Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

21 март 2013 година*

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Местен граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите членки — Регламент (ЕО) № 1931/2006 — Регламент (ЕО) № 562/2006 — Максимална продължителност на престоя — Правила за изчисляване“

По дело C-254/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Унгария) с акт от 3 май 2011 г., постъпил в Съда на 25 май 2011 г., в рамките на производство по дело

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

срещу

Oskar Shomodi,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot (докладчик), изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, г-жа C. Toader, г-жа M. Berger, г-жа A. Prechal и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,

секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 юни 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, от г-жа É. Tasnádi, jogtanácsos,

— за г-н Shomodi, от адв. L. Isaák, ügyvéd,

— за унгарското правителство, от г-н M. Fehér, както и от г-жа K. Szíjjártó и г-жа Z. Tóth, в качеството на представители,

— за полското правителство, от г-н M. Szpunar, в качеството на представител,

* Език на производството: унгарски.

— за румънското правителство, от г-н H. R. Radu, както и от г-жа F. Abrudan и г-жа A. Crişan, в качеството на представители,

— за словашкото правителство, от г-жа B. Ricziová, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н V. Bottka и г-н G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 декември 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, буква а), член 3, точка 3 и член 5 от Регламент (ЕО) № 1931/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за определяне на правилата за местния граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите членки и за изменение на разпоредбите на Шенгенската конвенция (ОВ L 405, стр. 1 и поправка в ОВ L 29, 2007 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 9, стр. 140).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Окръжна дирекция на полицията — окръг Саболч-Сатмар-Берег, Захонски граничен комисариат) и украинския гражданин г-н Shomodi по повод отказа да му се разреши влизане на унгарска територия, поради това че е превишил разрешената съобразно местния граничен трафик максимална продължителност на престой на тази територия.

Правна уредба

Право на Съюза

Общи разпоредби относно гражданите на трети страни, за които няма изискване за притежаване на виза

3 Член 20, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенно премахване на контрола по техните общи граници, подписана на 19 юни 1990 г. в Шенген (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183; наричана по-нататък „Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген“), предвижда:

„Чуждите граждани, за които няма изискване за притежаване на виза, могат свободно да се движат на територията на договарящите страни за период до три месеца в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане […]“.

4 Съображение 3 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5) предвижда:

„Приемането на общи мерки за преминаването на лица на вътрешни граници и граничният контрол на външни граници следва да отразяват достиженията на правото от Шенген, които са въведени в рамката на Европейския съюз, и по-специално съответните разпоредби [на] Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение […] и Общия наръчник [ОВ C 313, 2002 г., стр. 97]“.

5 Член 5, параграф 1 от посочения регламент определя условията за влизане на граждани на трети страни за престой, „който не надвишава три месеца за период от шест месеца“.

6 Член 35 от същия регламент уточнява, че неговият текст „не накърнява правилата на Общността за местен граничен трафик и съществуващите двустранни споразумения относно местен граничен трафик“.

Специални разпоредби относно местния граничен трафик

7 Съображения 2 и 3 от Регламент № 1931/2006 предвиждат:

„(2) В интерес на разширената Общност е да се гарантира, че границите с нейните съседи не представляват пречка пред търговията, социалния и културния обмен или регионалното сътрудничество. Следователно трябва да бъде разработена ефикасна система за местен граничен трафик.

(3) Режимът на местния граничен трафик представлява изключение от общите правила, регулиращи граничния контрол на лица, преминаващи външните граници на държавите членки на Европейския съюз, които са определени в Регламент […] № 562/2006 […]“.

8 По-специално съображение 4 от Регламент № 1931/2006 въвежда принципа на „облекчаването на преминаването на границата за добросъвестни граждани, които имат законни основания за често преминаване на външна сухопътна граница“.

9 Член 3 от същия регламент определя понятията:

„[…]

2) „граничен район“ означава район, който се простира на не повече от 30 километра от границата. Местните административни райони, които се считат за граничен район, се уточняват от съответните държави в техните двустранни споразумения по член 13. Ако част от такъв район е разположена между 30 и 50 километра от граничната линия, независимо от това той се счита като част от граничния район;

3) „местен граничен трафик“ означава редовно преминаване на външната сухопътна граница от жители на граничен район с цел престой в граничен район, например със социална, културна или обоснована икономическа цел или поради семейни причини, за срок, който не надвишава определения в настоящия регламент максимален срок;

[…]“.

10 Съгласно член 13 от Регламент № 1931/2006 прилагането на режима за местен граничен трафик е поверено на държавите членки посредством сключването със съседните им трети страни на двустранни споразумения под контрола на Европейската комисия. Съгласно член 5 от същия регламент тези споразумения уточняват „максимално допустимата продължителност на всеки непрекъснат престой при режим за местен граничен трафик, която не превишава три месеца“.

11 Член 7 от Регламент № 1931/2006 предвижда въвеждането на разрешително за местен граничен трафик, като уточнява неговите характеристики и съдържание, и по-специално указанието, че „притежателят му няма право да се движи извън граничния район и че всяко нарушение подлежи на санкциите, предвидени в член 17“. В този член се въвежда принципът на санкции, които са „ефективни, съразмерни и възпиращи“ и включват „възможността за отмяна и отнемане на разрешителни за местен граничен трафик“.

12 Освен това съображение 5 от същия регламент предвижда:

„Като общо правило, с цел недопускане на злоупотреби, разрешенията за местен граничен трафик следва да се издават само на тези, които законно са пребивавали в граничната област в продължение поне на една година. Двустранните споразумения, сключени между държавите членки и съседните им трети страни, могат да предвиждат по-дълъг срок на пребиваване […]“.

13 Накрая, съгласно член 9 от Регламент № 1931/2006 разрешително за местен граничен трафик може да бъде издадено само при представяне от жител на граничен район на документите, доказващи по-специално наличието на законни основания за честото му преминаване на външна сухопътна граница.

Унгарско право

14 По отношение на общите правила за влизането и престоя на граждани на трети страни член 40, параграф 1 от Закон № II от 2007 г. за влизането и престоя на гражданите на трети страни (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) предвижда:

„Въз основа на разпоредбите на [Регламент № 562/2006] органите, осъществяващи контрол на граничния трафик, отказват влизането на национална територия на гражданин на трета страна, който желае да пребивава на тази територия за период не повече от три месеца, и отчитайки неговите интереси, разпорежда неговото връщане […]“.

15 По отношение на местния граничен трафик, съгласно член 1, параграф 5 от Споразумението между унгарското правителство и Съвета на министрите на Украйна за уреждане на местния граничен трафик разрешителното за местен граничен трафик „дава право на притежателя си на многократни влизания и на непрекъснат престой с максимална продължителност три месеца в рамките на шестмесечен период в граничния район на другата договаряща държава, по-специално по социални, културни или семейни причини или с обоснована икономическа цел, ако тя не може да се квалифицира като упражняване на професионална дейност по смисъла на националното право“. Съгласно член 3, параграф 2 от това споразумение „[д]оговарящите държави налагат определени в тяхното законодателство санкции при всякакъв вид неправомерно използване на разрешителното“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

16 Г-н Shomodi е украински гражданин, притежаващ разрешително за местен граничен трафик, което е издадено във връзка с местен граничен трафик и му позволява да се придвижва в граничния район на Унгария. На 2 февруари 2010 г. той се явява на граничен пункт Захон.

Унгарската полиция установява, че между 3 септември 2009 г. и 2 февруари 2010 г. той е прекарал 105 дена на унгарска територия, където е пребивавал почти ежедневно за по няколко часа. Тъй като по този начин г-н Shomodi е останал в шенгенското пространство повече от три месеца в рамките на период от шест месеца, с решение от 2 февруари 2010 г. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége му отказва достъп до унгарската територия на основание член 40, параграф 1 от Закон № II от 2007 г.

17 Заинтересованото лице обжалва това решение пред Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Окръжен съд, Саболч-Сатмар-Берег), който го отменя с решение от 26 май 2010 г. Съдът отхвърля най-напред приложимостта на Регламент № 562/2006 и на член 40 параграф 1 от Закон № II от 2007 г., който го транспонира. Съдът прилага по-нататък специалните правила за местния граничен трафик и приема, че от една страна, броят на влизанията, с които разполага притежателят на разрешително за местен граничен трафик, е неограничен и от друга, че въведената горна граница от три месеца от споменатото в точка 15 от настоящото решение споразумение е приложима само към непрекъснатия престой. От това Szabolcs Szatmár-Bereg megyei bíróság заключва, че изложените от Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége мотиви не могат да обосноват връщането на г-н Shomodi.

18 Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Върховен съд на Република Унгария), който е сезиран от администрацията с касационна жалба срещу решението, приема, че разрешението на поставения за разглеждане пред него спор зависи от тълкуването на разпоредбите на Регламент № 1931/2006, решава да спре производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 5 от Регламент […] № 1931/2006 […], който разрешава непрекъснат престой с максимална продължителност три месеца, предвид по-специално член 2, буква а) и член 3, точка 3 от същия регламент да се тълкува в смисъл, че въз основа на двустранните споразумения между държавите членки и съседните им трети страни съгласно член 13 от посочения регламент са допустими многократни влизания и излизания и непрекъснат престой за максимален период от три месеца, така че жител на граничен район, който разполага с разрешително за местен граничен трафик, може да прекъсне непрекъснатия престой преди изтичане на тримесечния срок и впоследствие, след като отново премине границата, да придобие още веднъж право на непрекъснат тримесечен престой?

2) В случай на утвърдителен отговор на първия въпрос, може ли непрекъснатият престой по смисъла на член 5 от Регламент №°1931/2006 да се счита за прекъснат, когато влизането и излизането са осъществени в един и същи ден или пък в два последователни дена?

3) В случай на утвърдителен отговор на първия въпрос и отрицателен отговор на втория въпрос, какъв интервал или какъв друг критерий за преценка е необходимо да се вземе предвид, за да може да се установи наличието на прекъсване на непрекъснатия престой за целите на член 5 от Регламент №°1931/2006?

4) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос, следва ли разпоредбата, която допуска непрекъснат престой с максимална продължителност от три месеца съгласно член 5 от Регламент №°1931/2006, да се тълкува в смисъл, че периодите на престой между влизанията и излизанията трябва да се сумират и че с оглед на член 20, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген […] или на всяка друга норма, уреждаща шенгенското пространство, щом общият брой дни, изчислени по този начин, достигне 93, т.е. три месеца, следва да се приеме, че разрешителното за местен граничен трафик вече не предоставя право на допълнителен престой в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане?

5) В случай на утвърдителен отговор на четвъртия въпрос, следва ли за целите на това изчисляване да се вземе предвид и влизането и излизането в рамките на един ден или няколко влизания и излизания в рамките на един и същи ден и какъв метод на изчисляване следва да се възприеме за тази цел?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и четвъртия въпрос

19 Запитващата юрисдикция иска да установи по същество точния обхват на тримесечното ограничение за всеки „непрекъснат престой“, предоставен на притежател на издадено по реда на Регламент № 1931/2006 разрешително за местен граничен трафик, с оглед на ограничението за престой до три месеца в рамките на шест месеца, въведено за гражданите на трети страни, за които няма изискване за притежаване на виза съгласно Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген и Регламент № 562/2006.

20 Въпросът се състои в питането дали Регламент № 1931/2006 следва да се тълкува в светлината на достиженията на правото от Шенген или, напротив, трябва да се тълкува самостоятелно.

21 Първата част от тази алтернатива, която има предпочитанията на унгарското и полското правителство, се състои в разглеждането на Регламент № 1931/2006 като неразделна част от достиженията на правото от Шенген. В този случай присъщото на това право правило за ограничаване на краткосрочния престой на освободените от изискването за виза граждани на трети държави общо до три месеца за период от шест месеца следвало да има предимство пред всяка друга разпоредба. Следователно не правели изключение от него притежаващите разрешително за местен граничен трафик лица, за които съгласно Регламент № 1931/2006 не се изисква виза. Поддръжниците на това виждане твърдят, че поради липса на подобно ограничение за общия брой на разрешените последователни периоди на престой, тези притежаващи разрешително лица ще се ползват de facto от потенциално неограничено право на престой, тъй като би било достатъчно да напуснат територията на съответната държава членка в края на трите месеца и да се завърнат на следващия ден, за да получат отново право на тримесечен престой.

22 Подобен подход обаче не съответства нито на буквата, нито на духа на Регламент № 1931/2006.

23 Член 5 от този регламент препраща към двустранните спогодби за определяне на максимално допустимата продължителност „на всеки непрекъснат престой“ в рамките на три месеца. Това уточнение, както и начинът, по който е формулирано, ясно откроява ограничението във времето на местния граничен трафик от „шенгенското ограничение“, което изобщо не се отнася до периодите на непрекъснат престой. Подобно тълкуване се потвърждава от подготвителните работи по Регламент № 1931/2006, от които е видно, че макар Комисията първоначално да е предложила придържане към предвидения от достиженията на правото от Шенген максимален престой от три месеца за шестмесечие, законодателят на Съюза е приел особено ограничение за случаите на неограничен престой. В това отношение обстоятелството, че за това ограничение, подобно на ограничението от достиженията на правото от Шенген, е определена горна граница от три месеца, не поражда съмнение за неговия специален характер по отношение на общото право на гражданите на трети страни, за които няма изискване за притежаване на виза, след като от никоя разпоредба на Регламент № 1931/2006 не следва, че тези три месеца трябва да се включат в един и същ шестмесечен период.

24 Освен това духът на Регламент № 1931/2006 подсказва при необходимост да му се придаде самостоятелно тълкуване. Както целите, така и разпоредбите указват на намерението на законодателя на Съюза да предвиди за местния граничен трафик дерогиращи Регламент № 562/2006 правила. Както генералният адвокат посочва в точка 52 от своето заключение, целта на тези правила е, като се отчетат настоящите или исторически установените местни условия, да се позволи на жителите на съответните гранични райони да преминават външните сухопътни граници на Съюза лесно, тоест без прекомерни административни ограничения, често, а също и редовно, ако имат за това законни основания от икономически, социален, културен или семеен характер.

25 Изразеното от унгарското и полското правителство безпокойство по отношение на предполагаемите отрицателни последици от подобно тълкуване спрямо обществения ред по границите не е убедително, тъй като така предоставеното на притежателя на разрешително за местен граничен трафик право не е нито безусловно, нито абсолютно. В действителност получаването на разрешителното е обвързано с условието за минимално пребиваване от една година в граничния район на съседната страна, което може да бъде удължено по двустранно споразумение. Освен това няма пречки с подобно споразумение да се приеме по-кратка продължителност на максималния непрекъснат престой от предвидените в Регламент № 1931/2006 три месеца, които са установени като максимален срок. Също така, видно от самия текст на съображение 4 и на член 9, буква б) от този регламент, облекченото преминаване на границата е в полза на добросъвестните жители на граничните райони, които имат надлежно установени законни основания за често преминаване на външна сухопътна граница. В това отношение компетентните органи запазват свободата си да налагат санкциите по член 7 от Регламент № 1931/2006 на жителите на граничните райони, които злоупотребяват със своите разрешителни за местен граничен трафик.

26 Поради това на първия и на четвъртия въпрос следва да се отговори, че Регламент № 1931/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че притежателят на разрешително за местен граничен трафик, предоставено при въведения от този регламент специфичен режим на местен граничен трафик, в предвидените от този регламент рамки и от приетото в изпълнение на него двустранно споразумение между съседната държава членка и третата страна, на която той е гражданин, трябва да може, от една страна, да се движи свободно в граничния район в продължение на три месеца, когато престоят му е непрекъснат, и от друга страна, да се ползва с ново право на тримесечен престой след всяко прекъсване на престоя му.

По втория въпрос

27 Със своя втори въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество допустимата честота на прекъсванията на престоя на притежател на разрешително за местен граничен трафик по смисъла на член 5 от Регламент № 1931/2006.

28 В това отношение и вследствие на посоченото по-горе, престоят на притежател на разрешително за местен граничен трафик, предоставено по реда на местния граничен трафик, трябва да се счита за прекъснат от момента, в който заинтересованото лице премине границата, за да се завърне в държавата по местопребиваването си в съответствие с предоставеното му разрешително, при това без да е необходимо да се отчита броят на осъществяваните всеки ден преминавания на границата.

29 По този начин на втория въпрос следва да се отговори, че член 5 от Регламент № 1931/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че прекъсването на посочения в този член престой настъпва с преминаването на границата — независимо от честотата, включително многократно на ден —

между граничната държава членка и третата страна, в която пребивава притежателят на разрешителното за местен граничен трафик, съгласно определените в това разрешително условия.

По другите въпроси

30 Предвид отговорите, дадени на първия, втория и четвъртия въпрос, не следва да се отговаря на третия и петия въпрос.

По съдебните разноски

31 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Регламент (ЕО) № 1931/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за определяне на правилата за местния граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите членки и за изменение на разпоредбите на Шенгенската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че притежателят на разрешително за местен граничен трафик, предоставено при въведения от този регламент специфичен режим на местен граничен трафик, в предвидените от този регламент рамки и от приетото в изпълнение на него двустранно споразумение между съседната държава членка и третата страна, на която той е гражданин, трябва да може, от една страна, да се движи свободно в граничния район в продължение на три месеца, когато престоят му е непрекъснат, и от друга страна, да се ползва с ново право на тримесечен престой след всяко прекъсване на престоя му.**

2) **Член 5 от Регламент № 1931/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че прекъсването на посочения в този член престой настъпва с преминаването на границата — независимо от честотата, включително многократно на ден — между граничната държава членка и третата страна, в която пребивава притежателят на разрешителното за местен граничен трафик, съгласно определените в това разрешително условия.**

Подписи