

Kohtuasi C-754/18**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

3. detsember 2018

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

21. november 2018

Kaebaja:

Ryanair Designated Activity Company

Vastustaja:

Országos Rendőr-főkapitányság (Riiklik Politseiamet)

Põhikohtuasja ese

Kohtuasi, millega vaidlustatakse lennuettevõtjale väärteomenetluses määratud trahv.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Direktiivi 2004/38 artiklis 20 osutatud mõiste „alaline elamisluba“ ja selle ulatus; Schengeni õigustikust tuleneva viisavabaduse ulatus seoses alalise elamisloaga, mille Ühendkuningriik on vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 20 väljastanud kolmanda riigi kodaniku pereliikmele.

Lennuettevõtjal vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklile 26 lasuva reisidokumentide kontrollimise kohustuse ulatus

Õiguslik alus: ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas 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), artikli 5 lõiget 2 sisenemisõiguse kohta tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi tähenduses vabastavad nii selle artiklis 10 ette nähtud kehtiva elamisloa omamine kui ka selle artiklis 20 osutatud alalise elamisloa omamine pereliikme liikmesriigi territooriumile sisenemisel viisa omamise kohustusest?
2. Kui vastus esimesele eelotsuse küsimusele on jaatav, siis kas direktiivi 2004/38 artiklit 5 ja selle lõiget 2 tuleb tõlgendada samamoodi juhul, kui isik, kes on liidu kodaniku pereliige ja kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, on omandanud alalise elamisõiguse Ühendkuningriigis ja talle on väljastanud alalise elamisloa Ühendkuningriik? Teisisõnu, kas selle direktiivi artiklis 20 ette nähtud alaline elamisluba, mille on väljastanud Ühendkuningriik, vabastab selle omaniku viisa hankimise kohustusest, olenemata sellest, et sellele riigile ei ole kohaldatav direktiivi 2004/38 artikli 5 lõikes 2 nimetatud nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad)?
3. Kui vastus esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele on jaatav, siis kas direktiivi 2004/38 artikli 20 kohaselt väljastatud elamisloa omamist iseenesest tuleb pidada piisavaks tõendiks selle kohta, et loa omanik on liidu kodaniku pereliige ja tal on, ilma et oleks vaja mingit täiendavat kontrollimist või tõendamist lubatud siseneda pereliikmena teise liikmesriigi territooriumile ja ta on selle direktiivi artikli 5 lõike 2 alusel viisakohustusest vabastatud?
4. Kui Euroopa Kohus vastab kolmandale eelotsuse küsimusele eitavalt, siis kas Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 lõike 1 punkti b ja lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et lennuettevõtja peab lisaks reisidokumentide kontrollimisele kontrollima, kas reisija, kes kavatseb reisida direktiivi 2004/38 artiklis 20 osutatud alalise elamisloaga, on riiki sisenemise ajal tõepoolest ja tegelikult liidu kodaniku pereliige?
5. Kui Euroopa Kohus vastab neljandale eelotsuse küsimusele jaatavalt, siis

- i) kas juhul, kui lennuettevõtja ei saa kindlaks teha, kas reisija, kes kavatses reisida direktiivi 2004/38 artiklis 20 osutatud alalise elamisloaga, on riiki sisenemise ajal tõepoolest liidu kodaniku pereliige, on lennuettevõtja kohustatud seda isikut lennuki pardale mitte lubama ja keelduma isiku vedamisest teise liikmesriiki?
- ii) kas juhul, kui lennuettevõtja seda asjaolu ei kontrolli või ei keeldu vedamast reisijat, kes ei suuda tõendada, et ta on pereliige, kellel samas on alaline elamisluba, võib sellele lennuettevõtjale määrata sel põhjusel Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 lõike 2 alusel trahvi?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikli 21 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 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), põhjendused 5, 7 ja 8, ning artiklid 5, 10, 16, 18 ja 20.

Konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9; edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“), artikkel 26.

Nõukogu 28. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid (EÜT 2001, L 187, lk 45; ELT eriväljaanne 19/04, lk 160), artikkel 4.

Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜT 2001, L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65), põhjendus 4.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1), põhjendus 42.

Euroopa Kohtu 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), punktid 32 ja 48.

Viidatud liikmeriigi õigusnormid

2007. aasta I seadus vaba liikumise ja elamise õigusega isikute riiki sisenemise ja riigis elamise kohta (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény), § 3 lõiked 2–4.

2007. aasta II seadus kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis elamise kohta (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény), § 69 lõiked 1 ja 5.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Lennujaama politsei kontrollis 9. oktoobril 2017 Budapesti Ferenc Liszti lennujaamas Ryanairi (kaebaja) Londoni-Budapesti lennult saabuvaid reisijaid ja keelas Ungari territooriumile siseneda Ukraina kodanikul, kellel oli vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 20 Ühendkuningriigi väljastatud alaline elamisluba, mille kohta oli passi tehtud märge „*Permanent Residence Card*“, kuid kellel ei olnud viisat. Ukraina kodanik reisis üksi ja tal ei olnud mingit dokumenti, mis tõendaks perekonnaseisu.
- 2 Ungari Politseiamet määras Ryanairile avaliku korra asjas trahvi summas 3000 eurot Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 rikkumise ja selle eest, et lennuettevõtja ei olnud võtnud vajalikke meetmeid, et veenduda, et välisriigi kodanikul, keda ta transportis, on olemas Ungari territooriumile sisenemiseks nõutavad reisidokumendid.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 3 Kaebaja väidab, et Ukraina kodanikul oli õigus liikuda vabalt liidu territooriumil ja et vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 20 Ühendkuningriigi väljastatud alalise elamisloa omanikuna oli tal õigus Ungarisse siseneda. Ta väidab, et alaline elamisluba tõendab iseenesest, et Ukraina kodanik on liidu kodaniku pereliige ja et ta võib järelikult selle direktiivi artikli 5 lõike 2 alusel siseneda ilma viisata iga teise liikmesriigi territooriumile. Ta kinnitab, et alalist elamisluba on õigus saada ainult neil, kellel juba on „liidu kodaniku pereliikme elamisluba“. Käesolevas asjas ongi tegu niisuguse olukorraga, sest Ukraina kodaniku passis oli leitav märge varasema elamisloa kohta. Seepärast tõendab alaline elamisluba ka sõnasõnalise märkme puudumisel üheselt pereliikme staatust. Kaebaja väidab samuti, et juhul, kui see luba iseenesest seda pereliikme staatust ei tõenda, ei olnud kaebajal lennuettevõtjana õigust ega kohustust peresuhet täiendavalt kontrollida, ja väidab, et talle ei või selle eest, et ta seda kontrolli ei teinud, sanktsiooni kohaldada.
- 4 Vastustaja väidab, et kaebajal oleks pidanud olema selge, et alaline elamisluba ei garanteeri, et Ukraina kodanik ei vaja viisat, ning ta oleks pidanud keelduma

kodanikku transportimast, kuna tal ei olnud reisidokumenti, mis lubaks tal riiki siseneda. Vastustaja sõnul tuleb direktiivi 2004/38 artikli 5 lõiget 2, mille kohaselt vabastab viisast ainult elamisloa, mis vastab selle direktiivi artiklile 10, tõlgendada grammatiliselt, ja ainult see luba võimaldab iseenesest tõendada pereliikmestaatus. Vastustaja on seisukohal, et selle eristamise põhjus seisneb selles, et direktiivi artiklis 10 ette nähtud elamisloa nimetataksegi just „liidu kodaniku pereliikme elamisloaks“, nii et sellest dokumendist endast saab üheselt kindlaks teha, et selle omanikul on kodaniku pereliikme staatus. Alalise elamisloa ei ole vastupidi pereliikme staatus märgitud ja järelikult ei tõenda see, et loa omanik on tõepoolest liidu kodaniku pereliige. Vastustaja väidab samuti, et kuna Ühendkuningriik ei kuulu Schengeni ruumi, ei vabasta selle riigi väljastatud alaline elamisloa viisakohustusest.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 5 Esimese eelotsuse küsimusega soovitakse välja selgitada, kas direktiivi 2004/38 artikli 5 lõiget 2 tuleb tõlgendada rangelt grammatiliselt, nii et seda tuleb mõista nii, et selles õigusnormis viidatakse ainult artiklis 10 ette nähtud elamisloale, või tuleb seda õigusnormi tõlgendada laiemalt ja aktsepteerida, et viidatud on ka artiklis 20 ette nähtud alalisele elamisloale. Selle küsimuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et alalist elamisloa on õigus saada kolmandate riikide kodanikel, kes on elanud vastuvõtvast liikmesriigis liidu kodaniku pereliikmena seaduslikult järjest viis aastat. Direktiivi artikli 10, artikli 16 lõike 2 ja artikli 20 loogilisest seosest tuleneb, et alaline elamisloa väljastatakse liidu kodaniku pereliikmele pärast seda, kui tal on olnud eelnev elamisloa. Seega tuleks direktiivi mõttest lähtudes arvestada, et alalise elamisõiguse andmisega tugevdatakse ja laiendatakse varem antud riigis elamise õigust.
- 6 Kuigi direktiiv 2004/38 reguleerib ühelt poolt lahkumis- ja sisenemisõigust ning teiselt poolt elamisõigust eri peatükkides, tuleneb elamisõigust reguleerivate peatükkide loogilisest struktuurist, et artiklis 5 reguleeritud sisenemisõigus tuleb anda mitte ainult isikutele, kellel on elamisõigus, vaid ka neile, kellel on alaline elamisõigus, ja kui isikutele on see õigus antud, tuleb tingimata neile anda ka artikli 5 lõikes 2 ette nähtud eelis, s.o viisavabastus.
- 7 Teine eelotsuse küsimus: kui Euroopa Kohus vastab esimesele eelotsuse küsimusele jaatavalt, on kohtuvaidluse lahendamiseks vaja vastata küsimusele, kas direktiivi 2004/38 artiklit 5 võib tõlgendada koostöös Schengeni lepinguga ja selle rakendamist käsitlevate liidu õigusnormidega nii, et alaline elamisloa, mille on väljastanud liikmesriik, mis ei kuulu Schengeni ruumi (Ühendkuningriik), lubab siseneda teise liikmesriigi territooriumile ilma viisata.
- 8 Kolmas eelotsuse küsimus: kui Euroopa Kohus vastab esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele jaatavalt, tekib küsimus, kas alaline elamisloa tõendab iseenesest peresidet ja sellega seotud sisenemisõigust või lubab see riiki siseneda ilma viisata ainult juhul, kui koos alalise elamisloaga on olemas veel muu tõend

või kinnitus (näiteks perekonnaseisutõend või muu dokument). Vastavalt Euroopa Kohtu 14. novembri 2017. aasta kohtuotsusele Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punktid 32 ja 48) ei ole pereliikmetel, kes on kolmanda riigi kodanikud, sisenemisõigust eraldiseisva õigusena, vaid neil on see eelis ainult tulenevalt õigustest, mis on pereliikmel, kellel on liidu kodakondsus, seoses oma liikumisvabaduse kasutamisega.

- 9 Sisenemisõigus erineb elamisõigusest ja direktiiv 2004/38 reguleerib seda eraldi peatükis. Direktiiv ei sisalda ühtegi normi, mille kohaselt on igal kolmanda riigi kodanikul, kellele direktiiv annab elamisõiguse, ka teise liikmesriigi territooriumile sisenemise õigus.
- 10 Sama moodi võib olla alaline elamisluba kolmanda riigi kodanikul, kellel ei ole enam peresuhet liidu kodanikuga, näiteks surma või abielu lõpetamise tagajärjel (direktiivi 2004/38 artiklid 12 ja 13). Kas nendel kolmanda riigi kodanikel on teise liikmesriigi territooriumile sisenemise õigus ja viisavatus, vaatamata sellele, et sel juhul ei edenda nende õiguste kasutamine ELTL artikli 21 kasulikku mõju?
- 11 Vastus, mis antakse nendele küsimustele, on oluline kohtuvaidluse lahendamiseks, sest juhul kui alaline elamisluba tõendab iseenesest sisenemisõigust, ei ole lennuettevõtja mingil juhul kohustatud tegema täiendavat kontrolli, ja kui ta on kontrollinud reisidokumendi ja alalise elamisloa kehtivust, ei saa järeldada, et ta on teinud vea, ning sellisel juhul ei ole neljandale ja viiendale eelotsuse küsimusele vaja vastata.
- 12 Neljas eelotsuse küsimus esitatakse juhuks, kui Euroopa Kohus jõuab järeldusele, et sisenemisõiguse seisukohast on vaja teha vahet ühelt poolt kolmandate riikide kodanikel, kellel on tõepoolest peresuhe, ja teiselt poolt kolmandate riikide kodanikel, kelle peresuhe on lõppenud, aga kellel riigis elamise õigus on direktiivi 2004/38 kohaselt jätkuvalt tagatud. Seoses sellega tekib põhikohtuasjas praktiline küsimus, kas lennuettevõtjal on kohustus ja õigus kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikul on reisimise ajal endiselt peresuhe.
- 13 Vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklile 26 on veoettevõtja kohustatud kontrollima [riiki] sisenemiseks nõutavaid reisidokumente. Põhikohtuasja kontekstis on vaja teada, kas artikli 26 terminit „reisidokument [reisidokumendid]“ tuleb tõlgendada kitsalt, nii et veoettevõtja kontroll piirdub ainult passi ja selles oleva alalise elamisloa kontrollimisega, või tuleb seda tõlgendada laialt, nii et see hõlmab ka kõikide reisimisel kasutatavate dokumentide ja muude tõendite (näiteks perekonnaseisutõendi) kontrollimist.
- 14 Sellele küsimusele vastamisel tuleb arvesse võtta, et lennuettevõtja ei ole ametiasutus ja et tal ei ole ametlikke kontrollivahendeid. Lisaks ei ole ka reisijatel lennuettevõtjate suhtes piisavaid juurdepääsu- ja haldamisõigusi seoses andmetega oma peresuhete ja eraelu kohta.
- 15 Viies eelotsuse küsimus: kui kontrollimiskohustus, mis on veoettevõtjal, hõlmab lisaks reisidokumentide kontrollimisele ka täiendavate dokumentide ja asjaolude

kontrollimist, on vaja vastata ka veel kahele teisele küsimusele. Ühelt poolt tuleb selgitada, kas asjaolu, et reisija ei suuda oma peresuhet piisavalt tõendada, kuid samal ajal on tal vastavalt reisidokumendile õigus riiki siseneda, on piisav põhjus selleks, et lennuettevõtja keelduks reisijat vedamast. Teiselt poolt on vaja kindlaks määrata, mis tagajärg on sellel, kui lennuettevõtja nimetatud kontrolli ei tee.

- 16 Selleks et hinnata, kas määratud trahv vastab õigusele, peab Euroopa Kohus samuti tõlgendama, kas veoettevõtjat võib Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 lõike 2 alusel karistada selle eest, et ta ei kontrollinud teisi dokumente, mis tõendaksid sisenemisõigust, kuigi ta kontrollis küll, et on olemas reisidokumendid ja alaline elamisluba.

TÖÖDOKUMENT