



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 21. marca 2013*

„Območje svobode, varnosti in pravice — Obmejni promet na zunanjih kopenskih mejah držav članic — Uredba (ES) št. 1931/2006 — Uredba (ES) št. 562/2006 — Najdaljše neprekinjeno bivanje — Pravila za izračun“

V zadevi C-254/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Madžarska) z odločbo z dne 3. maja 2011, ki je prispela na Sodišče 25. maja 2011, v postopku

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

proti

Oskarju Shomodiju,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), v funkciji predsednika četrtega senata, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, sodnice, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. junija 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége É. Tasnádi, pravna svetovalka,
- za O. Shomodija L. Isaák, odvetnik,
- za madžarsko vlado M. Fehér, K. Szíjjártó in Z. Tóth, agenti,
- za poljsko vlado M. Szpunar, agent,
- za romunsko vlado H. R. Radu, F. Abrudan in A. Crișan, agenti,
- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,

* Jezik postopka: madžarščina.

— za Evropsko komisijo V. Bottka in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. decembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2(a), 3, točka 3, in 5 Uredbe (ES) št. 1931/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o pravilih za obmejni promet na zunanjih kopenskih mejah držav članic in spremembi določb Schengenske konvencije (UL L 405, str. 1, in popravek v UL 2007, L 29, str. 3).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (policijski direktorat okrožja Szabolcs-Szatmár-Bereg – obmejna policijska uprava Záhony) in O. Shomodijem, ukrajinskim državljanom, zaradi prepovedi vstopa zadnjenavedenemu na madžarsko ozemlje, ker je prekoračil najdaljše obdobje neprekinjenega bivanja, ki je na madžarskem ozemlju dovoljeno za obmejni promet.

Pravni okvir

Pravo Unije

Splošne določbe v zvezi z državljani tretjih držav, za katere se ne zahteva vizum

- 3 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 Schengenu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9, v nadaljevanju: Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma), določa:

„Tujci, za katere se ne zahteva vizum, se lahko prosto gibljejo na ozemljih pogodbenic največ tri mesece v obdobju šestih mesecev od prvega vstopa [...]“.
- 4 V uvodni izjavi 3 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1) je navedeno:

„Sprejem skupnih ukrepov glede oseb, ki prehajajo notranje meje, in nadzor meje na zunanjih mejah odražata schengenski pravni red, vključen v okvir Evropske unije in zlasti ustrezne določbe Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma [...] in Skupni priručnik [(UL 2002, C 313, str. 97)]“.
- 5 Člen 5(1) navedene uredbe določa pogoje, ki veljajo za državljane tretjih držav glede bivanja, „ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev“.
- 6 Člen 35 iste uredbe določa, da ta uredba „ne posega v pravila Skupnosti o maloobmejnem prometu in obstoječe dvostranske sporazume o maloobmejnem prometu.“

Posebne določbe v zvezi z obmejnimi prometom

7 V uvodnih izjavah 2 in 3 Uredbe št. 1931/2006 je navedeno:

„(2) V interesu razširjene Skupnosti je zagotoviti, da meje z njenimi sosedami ne ovirajo trgovine, socialne in kulturne izmenjave ali regionalnega sodelovanja. Zaradi tega bi bilo treba razviti učinkovit sistem za obmejni promet.

(3) Režim obmejnega prometa predstavlja odstopanje od splošnih pravil za mejno kontrolo oseb, ki prehajajo zunanje meje držav članic Evropske unije, ki so določena z Uredbo [...] št. 562/2006 [...]“

8 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1931/2006 je med drugim navedeno načelo „olajšanja prehoda meje dobrovernim obmejnimi prebivalcem, ki imajo legitimne razloge za pogosto prehajanje zunanje kopenske meje.“

9 Člen 3 navedene uredbe vsebuje te opredelitve:

„[...]“

2. ‚obmejno območje‘ pomeni območje, ki se ne razteza več kakor 30 kilometrov od meje. Zadevne države določijo lokalna upravna območja, ki se v njihovih dvostranskih sporazumih iz člena 13 štejejo za obmejna območja. Če se del takšnega lokalnega upravnega območja nahaja več kakor 30 kilometrov, vendar ne več kakor 50 kilometrov od mejne črte, se ne glede na to šteje kakor del obmejnega območja;

3. ‚obmejni promet‘ pomeni redno prehajanje zunanje kopenske meje s strani obmejnih prebivalcev na primer zaradi bivanja na obmejnem območju iz socialnih, kulturnih ali gospodarskih razlogov ali zaradi družinskih vezi, za obdobje, ki ne presega roka, določenega v tej uredbi;

[...]“

10 Za izvajanje režima obmejnega prometa so v skladu s členom 13 Uredbe št. 1931/2006 pristojne države članice na podlagi dvostranskih sporazumov s sosednjimi tretjimi državami pod nadzorom Evropske komisije. Ti sporazumi v skladu s členom 5 navedene uredbe določajo „najdaljše dovoljeno trajanje vsakega neprekinjenega bivanja v okviru režima obmejnega prometa, ki ne presega treh mesecev“.

11 Dovoljenje za obmejni promet je uvedeno s členom 7 Uredbe št. 1931/2006, ki določa lastnosti, ki jih mora to dovoljenje imeti, in navedbe, ki jih mora vsebovati, zlasti te, ki določajo, da „imetniku ni dovoljeno gibanje zunaj obmejnega območja in da se vsaka zloraba kaznuje, kakor je predvideno v členu 17“. Ta člen določa načelo kazni, ki so „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“ ter vključujejo „možnost razveljavitve in odvzema dovoljenj za obmejni promet“.

12 Poleg tega je v uvodni izjavi 5 te uredbe navedeno:

„Zaradi preprečevanja zlorab bi se moralo dovoljenje za obmejni promet praviloma izdati samo osebam, ki že vsaj eno leto zakonito prebivajo na obmejnem območju. V dvostranskih sporazumih, sklenjenih med državami članicami in sosednjimi tretjimi državami je lahko predvideno daljše obdobje prebivanja. [...]“

13 Nazadnje, v skladu s členom 9 Uredbe št. 1931/2006 se lahko dovoljenje za obmejni promet izda samo obmejnemu prebivalcu, ki predloži dokumente, ki dokazujejo med drugim obstoj legitimnih razlogov za pogosto prehajanje zunanje kopenske meje.

Madžarsko pravo

- 14 V zvezi s splošnimi pravili o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav člen 40(1) zakona št. II iz leta 2007 o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) določa:

„Na podlagi [Uredbe št. 562/2006] organ, pristojen za izvajanje mejne kontrole, zavrne vstop na svoje ozemlje državljanom tretjih držav, ki želijo bivati na tem ozemlju tri mesece ali manj, in te državljanke – ob upoštevanju njihovih interesov – napoti nazaj [...].“

- 15 V zvezi z obmejnimi prometom člen 1(5) sporazuma o ureditvi obmejnega prometa med madžarsko vlado in ministrskim kabinetom Ukrajine določa, da iz dovoljenja za obmejni promet izhajajo „pravica do večkratnega vstopa in do največ trimesečnega neprekinjenega bivanja v obdobju šestih mesecev na obmejnem območju druge pogodbenice, predvsem iz socialnih, kulturnih ali družinskih razlogov oziroma iz gospodarskih razlogov, če ti po nacionalnem pravu ne predstavljajo pridobitne dejavnosti“. Člen 3(2) tega sporazuma določa, da se v primeru „kakršne koli zlorabe dovoljenja uporabijo sankcije, določene v nacionalnem pravu držav pogodbenic“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 16 O. Shomodi, ukrajinski državljan, je imetnik dovoljenja za obmejni promet, na podlagi katerega sme vstopiti na obmejna območja Madžarske. 2. februarja 2010 je za vstop zaprosil na mejnem prehodu Záhony. Madžarska policija je tedaj ugotovila, da je med 3. septembrom 2009 in 2. februarjem 2010 na Madžarskem bival 105 dni, kar pomeni, da je tja skoraj vsakodnevno vstopil za nekaj ur. Ker je bil O. Shomodi v obdobju šestih mesecev na schengenskem območju tako več kot tri mesece, mu je Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (policijska uprava v Záhonyju) z odločbo z dne 2. februarja 2010 prepovedala vstop na madžarsko ozemlje na podlagi člena 40(1) zakona št. II iz leta 2007.
- 17 Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila tožbo pri Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (okrožno sodišče v Szabolcs-Szatmár-Beregu), ki je navedeno odločbo razveljavilo s sodbo z dne 26. maja 2010. To sodišče je najprej odločilo, da se Uredba št. 562/2006 in člen 40(1) zakona št. II iz leta 2007, ki zagotavlja njen prenos, ne uporabita. Nato je uporabilo posebne določbe v zvezi z obmejnimi prometom in odločilo, prvič, da je imetnik dovoljenja za obmejni promet upravičen do neomejenega števila vstopov in, drugič, da trimesečna omejitev, ki je določena v sporazumu, navedenem v točki 15 te sodbe, velja le za neprekinjeno bivanje. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság je na podlagi tega ugotovilo, da Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége s svojo obrazložitvijo ni utemeljila vrnitve O. Shomodija.
- 18 Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (vrhovno sodišče Republike Madžarske), ki odloča o kasacijski pritožbi zoper to sodbo, ki jo je vložila navedena uprava, in ki meni, da je rešitev spora, o katerem odloča, odvisna od razlage določb Uredbe št. 1931/2006, je prekinilo odločanje in Sodišču predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali je treba člen 5 Uredbe [...] št. 1931/2006 [...], ki določa, da lahko najdaljše neprekinjeno bivanje traja tri mesece, predvsem ob upoštevanju členov 2(a) in 3(3) navedene uredbe razlagati tako, da ta uredba na podlagi dvostranskih sporazumov med državami članicami in tretjimi državami v smislu člena 13 te uredbe dopušča večkratni vstop in izstop ter najdaljše neprekinjeno bivanje treh mesecev, tako da lahko obmejni prebivalec z dovoljenjem za obmejni promet pred potekom treh mesecev bivanja prekine neprekinjeno bivanje ter je po ponovnem prečkanju meje upravičen do ponovnega trimesečnega neprekinjenega bivanja?“

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se v skladu s členom 5 [Uredbe št. 1931/2006] lahko šteje, da je neprekinjeno bivanje prekinjeno, če sta izstop in vstop opravljena isti dan ali v zaporednih dnevih?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, na drugo vprašanje pa nikalen, kolikšen časovni presledek oziroma katero drugo merilo za presojo je treba upoštevati, zato da se za namene člena 5 [Uredbe št. 1931/2006] ugotovi, da je bilo neprekinjeno bivanje prekinjeno?
4. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali se določba iz člena 5 [Uredbe št. 1931/2006], ki določa, da najdaljše neprekinjeno bivanje traja tri mesece, lahko razlaga tako, da je treba čas, ki je potekel med večkratnim izstopom in vstopom, sešteti in da je treba, če seštevek doseže 93 dni (3 mesece), glede na člen 20(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma [...] – ali glede na druga pravila prava schengenskega prostora – šteti, da na podlagi dovoljenja za obmejni promet ni več mogoče uveljavljati pravice do bivanja za obdobje šestih mesecev od prvega vstopa?
5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen, ali je treba pri seštevanju upoštevati večkratni vstop in izstop v istem dnevu ter tudi enkratni vstop in izstop v istem dnevu in katero računsko metodo je treba uporabiti za to?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in četrto vprašanje

- 19 Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, kolikšen je natančen obseg trimesečne omejitve vsakega „neprekinjenega prebivanja“, do katerega je upravičen imetnik dovoljenja za obmejni promet, izdanega na podlagi Uredbe št. 1931/2006, ob upoštevanju omejitve najdaljšega dovoljenega bivanja treh mesecev v obdobju šestih mesecev za državljane tretjih držav, za katere se v skladu s Konvencijo o izvajanju schengenskega sporazuma in Uredbo št. 562/2006 vizum ne zahteva.
- 20 To privede do vprašanja, ali je treba Uredbo št. 1931/2006 razlagati glede na schengenski pravni red ali pa je treba, nasprotno, uporabiti samostojno razlago.
- 21 V skladu s prvim delom te alternative je treba, kot menita madžarska in poljska vlada, Uredbo št. 1931/2006 razlagati kot del schengenskega pravnega reda. V tem primeru bi moralo pravilo zadnjenavedene zakonodaje, ki kratkotrajno bivanje državljanov tretjih držav, za katere se ne zahteva vizum, omejuje na tri mesece v obdobju šestih mesecev, prevladati nad vsako drugo določbo. Imetniki dovoljenj za lokalni obmejni promet, za katere se na podlagi Uredbe št. 1931/2006 na zahteva vizum, naj torej ne bi bili izjema. Zagovorniki tega stališča menijo, da bi v primeru, da take omejitve največjega števila dovoljenih zaporednih bivanj ne bi bilo, ti upravičenci dejansko imeli pravico do potencialno neomejenega bivanja, ker bi zadostovalo, da po izteku treh mesecev samo zapustijo ozemlje zadevne države članice in se naslednji dan vrnejo, da bi ponovno izkoristili pravico do trimesečnega bivanja.
- 22 Vendar tak pristop ni skladen niti z besedilom niti s smislom Uredbe št. 1931/2006.
- 23 Člen 5 te uredbe glede določitve najdaljšega dovoljenega trajanja bivanja napotuje na bilateralne sporazume, pri čemer je treba upoštevati trimesečno omejitev za „trajanje vsakega neprekinjenega bivanja“. S tem pojasnilom in besedilom tega pojasnila je časovna omejitev obmejnega prometa jasno ločena od „schengenske omejitve“, ki se nikakor ne nanaša na neprekinjeno bivanje. Tako razlago potrjuje pripravljeno gradivo za Uredbo št. 1931/2006, iz katerih je razvidno, da čeprav je Komisija na začetku predlagala uskladitev najdaljšega trajanja, ki ga določa schengenski pravni red, na tri mesece v obdobju šestih mesecev, se je zakonodajalec Unije odločil za posebno omejitev glede neprekinjenega

bivanja. V zvezi s tem okoliščina, da je ta omejitev – kot v schengenskem pravnem redu – omejena na največ tri mesece, ne povzroča dvoma o posebnosti te omejitve v primerjavi s splošnimi pravili, ki veljajo za državljane tretjih držav, za katere se ne zahteva vizum, ker iz nobene določbe Uredbe št. 1931/2006 ne izhaja, da bi morali biti ti trije meseci vključeni v isto šestmesečno obdobje.

- 24 Poleg tega se na podlagi smisla Uredbe št. 1931/2006 spodbuja, kadar je to potrebno, samostojna razlaga te uredbe. Tako njeni cilji kot določbe opisujejo namen zakonodajalca Unije, da za obmejni promet določi pravila o odstopanju od Uredbe št. 562/2006. Namen teh pravil je, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 52 sklepnih predlogov, prebivalcem zadevnih obmejnih območij zaradi upoštevanja aktualnih ali zgodovinskih lokalnih razmer omogočiti, da iz legitimnih ekonomskih, socialnih, kulturnih ali družinskih razlogov preprosto, to pomeni brez pretiranih upravnih ovir, pogosto, pa tudi redno prehajajo zunanje kopenske meje Unije.
- 25 Zaskrbljenost, ki sta jo izrazili madžarska in poljska vlada v zvezi z domnevnimi negativnimi posledicami take razlage za obmejni javni red, ni prepričljiva, ker pravica, ki je tako podeljena imetniku dovoljenja za obmejni promet, ni niti brezpogojna niti absolutna. Za pridobitev tega dovoljenja je namreč določen pogoj vsaj enoletnega prebivanja na obmejnem območju sosednje države, z bilateralnim sporazumom pa se lahko določi daljši rok. Poleg tega nič ne nasprotuje temu, da se s takim sporazumom določi najdaljše neprekinjeno bivanje, krajše od treh mesecev, določenih v Uredbi št. 1931/2006, ki so zgolj najdaljše dovoljeno obdobje. Poleg tega je namen lažjega prehoda meje, kot je to razvidno iz besedila uvodne izjave 4 in člena 9(b) te uredbe, da se dobrovernim obmejnimi prebivalcem, ki imajo ustrezno utemeljene legitimne razloge, omogoči pogosto prehajanje zunanje kopenske meje. V zvezi s tem lahko pristojni organi obmejnimi prebivalcem, ki svoje dovoljenje za obmejni promet zlorablajo, še naprej nalagajo sankcije, ki so navedene v členu 7 Uredbe št. 1931/2006.
- 26 Na prvo in četrto vprašanje je zato treba odgovoriti, da je treba Uredbo št. 1931/2006 razlagati tako, da mora imeti imetnik dovoljenja za obmejni promet, ki je bilo podeljeno na podlagi posebnih določb v zvezi z obmejnimi prometom, uvedenih z navedeno uredbo, možnost, da se ob upoštevanju omejitev, določenih v tej uredbi, in dvostranskega sporazuma, sprejetega za uporabo te uredbe in sklenjenega med tretjo državo, katere državljan je, in sosednjo državo članico, prvič, po obmejnem območju prosto giblje tri mesece, če njegovo bivanje ni bilo prekinjeno, in drugič, da po vsaki prekinitvi bivanja ponovno uveljavlja pravico do trimesečnega bivanja.

Drugo vprašanje

- 27 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, kakšna je sprejemljiva pogostost prekinitev bivanja imetnika dovoljenja za obmejni prehod v smislu člena 5 Uredbe št. 1931/2006.
- 28 V zvezi s tem je na podlagi zgoraj navedenega mogoče sklepati, da je treba bivanje imetnika dovoljenja za obmejni promet, podeljenega v okviru obmejnega prometa, šteti za prekinjeno v trenutku, ko zadevna oseba v skladu z dovoljenjem, ki ji je bilo podeljeno, prečka mejo, da bi vstopila v svojo državo članico stalnega prebivališča, in to ne da bi bilo treba upoštevati število prehodov, opravljenih vsak dan.
- 29 Na drugo vprašanje je treba zato odgovoriti, da je treba člen 5 Uredbe št. 1931/2006 razlagati tako, da prekinitev bivanja, navedena v tem členu, pomeni prehod – ne glede na pogostost, tudi če večkrat dnevno – meje med sosednjo državo članico in tretjo državo, kjer prebiva imetnik dovoljenja za obmejni promet, v skladu s pogoji, določenimi v tem dovoljenju.

Preostali vprašanja

- 30 Ob upoštevanju odgovorov na prvo, drugo in četrto vprašanje na tretje in peto vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 31 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 (četrti senat) razsodilo:

1. **Uredbo (ES) št. 1931/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o pravilih za obmejni promet na zunanjih kopenskih mejah držav članic in spremembi določb Schengenske konvencije je treba razlagati tako, da mora imeti imetnik dovoljenja za obmejni promet, ki je bilo podeljeno na podlagi posebnih določb v zvezi z obmejnem prometom, uvedenih z navedeno uredbo, možnost, da se ob upoštevanju omejitev, določenih v tej uredbi, in dvostranskega sporazuma, sprejetega za uporabo te uredbe in sklenjenega med tretjo državo, katere državljan je, in sosednjo državo članico, prvič, po obmejnem območju prosto giblje tri mesece, če njegovo bivanje ni bilo prekinjeno, in drugič, da po vsaki prekinitvi bivanja ponovno uveljavlja pravico do trimesečnega bivanja.**
2. **Člen 5 Uredbe št. 1931/2006 je treba razlagati tako, da prekinitve bivanja, navedena v tem členu, pomeni prehod – ne glede na pogostost, tudi če večkrat dnevno – meje med sosednjo državo članico in tretjo državo, kjer prebiva imetnik dovoljenja za obmejni promet, v skladu s pogoji, določenimi v tem dovoljenju.**

Podpisi