās daļas pirmais ievilkums atbrīvo no vīzas pienākuma personas, vietējās pierobežas satiksmes atļauju turētājas, pēdējās minētās I pielikumā norādīto trešo valstu valstspiederīgās; pielikums, kurā ir izveidots izsmeļošs to trešo valstu saraksts, kuru valstspiederīgajiem ir jābūt vīzai, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, tostarp Ukraina, par kuru ir pamatlieta.

33 — Regulas Nr. 1931/2006 7.–12. pants.

34 — Regulas Nr. 1931/2006 10. pants, kas attiecas uz spēkā esamību, un šīs regulas 7. panta 2. punkts, kas attiecas uz derīgumu telpā, šajā gadījumā – tās 3. panta 2. punktā definētā pierobežas zona.

35 — Savā otrajā ziņojumā par vietējo pierobežas satiksmes režīmu (5. lpp., 3.2.3. punkts) Komisija norāda, ka par šo jautājumu notika diskusijas 2006. gada sarunās. Šajā ziņā ir jāuzsver, ka savā sākotnējā priekšlikumā Komisija paredzēja uzturēšanās tiesības pierobežas zonā tikai maksimāli septiņas dienas pēc kārtas, kopējam nākamo vizīšu ilgumam nepārsniedzot trīs mēnešus 180 dienās. Skat. 2005. gada 23. februāra Priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko nosaka vietējās robežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām un ar ko groza Šengenas konvenciju un Kopējo konsulāro instrukciju (COM(2005) 56, galīgā redakcija), 6. pantu. Regulas Nr. 1931/2006 5. panta teksts izriet no Eiropas Parlamenta piedāvātā grozījuma. Skat. *Brejc, M.* 2005. gada 13. decembra ziņojumu par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko nosaka vietējās robežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām un ar ko groza Šengenas konvenciju un Kopējo konsulāro instrukciju (A6-0406/2005).

48. Turklāt ir jānorāda, ka vietējās pierobežas satiksmes režīmam ir raksturīgs, pirmkārt, tās piemērošanas jomas ierobežojums gan *ratione personae* [36], gan *ratione loci* [37], pretējā gadījumā paredzot sodu [38], un, otrkārt, tās mērķis – ļaut šiem labu guvējiem šķērsot "bieži" [39] un "regulāri" [40] ārēju sauszemes robežu, ciktāl tiem ir tiesiski iemesli to darīt.

49. Tomēr ir jākonstatē, ka Regula Nr. 1931/2006 sniedz tikai nelielus precizējumus, ko nozīmē šis biežums un šī regularitāte. Tādējādi Tiesai ir jāspriež, ciktāl nepieciešams, par šo jautājumu, ņemot vērā likumīgus iemeslus, kas var attaisnot labuma gūšanu no vietējās pierobežas satiksmes režīma.

50. Šajā ziņā ir jākonstatē, ka, lai gan Regulas Nr. 1931/2006 9. panta b) punkts pakārto vietējās pierobežas satiksmes atļaujas izsniegšanu nosacījumam, ka atļaujas pieprasītājs uzrāda dokumentus, kuri papildus tam, ka apliecina viņu pierobežas iedzīvotāja statusu, pamato arī to, ka "viņiem ir likumīgi iemesli biežai ārējās sauszemes robežas šķērsošanai saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes režīmu", tomēr šajā regulā ir ļoti maz teikts par likumīgo iemeslu, kas varētu tikt pieņemti, raksturu [41].

51. Kā jau ir norādīts, Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 2. apsvērumā ir tikai norāde uz "tirdzniecīb[u,] savstarpēj[o] sociāl[o] un kultūras apmaiņ[u]", un tās 3. panta 3. punktā "vietējā pierobežas satiksme" tiek definēta kā "regulāra ārējās sauszemes robežas šķērsošana, ko veic pierobežas iedzīvotāji, lai uzturētos pierobežā, piemēram, sociālu, ar kultūru saistītu, [..] ģimenes iemeslu dēļ", bet arī "pamatotu ekonomisku iemeslu dēļ", tomēr precizējot pēdējā gadījumā, ka saskaņā ar Regulas Nr. 1931/2006 2. panta b) punktu pēdējais minētais ir piemērojams, neietekmējot Savienības un valstu tiesību aktus, kas piemērojami trešo valstu valstspiederīgajiem attiecībā uz piekļūšanu ekonomiskai darbībai un tās veikšanu [42].

52. Tādējādi no iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka tiesiskā regulējuma par vietējo pierobežas satiksmi *ratio legis* ir ļaut attiecīgo pierobežas zonu iedzīvotājiem, proti, bez pārmērīgiem administratīviem ierobežojumiem [43], bieži [44], bet arī regulāri [45] likumīgu ekonomisku, sociālu, kultūras vai ģimenes iemeslu dēļ viegli šķērsot Savienības sauszemes ārējās robežas, tomēr precizējot, ka šo brīvību nevar sagrozīt, mainīt tās mērķi un izmantot krāpnieciski vai ļaunprātīgi, pretējā gadījumā paredzot sodu [46].

36 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 6. punktu, kurā definēti pierobežas iedzīvotāji, kas var gūt labumu no vietējās pierobežas satiksmes režīma, kā arī šīs regulas 4. pantu, kurā noteikti šo pierobežas iedzīvotāju ieceļošanas nosacījumi dalībvalstu teritorijā.

37 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 2. punktu, kurā definēta pierobežas zona kā zona, kas nav tālāka par 30 kilometriem no robežas, izņemot izņēmumus. Skat. arī šīs regulas preambulas 5. apsvērumu, kā arī 7. pantu, kurā ierobežots vietējās pierobežas satiksmes atļaujas teritoriālais derīgums.

38 — Skat. Regulas (EK) Nr. 1931/2006 7. panta 3. punkta otro daļu.

39 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 4. apsvērumu, kā arī 9. panta b) punktu.

40 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 3. punktu un 15. panta 3. punktu, kuros definēta vietējā pierobežas satiksme.

41 — Ziņotājs par iepriekš minēto Regulas Nr. 1931/2006 priekšlikumu Eiropas Parlamentā šajā ziņā norādīja "akadēmiskus vai profesionālus iemeslus – tādus kā ģimenes saišu esamība". Savukārt Komisija, šķiet, striktāka, ciktāl tā uzskata vietējās pierobežas satiksmes režīmu kā tādu, kas ļauj vienīgi "uzlabot personu savstarpējos kontaktus pierobežā". Skat. papildus iepriekš minētajam 2004. gada 12. maija paziņojumam, kurš atsaucas uz "tradicionālo kontaktu" uzturēšanu, Komisijas 2007. gada 5. decembra paziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei ar nosaukumu "Stipra Eiropas kaimiņattiecību politika" (COM(2007) 774, galīgā redakcija, 6. lpp.).

42 — Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punktā turklāt precizēts, ka robežas šķērsošana ir atļauta "pamatotu ekonomisko iemeslu dēļ, kas nav kvalificējami kā profesionālas darbības".

43 — Kā to norāda Komisija, runa ir par "ļaušanu pierobežas zonu iedzīvotājiem uzturēt tradicionālos kontaktus, nesaskaroties ar pārmērīgiem administratīviem šķēršļiem". Skat. iepriekš minēto 2004. gada 12. maija paziņojumu, 18. lpp. Skat. arī Eiropas Parlamenta Ārlietu komisijas 2005. gada 25. novembra atzinumu par Regulas Nr. 1931/2006 priekšlikumu.

44 — Šis biežums atsevišķos gadījumos var būt ikdienas, kā to uzsver iepriekš minētais *Brejc, M*. 2005. gada 13. decembra ziņojumā.

45 — Man šķiet, ka šis ir galvenais jautājums diskusijā šajā lietā.

46 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 4. apsvērumu, kā arī 7. panta 3. punkta otro daļu un 17. pantu.

53. Valsts kompetentajām iestādēm ir jānovērtē šie likumīgie iemesli, izsniedzot vietējās pierobežas satiksmes atļauju [47], ņemot vērā vēsturisko, kultūras, ekonomisko un sociālo kontekstu, kādā ir notikušas sarunas par katru divpusējo nolīgumu, ar ko ievieš vietējās pierobežas satiksmes režīmu, un kādā to parakstījušas attiecīgās dalībvalstis un trešās valstis. Tām ir jāņem vērā arī šie paši likumīgie iemesli, kad tās īsteno ieceļošanas un izceļošanas pārbaudes pilnvaras, kas tām piešķirtas ar Regulas Nr. 1931/2006 6. pantu, lai garantētu šīs regulas 4. pantā paredzēto nosacījumu ievērošanu, vai pārkāpumu sodīšanas pilnvaras, kas tām piešķirtas ar šīs regulas 17. pantu.

b) KĪŠN un Šengenas Robežu kodeksa loģika

54. Ungārijas kompetentās iestādes tomēr būtībā norāda, ka vietējās pierobežas satiksmes režīms iekļaujas plašākā vispārējā režīmā, kas izveidots ar KĪŠN un Šengenas Robežu kodeksu, un ka Regulas Nr. 1931/2006 noteikumi tādējādi jāinterpretē saskaņā ar tiem. Abi režīmi gan nav radušies vienādi.

55. No Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punkta izriet, netieši, bet skaidri, atsaucoties uz režīmu, kas piemērojams trešo valstu valstspiederīgo īslaicīgai uzturēšanās, kas ir izveidots ar KĪŠN 5. un 20. pantu, pirmkārt, un ar Šengenas Robežu kodeksa 5. pantu un Vīzu kodeksa 2. pantu, otrkārt, ka abas attiecīgās valstis ir piešķīrušas saturu Regulas Nr. 1931/2006 5. pantā noteiktai prasībai.

56. KĪŠN 20. pantā ir paredzēta trešo valstu valstspiederīgo brīva pārvietošanās, kam nav vajadzīga vīza Šengenas telpā ilgākais trīs mēnešus sešu mēnešu laikā, skaitot no pirmās ieceļošanas dienas [48], ja vien tiek izpildīti KĪŠN 5. panta 1. punkta a) apakšpunktā un no c) līdz e) apakšpunktam minētie nosacījumi.

57. Šis pats trīs mēnešu ierobežojums sešu mēnešu laikposmā atļautajam uzturēšanās ilgumam ir atrodams Šengenas Robežu kodeksa 5. pantā, nosakot vispārējus nosacījumus trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanai Savienības teritorijā, lai īslaicīgi uzturētos, kā arī Vīzu kodeksa 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā, kurā definēts vīzas jēdziens [49].

58. Atšķirībā no Regulas Nr. 1931/2006, kuras piemērošanas jomas *ratione loci* un *ratione personaæ* ir ļoti ierobežota, KĪŠN, tāpat kā Šengenas Robežu kodekss un Vīzu kodekss, ir piemērojami, izņemot izņēmumus, visu trešo valstu valstspiederīgo īstermiņa uzturēšanās visu attiecīgo dalībvalstu teritorijā.

59. Kopienu tiesību ierobežojums, kas ir piemērojams visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, īstermiņa uzturēšanās ilgumam ar laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā, tādējādi nav piemērojams vietējās pierobežas satiksmes režīmam, kas pats ir atkāpe.

60. Ungārijas norādītais arguments, ka Regulas Nr. 1931/2006 izņēmuma raksturs nav pilnīgs un attiecoties tikai uz ieceļošanas formalitātēm, kādēļ tās 5. pants esot jāaplūko kopsakarā ar KĪŠN 20. panta vai Šengenas Robežu kodeksa 5. panta noteikumiem, šajā ziņā ir jānoraida.

47 — Saskaņā ar Regulas Nr. 1931/2006 9. panta b) punktu.

48 — Par jēdzienu "pirmā ieceļošana" un tās sekām skat. 2006. gada 3. oktobra spriedumu lietā C-241/05 *Bot* (Krājums, I-9627. lpp.). Ir jānorāda, ka, ņemot vērā šo spriedumu, Komisija ierosināja pieņemt "skaidru definīciju "uzturēšanās, kas nepārsniedz trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā" aprēķina metodei". Skat. Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko groza Regulu Nr. 562/2006 un Konvenciju, ar kuru īsteno Šengenas nolīgumu (COM(2011) 118, galīgā redakcija).

49 — Šis pats ierobežojums tiek sistemātiski atgādināts Padomes lēmumos par nolīgumu, kurus Eiropas Kopiena noslēgusi ar trešām valstīm par īstermiņa uzturēšanās vīzu atcelšanu, parakstīšanu un provizorisku piemērošanu. Skat., piemēram, Padomes 2009. gada 6. aprīļa Lēmumu 2009/478/EK par to, lai parakstītu un provizoriski piemērotu Nolīgumu starp Eiropas Kopienu un Antigvu un Barbudu par īstermiņa vīzu atcelšanu (OV L 169, 1. lpp.), kā arī par to pašu tēmu Padomes tās pašas dienas Lēmumus 2009/479/EK, 2009/480/EK, 2009/481/EK un 2009/483/EK par attiecīgi Barbudu (OV L 169, 9. lpp.), Maurīcijas Republiku (OV L 169, 16. lpp.), Bahamu Salu Sadraudzību (OV L 169, 23. lpp.), Seišelu salu Republiku (OV L 169, 30. lpp.) un Sentkitsu un Nevisu (OV L 169, 37. lpp.).

61. Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 3. apsvērumā skaidri norādīts, ka vietējās pierobežas satiksmes režīms veido izņēmumu no vispārējiem noteikumiem, kas regulē personu kontroli uz Savienības dalībvalstu ārējām robežām, kuras ir noteiktas Šengenas Robežu kodeksā [50]. Šengenas Robežu kodeksa 35. pantā turklāt vienlaikus ir precizēts, ka tas neattiecas uz Savienības normām, kas piemērojamas vietējai pierobežas satiksmei un esošajiem divpusējiem nolīgumiem šajā jautājumā.

62. No tā izriet, ka tieši visi Regulas Nr. 1931/2006 noteikumi, kuru mērķis ir precīzi fiksēt normas par vietējo pierobežas satiksmi, ir jāuzskata par atkāpi no īstermiņa uzturēšanās režīma, kas noteikts Šengenas Robežu kodeksā.

63. Tomēr Regulas Nr. 1931/2006 izņēmuma raksturs nenozīmē, ka šie noteikumi noteikti ir jāinterpretē šauri un ierobežoti. Galvenokārt tas nozīmē, kā redzēsim turpmāk, ka, būdami *lex specialis*, šīs regulas noteikumi nebūtu jāizmanto mērķiem, kādiem tie nav paredzēti, un jāpielieto nolūkā apiet Savienības un valstu tiesību normas, kas ir piemērojamas, pirmkārt, ilgtermiņa uzturēšanās [51] un, otrkārt, piekļuvei ekonomiskai darbībai un tās īstenošanai [52].

64. Visbeidzot un noslēgumam, no iepriekš minētā izriet, ka KĪŠN 20. panta vai Šengenas Robežu kodeksa 5. panta noteikumi negroza ar Regulu Nr. 1931/2006 izveidotās vietējās pierobežas satiksmes loģiku, kas ir ļaut atbilstošajiem pierobežas iedzīvotājiem šķērsot, cik vien iespējams, normāli vietējās robežas, proti, viegli un cik vien bieži nepieciešams, bez krāpšanas un ļaunprātīgas izmantošanas.

2. Par Hartas un ECPAK ievērošanu

65. Ņemot vērā iepriekš minēto, galvenais jautājums, kas tādējādi ir nodots Tiesas vērtējumam, ir par to, vai ar Ungārijas noslēgto divpusējo nolīgumu izveidotais režīms, kā to interpretē un/vai piemēro Ungārijas kompetentās iestādes, ir saderīgs, pirmkārt, ar vietējās pierobežas satiksmes režīma ideju, kas tiks aplūkota detalizēti, to interpretējot saskaņā ar Savienības primārajām tiesībām [53], un, precīzāk, ar atbilstošajiem Hartas noteikumiem [54] vai, ja nepieciešams, ECPAK noteikumiem un, otrkārt un plašāk, ar Savienības tiesībām kopumā [55] – saskaņā ar LES 4. panta 3. punktu [56].

66. Šajā ziņā ir jānorāda, ka Regulas Nr. 1931/2006 preambulas 13. apsvērumā ir paredzēts, ka pēdējā minētā respektē pamatbrīvības un pamattiesības un ievēro it īpaši Hartā atzītos principus.

50 — KĪŠN 3. panta jau ir paredzēts, ka Šengenas Izpildu komitejai bija jāpieņem noteikumi par "izņēmum[iem] un norādījum[iem] attiecībā uz vietējo pierobežas satiksmi"; noteikumi, kuri tomēr nebija līdz Regulas Nr. 1931/2006 pieņemšanai.

51 — It īpaši, kā to norāda Polijas Republika, Padomes 2003. gada 25. novembra Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji (OV L 16, 44. lpp.), noteikumi.

52 — Skat. Regulas Nr. 1931/2006 2. pantu.

53 — It īpaši LESD 67. pants un LES 8. pants. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka saskaņā ar LES 8. pantu "Savienība veido īpašas attiecības ar kaimiņvalstīm, lai izveidotu labklājības un labu kaimiņattiecību telpu, kuras pamatā ir Savienības vērtības un kuru raksturo ciešas un mierīgas, uz sadarbību balstītas attiecības". Par šo "kaimiņattiecību klauzulu" skat. Hanf, D., "The European Neighbourhood Policy in the Light of the new 'Neighbourhood Clause' (Article 8 TEU)", no: Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges - Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, 109.–123. lpp.

54 — 2003. gada 6. novembra spriedums lietā C-101/01 *Lindqvist* (*Recueil*, I-12971. lpp., 87. punkts), 2007. gada 26. jūnija spriedums lietā C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone* u.c. (Krājums, I-5305. lpp., 28. punkts), 2009. gada 23. decembra spriedums lietā C-403/09 PPU *Detiček* (Krājums, I-12193. lpp., 34. punkts), 2011. gada 21. decembra spriedums apvienotajās lietās C-411/10 un C-493/10 *N. S.* u.c. (Krājums, I-13905. lpp., 77. punkts), kā arī 2012. gada 22. novembra spriedums lietā C-277/11 *M.M.* (93. punkts).

55 — Ir jāuzsver, ka saskaņā ar 23. protokolu par dalībvalstu ārlietām attiecībā uz ārējo robežu šķērsošanu, kas ir pievienots Līguma par Eiropas Savienību un Līgumam par Eiropas Savienības darbību, ja, neesot noteikumiem, kas pieņemti uz LESD 77. panta 1. punkta b) apakšpunkta pamata, dalībvalstis saglabā kompetenci risināt sarunas un noslēgt nolīgumus ar trešām valstīm, tas ir tikai tiktāl, ciktāl šie nolīgumi ievēro Savienības tiesības un pārējos starptautiskos nolīgumus. *A fortiori* tas pats attiecas uz divpusējiem nolīgumiem, kuru noslēgšana ir paredzēta, noteikta ar tādu atvasināto tiesību aktu, kas pieņemts, pamatojoties uz LESD 77. panta 2. punkta a) apakšpunktu, kāda ir Regula Nr. 1931/2006.

56 — Šajā ziņā skat. papildus 2002. gada 15. janvāra spriedumam lietā C-55/00 *Gottardo* (*Recueil*, I-413. lpp., 33. punkts) un 2005. gada 14. jūlija spriedumam lietā C-433/03 Komisija/Vācija (Krājums, I-6985. lpp.) par divpusējiem nolīgumiem – sauktiem "atvērtās debesis", piemēram, 2002. gada 5. novembra spriedumu lietā C-467/98 Komisija/Dānija (*Recueil*, I-9519. lpp., 110.–112. punkts). Skat. arī 2007. gada 24. aprīļa spriedumu lietā C-523/04 Komisija/Nīderlande (Krājums, I-3267. lpp., 74.–76. punkts).

67. Turklāt tādu divpusēju nolīgumu, par kādu ir pamatlieta, noslēgšana izriet no vietējās pierobežas satiksmes režīma ieviešanas [57], kādēļ šiem nolīgumiem, kam ir jāatbilst Regulas Nr. 1931/2006 normām, izsakoties plašāk, jābūt noslēgtiem, ievērojot primārās tiesības un it īpaši Hartas noteikumus, saskaņā ar Hartas 51. panta 1. punktu vai, ja tā nav un ja nepieciešams, saskaņā ar ECPAK noteikumiem atbilstīgi LES 6. panta 3. punktam.

68. Vispirms, varētu tikt aplūkota ļoti intuitīva pieeja – apskatīt šo jautājumu no brīvas pārvietošanās skatījuma.

69. Tomēr ir jāuzsver, ņemot vērā situāciju, kādā ir "personas, kuras bauda Kopienu tiesības uz brīvu pārvietošanos" vai ekvivalentas tiesības [58], Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 4. punkta izpratnē, ka Hartas 45. panta 1. punkts, kurā paredzētas visiem Savienības pilsoņiem tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, nav piemērojams *ratione personaæ* pamatlietā, ne arī Hartas 45. panta 2. punkts, kurā paredzēta iespēja šīs pašas tiesības piešķirt trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri tiesiski dzīvo kādas dalībvalsts teritorijā [59].

70. Tomēr un nešauboties par to, vai pamatstrīds jebkādā iespējamā veidā ietilpst ECPAK 4. protokola 2. panta, ar ko piešķir tiesības uz brīvu pārvietošanos, piemērošanas jomā [60], ir skaidrs, ka tas katrā ziņā [61], ņemot vērā vietējās pierobežas satiksmes režīma loģiku, izriet no Hartas 7. panta noteikumiem, kuri nodrošina privātās un ģimenes dzīves aizsardzību; norma, kura saskaņā ar Hartas 52. panta 3. punktu ir jāinterpretē saskaņā ar ECPAK 8. panta noteikumiem [62].

71. Trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri neietilpst Savienības pilsoņa ģimenes locekļu definīcijā Direktīvas 2004/38 izpratnē un kuriem tādējādi nav automātisku tiesību ieceļot un uzturēties uzņemošajā dalībvalstī, bet kuri ietilpst Regulas Nr. 1931/2006 piemērošanas jomā, manuprāt, ir jābūt iespējām, piemērojot pēdējo minēto regulu, izmantot garantijas, kuras izriet no tiesībām uz privāto dzīvi un ģimenes dzīvi plašākā nozīmē [63], tāpat kā atbilstīgi dalībvalstu pierobežas iedzīvotājiem.

D – *Hartas 7. panta un ECPAK 8. panta piemērošana*

72. Tādējādi pavisam noteikti Regula Nr. 1931/2006 ir jāinterpretē un attiecīgais Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma noteikums ir jāvērtē saskaņā ar atbilstīgajiem Hartas un ECPAK noteikumiem, kā arī Savienības tiesību vispārējiem principiem, un it īpaši samērīguma principu.

57 — Starp citu, šāds ir Regulas Nr. 1931/2006 IV nodaļas nosaukums, kurā ietilpst 13. pants, kurā ir paredzēta divpusējo nolīgumu noslēgšana.

58 — Šīs pēdējās minētās izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvas 2004/38/EK ar Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 77. lpp.).

59 — Pēc definīcijas vietējās pierobežas satiksmes režīms ir piemērojams nevis trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri tiesiski dzīvo kādas dalībvalsts teritorijā, bet pierobežas iedzīvotājiem, kā tie definēti Regulas Nr. 1931/2006 3. panta 6. punktā.

60 — Protokols atzīst atsevišķas tiesības un brīvības, kas nav jau ECPAK un ECPAK pirmajā papildu protokolā esošās.

61 — Noteikti vairāk vai mazāk tieši skarti var būt vairāki Hartas un/vai ECPAK noteikumi. Ņemot vērā Regulas Nr. 1931/2006 galvenokārt sociālo un kultūras funkciju, varam kā piemēru minēt Hartas 9. pantu (ECPAK 12. pants), kas nodrošina tiesības stāties laulībā un tiesības izveidot ģimeni, Hartas 14. pantu (ECPAK pirmā papildu protokola 2. pants), kas nodrošina tiesības uz izglītību, bet arī Hartas 17. pantu (ECPAK pirmā papildu protokola 1. pants) par tiesībām uz īpašumu vai Hartas 35. pantu par tiesībām uz veselības aizsardzību, ciktāl šo tiesību īstenošana vai baudīšana var būt atkarīga no tiesībām brīvi pārvietoties no vienas un no otras robežas puses un kur tādējādi visi šīs pārvietošanās brīvības ierobežojumi var ietekmēt šo tiesību īstenošanu.

62 — Skat. arī Paskaidrojumus attiecībā uz Pamattiesību hartu (OV 2007, C 303, 17. lpp.).

63 — Turklāt tas ļoti precīzi ir tas, kas norādīts iepriekš minētās Direktīvas 2004/38 preambulas 6. apsvērumā, kurā paredzēta iespēja dalībvalstīm, pamatojoties uz savu tiesisko regulējumu, noteikt iespēju izlemt, vai tiesības ieceļot vai uzturēties nevarētu tikt piešķirtas šīm personām, "lai saglabātu ģimenes vienotību plašākā izpratnē", "ņemot vērā viņu attiecības ar Savienības pilsoni vai citus apstākļus, piemēram, finansiālo vai fizisko atkarību no Savienības pilsoņa".

73. Tikai mehāniska Ungārijas noslēgtā divpusējā nolīguma 1. panta 5. punktā noteiktās normas piemērošana, interpretējot to saskaņā ar Ungārijas kompetento iestāžu aizstāvēto pieeju, kuras rezultātā tiek liegta vietējās pierobežas satiksmes atļaujas, kas pamatota ar personiskām vai ģimenes saitēm vai, plašāk – sociālām saitēm [64] ar Savienības pilsoņiem, kuri dzīvo dalībvalsts pierobežas zonā, uz kuru attiecas Regula Nr. 1931/2006, turētājam tiesības ieceļot šīs dalībvalsts teritorijā tikai tādēļ, ka ir sasniegti trīs mēneši klātbūtnes šajā teritorijā sešu mēnešu laikposmā, radītu nesamērīgu apdraudējumu viņa tiesībām uz privātās dzīves un ģimenes dzīves neaizskaramību.

74. Kā Eiropas Cilvēktiesību tiesa par to ir nospriedusi, protams, atšķirīgā kontekstā [65], ECPAK 8. pants papildus ģimenes dzīvei *stricto sensu* aizsargā tiesības nodibināt un uzturēt saites ar sev līdzīgiem un ar ārpasauli un var ietvert indivīda sociālās identitātes aspektus [66].

75. Tādējādi un tāpat kā dalībvalstī dzīvojoša imigranta izraidīšana neatkarīgi no "ģimenes dzīves" esamības vai neesamības izpaužas kā viņa tiesību uz ģimenes dzīves neaizskaramību aizskārums, atteikums ieceļot dalībvalsts teritorijā, kas izteikts vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājam, var izpausties kā šāds aizskārums un tādējādi tam ir jāatbilst likumam un jābūt nepieciešamam demokrātiskā sabiedrībā, proti, attaisnotam ar primārām sociālajām vajadzībām un it īpaši jābūt samērīgam ar iecerēto leģitīmo mērķi [67].

76. Tieši valsts kompetentajām iestādēm valsts tiesu kontrolē ir jānodrošina taisnīgs līdzsvars starp attiecīgajām tiesībām, šajā gadījumā atbildētāja pamatlietā tiesības pilnībā izmantot savu vietējās pierobežas satiksmes atļauju, un nepieciešamību dalībvalsts kompetentajām iestādēm novērst un sodīt ļaunprātīgu izmantošanu saskaņā ar Regulas Nr. 1931/2006 17. pantu. Šādā perspektīvā to kompetencē ir pārbaudīt katrā gadījumā atsevišķi, vai vietējās pierobežas satiksmes atļauju tās turētājs izmanto ļaunprātīgi vai krāpnieciski, pienācīgi ņemot vērā šīs personas norādītos likumīgos iemeslus šīs atļaujas izsniegšanas brīdī, lai to saņemtu.

77. Šajos apstākļos dalībvalsts kompetento iestāžu prakse sistemātiski atteikt vietējās pierobežas satiksmes atļaujas, kas pienācīgi izsniegta saskaņā ar Regulas Nr. 1931/2006 noteikumiem, turētājiem tiesības ieceļot šīs dalībvalsts teritorijā, pamatojot tikai ar to, ka pēdējie minētie sešu mēnešu laikposmā vairākkārt ir uzturējušies, kopā sasniedzot vairāk nekā trīs mēnešus, neņemot vērā ne

64 — Šādā ziņā [skat.] Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1992. gada 16. decembra spriedumu lietā *Niemietz* pret Vāciju (*Recueil des arrêts et décisions*, 1992, prasība Nr. 13710/88, A sērija, Nr. 251-B, 29. punkts). Šajā spriedumā Eiropas Cilvēktiesību tiesa nospriež, ka, "lai gan nav ne iespējams, ne nepieciešams censties izsmeļoši definēt "privātās dzīves" jēdzienu, tomēr tas būtu "pārāk stingri, ja to ierobežotu ar "tuvinieku loku", kad katrs var vadīt savu personisko dzīvi pēc sava prāta un pilnībā izslēgt no tā visus, kas nepieder pie šī loka". Tā piebilst, ka "privātās dzīves aizsardzībai zināmā mērā jāietver arī tiesības indivīdam nodibināt un attīstīt attiecības ar sev līdzīgiem". Skat. arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1996. gada 7. augusta spriedumu lietā *C.* pret Beļģiju (*Recueil des arrêts et décisions*, 1996-III, prasība Nr. 21794/93, 25. punkts). Par privātās dzīves jēdziena elastību skat. it īpaši Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1994. gada 22. februāra spriedumu lietā *Burghartz* pret Šveici (prasība Nr. 16213/90, A sērija, Nr. 280-B, 24. punkts) (patronīmiska uzvārda saglabāšana pēc laulībām), 2002. gada 29. aprīļa spriedumu lietā *Pretty* pret Apvienoto Karalisti (*Recueil des arrêts et décisions*, 2002-III, prasība Nr. 2346/02, 61. punkts) (tiesības uz palīdzību nomirt), 2009. gada 28. maija spriedumu lietā *Bigaeva* pret Grieķiju (prasība Nr. 26713/05, 22.–25. punkts) (atteikums reģistrēt advokātu kolēģijā), 2011. gada 26. aprīļa spriedumu lietā *M.* pret Šveici (prasība Nr. 41199/06, 36. un 37. punkts (jaunas pases neizsniegšana), 2012. gada 15. maija spriedumu lietā *Fernández Martínez* pret Spāniju (prasība Nr. 56030/07, 56.–60. punkts (reliģijas skolotāja darba līguma nepagarināšana), kā arī 2012. gada 25. septembra spriedumu lietā *Godelli* pret Itāliju (prasība Nr. 33783/09, 46. punkts (vecāku identitātes noskaidrošana).

65 — Šajā gadījumā runa ir par lietām, kuras attiecas uz ārvalstnieku izraidīšanu. Skat. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2006. gada 18. oktobra spriedumu *Üner* pret Nīderlandi (*Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XII, prasība Nr. 46410/99, 59. punkts), kā arī 2008. gada 23. jūnija spriedumu lietā *Maslov* pret Austriju (*Recueil des arrêts et décisions*, 2008, prasība Nr. 1638/03, 63. punkts).

66 — Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2002. gada 7. februāra spriedums lietā *Mikulić* pret Horvātiju (*Recueil des arrêts et décisions*, 2002-I, prasība Nr. 53176/99, 53. punkts).

67 — Skat. it īpaši izraidīšanas jautājumā Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1997. gada 26. septembra spriedumu lietā *Mehemi* pret Franciju (*Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VI, prasība Nr. 25017/94, 34. punkts), kā arī 1998. gada 19. februāra spriedumu lietā *Dalia* pret Franciju (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I, prasība Nr. 26102/95, 52. punkts); attiecībā uz repatriēšanu skat. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2006. gada 12. oktobra spriedumu lietā *Mubilanzila Mayeka* un *Kniki Mitunga* pret Beļģiju (*Recueil des arrêts et décisions*, 2006_XI, prasība Nr. 13178/03, 80. punkts). Skat. arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2010. gada 13. jūlija spriedumu lietā *Kurić* u.c. pret Slovēniju (prasība Nr. 26828/06, 351. un nākamie punkti).

tiesiskus iemeslus, kas attaisno šīs uzturēšanās, ne arī apstākļus, kādās šīs uzturēšanās ir noritējušas, un nepierādot ļaunprātīgu vai krāpniecisku šo atļauju izmantošanu, katrā ziņā neatbilst, pat ja to noteiktu divpusējā nolīguma, ar ko ievieš šo regulu, noteikumi, prasībām, kuras izriet no samērīguma principa.

78. No tā izriet, ka Regula Nr. 1931/2006 ir jāinterpretē tādējādi, ka tā nepieļauj to, ka tāds divpusējs nolīgums, kurš ir pieņemts, piemērojot šīs regulas 13. pantu, kāds ir Ungārijas noslēgtais divpusējais nolīgums, vai valsts kompetento iestāžu un tiesu sniegtā tā interpretācija izslēdz iespēju personai, kurai ir tiesības gūt labumu no dalībvalsts pierobežas šķērsošanas režīma, šķērsot dalībvalsts robežu tādos apstākļos, par kādiem ir pamatlieta, vismaz, ja nav pierādīta krāpšana vai ļaunprātīga izmantošana.

V – Secinājumi

79. Šo iemeslu dēļ es iesaku Tiesai uz *Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága* (Ungārija) prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 20. decembra Regulas (EK) Nr. 1931/2006, ar ko nosaka vietējās pierobežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām un ar ko groza Šengenas Konvencijas noteikumus, 5. pants, tā kā tas nosaka trīs mēnešu maksimālo nepārtraukto saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes režīmu atļauto uzturēšanos, ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj, ka divpusējs nolīgums, kurš pieņemts, piemērojot šīs regulas 13. pantu, vai sniegtā tā interpretācija izslēdz iespēju personai, kurai ir tiesības gūt labumu no šī režīma, šķērsot dalībvalsts robežu:

— ja tā ir derīgas vietējās pierobežas satiksmes atļaujas, kas izsniegta saskaņā ar šo regulu, turētāja;

— pamatojot tikai ar to, ka noteiktā laikposmā tā ir vairākkārt uzturējusies šīs dalībvalsts pierobežas zonā tādu laiku, kas atbilst maksimālajam šajā nolīgumā paredzētās nepārtrauktas uzturēšanās ilgumam, lai kāds būtu šis ilgums, un

— vismaz, ja nav pierādīts, ka šīs uzturēšanās ietilpst krāpnieciskā vai ļaunprātīgā rīcībā.

Valsts kompetentajām iestādēm valsts tiesu kontrolē ir jākonstatē, ka vietējās pierobežas satiksmes atļauja tiek izmantota ļaunprātīgi vai krāpnieciski.