Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 6. oktoobril 2021 [1]

Liidetud kohtuasjad C-368/20 ja C-369/20

NW
versus
Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)
ja
NW
versus
Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev ala – Schengeni piirieeskirjad – Määrus (EL) 2016/399 – Artikkel 25 – Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine sisepiiridel – Riigisisesed õigusaktid, millega nähakse ette mitu järjestikust kontrolliperioodi – Proportsionaalsus – ELTL artikkel 72 – Isikute vaba liikumine – ELL artikli 4 lõige 2

I. Sissejuhatus

1. ELL artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et liit „moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega“. Käesolevates kohtuasjades peab Euroopa Kohus sisuliselt tegema otsuse sellest sättest tuleneva delikaatse tasakaalu kohta liidu kodanike õiguse liikuda sisepiirideta alal ja selle ala julgeoleku säilitamise vahel.

2. Need kohtuasjad puudutavad eelkõige Schengeni piirieeskirjade artikli 25 tõlgendamist [2]. See säte kujutab endast erandit eeskirjade üldreeglist, mille kohaselt võib sisepiire ületada, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse [3]. Sellega seoses võivad liikmesriigid selle artikli lõike 1 kohaselt erandlikus olukorras – kui liikmesriigid seisavad silmitsi

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrusega (EL) 2016/1624 (ELT 2016, L 251, lk 1) (edaspidi „Schengeni piirieeskirjad“).

[3] Schengeni piirieeskirjade artikkel 22.

tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule – taaskehtestada ajutiselt sisepiiridel piirikontrolli selles ettenähtud tingimustel. Nimetatud artikli lõike 4 esimene lause näeb selles osas ette kontrolli taaskehtestamiseks maksimaalselt kuue kuu pikkuse tähtaja.

3. Käesolevates kohtuasjades tuleb Euroopa Kohtul vastata peamiselt küsimusele, kas Schengeni piirieeskirjade artikliga 25 on vastuolus selle artikli lõike 1 uus kohaldamine juhul, kui liikmesriik seisab selle artikli lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise ajavahemiku lõppedes jätkuvalt silmitsi tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule.

4. See küsimus tõstatati kontekstis, kus Austria Vabariik taaskehtestas kontrolli selle liikmesriigi ja Sloveenia Vabariigi piiril Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel. Kuna Austria Vabariik leidis sisuliselt, et ta seisab silmitsi *püsiva* tõsise ohuga, kehtestas see liikmesriik selle sätte alusel korduvalt kontrolli, iga kord kuueks kuuks. Märgin siiski, et esitatud küsimus kuulub laiemasse konteksti. Mitu teist liikmesriiki on aastaid taaskehtestanud piirikontrolli sisepiiridel, kohaldades seda sätet järjestikku sarnastel põhjustel.[4]

5. Oma analüüsi tulemusena selgitan, miks minu arvates ei ole Schengeni piirieeskirjade artikliga 25 põhimõtteliselt vastuolus selle artikli lõike 1 uuesti kohaldamine, kui liikmesriik seisab selle artikli lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödumisel jätkuvalt silmitsi tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule. Siiski, kui sisuliselt on tegemist eelnenud tõsise ohu jätkumisega, leian ma, et sellise uuesti kohaldamise puhul eeldab proportsionaalsuse põhimõte, et järgitakse eriti rangeid kriteeriume, mida ma välja pakun.

II. Õiguslik raamistik

A. Schengeni piirieeskirjad

6. Schengeni piirieeskirjade artiklis 25 „Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise üldraamistik“ on ette nähtud:

„1. Kui sisepiirikontrollita alal tekib tõsine oht liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule, võib kõnealune liikmesriik erandlikult taaskehtestada piirikontrolli kõikidel või konkreetsetel sisepiirilõikudel piiratud ajavahemikul kuni 30 päevaks, või tõsise ohu eeldatava kestuse ajaks, kui kõnealune oht püsib kauem kui 30 päeva. Piirikontrolli ajutise taaskehtestamise ulatus ja kestus sisepiiridel ei või olla suurem ega pikem, kui on rangelt vajalik tõsisele ohule reageerimiseks.

2. Piirikontroll taaskehtestatakse sisepiiridel ainult viimase abinõuna ja kooskõlas artiklitega 27, 28 ja 29. Kui vastavalt artiklitele 27, 28 või 29 kaalutakse seda, kas teha otsus sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise kohta, võetakse igal juhul arvesse vastavalt artiklites 26 ja 30 osutatud kriteeriumeid.

3. Kui tõsine oht asjaomase liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule püsib käesoleva artikli lõikes 1 sätestatud ajavahemikust kauem, võib kõnealune liikmesriik artiklis 26 osutatud kriteeriumeid arvesse võttes ning kooskõlas artikliga 27 jätkata oma sisepiiride kontrollimist

[4] Minu arusaamise kohaselt käib see vähemalt Saksamaa Liitvabariigi, Taani Kuningriigi, Rootsi Kuningriigi ja Prantsuse Vabariigi kohta, kes on ka käesolevates kohtuasjades huvitatud isikud (vt selle kohta teatiste nimekiri, mis on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

samadel alustel, kui on osutatud käesoleva artikli lõikes 1, ning, võttes arvesse võimalikke uusi tegureid, pikendada seda kuni 30-päevaste ajavahemike kaupa.

4. Sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise koguperiood, sealhulgas käesoleva artikli lõikes 3 sätestatud pikendamised, ei kesta kauem kui kuus kuud. Artiklis 29 osutatud erandjuhtudel võib kõnealust ajavahemikku kokku pikendada vastavalt kõnealuse artikli lõikele 1 kuni maksimaalselt kahe aastani.“

7. Piirieeskirjade artiklis 26 „Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kriteeriumid“ on ette nähtud:

„Kui liikmesriik otsustab taaskehtestada ajutiselt viimase abinõuna piirikontrolli ühel või mitmel sisepiiril või mõnel selle lõigul või otsustab taaskehtestamist pikendada vastavalt artiklile 25 või artikli 28 lõikele 1, hindab liikmesriik seda, mil määral on kõnealuse meetmega võimalik vähendada ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule, ning seda, kas kõnealuse meetme kohaldamine on asjaomase ohuga proportsionaalne. Hinnangu koostamisel võtab liikmesriik eelkõige arvesse järgmist:

a) oma avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu, sealhulgas terroriaktidest või -ähvardustest tuleneva ohu ning organiseeritud kuritegevusega seotud ohu tõenäoline mõju;

b) sellise meetme tõenäoline mõju isikute vabale liikumisele sisepiirikontrollita alal.“

8. Piirieeskirjade artiklis 27 „Artikli 25 alusel sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise menetlus“ on sätestatud:

„1. Kui liikmesriik kavatseb artikli 25 alusel taaskehtestada piirikontrolli sisepiiridel, teavitab ta sellest teisi liikmesriike ja komisjoni hiljemalt neli nädalat enne piirikontrolli kavandatavat taaskehtestamist, või lühema aja jooksul, kui asjaolud, mis on tekitanud vajaduse piirikontrolli taaskehtestamiseks sisepiiridel, saavad teatavaks vähem kui neli nädalat enne piirikontrolli kavandatavat taaskehtestamist. Sellisel juhul esitab liikmesriik järgmise teabe:

a) piirikontrolli kavandatava taaskehtestamise põhjus, kaasa arvatud kogu üksikasjalik teave selliste sündmuste kohta, mis ohustavad tõsiselt tema avalikku korda või sisejulgeolekut;

b) piirikontrolli kavandatava taaskehtestamise ulatus koos täpsustusega, missugusel sisepiirilõigul või -lõikudel piirikontroll taaskehtestatakse;

c) ametlike piiripunktide nimed;

d) piirikontrolli kavandatava taaskehtestamise kuupäev ja kestus;

e) asjakohasel juhul meetmed, mida teised liikmesriigid peaksid võtma.

Esimese lõigu kohase teate võivad ühiselt esitada ka kaks või enam liikmesriiki.

Vajaduse korral võib komisjon nõuda asjaomaselt liikmesriigilt (asjaomastelt liikmesriikidelt) täiendavat teavet.

2. Lõikes 1 osutatud teave edastatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule samal ajal, kui kõnealuse lõike kohaselt teavitatakse sellest teisi liikmesriike ja komisjoni.

[…]

4. Pärast liikmesriigi teadet lõike 1 kohaselt ja pidades silmas lõikes 5 sätestatud konsultatsioone, võib komisjon või iga muu liikmesriik esitada oma arvamuse, ilma et see piiraks ELi toimimise lepingu artikli 72 kohaldamist.

Kui komisjon teates sisalduva teabe või mis tahes muu talle laekunud täiendava teabe alusel kahtleb, kas kavandatud piirikontrolli taaskehtestamine sisepiiridel on vajalik või proportsionaalne, või kui ta peab asjakohaseks pidada konsultatsioone teate mõne aspekti suhtes, esitab ta sellekohase arvamuse.

5. Eesmärgiga korraldada asjakohasel juhul liikmesriikidevahelist vastastikust koostööd ning kontrollida piirikontrolli taaskehtestamise ning avalikule korrale või sisejulgeolekule ohtu põhjustanud sündmustega seotud meetmete proportsionaalsust, korraldavad sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestada kavatsev liikmesriik, muud liikmesriigid, eelkõige need, keda selline meede otseselt puudutab, ja komisjon konsultatsioone, sealhulgas asjakohasel juhul ühiseid kohtumisi, et arutleda lõikes 1 osutatud teabe ning komisjoni või liikmesriigi lõike 4 kohase arvamuse üle.

6. Lõikes 5 osutatud konsultatsioonid toimuvad vähemalt kümme päeva enne piirikontrolli taaskehtestamise kavandatavat kuupäeva.“

B. Austria õigus

1. PassG

9. 1992. aasta föderaalseaduse Austria kodanikele passide väljastamise kohta (Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992, edaspidi „PassG“)) § 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui rahvusvahelisest lepingust või rahvusvahelisest tavast ei tulene teisiti, peab Austria kodanikel (kodanikud) olema kehtiv reisidokument (pass või sellega võrdväärne dokument), et siseneda Austria Vabariigi territooriumile ja sealt lahkuda.“

10. Selle seaduse artikli 24 lõikes 1 on sätestatud:

„Isik, kes

1) siseneb ebaseaduslikult riigi territooriumile või sealt lahkub (§ 2),

[…]

paneb toime väärteo, mille eest karistatakse kuni 2180 euro suuruse rahatrahviga või kuni kuuenädalase vangistusega, välja arvatud juhul, kui tegu on kuriteoga. Korduva rikkumise korral määratakse rahatrahv ja vangistus kumulatiivselt, kui esinevad raskendavad asjaolud.“

2. GrekoG

11. Föderaalseaduse, mis käsitleb isikute kontrollimist piiriületamisel (piirikontrolli seadus) (Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG), edaspidi „GrankoG“) §-s 10 „Riigipiiri ületamine“ on ette nähtud:

„1. Kui rahvusvahelisest lepingust või rahvusvahelisest tavast ei tulene teisiti, võib välispiiri ületada ainult piiripunktides.

2. Sisepiiri võib ületada igas kohas. Kui ilmneb, et see on vajalik avaliku rahu, korra ja julgeoleku säilitamiseks, on föderaalsel siseministril rahvusvaheliste lepingutega ette nähtud piirides siiski õigus võtta vastu määrus, millega sätestatakse, et teatud aja jooksul võib sisepiiri teatud lõigus ületada ainult piiripunktides.

[…]“.

12. Selle seaduse §-s 11 „Piirikontrollikohustus“ on sätestatud:

„1. Piiri ületamisega piiripunktides […] kaasneb asjaomase isiku kohustus alluda kontrollile (kontrollikohustus piiril).

2. Piiri ületamine sisepiiril ei too kaasa piirikontrolli kohustust, välja arvatud artikli 10 lõigetes 2 ja 3 nimetatud juhtudel.

[…]“.

13. Selle seaduse § 12 „Kontrolli rakendamine piiril“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Piirikontrolli viib läbi pädev asutus. Kui selle rakendamine tähendab, et haldusasutus teostab otsest õigust teha ettekirjutusi ja seada piiranguid, on see õigus reserveeritud korrakaitseasutustele ja politseipeadirektoraadile (artikkel 12b). […]“.

14. Sama seaduse artikli 12a „Korrakaitseasutuste pädevus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Korrakaitseasutustel on õigus isiku üle piirikontrolli teostada, kui on alust arvata, et sellel isikul on piirikontrollikohustus […].“

3. Määrus nr 114/2019

15. Siseministri 9. mai 2019. aasta määrus piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sisepiiridel (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, *BGBl.* II, 114/2019, edaspidi „määrus nr 114/2019)) on sõnastatud järgmiselt:

„Piirikontrolli seaduse (GrekoG) § 10 lõike 2 alusel määrata:

§ 1. Avaliku rahu, korra ja julgeoleku tagamiseks saab Sloveenia Vabariigi ja Ungariga sisepiire 13. mai 2019. aasta kella 00.00 ja 13. novembri 2019. aasta kella 24.00 vahelisel ajal maismaal ületada üksnes piiripunktides.

§ 2. Käesolev määrus kaotab kehtivuse 13. novembri 2019. aasta kesköö.“

III. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-369/20

16. NW soovis 29. augustil 2019 siseneda Sloveeniast Spielfeldi piiripunkti kaudu Austria territooriumile.

17. Kui inspektor CO palus tal esitada oma pass, küsis NW, kas tegemist on piirikontrolli või isikusamasuse tuvastamisega. Kuna CO inspektor vastas, et tegemist on piirikontrolliga, esitas kaebaja oma isiku kindlaks tegemiseks juhiloa, kuna ta leidis, et piirikontroll oli sel kuupäeval liidu õigusega vastuolus. Isegi pärast seda, kui inspektor CO oli mitmel korral nõudnud passi esitamist ja teatanud kaebajale, et viimane rikub PassG, ei esitanud kaebaja passi. CO inspektor lõpetas seega haldustoimingu ja teavitas kaebajat, et järgneb rikkumisest teatamine.

18. NW-le mõisteti 7. novembri 2019. aasta otsusega halduskaristus Austria Vabariigi territooriumile sisenemisel Austria piiri ületamise eest ilma kehtiva reisidokumendita. Sellega oli kaebaja rikkunud PassG § 2 lõiget 1 ja talle määrati selle seaduse § 24 lõike 1 alusel 36 euro suurune trahv. Kaebajale etteheidetavatest faktilistest asjaoludest teatati ametiasutustele Steiermarki politseipeadirektoraadi ametnike 6. septembri 2019. aasta ettekandega. 9. septembri 2019. aasta väärteoteatega tunnistati kaebaja seejärel süüdi väärteos, mis seisnes selle seaduse § 2 lõike 1 rikkumises. Kaebaja väitis 23. septembril 2019 väärteoteate peale esitatud kaebuses, et piirikontrolli õigusvastasus – Schengeni piirieeskirjade III jaotis ei anna asjaomasele haldustoimingule mingit õiguslikku alust – ning haldustoiming ja väärteoteade rikuvad talle ELTL artikli 21 lõikega 1 koostoimes Schengeni piirieeskirjade artikliga 22 antud õigust vabalt liikuda.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Austria Vabariik taaskehtestas alates 2015. aasta septembrist Sloveenia Vabariigiga piirikontrolli. 16. septembrist 2015 kuni 10. maini 2016 põhines see kontroll liidu õiguse raames esmalt Schengeni piirieeskirjade (määrus (EÜ) nr 562/2006) artiklil 29[5], hiljem nende eeskirjade artikli 25 lõikel 2[6]. Seejärel, alates 11. maist 2016 kuni 11. novembrini 2017 pikendati piirikontrolli Schengeni piirieeskirjade artikli 29 alusel vastu võetud kolmele nõukogu rakendusotsusele tuginedes.

20. Kuna Euroopa Komisjon ei esitanud pärast 11. novembrit 2017 nõukogule uut ettepanekut piirikontrolli pikendamiseks Schengeni piirieeskirjade artikli 29 alusel, ei saa Austria piirikontrolli pikendamine pärast seda kuupäeva eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul enam põhineda piirieeskirjade artikli 25 lõikel 1.

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1), viimati muudetud 22. oktoobri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1051/2013 (ELT 2013, L 295, lk 1). Need eeskirjad eelnesid Schengeni piirieeskirjadele. Märgin siiski, et Austria valitsuse ja komisjoni esitatud teabe kohaselt ei ole asjasse puutuv mitte määruse nr 562/2006 artikkel 29, vaid selle määruse artikkel 25, mis vastab Schengeni piirieeskirjade artiklile 28.

[6] Märgin siiski, et Austria valitsuse ja komisjoni esitatud teabe kohaselt ei ole asjasse puutuv mitte määruse nr 562/2006 artikli 25 lõige 2, vaid selle määruse artikkel 23, mis vastab Schengeni piirieeskirjade artiklile 25.

21. 12. oktoobril 2017 teavitas Austria Vabariik komisjoni piiridel toimuva kontrolli pikendamisest kuueks kuuks 11. novembrist 2017 kuni 11. maini 2018[7]. Piirikontrolli pikendati seejärel veel kord kuueks kuuks 11. maist 2018 kuni 11. novembrini 2018[8], siis 12. novembrist 2018 kuni 12. maini 2019[9], ja lõpuks 13. maist 2019 kuni 13. novembrini 2019. Viimati nimetatud pikendamisperiood, mille jooksul NW-d kontrolliti, põhines määrusel nr 114/2019.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul viib viis, kuidas Austria Vabariik riigisiseseid õigusakte kohaldas, koguperioodi kumulatsioonini, mille kestus ületab Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud maksimaalset kuuekuulist tähtaega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et see ministri määruste katkematu jätkuvus kujutab endast kuue kuu pikkuste ajavahemike kumuleerumist. Nende eeskirjade artikli 25 lõige 4 takistab sellist kumuleerimist ja isegi kui eeldada, et see on võimalik, hiilitaks sellega käesoleval juhul mööda nimetatud sättes ette nähtud kaheaastasest tähtajast.

23. Neil asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega tekitatakse riigisiseste üksteisele järgnevate määrustega pikendamisperioodide kumulatsioon ning taaskehtestatakse seega piirikontroll, mis ületab [Schengeni piirieeskirjade] artiklites 25 ja 29 sätestatud kaheaastase ajalise piirangu, ning seda ilma [nende eeskirjade] artikli 29 kohase Euroopa Liidu Nõukogu vastava rakendamisotsuseta?

2. Kas ELTL artikli 21 lõikes 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta[10] artikli 45 lõikes 1 sätestatud liidu kodanike vaba liikumise õigust, eelkõige silmas pidades [nimetatud eeskirjade] artiklis 22 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt isikuid sisepiiridel ei kontrollita, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab õigust sellele, et isiku suhtes jäetakse sisepiiridel kontroll kohaldamata, välja arvatud aluslepingutes ja eelkõige [samades eeskirjades] nimetatud tingimused ja erandid?

3. Kui vastus teisele küsimusele on jaatav:

   Kas ELTL artikli 21 lõiget 1 ja [harta] artikli 45 lõiget 1 tuleb vaba liikumise õiguse soovitavat toimet silmas pidades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellise riigisisese õigusnormi kohaldamine, mille kohaselt on isikul halduskaristuse ähvardusel kohustus esitada riigi territooriumile sisepiiri kaudu sisenemisel pass või isikutunnistus, isegi kui kontroll sisepiiridel on liidu õigusega vastuolus?“

[7] Siseministri määrus piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sisepiiridel (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, *BGBl.* II, 98/2018).

[8] Siseministri määrus piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sisepiiridel (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, *BGBl.* II, 274/2018).

[9] Siseministri määrus piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sisepiiridel (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, *BGBl.* II, 114/2019).

[10] Edaspidi „harta“.

B. Kohtuasi C-368/20

24. NW suhtes viidi 16. novembril 2019 läbi kontroll piiril GrekoG § 12a lõike 1 alusel, kui ta Sloveeniast tulles kavatses siseneda Austria territooriumile Spielfeldi kiirtee piiripunktis. Piirikontrolliasutus palus NW-l isikusamasuse tuvastamiseks esitada pass või isikutunnistus.

25. NW vaidlustas selle kontrolli kohtus 19. detsembril 2019.

26. Arvestades eelkõige kaalutlusi, mis on esitatud käesoleva ettepaneku punktides 19–22, otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega tekitatakse riigisiseste üksteisele järgnevate määrustega pikendamisperioodide kumulatsioon ning taaskehtestatakse seega piirikontroll, mis ületab [Schengeni piirieeskirjade] artiklites 25 ja 29 sätestatud kaheaastase ajalise piirangu, ning seda ilma [nende eeskirjade] artikli 29 kohase nõukogu vastava rakendamisotsuseta?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav:

Kas ELTL artikli 21 lõikes 1 ja [harta] artikli 45 lõikes 1 sätestatud liidu kodanike vaba liikumise õigust, eelkõige silmas pidades [nimetatud eeskirjade] artiklis 22 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt isikuid sisepiiridel ei kontrollita, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab õigust sellele, et isiku suhtes jäetakse sisepiiridel kontroll kohaldamata, välja arvatud aluslepingutes ja eelkõige [samades eeskirjades] nimetatud tingimused ja erandid?“

C. Menetlus Euroopa Kohtus

27. Eelotsusetaotlused kohtuasjades C-368/20 ja C-369/20, mis kannavad kuupäeva 23. juuli 2020, registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 5. augustil 2020. Kirjalikud seisukohad esitasid NW, Austria, Taani, Saksamaa, Prantsuse ja Rootsi valitsus ning komisjon. Samad pooled ja huvitatud isikud, välja arvatud Rootsi valitsus, osalesid 15. juunil 2021 toimunud kohtuistungil.

IV. Analüüs

A. Schengeni piirieeskirjade artikli 25 tõlgendamine (esimesed küsimused kohtuasjades C-368/20 ja C-369/20)

28. Oma esimeste eelotsuse küsimustega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigusega on vastuolus see, kui liikmesriik taaskehtestab üksteise järgnevate riigisiseste õigusaktidega piirikontrolli ajavahemikuks, mis ületab Schengeni piirieeskirjade artiklitega 25 ja 29 kehtestatud piirangu.

29. Nende küsimustega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsemalt teada, kas kaks põhikohtuasjades vaidlusalust 2019. aastal Austria ja Sloveenia piiril läbi viidud kontrolli olid kooskõlas liidu õigusega, arvestades Schengeni piirieeskirjades sellise kontrolli taaskehtestamisele

ette nähtud maksimaalset tähtaega [11]. Selleks palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtul selgitada esiteks sellise kontrolli teostamiseks ette nähtud maksimaalset tähtaega ning teiseks seda, kas liidu õigusega on vastuolus kontroll pärast seda tähtaega [12]. Käsitlen neid küsimusi järjekorras kahes järgnevas osas.

1. Maksimaalne aeg, mis käesoleval juhul on asjakohane piirikontrolli ajutiseks taaskehtestamiseks sisepiiridel

30. Schengeni piirieeskirjades on sisuliselt kolm erandit eeskirjade artiklis 22 sätestatud kontrolli kaotamise üldreeglist. Kõigi kolme erandi puhul on nendes eeskirjades ette nähtud erinev maksimaalne kestus.

31. Nimetatud eeskirjade artikli 25 lõikes 1 nimetatud esimene erand eeldab, et esineb *ettenähtav tõsine oht* [13] avalikule korrale või sisejulgeolekule ühes (või mitmes) liikmesriigis, samas kui samade eeskirjade artiklis 28 ette nähtud teine erand puudutab olukorda, kus *ettenägematu tõsine oht* [14] avalikule korrale või sisejulgeolekule nõuab kiireloomuliste meetmete võtmist. Kolmas erand on ette nähtud Schengeni piirieeskirjade artiklis 29 ja seda saab kohaldada üksnes *erandjuhtudel*, kui sisepiirikontrollita ala üldise toimimise seavad ohtu välispiiriga seotud tõsised ja järjepidevad puudused. Viimati nimetatud erandi kohaldamiseks on vaja menetlust, millele lisandub nõukogu soovitus komisjoni ettepaneku põhjal, mis teiste erandite kohaldamiseks ei ole nõutav.

32. Käesoleval juhul on asjakohane erand esimene, kuna kaks põhikohtuasjas kõne all olevat kontrolli viidi läbi Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel [15].

33. Mis puudutab ajavahemikku, mille jooksul seda erandit võib kohaldada, siis kehtestab Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõige 1 selleks 30 päeva, välja arvatud juhul, kui tõsise ohu eeldatav kestus ületab 30 päeva. Nende eeskirjade artikli 25 lõige 3 lubab siiski pikendamisi kuni 30-päevaste ajavahemike kaupa. Lõpuks näeb nimetatud eeskirjade artikli 25 lõige 4 ette *maksimaalse kogukestuse* või täpsemini kaks maksimaalset kogukestust. Esiteks on selle esimeses lauses ette nähtud kuuekuuline kestus. Teiseks on samade eeskirjade artiklis 29 erandlike asjaolude puhuks ette nähtud kaheaastane kestus.

[11] Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib piirikontrolli õigusliku alusena kõnealusel perioodil Austria õiguses määrust nr 114/2019 (vt käesoleva ettepaneku punktid 21 ja 26). Selle kohtu esitatud teabe kohaselt kehtis see määrus 13. novembrini 2019, mis tähendab, et 16. novembril 2019 läbi viidud teine vaidlusalune kontroll toimus pärast seda kuupäeva. Eelotsusetaotlustes ei ole märgitud, kas selle määruse kohaldamisaega pikendati, kuid teist kontrolli puudutavaid eelotsuse küsimusi arvestades eeldan, et see on nii.

[12] Vt selle kohta eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitus, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 22.

[13] Komisjoni arvates on tõsine oht *ettenähtav*, kui sündmus, mis nõuab sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist, on ettenähtav, nagu suured spordiüritused, poliitilised meeleavaldused ja kõrgetasemelised poliitilised kohtumised (vt komisjoni 16. septembri 2011. aasta komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine, (KOM(2011) 561 lõplik)). Samas ei ole vaidlust selle üle, et Schengeni piirieeskirjade artiklile 25 võib tugineda ka võitluses muud tüüpi ettenähtavate ohtudega, sealhulgas teatavate rändevoogude ja terrorismiohuga.

[14] Tõsist ohtu ei ole võimalik ette näha, kui sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist tingivad sündmused on oma olemuselt ettenägematud. Tegemist võib olla näiteks terrorirünnakutega või muude laiaulatuslike kriminaalsete tegudega, kuna selliste sündmuste puhul on vaja võtta kõik võimalikud meetmed, et tagada nende tegude toimepanijate kiire vahistamine (vt komisjoni 16. septembri 2011. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine, (KOM(2011) 561 lõplik)).

[15] Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 20, 21 ja 26.

34. Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 on seega ette nähtud kaks erinevat kogukestust piirikontrolli taaskehtestamiseks sisepiiridel. Sellega seoses leian ma sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et nimetatud eeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud maksimaalne kuuekuuline – ja mitte selle lõike teises lauses nimetatud kaheaastane kestus – on käesoleval juhul maksimaalne asjakohane kestus.

35. Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 teine lause viitab nimelt nende piirieeskirjade artikli 29 lõikes 1 nimetatud kolmandale erandile, mis puudutab käesoleva ettepaneku punktis 31 viidatud erandlikke asjaolusid. Viimati nimetatud artikli kohaselt on nõutav sellise menetluse kohaldamine, mis hõlmab nõukogu soovituse vastuvõtmist komisjoni ettepaneku põhjal. Sellega seoses leian, et piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 teine lause ja viide samade piirieeskirjade artikli 29 lõikele 1 tähendavad, et kui nõukogu ei ole Schengeni piirieeskirjade artikli 29 alusel sellist soovitust vastu võtnud, ei esine selle sätte tähenduses erandlikke asjaolusid, mis võiksid õigustada kontrolli maksimaalset kestust kuni kaks aastat kontrolliperioodide „kumuleerumisega“ nende eeskirjade artikli 25 lõike 4 alusel.[16]

36. Kuna käesoleval juhul viidi vaidlusalused kontrollid tinginud piirikontroll sisse Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel, mitte aga nende eeskirjade artikli 29 alusel vastu võetud nõukogu soovituse alusel, järeldub sellest, et vaidlusaluste kontrollide õiguspärasuse hindamisel on asjakohane nende eeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud maksimaalne kuue kuu pikkune ajavahemik.

37. Võttes arvesse asjaolu, et – nagu ma juba käesoleva ettepaneku sissejuhatuses märkisin – Austria Vabariik oli juba mitu korda taaskehtestanud kontrolli Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel – iga kord kuueks kuuks –[17], siis on käesoleval juhul asjakohane küsimus see, kas liidu õigusega on vastuolus kontroll, mis ületab nende eeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud maksimaalset kuuekuulist kestust.[18]

2. Kas liidu õigusega on vastuolus piirikontrolli taaskehtestamine kauemaks kui Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud kuuekuuline tähtaeg?

38. Eespool esitatud küsimusele vastamiseks tuleb esiteks tõlgendada Schengeni piirieeskirju ja eelkõige selle artiklit 25, et teada saada, kas nendega on vastuolus piirikontrolli ajutine taaskehtestamine sisepiiridel kestusega kauem kui kuus kuud.

[16] Vastupidi Saksamaa valitsuse väidetele ei ole seega tegemist kahe erineva kahe aasta pikkuse kestusega, mis on ette nähtud vastavalt Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 teises lauses ja artikli 29 lõikes 1, vaid ühe ja sama maksimaalse kaheaastase kestusega, mida kohaldatakse ainult erandjuhtudel nende eeskirjade artikli 29 tähenduses. Nimelt, nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku punktis 31, nõuab nimetatud piirieeskirjade artikli 29 alusel teostatav kontroll erimenetlust, mis hõlmab nõukogu soovitust komisjoni ettepaneku põhjal, sest see säte eeldab erandlikke asjaolusid, mis seavad ohtu sisepiirikontrollita ala *üldise toimimise* kestvate rikkumiste tõttu, mis on seotud *välispiirikontrolliga*. Kui asuda seisukohale, et samade piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 teise lausega võib liikmesriik ise rakendada maksimaalselt kaheaastast kestust, kujutaks see endast seega kõrvalehoidmist Schengeni piirieeskirjade artiklis 29 ette nähtud erimenetlusest, mis puudutab erandlikke asjaolusid.

[17] Täpsemalt nähtub põhikohtuasjade asjaoludest, et enne esimese vaidlusaluse kontrolli aluseks olnud piirikontrolli taaskehtestamist oli Austria Vabariik juba kolm korda järjest taaskehtestanud piirikontrolli kuueks kuuks, tuginedes Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikele 1. Mis puudutab teise vaidlusaluse kontrolli alust, siis see oli viies järjestikune kord, millal see säte oli õiguslikuks aluseks piirikontrollile (vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 20, 21 ja 26).

[18] Lisaks sellele küsimusele on mitu käesolevate kohtuasjade huvitatud poolt avaldanud arvamust ka küsimuses, kas Schengeni piirieeskirjad võimaldavad liikmesriigil kumuleerida *erinevad maksimaalsed tähtajad*, mis on ette nähtud nende piirieeskirjade artiklites 25–30 sätestatud erinevate eranditega. Põhikohtuasja asjaoludest nähtub seega, et Austria Vabariik oli vaidlusaluste kontrollide tegemise ajal Sloveenia Vabariigiga piirikontrolli peaaegu neli aastat taaskehtestanud, tuginedes selle eeskirja *erinevatele sätetele*, milleks on kronoloogilises järjekorras artiklid 28, 25, 29 ja lõpuks uuesti 25. Arvestades tõlgendust, mille ma samade eeskirjade artikli 25 lõikele 1 välja pakun, ei pea ma eelotsuse küsimustele tarviliku vastuse andmiseks selles küsimuses seisukoha võtmist vajalikuks.

a) Sissejuhatavad kaalutlused

39. On küll selge, et artikli 25 lõikes 4 ette nähtud maksimaalne kuuekuuline tähtaeg on iseenesest selgelt sõnastatud. Sellest ei saa minu arvates siiski vastupidi NW väitele järeldada, et selle sättega on vastuolus igasugune kontrolli taaskehtestamine pärast seda tähtaega.

40. Sarnaselt kõigi teiste huvitatud pooltega leian ma nimelt, et Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõigete 1–4 koostoimest tuleneb selgelt, et see artikkel võimaldab vähemalt teataval määral nende piirieeskirjade artikli 25 lõiget 1 uuesti kohaldada ja seega nende piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 kehtestatud maksimaalset kuuekuulist tähtaega uuesti arvutada, mis tegelikult toob kaasa selle tähtaja ületamise.

41. See tuleneb täpsemalt asjaolust, et Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuuline kestus on kohaldatav *ühe ja sama täpselt määratletud tõsise ohu* suhtes, mis nähtub esiteks määravast artiklist [prantsuskeelses versioonis *la*] ja sõnast „asjaomase“, mida on kasutatud vastavalt Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikes 1 ja artikli 26 esimeses lauses, et määrata kindlaks konkreetne oht, mis õigustab esialgse kontrolli ajutist taaskehtestamist sisepiiridel[19] ja selle kontrolli võimalikku pikendamist[20]. Teiseks eeldavad nii ajutise kontrolli taaskehtestamiseks nõutavad tingimused kui ka selle uuesti sisseviimiseks ette nähtud menetlused, et asjaomane oht oleks täpselt määratletud. Seega, kui liikmesriigid näevad ette piirikontrolli taaskehtestamise või pikendamise sisepiiridel, on nad kohustatud sellest teavitama liikmesriike ja komisjoni ning esitama neile täpsed põhjendused taaskehtestamise kohta, kaasa arvatud *üksikasjaliku teabe selliste sündmuste kohta*, mis ohustavad tõsiselt tema avalikku korda või sisejulgeolekut[21], ning seda selleks, et komisjon ja liikmesriigid saaksid esitada oma arvamuse kontrolli õiguspärasuse kohta.

42. Minu arvates tuleneb sellest, et kui liikmesriik, kes on Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel taaskehtestanud piirikontrolli sisepiiridel, seisab nende piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud maksimaalse kuuekuulise ajavahemiku lõppedes silmitsi teise tõsise ohuga, mida võib nimetada *uueks* ohuks, võib see liikmesriik – kui on täidetud nendes ette nähtud tingimused ja menetlused – kohaldada uuesti seda sätet piirikontrolli taaskehtestamiseks sisepiiridel, et astuda vastu sellele *uuele* ohule.

43. Selles kontekstis on minu arvates tarvilik teha vahet kahe erineva olukorra vahel. Esiteks juhtum, kus asjaomane liikmesriik seisab pärast piirikontrolli taaskehtestamise kuuekuulise tähtaja möödumist silmitsi *olemuselt uue* tõsise ohuga. Näiteks võib olla tegemist esmalt terrorismiohuga ja seejärel rändeohu või tervisekriisiga. Sellisel juhul ei ole minu arvates nende järelduste punkte 40–42 silmas pidades mingit kahtlust, et Schengeni piirieeskirjade artikkel 25 lubab selle lõiget 1 uuesti kohaldada, nagu arvavad ka kõik huvitatud pooled, välja arvatud NW.

44. Teiseks on tegemist olukorraga, kus pärast tõsisele ohule vastamiseks taaskehtestatud piirikontrolli kuuekuulise tähtaja lõppu see oht püsib ja kujutab endast seega *uuenenud ohtu*[22].

[19] Vt Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõige 1 („[…] *tõsise ohu* eeldatava kestuse ajaks […] vajalik *tõsisele ohule* reageerimiseks.“) ja nende eeskirjade artikli 26 esimene lõik („hindab […] seda, kas kõnealuse meetme kohaldamine on *asjaomase ohuga* proportsionaalne“) (kohtujuristi kursiiv).

[20] Vt Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõige 3 („kui *tõsine oht* […] püsib“) (kohtujuristi kursiiv).

[21] Vt selle kohta artikli 27 lõike 1 punkt a ja artikli 28 lõige 1.

[22] Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 63 selgitan, võttis Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) seisukoha käesolevas kohtuasjas kõne all olevate eelotsuse küsimustega sarnase küsimuse kohta. Selle kohta märgin, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 tõlgendades tegi ta sarnast vahet „uue ohu“ ja „uuenenud ohu“ vahel, mis vastab – nii nagu mina nendest mõistetest aru saan – sisuliselt käesolevas ettepanekus kasutatud „olemuselt uue ohu“ ja „uuenenud ohu“ eristamisele.

45. Mis puudutab olukorda käesolevas asjas, siis näib mulle, et põhikohtuasjade asjaolud kuuluvad teise kategooriasse. Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et kahe vaidlusaluse kontrolli aluseks oleva piirikontrolli perioodi õiguspärasus põhines püsival ohul[23]. Käesolevas asjas tõusetuv oluline küsimus on seega see, kas Schengeni piirieeskirjade artikliga 25 on sellisel juhul vastuolus selle lõike 1 mitmekordne järjestikune kohaldamine.

46. Mis puudutab *uuenenud ohu* olukorda, siis väidavad komisjon ja NW sisuliselt, et Schengeni piirieeskirjade artikliga 25 on selgelt vastuolus selle artikli lõike 1 uuesti kohaldamine, mis nähtub eelkõige selle sõnastusest ja tekkeloost.

47. Mis puudutab kõigepealt selle sõnastust, siis kuna Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 4 esimene lause näeb ette maksimaalselt kuue kuu pikkuse tähtaja kontrollide taaskehtestamiseks *ühe ja sama tõsise ohu* korral[24], tuleb sellest järeldada, et see maksimaalne kestus on absoluutne, mistõttu ei saa see oht pärast nimetatud ajavahemiku möödumist õigustada nende piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 uut kohaldamist, isegi kui see oht püsib selle ajavahemiku lõppedes. Vastupidisel juhul näib nimetatud eeskirjade artikli 25 lõike 4 esimeses lauses ette nähtud maksimaalne kestus üleliigne.[25]

48. Seejärel tuleb maksimaalse kestuse eeskirja tekkelugu mõista samas tähenduses. Nimelt ei sisaldanud esimesed Schengeni piirieeskirjad, täpsemalt määrus nr 562/2006 maksimaalset kestust kontrolli taaskehtestamiseks[26], kuna need kehtestati hiljem selle määruse muutmisega[27]. Niisuguseid tähtaegu kehtestades on seadusandja seega ette näinud absoluutsed tähtajad[28].

49. Kuigi ma eespool öeldu põhjal möönan, et komisjoni ja NW lähenemisviisi põhjendamiseks võib esitada argumente, leian siiski sarnaselt Austria, Taani, Saksamaa ja Prantsuse valitsusega, et punktis 46 viidatud tõlgendus võib viia lubamatute või isegi absurdsete tulemusteni.

[23] Märgin, et Schengeni piirieeskirjade artikli 27 alusel Austria Vabariigi poolt komisjonile saadetud ja kontrolli aluseks olevate teatiste sisu ei ole eelotsusetaotlustes kirjeldatud. Komisjon siiski esitas need teatised. Ilma et oleks vaja teha otsust kogu selle ajavahemiku õiguspärasuse kohta, mille jooksul Austria Vabariik taaskehtestas piirikontrolli piiridel, piisab, kui tõdeda, et vaidlusaluste kontrollide aluseks olnud piirikontrolli õiguspärasuse osas ilmneb 8. aprilli 2019. aasta teatisest, mis käsitleb kontrolli kuue kuu jooksul alates 13. maist 2019 kuni 12. novembrini 2019 – periood, mille jooksul toimus esimene vaidlusalune kontroll –, et see kontroll oli ajendatud eelkõige *sisserändest Euroopasse [ja] teisesest rändest, varjatud terrorismiohust kogu Euroopas ja hiljutistest arengutest Lääne-Balkanil*. Samad põhjendused on aga esitatud 10. oktoobri 2018. aasta teatises eelnenud kuuekuulise kontrolliperioodi kohta. Samuti nähtub 10. oktoobri 2019. aasta teatisest kontrolliperioodi kohta 13. novembrist 2019 kuni 12. maini 2020 – periood, mille jooksul toimus teine vaidlusalune kontroll –, et selle kontrolli põhjuseks olid samasugused põhjused (*sisseränne Euroopasse ja teisene ränne*).

[24] Vt käesoleva ettepaneku punkt 41.

[25] Seda tõlgendust kinnitab ka asjaolu, et Schengeni piirieeskirjades, mis näevad ette võimaluse pikendada nende artikli 25 lõikes 3 uuesti kehtestatud kontrolli, on nõutav, et liikmesriigid „[võtavad] arvesse võimalikke uusi tegureid“. Nende eeskirjadega on seega võetud arvesse asjaolu, et konkreetne tõsine oht, mis esialgu õigustas kontrolli taaskehtestamist, võib aja möödudes kasvada ja võib seega ka ajaliselt püsida. Hoolimata sellest asjaolust sisaldab nimetatud eeskirjade artikli 25 lõike 4 esimene lause maksimaalset kestust, mis kinnitab seisukohta, et see kestus on absoluutne ja seda ei saa kohaldada mitu korda järjest.

[26] Vt selle määruse artikli 23 lõiked 1 ja 2.

[27] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1051/2013, millega muudetakse määrust nr 562/2006, et sätestada ühiseeskirjad sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta erandjuhtudel (ELT 2013, L 295, lk 1).

[28] Märgin, et nende tähtaegade ettevalmistavaid materjale võib tõlgendada samamoodi. Nende tähtaegade kehtestamiseni viinud läbirääkimiste käigus tõstatasid mõned delegatsioonid nõukogus jätkuvat ohtu puudutavad probleemid ning tehti ettepanek tühistada komisjoni pakutud tähtajad, mis vastavad kehtestatud tähtaegadele, väites, et kontrolli tuleb säilitada seni, kuni tuvastatud oht püsib (vt https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf ja https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf). Seda muudatusettepanekut aga ei järgitud. Sellegipoolest märgin, et põhjus, miks väljapakutud muudatust ei järgitud, ei nähtu minu teada ettevalmistavatest materjalidest.

b) Vajadus austada liikmesriikide pädevust avaliku korra ja sisejulgeoleku valdkonnas

50. Üldiselt on tunnistatud (nagu ka komisjon ise on möönnud[29]), et tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule ei ole tingimata ajaliselt piiratud. Seega ei saa välistada, et üks ja sama tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule püsib kauem kui Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg.

51. Seda arvestades võib komisjoni ja NW pakutud tõlgendus viia lubamatu tulemuseni, et liikmesriigid peaksid kuuekuulise tähtaja möödumisel piirikontrolli kaotama, isegi kui nad seisavad sel hetkel jätkuvalt silmitsi tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule, mille puhul on piirikontroll rangelt vajalik[30].

52. Selline tõlgendus viiks pealegi absurdsete tulemusteni. Nimelt võivad liikmesriigid minu arvates igal juhul taaskehtestada piirikontrolli Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 alusel uuesti, et tulla toime asjaomase tõsise ohuga teatava aja jooksul pärast piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödumist. Rõhutan, et miski nendes eeskirjades ei luba arvata, et nende artikli 25 lõiget 1 saab ajavahemikul, mil samad eeskirjad kehtisid, kasutada ainult ühel korral. Kui aga nõustuda, et Schengeni piirieeskirjad ei takista liikmesriikidel kohaldada artikli 25 lõiget 1 korduvalt, siis ei ole loogiline sundida liikmesriike tõsise ohu korral, millega seoses on piirikontroll rangelt vajalik, kaotama kontrolli teatud ajaks (üks päev, kolm nädalat, kuus kuud või mõni muu kestus, mida ei ole kindlaks määratud), üksnes selleks, et neil oleks võimalik kontroll uuesti taaskehtestada.

53. Lisaks ja eelkõige, nagu ka Taani, Prantsuse ja Saksamaa valitsus, leian, et komisjoni ja NW tõlgendus võib kahjustada liikmesriikidele ELTL artikliga 72 ja ELL artikli 4 lõikega 2 antud pädevust säilitada avalik kord ja tagada sisejulgeoleku kaitse.

54. Schengeni piirieeskirjad võeti vastu eelkõige ELTL artikli 77 lõike 1 punkti a alusel, mis näeb ette, et liit peab välja töötama poliitika, mille eesmärk on muu hulgas tagada igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikute suhtes sisepiiride ületamisel. Selles kontekstis näeb nende eeskirjade üldreegel ette kontrolli kaotamise sisepiiridel. ELTL artikli 77 lõike 1 punkt a kuulub aga ELTL kolmanda osa V jaotisesse „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala“ ning see jaotis sisaldab ka artiklit 72, milles on sätestatud, et V jaotises sisalduvad eeskirjad ei tohi mõjutada liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTL artiklile 72 lisandub ELL artikli 4 lõige 2, mis näeb ette, et liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas avaliku korra säilitamist ja „riigi julgeoleku“ kaitsmist.

55. Tunnistades selgelt liikmesriikide pädevust ja vastutust avaliku korra säilitamisel ja sisejulgeoleku kaitsmisel, on ELTL artikli 72 ja ELL artikli 4 lõike 2 eesmärk eelkõige meenutada liidu seadusandjale vajadust näha ette mis tahes teisese õiguse meede, eelkõige V jaotise alusel vastu võetud õigusaktid, mis võimaldavad liikmesriikidel need kohustused täita.[31]

[29] Vt komisjoni 3. oktoobri 2017. aasta soovitus (EL) 2017/1804 Schengeni piirieeskirjade nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad piirikontrolli ajutist taaskehtestamist Schengeni ala sisepiiridel, mille punktist 4 nähtub, et „[e]hkki suuremal osal juhtudest on kehtivad tähtajad osutunud piisavaks, on viimase aja kogemused näidanud, et teatavad tõsised ohud avalikule korrale või sisejulgeolekule, nagu näiteks terrorismioht või oluline kontrollimatu teisene ränne, võivad püsida palju kauem kui [need ajavahemikud]“.

[30] Seda arvestades rõhutan, et ma ei analüüsinud, kas põhikohtuasjas kõne all olev olukord vastab tõsisele ohule avaliku korra või sisejulgeoleku valdkonnas, mille puhul on piirikontroll piiril rangelt vajalik. Seda peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[31] Vt ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjades komisjon *vs*. Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (ajutine mehhanism rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamiseks) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2019:917, punkt 202).

56. Kui aga liikmesriik peaks kuue kuu möödumisel kaotama piirikontrolli, mis on rangelt vajalik tema piiridel, takistaks see tal ELTL artikli 72 alusel lasuvate pädevuste ja kohustuste eest vastutust võtta. Selline olukord läheks vastuollu ka ELL artikli 4 lõikega 2. Sellest tuleneb, et liikmesriikide pädevust ja vastutust selles valdkonnas ei saa piirata *absoluutsete* tähtaegadega.[32]

57. Minu arvates ei ole mõeldav, et seadusandja soovis Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 vastu võttes jõuda niisugusele tulemusele ja seega välistada selle artikli lõike 1 uuesti kohaldamise uuenenud ohu korral, mis ei nähtu kuidagi nende eeskirjade põhjendustest[33]. Nimelt on nimetatud eeskirjade artikli 25 eesmärk võtta arvesse ELTL artiklis 72 sõnaselgelt ette nähtud erandit ja võimaldada liikmesriikidel võtta endale selle sätte alusel neile pandud kohustusi.[34]

58. Lisaks võib komisjoni ja NW pakutud tõlgendus kahjustada ka ühte samade eeskirjade eesmärki, milleks on avaliku korra säilitamine. Kuigi on tõsi, et Schengeni piirieeskirjadega soovitakse täieliku kontrolli puudumist isikute üle, kes ületavad sisepiire, on nende eeskirjade eesmärgiks ka – nagu on Euroopa Kohus juba tunnustanud – avaliku korra tagamine ja võitlus kõikide avalikku korda ähvardavate ohtude vastu[35]. Sellega seoses olukorras, nagu on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 51, ei vasta komisjoni ja NW pakutud tõlgendus vajadusele – mida on kinnitanud järjepidev Euroopa Kohtu praktika – saavutada kooskõla asjasse puutuvate huvide vahel[36], kuna sellega isoleeritaks isikute vaba liikumise õigus avaliku korra kaitse arvelt.

c) Võimalus tõlgendada Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 kooskõlas ELTL artikliga 72 ja ELL artikli 4 lõikega 2

59. Eeltoodut arvestades ja võttes eelkõige arvesse tõlgendamise üldpõhimõtet, mille kohaselt tuleb teisese õiguse akti tõlgendada *võimaluste piires* viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kehtivust ning kooskõlas kogu esmase õigusega[37], on oluline küsimus, kas Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 on võimalik tõlgendada nii, et see ei sea kahtluse alla selle kooskõla ELTL artikliga 72 ja artikli 4 lõikega 2, või tuleb nende eeskirjade artiklit 25 pidada selgeks ja sellise tõlgendusega vastuolus olevaks, jätmata selles osas mingit kaalutlusruumi.[38]

[32] Vt selle kohta ka 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, punktid 134–138), milles Euroopa Kohus otsustas ELL artikli 4 lõiget 2 arvestades, et riigi julgeoleku kaitse eesmärk võib põhjendada meetmeid, mis toovad kaasa raskemaid põhiõiguste riiveid kui need, mida võidakse põhjendada eesmärgiga võidelda kuritegevuse vastu või tagada avalik julgeolek. Euroopa Kohus on seega rõhutanud, et kuigi iga korralduse kestus ei tohi ületada ettenähtavat ajavahemikku, ei saa välistada, et riivet võib *pikendada tõsise ohu püsimise tõttu riigi julgeolekule*.

[33] Määruse nr 1051/2013, millega kehtestati maksimaalsed tähtajad, põhjendustest 1 ja 2 nähtub, et seadusandja soovis nende muudatustega tagada kontrolli erakorralisuse ja proportsionaalsuse põhimõtte austamise, arvestades mõju, mida kontrolli taaskehtestamine võib avaldada kõigile isikutele, kellel on õigus liikuda Schengeni sisepiirikontrollita alal. Selles üldises kontekstis on maksimaalsed tähtajad kehtestatud, sest „[s]elliste meetmete ajutise taaskehtestamise […] kestus [peaks] olema üksnes [selline], mis on minimaalselt [vajalik] avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardavale tõsisele ohule reageerimiseks“.

[34] Igaks juhuks lisan, et komisjon tegi 2017. aastal ettepaneku pikendada Schengeni piirieeskirjades ette nähtud tähtaegu (vt COM(2017) 571 final). Muu hulgas tegi komisjon ettepaneku pikendada nende eeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuulist tähtaega ühele aastale ning erakorraliste asjaolude puhul kahele aastale.

[35] Vt selle kohta 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus E. P. (avaliku korra ohustamine) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punktid 44 ja 45).

[36] Vt selle kohta ka 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).

[37] 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

[38] Toonitan, et kuna Euroopa Kohtu hinnangul on Schengeni piirieeskirjade artikkel 25 selles küsimuses selge, tekib küsimus, kas selles artiklis on piisavalt arvestatud kohustustega, mis lasuvad liikmesriikidel ELTL artikli 72 ja/või ELL artikli 4 lõike 2 alusel ja seega, kas see artikkel 25 on kehtiv või vastupidi, tuleb see jätta kohaldamata. Vt selle kohta 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punktid 212–216 ja seal viidatud kohtupraktika).

60. Leian, et tegu on esimese olukorraga. Leian nimelt, et Schengeni piirieeskirjade artiklis 25 sisalduv säte ei ole mitmes aspektis täiesti selge ja sisaldab kaalutlusruumi, mis võimaldab jõuda tõlgenduseni, mis tagab selle kooskõla esmase õigusega.

61. *Esiteks*, kuigi on selge, et *uue* ohu olemasolu võib kaasa tuua Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 uue kohaldamise, tuleb siiski tõdeda, et oluline küsimus, millal on tegemist *uue* ohuga võrreldes varasema tõsise ohuga ja seega millistel tingimustel on uus kohaldamine lubatud, ei ole sugugi üheselt mõistetav. See tuleneb eelkõige asjaolust, et need eeskirjad ei sisalda „ohu“ määratlust eeskirjade artikli 25 tähenduses ega määratle ka selle piire. Arvestades ohu dünaamilise olemuse ja suure hulga võimalike olukordadega, kus võib esineda ja edasi areneda oht avalikule korrale või sisejulgeolekule, ei ole nende kahe olukorra eristamine selge, mis viib selleni, et neid on praktikas keeruline kohaldada, nagu Saksamaa valitsus kohtuistungil õigesti rõhutas.

62. Võtame näiteks terroriohu liikmesriigi vastu, mis tuleneb džihaadirühmitusest. Kas juhul, kui asjaomane liikmesriik seisab jätkuvalt silmitsi terroriohuga, mis seekord pärineb teisest grupist, on tegemist sama ohuga Schengeni piirieeskirjade artikli 25 tähenduses pelgalt seetõttu, et need kaks kuuluvad kategooriasse „terrorioht“, ja seda vaatamata sellele, et need kaks rühma kasutavad erinevaid vahendeid, mis nõuavad erinevaid vastuseid?[39] Nagu nähtub nendest näidetest, võivad isegi püsivad ohud muutuda nii, et need kujutavad endast erinevat ohtu.[40]

63. Oletan ka, et Conseil d’État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tõlgendas Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 selle ebaselguse tõttu, et tagada ELTL artikliga 72 ja ELL artikli 4 lõikega 2 kooskõlas olev tõlgendus, kahes kohtuotsuses nii, et see võimaldab selle lõiget 1 uuesti kohaldada nii „uue ohu“ kui ka „uuenenud ohu“ korral[41]. Conseil d’État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) samastas seoses artikli 25 uuesti kohaldatavuse küsimusega „uue ohu“ „uuenenud ohuga“, mis näib mulle eespool viidatud põhjendusi arvestades mõistlik.

64. *Teiseks* on Schengeni piirieeskirjade artikkel 25 ebaselge ka mõnes teises olulises küsimuses, mis minu arvates näitab, et komisjoni ja NW tõlgendus ei ole ilmselge. Kui nõustuda käesoleva ettepaneku punktis 52 mainitud eeldusega, mille kohaselt võivad liikmesriigid piirikontrolli taaskehtestada teatud aja jooksul pärast piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödumist, tekib oluline küsimus, milline on selle ajavahemiku kestus. Kuna seda kestust ei ole nendes eeskirjades määratletud – ega isegi mainitud –, siis tooks komisjoni ja NW tõlgendus minu arvates kaasa märkimisväärse tühimiku ja õigusliku ebakindluse, mis kinnitab argumenti, mille eesmärk on eeskirjade artikli 25 tõlgendamisel samastada *uuenenud* oht *olemuselt uue* ohuga.

[39] Või võtame rändekriisi näite, mida kasutas Saksamaa valitsus kohtuistungil. Kas võib rääkida „uuest ohust“ näiteks juhul, kui üksnes piiri ületavate sisserändajate arv on suurenenud? Kas see arv peab olema oluliselt suurenenud ja millisel momendil ületab see piiri, millest alates loetakse seda oluliselt suurenenuks? On see 20% või pigem ei piisa suurenenud arvust ja oht peab lähtuma mingist muust asjaolust? Mis siis, kui number langeb, aga ilmneb uus ohuallikas, näiteks kui teabeteenistused annavad teada, et sisserändajate seas on üha suurem arv isikuid, keda kahtlustatakse seotuses terrorismiga?

[40] Selles küsimuses täpsustas komisjon kohtuistungil, et tema arvates on otsustavaks teguriks ohu *uueks* kvalifitseerimisel see, kas see on oma *olemuselt uus*. Märgin, et kuigi artikkel 25 võimaldab kindlasti selle lõike 1 uuesti kohaldamist juhul, kui tegemist on *olemuselt uue ohuga* (vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 43), ei sisalda Schengeni piirieeskirjad ühtegi asjaolu, mis võimaldaks eeldada, et just see kriteerium – mis on minu arvates eespool viidatud punkte 61 ja 62 arvestades pealegi meelevaldne ja ülemäära piirav – on Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 uuesti kohaldamise otsustav kriteerium.

[41] Vt 28. detsembri 2017. aasta otsus nr 415291, Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ja teised, punktid 7 ja 8, ning 16. oktoobri 2019. aasta otsus nr 425936 ANAFE ja Groupe d’information et de soutien aux émigrés (GISTI), punktid 6 ja 7 seoses Prantsusmaa ametiasutuste otsustega taaskehtestada Belgia, Luksemburgi, Saksamaa, Šveitsi Konföderatsiooni, Itaalia maismaapiiril, aga samuti õhu- ja merepiiril piirikontroll 1. novembrist 2017 kuni 30. aprillini 2018 ja 1. novembrist 2018 kuni 30. aprillini 2019.

65. Kuigi ma leian, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab põhimõtteliselt uuesti kohaldada selle artikli lõiget 1 „uuenenud ohu“ korral, leian siiski, et kui asjaomane tõsine oht on sisuliselt sarnane varasema tõsise ohuga, siis eeldab nende piirieeskirjade artikli 25 lõikes 1 ette nähtud proportsionaalsuse põhimõte selles osas märkimisväärseid piiranguid, nähes niisuguse kordumise jaoks ette *eriti ranged* tingimused.

d) Vajadus piiritleda Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 uuesti kohaldamist eriti rangete kriteeriumidega

66. Meenutan, et artikli 25 lõike 1 kohaldamiseks ja seega ka uuesti kohaldamiseks peavad kõik Schengeni piirieeskirjades ette nähtud sisulised kriteeriumid olema täidetud. See tähendab, et tegemist on *erandliku* olukorraga, mis seondub *tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohuga, mis kahjustab* mõnda ühiskonna põhihuvi, et piirikontrolli ajutise taaskehtestamise ulatus ja kestus sisepiiridel ei või olla suurem ega pikem, kui on *rangelt vajalik* tõsisele ohule reageerimiseks ning et kontroll kehtestatakse üksnes *viimase abinõuna*[42]. Nende eeskirjade artikli 26 kohaselt peab asjaomane liikmesriik hindama seda, mil määral on kõnealuse meetmega võimalik vähendada ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule, ning seda, kas kõnealuse meetme kohaldamine on asjaomase ohuga proportsionaalne, võttes eelkõige arvesse oma avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu tõenäolist mõju ja sellise meetme tõenäolist mõju isikute vabale liikumisele sisepiirikontrollita alal.

67. Sellega seoses leian sarnaselt Prantsuse valitsusega, et eespool nimetatud proportsionaalsuse tingimus tähendab, et kui ohu püsimise tõttu on ette nähtud sisepiiridel kontrolli uuendamise meede, nõuab saadud kogemus, et asjaomane liikmesriik *hindaks veelgi enam* meetme ranget proportsionaalsust, et tõendada ranget vajadust kontrolli jätkamiseks. Teisisõnu, võttes arvesse ajavahemikku, mille jooksul kontrolli juba kohaldati, peab liikmesriik, kes kavatseb Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõiget 1 uuesti kohaldada, selgitama, tuginedes konkreetsetele, objektiivsetele ja spetsialiseerunud analüüsidele, esiteks, miks on kontrollide uuendamine *sobiv*, hinnates, *milline oli esialgse kontrolli taaskehtestamise meetme tõhususe aste*. Teiseks peab ta täpsustama, miks on tegemist *vajaliku* vahendiga, selgitades põhjusi, miks ei piisa mitte ühestki muust, leebemast sunnimeetmest kui kontrolli taaskehtestamine, näiteks politseikontrolli kasutamisest[43], teabevahetusest, politseikoostööst liidu ja rahvusvahelisel tasandil[44].

[42] Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõiked 1 ja 2, ning põhjendused 22, 23 ja 27.

[43] Sellega seoses meenutan esiteks, et Schengeni piirieeskirjade artikli 23 punkti a kohaselt ei mõjuta nende piirieeskirjade artiklis 22 ette nähtud piirikontrolli puudumine sisepiiridel liikmesriigi pädevate asutuste poolt siseriikliku õiguse alusel politseikohustuste täitmist, kuna nende kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril, ning seda kohaldatakse ka piirialadel. Teiseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 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 2004, L 158, lk 177) artikli 5 lõike 1 kohaselt liikmesriikidel jätkuvalt pädevus kontrollida, kas nende territooriumil viibivatel liidu kodanikel on kehtiv pass või isikut tõendav dokument.

[44] Rõhutan sellega seoses, et rahva julgeolekutunne ei ole kindlasti piisav põhjendus Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 (uuesti) kohaldamiseks. Samuti rõhutan, et üldiselt esineb alati oht liikmesriikide vastu ning ohu olemasolu ei ole seega samuti piisav, et kohaldada (uuesti) nende eeskirjade artikli 25 lõiget 1. Nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 66, siis nõuab selle sätte (uuesti) kohaldamine *tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu* olemasolu liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule ja see puudutab seega üksnes piiratud hulka erandlikke juhtumeid (vt selle kohta ka 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 214 ja seal viidatud kohtupraktika toimimise seoses ELTL artikliga 72)).

68. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku tehtavas kohtuotsuses täpsustada seda tugevdatud proportsionaalsuse tingimust [45].

69. Minu pakutud tõlgenduse kohaselt selleks, et hinnata Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 uuesti kohaldamise õiguspärasust „uuenenud ohu" puhul, tuleb kontrollida, kas eeltoodud tugevdatud proportsionaalsuse tingimus on täidetud [46]. Kui tegemist on – nagu käesoleval juhul – mitme järjestikuse uuesti kohaldamisega, järeldub sellest, et tugevdatud proportsionaalsuse tingimus peab iga uuesti kohaldamise puhul olema järjest rangem.

70. Lisaks eespool nimetatud sisulistele kriteeriumidele meenutan veel, et Schengeni piirieeskirjade artiklit 25 piiravad ka *menetlus*normid, mille eesmärk on eelkõige tagada – komisjonipoolse kontrolli vormis –, et sisulised kriteeriumid on täidetud iga kord, kui liikmesriik kavatseb piirikontrolli taaskehtestada (või pikendada või uuendada). [47]

71. Nii peab liikmesriik nende eeskirjade artikli 27 kohaselt enne sellise meetme võtmise otsust teatama oma otsuse põhjendused komisjonile (ja teistele liikmesriikidele). Pärast sellist teavitamist „võib" komisjon (või mis tahes muu liikmesriik) esitada arvamuse. Kui komisjonil on kahtlusi sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise vajalikkuse või proportsionaalsuse suhtes, *peab* ta selle kohta arvamuse andma. Vastupidi sellele, mida väitis komisjon kohtuistungil, leian seega, et sellest tuleneb institutsiooni *kohustus*, mitte ainult võimalus esitada sellises olukorras arvamus. Minu arvates tuleneb see asjaolu Schengeni piirieeskirjade artikli 27 lõike 4 sõnastusest, mille kohaselt komisjon „võib" alati esitada oma arvamuse liikmesriikide teatiste kohta, samas kui selle artikli teine lõik näeb ette, et komisjon „esitab" sellekohase arvamuse, kui tal on kahtlusi sisepiiridel toimuva kontrolli taaskehtestamise vajalikkuses või proportsionaalsuses. Siin kasutatakse kindla kõneviisi olemasolu selleks, et väljendada sätte kohustuslikkust [48], mis nähtub sisuliselt ka piirieeskirjade põhjendusest 23, mille kohaselt tuleks kontrolli taaskehtestamist liikmesriigi poolt sisepiiridel „kontrollida" liidu tasandil.

72. Seejärel tuleb vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 27 pidada kõikide komisjoni (või liikmesriigi) arvamuste üle konsultatsioone, et korraldada vajaduse korral liikmesriikidevahelist vastastikust koostööd ja hinnata meetmete proportsionaalsust võrreldes sündmustega, mille tõttu toimub piirikontrolli taaskehtestamine, ning ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule. Kui komisjonil on seejärel endiselt kahtlusi kontrolli õiguspärasuse suhtes, võib ta esitada ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

73. Kokkuvõttes on komisjonil oluline roll, et tagada Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 kohaldamine ja taaskohaldamine kooskõlas kõigi selles sättes ette nähtud kriteeriumidega. Selles küsimuses tõden, et komisjon vaidlustas käesolevates kohtuasjades Austria Vabariigi kehtestatud

[45] See tugevdatud proportsionaalsuse tingimus võimaldab seega eristada kontrolli pikendamist Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõigete 3 ja 4 tähenduses, mis on viimati nimetatud lõikes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul lubatud, nende piirieeskirjade artikli 25 lõike 1 *uuest kohaldamisest*. Selles küsimuses ei ole ma seega kindel, kas nõustuda Austria ja Taani valitsuse tõlgendusega. Viimati nimetatud valitsus leiab, et kuna oht on dünaamiline ja pidevalt arenev nähtus, siis juhul, kui mitu kuud pärast eelmise hindamise läbiviimist teostatud hindamisel järeldatakse, et esineb jätkuvalt tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule, kujutab see endast uut ohtu, õigustades artikli 25 lõike 1 uut kohaldamist, kas või *üksnes seetõttu, et see toimub muul ajal*. Austria valitsus esitas sarnased argumendid. Minu arvates kahjustab see tõlgendus nimetatud eeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud maksimaalse kuuekuulise kestuse kasulikku mõju ja seega proportsionaalsuse põhimõtet, kuna näib, et see ei võta meetme proportsionaalsuse hindamisel arvesse juba kehtestatud kontrolli kestust (vt käesoleva ettepaneku punkt 67).

[46] Täpsustan, et eespool viidatud tugevama proportsionaalsuse tingimuse kohaldamisel ei saa välistada, et juba omandatud kogemus seoses kontrolliga ei ole asjakohane või et selle tähtsus on suhteliselt väike. See on nii juhul, kui *uuenenud* oht erineb varasemast ohust nii, et kogemusel, mis on omandatud praktikas, ei ole selle ohu vastu võitlemisel olulist tähtsust.

[47] Vt selle kohta Schengeni piirieeskirjade põhjendus 23.

[48] Vt selle kohta 3. märtsi 2020. aasta kohtuotsus X (Euroopa vahistamismäärus – mõlemapoolne karistatavus) (C-717/18, EU:C:2020:142, punkt 20).

kontrollide õiguspärasuse. Kohtuistungil kinnitas ta aga, et ta ei esitanud siiski arvamust teadete kohta, mille see liikmesriik talle saatis. Kuna komisjon pidas asjaomaseid teateid põhjendamatuks, pean kahetsusväärseks, et ta ei täitnud talle nende eeskirjadega antud rolli [49].

74. Kõike eeltoodut arvestades, kuigi minu pakutud tõlgendus võib küll tähendada, et kontroll ületab praktikas kuue kuu pikkuse tähtaja, tasakaalustab seda punkti siiski ühelt poolt rangem proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine ja teiselt poolt komisjoni kontroll, kes peab hoolikalt uurima, kas see tingimus on täidetud iga kord, kui Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõiget 1 uuesti kohaldatakse.

e) Ettepanek

75. Kõige eelneva põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele nii, et Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikeid 1 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui selle artikli lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise ajavahemiku möödumisel ähvardab liikmesriiki jätkuvalt tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule, ei ole nende sätetega vastuolus – olenemata sellest, mil määral on oht sarnane varasema tõsise ohuga – nende eeskirjade artikli 25 lõike 1 uus järjestikune kohaldamine, eeldusel et kõik nende eeskirjadega ette nähtud kriteeriumid – ja eelkõige proportsionaalsuse kriteerium – on täidetud. Sellega seoses tähendab proportsionaalsuse põhimõte, et kui tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule on sisuliselt sarnane eelnenud ohule, peab asjaomane liikmesriik sõltuvalt perioodist, mille jooksul kontrolli on juba rakendatud, kontrolli jätkuva rakendamise vajaduse tõendamiseks veelgi täpsemalt hindama meetme ranget proportsionaalsust.

B. ELTL artikli 21 lõike 1 ja harta artikli 45 tõlgendamine (teine küsimus kohtuasjades C-368/20 ja C-369/20 ja kolmas küsimus kohtuasjas C-369/20)

76. Oma teiste küsimustega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liidu kodanike ELTL artikli 21 lõikes 1 ja harta artikli 45 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt liikuda tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab õigust isikukontrolli puudumisele sisepiiridel, kui aluslepingutes ja eelkõige Schengeni piirieeskirjades ette nähtud tingimustest ja eranditest ei tulene teisiti.

77. Konkreetselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas juhul, kui nende eeskirjade sätetega ei ole vastuolus piirikontrolli ajutine taaskehtestamine ajavahemiku jooksul, mis ületab piirieeskirjade artikli 25 lõikes 4 ette nähtud maksimaalset kuuekuulist kestust, võib taaskehtestamine siiski viia eespool nimetatud sätete rikkumiseni. Minu arvates see nii ei ole. [50]

78. ELTL artikli 21 lõikes 1 on nimelt sätestatud, et igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, *kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti*. Selles sättes sisalduv reservatsioon vaba liikumise õiguse kasutamisele piirab harta artikli 52 lõiget 2 arvestades ka harta artikli 45 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt liikuda.

[49] Siiski lisan, et asjaolu, kas komisjon on arvamuse andnud või mitte, ei mõjuta kontrolli õiguspärasust, kuna arvamuse puudumine ei muuda kontrolli automaatselt seaduslikuks.

[50] Eelotsusetaotluses ei ole täpsustatud, kas NW on liidu kodanik, kuid arvestades, et esitatud küsimused puudutavad liidu kodanikele kohaldatavaid sätteid, siis eeldan, et see on nii.

79. Seega, isegi kui eeldada, et ELTL artikli 21 lõikes 1 ja harta artikli 45 lõikes 1 sätestatud liikumisvabadus sisaldab õigust isikukontrolli puudumisele sisepiiridel ja et selline kontrollimine kujutab endast seega selle vabaduse piirangut, ei saa seda õigust pidada tingimusteta õiguseks.

80. Kõik nendes sätetes ette nähtud vaba liikumise piirangud peavad siiski olema põhjendatud ja proportsionaalsed. Tuletan aga meelde, et vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 25 peab piirikontrolli ajutine taaskehtestamine sisepiiridel toimuma üksnes viimase abinõuna ja erandlikel asjaoludel. Lisaks peab see piirduma *rangelt vajaliku miinimumiga*, mis on vajalik tõsise ohu korral avalikule korrale või sisejulgeolekule [51].

81. Neid asjaolusid arvestades leian, et kuna piirikontrolli taaskehtestamine piiril on Schengeni piirieeskirjadega kooskõlas, tuleb ELTL artikli 21 lõikes 1 ja harta artikli 45 lõikes 1 ette nähtud liikumisvabaduse võimalikku piirangut, mis sellisest kontrollist tuleneb, pidada põhjendatuks ja proportsionaalseks ning seega nende sätetega kooskõlas olevaks.

82. Teen seega ettepaneku vastata teistele eelotsuse küsimustele nii, et kui liikmesriik kehtestab liidu kodanike suhtes piirikontrolli sisepiiridel vastavalt Schengeni piirieeskirjades sätestatud nõuetele, on see kontroll kooskõlas ka ELTL artikli 21 lõikega 1 ja harta artikli 45 lõikega 1.

83. Sellest tuleneb ka kolmanda küsimuse jaoks, mis puudutab passi või isikutunnistuse esitamise kohustuse rikkumise eest karistuse määramist, et see ei ole sellistel asjaoludel liidu õigusega vastuolus [52].

V. Ettepanek

84. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Landesverwaltungsgericht Steiermarki (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrusega (EL) 2016/1624, artikli 25 lõikeid 1 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui artikli 25 lõikes 4 ette nähtud kuuekuulise ajavahemiku möödumisel ähvardab liikmesriiki jätkuvalt tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule, ei ole nende sätetega vastuolus – olenemata sellest, mil määral on oht sarnane varasema tõsise ohuga – nende eeskirjade artikli 25 lõike 1 uus järjestikune kohaldamine, eeldusel et kõik nende eeskirjadega ette nähtud kriteeriumid – ja eelkõige proportsionaalsuse kriteerium – on täidetud. Sellega seoses tähendab proportsionaalsuse põhimõte, et kui tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule on sisuliselt sarnane eelnenud ohule, peab asjaomane liikmesriik sõltuvalt perioodist, mille jooksul kontrolli on juba rakendatud, kontrolli jätkuva rakendamise vajaduse tõendamiseks veelgi täpsemalt hindama meetme ranget proportsionaalsust.

[51] Vt Schengeni piirieeskirjade põhjendused 21–23 ja minu analüüs käesoleva ettepaneku A osas.

[52] Vt selle kohta 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes (C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 72).

2. ELTL artikli 21 lõiget 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 45 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik kehtestab liidu kodanike suhtes piirikontrolli sisepiiridel vastavalt määruse 2016/399 nõuetele, mida on muudetud määrusega 2016/1624, on see kontroll kooskõlas ka nende sätetega ning sellega võib vajadusel korral kaasneda karistus.