

**Kohtuasi C-369/20**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

5. august 2020

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich) (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

23. juuli 2020

**Kaebaja:**

NW

**Vastustaja:**

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Leibnitzi ringkonnaavalitsus, Austria)

**Põhikohtuasja ese**

Määrus (EL) 2016/399 (Schengeni piirieskirjad) – Piirikontrolli keeld sisepiiridel – Kontrolli ajutine taaskehtestamine – Kontrolli pikendamine mitme riigisisese määrusega Schengeni piirieskirjades ette nähtud ajalisi piiranguid ületades – Lubatavus – Kooskõla vaba liikumise õigusega

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

**Eelotsuse küsimused**

1. Kas liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega tekitatakse riigisiseste üksteisele järgnevate määrustega pikendamisperioodide kumulatsioon ning taaskehtestatakse seega

- piirikontroll, mis ületab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), artiklites 25 ja 29 sätestatud kaheaastase ajalise piirangu, ning seda ilma Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), artikli 29 kohase nõukogu vastava rakendamisotsuseta?
2. Kas ELTL artikli 21 lõikes 1 ja ELi põhiõiguste harta artikli 45 lõikes 1 sätestatud liidu kodanike vaba liikumise õigust, eelkõige silmas pidades Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), 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 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruses (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), nimetatud tingimused ja erandid?
3. Kui vastus teisele küsimusele on jaatav:
- Kas ELTL artikli 21 lõiget 1 ja ELi põhiõiguste harta artikli 45 lõiget 1 tuleb vaba liikumise õiguse soovitatavat toimet silmas pidades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisese õigusnormi kohaldamine, mis kohustab isikut haldussanktsiooni ähvardusel näitama ka üle sisepiiri riiki sisenemise korral ette passi või isikutunnistust, kui konkreetne kontroll sisepiiril on vastuolus liidu õiguse sätetega?

### **Viidatud liidu õigusnormid**

ELTL, eelkõige artikli 21 lõige 1 ja artikkel 72

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, eelkõige artikli 45 lõige 1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), eelkõige artikkel 5

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (edaspidi „Schengeni piirieskirjad“) (ELT 2016, L 77, lk 1), eelkõige artiklid 22, 25 ja 29.

Nõukogu 11. mai 2017. aasta rakendusotsus (EL) 2017/818, milles esitatakse soovitus pikendada ajutist sisepiirikontrolli, mida tehakse erandjuhtudel, mis ohustavad Schengeni ala üldist toimimist

### **Viidatud liikmesriigi õigusnormid**

Austria kodanike passisüsteemi käsitlev föderaalseadus (passiseadus)

Austria siseministri 9. mai 2019. aasta määrus sisepiiridel kontrolli ajutise taaskehtestamise kohta (edaspidi „9. mai 2019. aasta määrus“)

### **Faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte**

- 1 Kaebaja tahtis 29. augustil 2019 Spielfeldi piiripunktis Austriasse siseneda. Seal toimuva piirikontrolli käigus kontrolliti juhusliku valiku alusel sõitjate reisidokumente, nii ka kaebaja dokumente. Kui talt nõuti passi ettenäitamist, küsis ta, kas tegemist on piirikontrolliga või isikusamasuse kontrolliga. Pärast seda, kui talle oli vastatud, et tegemist on piirikontrolliga, esitas ta isiku tuvastamiseks oma juhiloa, sest ta arvas, et piirikontrollid on antud ajal liidu õigusega vastuolus. Ta ei esitanud passi ka selle korduval nõudmisel.
- 2 9. septembri 2019. aasta trahviotsusega süüdistati kaebajat Austria passiseaduse rikkumises. 23. septembril 2019 esitas ta selle otsuse peale vaide. Seejärel tehti 7. novembri 2019. aasta haldusotsus, milles talle heideti ette, et ta ületas Austriasse sisenemisel Austria piiri, ilma et tal oleks kaasas olnud kehtivat reisidokumenti, ning talle määrati trahv 36 eurot. Selle peale esitas ta kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

### **Eelotsusetaotluse lühikirjeldus**

- 3 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selles, kas kõnealuse piirikontrolli õiguslik alus – 9. mai 2019. aasta määrus – on kooskõlas liidu õigusega, eelkõige Schengeni piirieskirjadega.
- 4 Schengeni piirieskirjade artikkel 22 keelab piirikontrolli Euroopa Liidu sisepiiridel. See artikkel näeb ette kaks erandit sellest keelust. Vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 25 on tõsise ohu korral liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule lubatud piirikontrolli taaskehtestamine sisepiiridel. Vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 29 võib välispiiriga seotud tõsiste ja järjepidevate puuduste korral, mis kujutavad endast tõsist ohtu avalikule korrale

või sisejulgeolekule sisepiirikontrollita alal, taaskehtestada piirikontrolli sisepiiridel.

- 5 Austrias taaskehtestati piirikontroll alates 16. septembrist 2015. Alates 16. septembrist 2015 kuni 10. maini 2016 tugineti selle rakendamisel esmalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 29 ja seejärel Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikele 2. Alates 11. maist 2016 kuni 11. novembrini 2017 pikendati kontrolli mitu korda, seejuures tugineti nõukogu kolmele üksteisele järgnevale rakendusotsusele, viimati rakendusotsusele 2017/818.
- 6 Kuna Euroopa Komisjon ei edastanud nõukogule pärast 11. novembrit 2017 järgmist ettepanekut piirikontrollide pikendamiseks, sai Austria nende pikendamisel pärast seda kuupäeva tugineda üksnes Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõikele 1.
- 7 Austria siseminister teavitas 12. oktoobri 2017. aasta teatisega Euroopa Komisjoni piirikontrollide pikendamisest veel kuue kuu võrra (11. novembrist 2017 kuni 11. maini 2018). Järgnevalt pikendati Austria siseministri kolme määruse alusel piirikontrolli veel kolmel korral, iga kord kuue kuu võrra, viimati 9. mai 2019. aasta määrusega kuni 13. novembrini 2019.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus näeb selles pikendamismääruste sujuvas üksteisele järgnevuses Schengeni piirieeskirjades sätestatud piirikontrollide taaskehtestamise lubatud koguperioodi kumulatsiooni, millega rikutakse liidu õigust, sest selline kumulatsioon on vastuolus Schengeni piirieeskirjade artikli 25 lõike 5 sõnastusega. Kui see oleks lubatud, siis võiks igasugusest piirikontrollide pikendamise ajalisest piirangust mööda hiilida.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistab, et ka ELTL artikli 72 alusel saab sisepiiridel kontrollimise keelust erandeid teha, kuid jõuab siiski järeldusele, et nimetatud artiklit ei saa käesoleval juhul kohaldada.
- 10 Austria siseministri teatised Euroopa Komisjonile kontrolli taaskehtestamise kohta sisepiiridel ei tugine ELTL artiklile 72, sest mitte üheski nendest ei viidata sellele normile. Lisaks näib ELTL artiklile 72 viitamine üldiselt vastuvõetamatu. Schengeni piirieeskirjade piiranguid käsitlevad sätted kujutavad endast juba omaltpoolt erandeid, mis puudutavad avalikku korda ja sisejulgeolekut seoses piirikontrollidega, ning need tuleb seetõttu kvalifitseerida ELTL artikli 72 suhtes *lex specialis*’eks. Schengeni piirieeskirjades ette nähtud piirikontrollide taaskehtestamise ajalise piirangu toime oleks sel juhul kahjustatud, kui liikmesriik saaks pärast nendes eeskirjades sõnaselgelt ette nähtud tähtaja möödumist korduvalt tugineda ELTL artiklile 72.
- 11 Lisaks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, kas 9. mai 2019. aasta määrus on kookõlas liidu õigusega tagatud vaba liikumise õigusega.
- 12 ELTL artikli 21 lõige 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 45 lõige 1 näevad ette liidu kodanike õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda.

Väljendi „vabalt liikuda“ konkreetne tähendus tuleneb eelkõige direktiivist 2004/38 ja Schengeni piirieskirjadest. Direktiivi 2004/38 artikli 5 lõige 1 annab liidu kodanikele sõnaselgelt liikmesriiki sisenemise õiguse.

- 13 Õigus vabalt liikuda kehtib siis, kui aluslepingutes ja teiseses õiguses sätestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Sellist piirangut kujutavad endast eelkõige Schengeni piirieskirjades sätestatud erandid isikute piirikontrolli keelust.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt säilib liikmesriikide õigus kohustada asjaomast isikut isikusamasuse kontrolli raames esitama kehtivat isikutunnistust või passi ning nad võivad selle kohustuse rikkumisel ette näha vastavaid sanktsioone (vt 21. septembri 1999. aasta kohtuotsus Wijzenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, punktid 43 ja 44). Liikmesriigi õigusnorme nagu Austria passiseadus tuleb siiski tõlgendada kooskõlas liidu õigusega. Peale selle tuleb riigisiseseid õigusnorme ja menetlusi tõhususe põhimõtte kohaselt nii tõlgendada ja kohaldada, et need ei muuda liidu õigusega tagatud õiguse teostamist tegelikult võimatuks ega ülemäära raskeks. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb seejuures eelkõige hinnata ka riigisisese õigusnormi konkreetse kohaldamise vastavust põhiõigustele (vt 10. aprilli 2003. aasta kohtuotsus Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, punktid 66–71).
- 15 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsuses Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005) käsitles Euroopa Kohus isikute liidu sisepiiridel kontrollimise keelu soovitatavat toimet. Selle kohtuotsuse punktis 50 sedastas ta, et liidu õigusega on vastuolus õigusnorm, mis kohustab eraõiguslikke veoettevõtjaid sanktsiooni ette nägeva normi alusel kontrollima veetavate isikute reisidokumente, sest sellega kahjustatakse määruse nr 562/2006 artiklis 21 punktis a sätestatud samaväärse toimega meetmete keelu soovitatavat toimet. Kohtuotsuse punktis 72 märkis Euroopa Kohus sunniraha vormis sanktsiooni kohta, et selline sanktsioon ei ole kooskõlas liidu õigusega, kuivõrd see on kehtestatud selleks, et tagada kontrollikohustusest kinnipidamist, see kohustus ei ole aga ise liidu õigusega kooskõlas.
- 16 Seega jõuab eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldusele, et passiseadust tuleb tõlgendada nii, et haldussanktsioon tuleb jätta kohaldamata, kui see põhineb peamiselt piirikontrollidel, mis ei ole kooskõlas liidu õigusega. Lisaks osutab eelotsusetaotluse esitanud kohus sellele, et passiseaduse rikkumise korral on ette nähtud trahv kuni 2180 eurot või kuni kuuenädalane vangistus, ning et selle kordumisel määratakse nii trahv kui vangistus üheskoos.