Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 21 mars 2013*

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser — Förordning (EG) nr 1931/2006 — Förordning (EG) nr 562/2006 — Längsta tillåtna vistelsetid — Regler för beräkning”

I mål C-254/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungern) genom beslut av den 3 maj 2011, som inkom till domstolen den 25 maj 2011, i målet

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

mot

Oskar Shomodi,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av J.-C. Bonichot (referent), tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna C. Toader, M. Berger, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 juni 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, genom É. Tasnádi, jogtanácsos,

— Oskar Shomodi, genom L. Isaák, ügyvéd,

— Ungerns regering, genom M. Fehér, K. Szíjjártó och Z. Tóth, samtliga i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom M. Szpunar, i egenskap av ombud

— Rumäniens regering, genom H.R. Radu, F. Abrudan och A. Crişan, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska.

— Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom V. Bottka och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 december 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 a, 3.3 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 av den 20 december 2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av bestämmelserna i Schengenkonventionen (EUT L 405, s. 1, och rättelse EUT L 29, 2007, s. 3).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (departementsdirektoratet för polisen i Szabolcs-Szatmár-Bereg – gränspolisstationen i Záhony) och den ukrainske medborgaren Oskar Shomodi som nekats rätt att resa in i Ungern med hänvisning till att han överskridit den längsta tillåtna vistelsetiden i Ungern enligt reglerna för lokal gränstrafik.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Allmänna bestämmelser med avseende på tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering

3 Artikel 20.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 (EGT L 239, 2000, s. 19, nedan kallad konventionen om tillämpning av Schengenavtalet), har följande lydelse:

”Utlänningar utan skyldighet att inneha visering får röra sig fritt på de avtalsslutande parternas territorier under högst tre månader under en tidsperiod av sex månader räknat från första inresedag …”

4 I skäl 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, p. 1), anges följande:

”Antagandet av gemensamma åtgärder som avser personers passage av inre gränser och kontroll vid yttre gränser bör avspegla bestämmelserna i Schengenregelverket, som har införlivats inom Europeiska unionens ramar, särskilt tillämpliga bestämmelser i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet … och den gemensamma handboken [(EUT C 313, 2002, s. 97)].”

5 I artikel 5.1 i nämnda förordning uppställs inresevillkoren för tredjelandsmedborgare beträffande vistelser ”som inte överstiger tre månader”.

6 I artikel 35 i samma förordning föreskrivs att denna förordning ”inte [ska] påverka tillämpningen av gemenskapsbestämmelser om lokal gränstrafik och befintliga bilaterala överenskommelser om lokal gränstrafik”.

Särskilda bestämmelser om lokal gränstrafik

7 I skälen 2 och 3 i förordning nr 1931/2006 anges följande:

”(2) Det ligger i den utvidgade gemenskapens intresse att gränserna mot grannländerna inte utgör hinder för handel, socialt och kulturellt utbyte eller regionalt samarbete. En effektiv ordning för lokal gränstrafik bör därför skapas.

(3) Ordningen för lokal gränstrafik utgör ett undantag från de allmänna bestämmelser för gränskontroll av personers passage av EU-medlemsstaternas yttre gränser som fastställs i ... förordning ... nr 562/2006 ...”

8 I skäl 4 i förordning nr 1931/2006 införs principen om att ”gränspassage för gränsboende med ärliga avsikter som har legitima skäl att ofta passera en yttre landgräns [ska underlättas]”.

9 Enligt artikel 3 i nämnda förordning gäller följande definitioner:

”...

2) *gränsområde*: ett område som sträcker sig högst 30 kilometer från gränsen. De berörda staterna skall i sina bilaterala överenskommelser vilka avses i artikel 13, specificera vilka lokala förvaltningsområden som skall utgöra gränsområdet. Om någon del av ett sådant område är belägen mer än 30 kilometer men mindre än 50 kilometer från gränsen skall det ändå anses som en del av gränsområdet.

3) *lokal gränstrafik*: gränsboendes regelbundna passage av en yttre landgräns för en vistelse i detta gränsområde på till exempel sociala, kulturella eller dokumenterade ekonomiska grunder eller på grund av familjeanknytning under en period som inte överstiger tidsgränserna i denna förordning.

...”

10 Genomförandet av ordningen för lokal gränstrafik har enligt artikel 13 i förordning nr 1931/2006 anförtrotts medlemsstaterna, vilka under överinseende av Europeiska kommissionen får ingå bilaterala överenskommelser med angränsande tredje länder. I dessa överenskommelser ska enligt artikel 5 i samma förordning ”den längsta tillåtna varaktigheten anges för varje oavbruten vistelse enligt ordningen för lokal gränstrafik, vilken inte får överstiga tre månader”.

11 Genom artikel 7 i förordning nr 1931/2006 införs ett tillstånd för lokal gränstrafik. I artikeln anges hur tillståndet ska vara utformat och vilka uppgifter det ska innehålla, såsom att ”[i]nnehavaren inte har rätt att förflytta sig utanför gränsområdet och att missbruk skall beläggas med sanktioner enligt artikel 17”. Dessa sanktioner ska enligt samma artikel vara ”effektiva, proportionella och avskräckande” och bland annat omfatta ”en möjlighet att upphäva och återkalla tillstånd för lokal gränstrafik”.

12 I skäl 5 i samma förordning anges följande:

”För att förhindra missbruk bör som regel tillstånd för lokal gränstrafik bara utfärdas till personer som varit lagligen bosatta i gränsområdet i minst ett år. I bilaterala överenskommelser som har ingåtts mellan medlemsstaterna och angränsande tredjeländer kan det föreskrivas en längre bosättningsperiod ...”

13 Slutligen föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 1931/2006 att tillstånd för lokal gränstrafik får utfärdas till gränsboende som kan uppvisa handlingar som bevisar bland annat att de har legitima skäl att ofta passera en yttre landgräns.

Den ungerska lagstiftningen

14 Beträffande de allmänna bestämmelserna om tredjelandsmedborgares rätt att resa in och uppehålla sig i Ungern föreskrivs i artikel 40.1 i 2007 års lag nr II om tredjelandsmedborgares rätt att resa in och uppehålla sig i Ungern (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) följande:

”Behörig gränsmyndighet ska med stöd av [förordning nr 562/2006] neka inresa på nationellt territorium för tredjelandsmedborgare som avser att vistas i området under en period som inte överstiger tre månader och, efter att ha beaktat deras intressen, skicka tillbaka dem …”

15 När det gäller lokal gränstrafik föreskrivs i artikel 1.5 i den överenskommelse som den ungerska regeringen och Ukrainas ministerkabinett har ingått i syfte att reglera den lokala gränstrafiken, att tillståndet för lokal gränstrafik ”ger innehavaren rätt till flera inresor och en oavbruten vistelse på högst tre månader under en sexmånadersperiod i den andra kontraktslutande statens gränsområde, på till exempel sociala eller kulturella grunder, på grund av familjeanknytning eller på dokumenterade ekonomiska grunder som, enligt nationell lagstiftning, inte består i avlönad verksamhet”. I artikel 3.2 i detta avtal föreskrivs att ”[v]id missbruk av tillståndet ska de avtalsslutande parterna tillämpa de sanktioner som föreskrivs i nationell rätt”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Oskar Shomodi är ukrainsk medborgare som, med hänsyn till att han innehar ett tillstånd för lokal gränstrafik utfärdat enligt ordningen för lokal gränstrafik, har rätt att resa in i det ungerska gränsområdet. Den 2 februari 2010 önskade Oskar Shomodi passera gränsen vid gränsstationen i Záhony. Ungersk polis konstaterade då att han hade vistats i Ungern i 105 dagar under perioden mellan den 3 september 2009 och den 2 februari 2010, genom att i stort sett dagligen resa in i Ungern för ett par timmars vistelse. Eftersom Oskar Shomodi därmed hade vistats i Schengenområdet i mer än tre månader under en sexmånadersperiod beslutade Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, den 2 februari 2010, att med stöd av artikel 40.1 i 2007 års lag nr II neka honom rätt till inresa i Ungern.

17 Oskar Shomodi överklagade beslutet till Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (regional domstol i Szabolcs-Szatmár-Bereg), vilken ogiltigförklarade beslutet den 26 maj 2010. Szabolcs Szatmár-Bereg megyei bíróság slog inledningsvis fast att varken förordning nr 562/2006 eller artikel 40.1 i 2007 års lag nr II om införlivande av nämnda förordning var tillämpliga, varefter den tillämpade de särskilda bestämmelserna om lokal gränstrafik och slog fast dels att en innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik har rätt till ett obegränsat antal inresor, dels att den längsta tillåtna vistelsetiden på tre månader som införts i den i punkt 15 nämnda överenskommelsen enbart avsåg oavbrutna vistelser. Szabolcs Szatmár-Bereg megyei bíróság kom därmed fram till att de grunder som Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége hade åberopat inte utgjorde skäl nog för att skicka tillbaka Oskar Shomodi.

18 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége har överklagat detta avgörande till Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungerns högsta domstol) vilken, med hänsyn till att en tolkning av bestämmelserna i förordning nr 1931/2006 är nödvändig för att döma i saken, har beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 5 i ... förordning ... nr 1931/2006 ... , enligt vilken den längsta tillåtna varaktigheten för en oavbruten vistelse inte får överstiga tre månader – mot bakgrund av bland annat artiklarna 2 a och 3.3 i nämnda förordning – tolkas så, att förordningen möjliggör flera in- och utresor och en oavbruten vistelse på högst tre månader med stöd av bilaterala överenskommelser mellan medlemsstaterna och angränsande tredjeländer enligt artikel 13 i nämnda förordning, på så sätt att gränsboende som innehar tillstånd för lokal gränstrafik kan bryta den oavbrutna vistelsen före utgången av tremånadersfristen, för att därefter, efter att på nytt ha passerat gränsen, ha rätt till en ny oavbruten vistelse på tre månader?

2) Kan, för det fall den första frågan ska besvaras jakande, en oavbruten vistelse i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 1931/2006 anses ha avbrutits när in- och utresan äger rum samma dag eller under två på varandra följande dagar?

3) För det fall den första frågan ska besvaras jakande och den andra frågan nekande, vilket tidsintervall eller vilket annat bedömningskriterium ska vid tillämpningen av artikel 5 i förordning nr 1931/2006 beaktas för att en oavbruten vistelse ska anses ha avbrutits?

4) Kan, för det fall den första frågan ska besvaras nekande, bestämmelsen i artikel 5 i förordning nr 1931/2006, enligt vilken den längsta tillåtna varaktigheten för en oavbruten vistelse inte får överstiga tre månader, tolkas så, att vistelseperioderna i samband med de upprepade in- och utresorna ska läggas samman och att tillståndet för lokal gränstrafik, med beaktande av artikel 20.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ... – och andra regler avseende Schengenområdet – inte ger rätt till ytterligare vistelse under en sexmånadersperiod räknat från dagen för den första inresan om vistelsen sammanlagt uppgår till 93 dagar (det vill säga tre månader)?

5) För det fall den fjärde frågan ska besvaras jakande, ska vid denna sammanläggning även beaktas att flera in- och utresor äger rum samma dag, eller att en enskild in- och utresa äger rum samma dag, och vilken beräkningsmetod ska i så fall användas?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan och den fjärde frågan

19 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i den exakta räckvidden av begränsningen på tre månader för varje ”oavbruten vistelse” som innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik utfärdat enligt förordning nr 1931/2006 har rätt till med hänsyn till att vistelsen är begränsad till tre månader under en sammanlagd period på sex månader för tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordning nr 562/2006.

20 Frågan är med andra ord huruvida förordning nr 1931/2006 ska tolkas mot bakgrund av Schengenregelverket eller om den i stället ska tolkas självständigt.

21 Enligt det förstnämnda alternativet, vilket den ungerska och den polska regeringen föredrar, ska förordning nr 1931/2006 betraktas som en integrerad del i Schengenregelverket. I det fallet bör bestämmelsen, som bara finns med i sistnämnda regelverk, att kortvariga vistelser för tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering sammanlagt får uppgå till högst tre månader under en sexmånadersperiod, ges företräde framför alla andra bestämmelser. Innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik utan skyldighet att inneha visering enligt förordning nr 1931/2006 är således inte undantagna från denna regel. De som förespråkar denna ståndpunkt menar att i avsaknad av en sådan begränsning i fråga om det sammanlagda antalet upprepade tillåtna vistelser har dessa innehavare de facto en i stort sett obegränsad vistelserätt, eftersom de bara behöver lämna den berörda medlemsstatens territorium i slutet av tremånadersperioden och resa in igen nästa dag för att få rätt till en ny vistelsetid på tre månader.

22 Men detta synsätt är emellertid inte förenligt med vare sig lydelsen i eller den bakomliggande tanken med förordning nr 1931/2006.

23 I artikel 5 i denna förordning föreskrivs att den längsta tillåtna varaktigheten ”för varje oavbruten vistelse”, vilken inte får överstiga tre månader, ska fastställas i bilaterala överenskommelser. Denna precisering skiljer klart – även genom sin formulering – mellan den lokala gränstrafikens begränsning i tiden och ”Schengenbegränsningen”, vilken på intet vis hänvisar till oavbrutna vistelser. Denna tolkning bekräftas av förarbetena till förordning nr 1931/2006, av vilka det framgår att även om kommissionen inledningsvis föreslog en anpassning till den högsta tillåtna vistelsetiden enligt Schengenregelverket, det vill säga tre månader per halvår, införde unionslagstiftaren en särskild begränsning för oavbrutna vistelser. Det faktum att denna begränsning, precis som i Schengenregelverket, har fastställts till högst tre månader tyder utan tvekan på att den utgör en särskild bestämmelse i förhållande till de allmänna bestämmelserna för tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering, eftersom det inte följer av någon bestämmelse i förordning nr 1931/2006 att dessa tre månader ska inrymmas inom en och samma sexmånadersperiod.

24 Den bakomliggande tanken med förordning nr 1931/2006 ger också den stöd, om så skulle behövas, för en självständig tolkning. Såväl dess ändamål som dess bestämmelser ger uttryck för unionslagstiftarens vilja att införa regler för den lokala gränstrafiken som innebär undantag från förordning nr 562/2006. Syftet med bestämmelserna är såsom generaladvokaten har angett i punkt 52 i sitt förslag till avgörande att tillåta boende i de berörda gränsområdena att på ett enkelt sätt, det vill säga utan överdrivna administrativa skyldigheter, ofta och även regelbundet av legitima skäl av ekonomisk, social eller kulturell art eller på grund av familjeanknytning, passera unionens yttre landgränser.

25 Den oro som den ungerska och den polska regeringen har uttryckt för de påstått negativa konsekvenser en sådan tolkning skulle få för den allmänna ordningen i gränsområden är inte övertygande, eftersom den rätt som en innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik har varken är villkorslös eller absolut. För att ett sådant tillstånd ska utfärdas krävs nämligen att sökanden har varit bosatt i grannlandets gränsområde i minst ett år, vilken period kan förlängas genom en bilateral överenskommelse. Det finns heller ingenting som hindrar att det i en sådan överenskommelse föreskrivs en kortare längsta varaktighet för oavbrutna vistelser än de tre månader som föreskrivs i förordning nr 1931/2006, vilka endast utgör en maximigräns. Den förenklade gränsövergången avser nämligen, såsom framgår av själva ordalydelsen i skäl 5 och artikel 9 b i denna förordning, gränsboende med ärliga avsikter som har legitima och styrkta skäl att ofta passera en yttre landgräns. De behöriga myndigheterna kan i det avseendet alltid ålägga gränsboende som missbrukar tillståndet för lokal gränstrafik de sanktioner som avses i artikel 7 i förordning nr 1931/2006.

26 Den första frågan och den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Förordning nr 1931/2006 ska tolkas så, att innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik utfärdat enligt den särskilda ordning för lokal gränstrafik som införts genom nämnda förordning – inom de gränser som fastställs i nämnda förordning och i den bilaterala överenskommelse om förordningens tillämpning som ingåtts

mellan det tredjeland i vilket innehavaren är medborgare och den angränsande medlemstaten – dels ska kunna röra sig fritt inom gränsområdet under tre månader om vistelsen inte har avbrutits, dels ska ha rätt till en ny vistelsetid på tre månader varje gång vistelsen avbryts.

Den andra frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i hur ofta en innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik kan avbryta sin vistelse enligt artikel 5 i förordning nr 1931/2006.

28 Det följer av det ovan anförda att vistelsen för en innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik utfärdat enligt ordningen för lokal gränstrafik ska anses avbruten så snart den berörde har passerat gränsen och återvänt till sitt bosättningsland enligt villkoren för tillståndet, utan att det är nödvändigt att beakta antalet gränspassager per dag.

29 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 5 i förordning nr 1931/2006 ska tolkas så, att med avbruten vistelse enligt denna artikel menas passagen av gränsen mellan den angränsande medlemsstaten och det tredjeland i vilket innehavaren av ett tillstånd för lokal gränstrafik är bosatt enligt villkoren för detta tillstånd, oberoende av hur ofta detta sker, om så flera gånger om dagen.

De övriga frågorna

30 Med beaktande av svaren på den första, den andra och den fjärde frågan saknas anledning att besvara den tredje och den femte frågan.

Rättegångskostnader

31 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1931/2006 av den 20 december 2006 om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och om ändring av bestämmelserna i Schengenkonventionen ska tolkas så, att innehavare av ett tillstånd för lokal gränstrafik utfärdat enligt den särskilda ordning för lokal gränstrafik som införts genom denna förordning – inom de gränser som fastställs i nämnda förordning och i den bilaterala överenskommelse om förordningens tillämpning som ingåtts mellan det tredjeland i vilket innehavaren är medborgare och den angränsande medlemstaten – dels ska kunna röra sig fritt inom gränsområdet under tre månader om vistelsen inte har avbrutits, dels ska ha rätt till en ny vistelsetid på tre månader varje gång vistelsen avbryts.

2) Artikel 5 i förordning nr 1931/2006 ska tolkas så, att med avbruten vistelse enligt denna artikel menas passagen av gränsen mellan den angränsande medlemsstaten och det tredjeland i vilket innehavaren av ett tillstånd för lokal gränstrafik är bosatt, enligt villkoren för detta tillstånd, oberoende av hur ofta detta sker, om så flera gånger om dagen.

Underskrifter