SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 3. oktobra 2006*

V zadevi C-241/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi členov 68 ES in 234 ES, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 9. maja 2005, ki je na Sodišče prispela 2. junija 2005, v postopku

Nicolae Bot

proti

Préfet du Val-de-Marne,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans in A. Rosas, predsedniki senatov, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, sodnika, N. Colneric, sodnica, P. Kūris, E. Juhász, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh (poročevalec) in L. Bay Larsen, sodniki,

* Jezik postopka: francoščina.

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi stališč, ki so jih predložili:

– za francosko vlado G. de Bergues in J.-C. Niollet, zastopnika,

– za češko vlado T. Boček, zastopnik,

– za slovaško vlado R. Procházka, zastopnik,

– za finsko vlada T. Pynnä, zastopnica,

– za Komisijo Evropskih skupnosti C. O'Reilly in A.-M. Rouchaud-Joët, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. aprila 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 19, v nadaljevanju: KISS), podpisane 19. junija 1990 v Schengnu (Luksemburg).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru tožbe, ki jo je vložil N. Bot, romunski državljan, za razveljavitev odredbe prefekta Val-de-Marne (Francija), s katerim je bilo odrejeno, da se ga spremi do meje.

Pravni okvir

Schengenski pravni red

Schengenski sporazumi

3 Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisan v Schengnu 14. junija 1985 (UL 2000, L 239, str. 13, v nadaljevanju: Schengenski sporazum), je bil natančneje opredeljen s podpisom KISS.

4 Člen 1 KISS opredeljuje izraz „tujec“ kot „oseba, ki ni državljan države članice Evropske skupnosti“.

5 Pod naslovom II KISS „Odprava kontrol na notranjih mejah in gibanje oseb“ člen 5(1) določa tujcu pogoje vstopa na ozemlje pogodbenic Schengenskega sporazuma (v nadaljevanju: schengensko območje) za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev.

6 Poglavje 3 naslova II vsebuje pravila glede vizumov.

7 Člen 11(1) KISS, ki je del oddelka 1 tega poglavja z naslovom „Vizumi za kratkoročno prebivanje“, določa:

„Vizum iz člena 10 je lahko:

(a) potovalni vizum za enkratni ali večkratni vstop, če niti enkratno neprekinjeno bivanje niti skupno trajanje zaporednih bivanj, šteto od datuma prvega prihoda, ni daljše od treh mesecev na pol leta;

[…]“

8 Člen 18 KISS, ki je del oddelka 2 istega poglavja z naslovom „Vizumi za dolgoročno prebivanje“, določa:

„Vizumi za bivanje, daljše od treh mesecev, so nacionalni vizumi, ki jih izda ena od pogodbenic v skladu s svojo nacionalno zakonodajo.

[…]“

9 Poglavje 4 naslova II KISS v členih 19 do 24 določa pogoje, ki veljajo za gibanje tujcev. Določa predvsem naslednje:

„*Člen 19*

1. Tujci, ki so imetniki enotnih vizumov in so zakonito vstopili na ozemlje pogodbenice, se med veljavnostjo njihovega vizuma lahko prosto gibljejo na ozemljih vseh pogodbenic pod pogojem, da izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e).

[…]

Člen 20

1. Tujci, za katere se ne zahteva vizum, se lahko prosto gibljejo na ozemljih pogodbenic največ tri mesece v obdobju šestih mesecev od prvega vstopa, če izpolnjujejo pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e).

[…]

Člen 23

1. Tujci, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za kratkoročno bivanje na ozemlju pogodbenice, morajo načeloma nemudoma zapustiti ozemlje pogodbenic.

[…]“

Schengenski protokol

10 Na podlagi člena 1 Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije, priloženega k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti z Amsterdamsko pogodbo (v nadaljevanju: Schengenski protokol), lahko trinajst držav članic Evropske unije, med njimi Francoska republika, vzpostavi med seboj okrepljeno sodelovanje na področju, ki sodi na področje uporabe schengenskega pravnega reda, kot je določen v prilogi k temu protokolu. To sodelovanje poteka v pravnem in institucionalnem okviru Unije ter Pogodb EU in ES.

11 V skladu s Prilogo k Schengenskemu protokolu sta del schengenskega pravnega reda tudi Schengenski sporazum in KISS.

12 Na podlagi člena 2(1), prvi pododstavek, Schengenskega protokola se začne od dneva začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe, torej od 1. maja 1999, schengenski pravni red takoj uporabljati v trinajstih državah članicah iz člena 1 navedenega protokola.

13 Ob uporabi člena 2(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Schengenskega protokola je Svet sprejel 20. maja 1999 Sklep 1999/436/ES o določitvi pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, v skladu z ustreznimi določbami Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (UL L 176, str. 17). Iz člena 2 te odločbe, v povezavi z njeno Prilogo A, izhaja, da je Svet določil člen 62, točka 3, ES, iz naslova IV Pogodbe ES, naslovljenega „Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb“, kot pravno podlago člena 20 KISS.

Uredba (ES) št. 539/2001

14 Na podlagi člena 1(2) Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 81, str. 1), spremenjene z Uredbo Sveta (ES) št. 2414/2001 z dne 7. decembra 2001 (UL L 327, str. 1), so romunski državljani oproščeni obveznosti, da morajo imeti ob prehodu zunanjih meja držav članic vizum za bivanja, ki skupaj ne presegajo treh mesecev.

Nacionalna ureditev

15 Uredba št. 45-2658 z dne 2. novembra 1945 o pogojih vstopa in bivanja tujcev v Franciji (JORF z dne 4. novembra 1945, str. 7225), kot je bila med drugim spremenjena z zakonom št. 2003-1119 z dne 26. novembra 2003, o obvladovanju priseljevanja, bivanju tujcev v Franciji in državljanstvu (JORF z dne 27. novembra 2003, str. 20136, v nadaljevanju: uredba št. 45-2658) v členu 22 določa:

„I. Predstavnik države v departmaju oziroma v Parizu prefekt policije lahko z obrazloženo odredbo odloči, da se tujca spremi do meje v naslednjih primerih:

1. Če tujec ne more dokazati, da se nahaja zakonito na francoskem ozemlju, razen če ima veljavno dovoljenje za prebivanje;

[…]

II. Določbe točke 1 se uporabljajo za tujca, ki ni državljan države članice Evropske skupnosti:

a) Če ne izpolni pogojev, ki veljajo za vstop iz člena 5 [KISS];

b) Ali če, prihajajoč neposredno z ozemlja države pogodbenice te Konvencije, ne more dokazati, da je vstopil na ozemlje metropolitanske Francije v skladu z določbami členov 19(1) ali (2), 20,(1), 21(1) ali (2) [KISS].“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je N. Bot, ki je romunski državljan, bival na schengenskem območju, tudi v Franciji, od 15. avgusta do 2. novembra 2002 ter nato od konca novembra 2002 do konca januarja 2003. Kasneje se je 23. februarja 2003 čez Madžarsko in, po njegovih navedbah, Avstrijo in Nemčijo, vrnil v Francijo, kjer je bil 25. marca 2003 prestrežen.

17 Prefekt Val-de-Marne je 26. marca 2003 zanj izdal odredbo o spremstvu do meje, na podlagi člena 22, II, točka (b) uredbe št. 45-2658.

18 Predlog za razveljavitev te odredbe, ki ga je vložil N. Bot, je bil zavrnjen s sodbo upravnega sodišča v Melunu z dne 1. aprila 2003 na podlagi dejstva, da je N. Bot v bistvu s tem, ko se je vrnil v Francijo, čeprav se obdobje šestih mesecev, predvideno v členu 20(1) KISS, še ni izteklo, večkrat kršil to določbo in tako v smislu omenjene uredbe ni mogel dokazati, da je zakonito vstopil na ozemlje Francije.

19 N. Bot je 5. maja 2003 je pri Conseil d'État zahteval razveljavitev te sodbe.

20 Ker je Conseil d'État presodilo, da je odgovor na vprašanje, ali je bil na dan odredbe o spremstvu do meje N. Bot v zakonitem položaju glede na člen 20(1) KISS, odvisen od razlage pomena „od prvega vstopa" v smislu te določbe, je prekinilo odločanje in Sodišču Evropskih skupnosti v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„[Kaj je treba] razumeti z ‚od prvega vstopa' v smislu določbe člena […] 20[1] [KISS] in zlasti, [ali je treba obravnavati] kot ‚prvi vstop' na ozemlje držav pogodbenic Konvencije vsak vstop, do katerega pride po koncu obdobja šestih mesecev, v katerem ni bilo nobenega drugega vstopa na to območje, ter, v primeru tujca, ki večkratno vstopi z namenom kratkoročnega prebivanja, vsak vstop, ki se opravi takoj po poteku obdobja šestih mesecev od datuma zadnjega znanega ‚prvega vstopa'[?]"

Vprašanje za predhodno odločanje

21 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem dobiti razlago izraza „prvi vstop" iz člena 20(1) KISS, da bi se ugotovilo, ali je bila v primeru tožeče stranke iz postopka v glavni stvari izčrpana pravica državljana tretje države, za katerega se ne zahteva vizum za prosto gibanje v schengenskem območju, v skladu s to določbo, za največ tri mesece v obdobju šestih mesecev.

22 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je tožeča stranka po tem, ko je bilo skupno trajanje njenih zaporednih bivanj v schengenskem območju daljše kot tri mesece v obdobju šestih mesecev od njenega povsem prvega vstopa na to območje, ponovno vstopila na to območje po izteku tega prvotnega obdobja šestih mesecev in bila kontrolirana v manj kot treh mesecih po tem novem vstopu.

23 V takem položaju se predložitveno sodišče sprašuje, ali se izraz „prvi vstop“ nanaša na vsak nov vstop na schengensko območje ali le, poleg povsem prvega vstopa na to območje, na naslednji vstop, ki se opravi po izteku obdobja šestih mesecev od tega povsem prvega vstopa.

24 Kot izhaja iz besedila člena 20(1) KISS, se z datumom prvega vstopa na schengensko območje državljana tretje države, za katerega se ne zahteva vizum, začenja obdobje šestih mesecev, v katerem ima ta državljan v skladu s to določbo pravico, da se na tem območju prosto giba največ tri mesece.

25 Iz tega izhaja da, kot navaja predložitveno sodišče, povsem prvi vstop tega državljana na schengensko območje pomeni prvi vstop v smislu člena 20(1) KISS, od katerega je treba ugotavljati njegovo pravico do bivanja za največ tri mesece v obdobju šestih mesecev.

26 Tako kot so priznale vse stranke, ki so predložile pisna stališča Sodišču, ta določba v zvezi s tem dopušča, kot to izrecno predvideva člen 11(1)(a) KISS glede tretjih državljanov, za katere se zahteva vizum za kratkoročno prebivanje, tako enkratno neprekinjeno bivanje treh mesecev kot tudi krajša zaporedna bivanja, ki sešteta skupaj ne trajajo dlje kot tri mesece.

27 Vendar iz besedila člena 20(1) KISS, branega skupaj s členom 23(1) KISS, izhaja, da mora praviloma zadevni državljan, ko je pravica do bivanja za največ tri mesece izčrpana v obdobju šestih mesecev, ki se je izteklo od povsem prvega vstopa na schengensko območje, da njegovo bivanje ne bi preseglo tega maksimalnega obdobja, to območje nemudoma zapustiti.

28 Dalje, čeprav nič v besedilu člena 20(1) KISS ne prepoveduje temu istemu državljanu, da se kasneje zopet prosto giblje na schengenskem območju, čemur tudi ni ugovarjala nobena od strank, ki so predložile stališča Sodišču, lahko to stori le pod pogojem, da na novo vstopi na to območje in da to opravi po izteku obdobja šestih mesecev od povsem prvega vstopa na omenjeno območje.

29 Kot so navedle francoska, češka in slovaška vlada, se mora zato ta novi vstop tudi obravnavati kot prvi vstop v smislu člena 20(1) KISS, enako kot povsem prvi vstop na schengensko območje. Ta določba tako dopušča državljanom tretje države, za katere se ne zahteva vizum, da bivajo na tem območju največ tri mesece v zaporednih šestmesečnih obdobjih, pod pogojem, da se vsako tako obdobje začne s takim prvim vstopom.

30 Ta razlaga je podprta z določbami KISS, ki se uporabljajo za vizume za kratkoročno prebivanje. Dejansko se v skladu s členoma 11(1)(a) in 19 te konvencije državljani tretjih držav, ki so imetniki potovalnega vizuma in so zakonito vstopili na schengensko območje, lahko tam prosto gibajo v obdobju, ki, šteto od datuma prvega prihoda, ni daljše od treh mesecev v pol leta, s čimer se izrecno dovoljujejo trimesečna bivanja v zaporednih obdobjih šestih mesecev.

31 Med drugim je treba poudariti, da kot so pravilno navedle francoska in češka vlada ter tudi Komisija Evropskih skupnosti, taka razlaga izraza „prvi vstop“ iz člena 20(1) KISS nikakor ne onemogoča pristojnim nacionalnim organom oblasti, da v skladu s pravom Skupnosti kaznujejo državljana tretje države, katerega bivanje na schengenskem območju je preseglo maksimalno obdobje treh mesecev v prejšnjem šestmesečnem obdobju, čeprav takrat, ko je kontroliran, njegovo bivanje na tem območju, tako kot pri N. Botu v postopku o glavni stvari, ne presega treh mesecev od zadnjega prvega vstopa.

32 Komisija kljub temu poudarja, da lahko dobesedna razlaga člena 20(1) KISS pripelje do zlorab, s katerimi bi se obšla pravila glede dolgoročnih prebivanj, čeprav tako člena 62 ES in 63 ES kot določbe KISS, predvsem njena člena 5 in 18, vzpostavljajo očitno razliko med bivanjem, ki je daljše od treh mesecev, katero sodi pod priseljevalno politiko, in bivanjem, ki je krajše od treh mesecev, ki sodi pod pravila o prostem pretoku oseb.

33 Komisija in finska vlada navajata, da bi državljan tretje države, za katerega se ne zahteva vizum in ki je potem, ko je pazil na to, da zapusti schengensko območje na isti dan njegovega prvega vstopa, bival dan manj kot tri mesece na koncu prvotnega obdobja šestih mesecev, s tem da zapusti to območje le za en dan po koncu tega prvotnega obdobja in ponovno vstopi vanj naslednji dan, lahko bival v tem območju nadaljnje tri mesece v, po vrsti, drugem obdobju šestih mesecev, kar mu tako dopušča, da se prosto giblje na tem območju dan manj, kot je obdobje šestih zaporednih mesecev.

34 V teh okoliščinah Komisija in finska vlada menita, da je treba člen 20(1) KISS v skladu s cilji, ki jih ta konvencija zasleduje, razlagati tako, da bi se zagotovilo, da je vsak

državljan tretje države, ki bi želel opraviti eno ali več zaporednih bivanj v skupnem trajanju več kot treh mesecev v obdobju katerih koli šestih mesecev, podvržen režimu, ki ga predvideva pravo Skupnosti za dolgoročna bivanja.

35 Po mnenju Komisije je treba glede na navedeno izraz „prvi vstop“ razlagati tako, da se nanaša na povsem prvi vstop na schengensko območje ter na vsak novi vstop, pod pogojem, da je poteklo obdobje več kot treh mesecev brez bivanja na tem območju med zadnjim izstopom in tem novim vstopom. Če ni tako, je treba razlikovati glede na to, ali je bivanje v obdobju šestih mesecev, ki predhodi temu novemu vstopu, trajalo več kot tri mesece ali manj. V prvem primeru je pravica do bivanja izčrpana. V drugem primeru mora biti pravica do bivanja izračunana glede na dolžino seštetih bivanj v tem obdobju šestih mesecev.

36 Finska vlada meni, da je treba izraz „prvi vstop“ razlagati tako, da se nanaša na prvi vstop na schengensko območje, ki se je zgodil v obdobju šestih mesecev, ki predhodi novemu vstopu na to območje, pri čemer vsako že opravljeno bivanje na tem območju v tem obdobju ustrezno zmanjšuje dolžino dovoljenega trimesečnega bivanja.

37 Iz samega besedila člena 62, točka 3, ES, ki glede na Sklep 1999/436 pomeni pravno podlago člena 20(1) KISS, res izhaja, da lahko le Svet na podlagi te določbe Pogodbe ES sprejme ukrepe, ki določajo pogoje za svobodno potovanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic med bivanjem, ki ni daljše od treh mesecev.

38 Iz tega izhaja, da ne glede na spoštovanje zahteve iz člena 20(1) KISS, ki se nanaša na obdobje šestih mesecev od prvega vstopa, bivanje državljanov iz tretjih držav na

schengenskem območju na podlagi te določbe v nobenem primeru ne sme skupno trajati dlje kot tri zaporedne mesece. Glede državljanov tretje države, za katere se ne zahteva vizum, taka absolutno najdaljša omejitev jasno izhaja iz člena 5(1) KISS in člena 1(2) Uredbe št. 539/2001.

39 Zato, nasprotno s tem, kar predlagata Komisija in finska vlada, izraz „prvi vstop“ iz člena 20(1) KISS, kot izhaja iz točk 28 in 29 te sodbe, nikakor ne pelje do tega, da bi se državljanom tretjih držav, za katere se ne zahteva vizum, dovolilo, da se prosto gibajo na schengenskem območju dlje kot tri zaporedne mesece, saj, kot je bilo ugotovljeno v teh točkah, vsak „prvi vstop“ v smislu te določbe nujno zahteva nov vstop na to območje po tem, ko se je prejšnje obdobje šestih mesecev izteklo.

40 Dalje, če je res, glede na razlago, ki jo zagovarjata Komisija in finska vlada, da izraz „prvi vstop“ v bistvu pomeni zagotovilo, da državljan tretje države, za katerega se ne zahteva vizum, ne biva dlje kot tri mesece na schengenskem območju v katerem koli obdobju šestih mesecev, je treba ugotoviti, da to ni pravilo iz člena 20(1) KISS, ki le prepoveduje bivanja, ki so daljša od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, ki začne teči z datumom prvega vstopa na to območje. Vendar omenjene razlage s tem, ko se osredotočajo na premikajoče se datume prvega vstopa, ki se premikajo na podlagi datuma zadnjega vstopa, ne upoštevajo dejstva, da je člen 20(1) KISS zgrajen okoli dejanskega izraza „prvi vstop“, da bi ga zamenjal z datumom zadnjega vstopa, ki ga ni najti v tej določbi.

41 V teh okoliščinah te razlage, katerih relativna zapletenost bi lahko vplivala na enotno uporabo člena 20(1) KISS in tako škodovala pravni varnosti posameznikov, glede na to, da nimajo podlage v besedilu te določbe, ne morejo biti sprejete.

42 Glede tveganja, da se bi obšlo pravila o dolgoročnem prebivanju, ki ga navaja Komisija, zadostuje opozoriti, da če člen 20(1) KISS dejansko dovoljuje, glede na trenutno besedilo, državljanu tretje države, za katerega se ne zahteva vizum, da z združitvijo dveh zaporednih bivanj, ki si ne sledita neposredno, ostane na schengenskem območju skoraj šest mesecev, mora zakonodajalec Skupnosti, če je to potrebno, spremeniti to določbo, če meni, da lahko taka združitev škoduje pravilom, ki se uporabljajo za bivanja, ki so daljša od treh mesecev.

43 Zato je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 20(1) KISS razlagati tako, da se izraz „prvi vstop“ iz te določbe ne nanaša samo na povsem prvi vstop na schengensko območje, temveč tudi na prvi vstop na to območje, ki se opravi po izteku obdobja šestih mesecev, šteto od tega povsem prvega vstopa, ter na vsak drug prvi vstop, ki se opravi po izteku katerega koli novega obdobja šestih mesecev, šteto od datuma prejšnjega prvega vstopa.

Stroški

44 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče razsodilo:

Člen 20(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisane 19. junija 1990 v Schengnu, je treba razlagati tako, da se izraz „prvi vstop“ iz te določbe ne nanaša samo na povsem prvi vstop na območja držav pogodbenic te konvencije, temveč tudi na prvi vstop na ta območja, ki se opravi po izteku obdobja šestih mesecev, šteto od tega povsem prvega vstopa, ter na vsak drug prvi vstop, ki se opravi po izteku katerega koli novega obdobja šestih mesecev, šteto od datuma prejšnjega prvega vstopa.

Podpisi