

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 3 oktober 2006*

I mål C-241/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artiklarna 68 EG och 234 EG, som framställdes av Conseil d'État (Frankrike), genom beslut av den 9 maj 2005, som inkom till domstolen den 2 juni 2005, i målet

Nicolae Bot

mot

Préfet du Val-de-Marne,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans och A. Rosas, samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, P. Kūris, E. Juhász, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh (referent) och L. Bay Larsen,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och J-C. Niollet, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom T. Boček, i egenskap av ombud,
- Slovakiens regering, genom R. Procházka, i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom T. Pynnä, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. O'Reilly och A.-M. Rouchaud-Joët, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 27 april 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i de stater som ingår i den ekonomiska unionen Benelux, Förbundsrepubliken Tyskland och [Republiken Frankrike] om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), undertecknad i Schengen (Luxemburg) den 19 juni 1990.

- 2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av rumänska medborgaren Nicolae Bot med yrkande om ogiltigförklaring av ett beslut av préfet du Val-de-Marne (landshövdingen i Val de Marne) om att avvisa Nicolae Bot från Frankrike.

Tillämpliga bestämmelser

Schengenregelverket

Schengenavtalen

- 3 Avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och [Republiken Frankrike] om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 13), (nedan kallat Schengenavtalet), som undertecknades i Schengen den 14 juni 1985, fullbordades genom undertecknandet av tillämpningskonventionen.

- 4 I artikel 1 i tillämpningskonventionen definieras begreppet utlännning såsom varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater.

- 5 I artikel 5.1, som återfinns i avdelning II med rubriken "Om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet", föreskrivs villkor för utlännings inresa till de avtalsslutande parternas territorium (nedan kallat Schengenområdet) för vistelser som inte överskrider tre månader.

- 6 Kapitel 3 i samma avdelning II innehåller bestämmelser om viseringar.

- 7 Artikel 11.1 i tillämpningskonventionen ingår i avsnitt 1 i detta kapitel med rubriken "Viseringar för kortare vistelse". Artikel 11.1 har följande lydelse:

" Den visering som föreskrivs i artikel 10 kan vara

- a) resevisering giltig för en eller flera inresor, varvid varken tidslängden för en oavbruten vistelse eller den totala tidslängden för flera på varandra följande vistelser får överstiga tre månader per halvår räknat från det första inresedatumet,

..."

- 8 I artikel 18 i tillämpningskonventionen, som ingår i avsnitt 2 i samma kapitel med rubriken "Viseringar för längre vistelse", föreskrivs följande:

"En visering för vistelse som överstiger tre månader skall betraktas som nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna i överensstämmelse med dennas lagstiftning.

..."

- 9 I artiklarna 19–24 i kapitel 4 i avdelning II i tillämpningskonventionen föreskrivs villkor för utlänningars rörelsefrihet. Artiklarna har följande lydelse:

"Artikel 19

1. Utlänningar, som har en för de avtalsslutande parterna enhetlig visering och som på föreskrivet sätt inrest till ett territorium som tillhör någon av de avtalsslutande parterna, får röra sig fritt på samtliga avtalsslutande parter territorier under den giltighetstid som angivits i denna visering, såvida de uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 5.1 a, 5.1 c och 5.1 d och 5.1 e.

...

Artikel 20

1. 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, såvida de uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 5.1 a, 5.1 c, 5.1 d och 5.1 e.

...

Artikel 23

1. En utlänning som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, villkoren för kortare vistelse på någon avtalsslutande parts territorium, skall i princip utan dröjsmål lämna de avtalsslutande parternas territorium.

...”

Schengenprotokollet

- ¹⁰ Enligt artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget (nedan kallat Schengenprotokollet), har tretton medlemsstater i Europeiska unionen, däribland Republiken Frankrike, bemyndigats att upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket, såsom detta definieras i bilagan till detta protokoll. Detta samarbete skall genomföras inom Europeiska unionens samt EU-fördragets och EG-fördragets institutionella och rättsliga ramar.

- 11 Enligt bilagan till Schengenprotokollet ingår bland annat Schengenavtalet och tillämpningskonventionen.
- 12 Enligt artikel 2.1 första stycket i Schengenprotokollet skall Schengenregelverket, från och med tidpunkten för Amsterdamfördragets ikraftträdande det vill säga den 1 maj 1999, omedelbart gälla för de tretton medlemsstater som avses i artikel 1 i detta protokoll.
- 13 Med tillämpning av artikel 2.1 andra stycket andra meningen i Schengenprotokollet antog rådet den 20 maj 1999 beslut 1999/436/EG om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (EGT L 176, s. 17). Av artikel 2 i beslutet, jämförd med bilaga A härtill, följer att rådet fastställt artikel 62 punkt 3 EG såsom rättslig grund för artikel 20 i tillämpningskonventionen. Artikel 62 EG ingår i avdelning IV i EG-fördraget med rubriken "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer".

Förordning (EG) nr 539/2001

- 14 Enligt artikel 1.2 i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2414/2001 av den 7 december 2001 (EGT L 327, s. 1), skall rumänska medborgare vara undantagna från kravet på visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser för vistelser som sammanlagt inte överstiger tre månader.

Den nationella lagstiftningen

- 15 I artikel 22 i förordning nr 45-2658 av den 2 november 1945 om villkoren för utlänningars inresa och vistelse i Frankrike (JORF av den 4 november 1945, s. 7225), i dess senaste lydelse enligt lag 2003-1119 av den 26 november 2003 om kontroll av invandring, utlänningars vistelse i Frankrike och om nationalitet (JORF av den 27 november 2003, s. 20136) (nedan kallad förordning nr 45-2658) föreskrivs följande:

"I — Statens representant i länet, och i Paris polischefen, kan genom ett motiverat avgörande besluta att en utlänning skall avvisas i följande fall:

1) Om utlänningen inte kan visa att han inrest lagligen i Frankrike, såvida han inte innehar ett giltigt uppehållstillstånd;

...

II — Bestämmelsen i punkt I.1 är tillämplig på en utlänning som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskapen

a) om han inte uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i [tillämpningskonventionen], [eller]

- b) ... om han kommer direkt från en av de fördragsslutande staternas territorier och inte kan visa att hans inresa i moderlandet har skett i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 19.1 eller 19.2, 20.1 samt 21.1 eller 21.2 i [tillämpningskonventionen].”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 16 Av beslutet om hänskjutande framgår att Nicolae Bot, som är rumänsk medborgare, har vistats i Schengenområdet, bland annat i Frankrike, från den 15 augusti till den 2 november 2002 och därefter från slutet av november 2002 till slutet av januari 2003. Sedan han återvänt till Frankrike via Ungern den 23 februari 2003 och därefter, enligt egen utsago, via Österrike och Tyskland, greps han av polisen den 25 mars 2003.
- 17 Genom beslut av den 26 mars 2003 förordnade landshövdingen i Val-de-Marne, enligt artikel 22 andra stycket b i förordning nr 45-2658, om att Nicolae Bot skulle avvisas från Frankrike.
- 18 Nicolae Bot väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet vid Tribunal administratif de Melun, som ogillade talan genom avgörande av den 1 april 2003. I domskälen anförde denna domstol att eftersom Nicolae Bot återkommit till Frankrike trots att den sexmånadersperiod som föreskrivs i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen inte hade förflutit åsidosatte han vid flera tillfällen denna bestämmelse och kan därför inte anses ha rest in lagligen i Frankrike i den mening som avses i förordningen.
- 19 Den 5 maj 2003 begärde Nicolae Bot att Conseil d'État skulle upphäva domen.

- 20 Conseil d'État ansåg att svaret på frågan huruvida Nicolae Bot, vid tiden för avvisningsbeslutet, befann sig lagligt i Frankrike enligt artikel 20.1 i tillämpningskonventionen beror på vad som skall förstås med "första inresedag" enligt denna bestämmelse. Conseil d'État beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Vad skall förstås med 'första inresedag' i den mening som avses i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen och i synnerhet, skall begreppet första inresedag tolkas på så sätt att det omfattar varje inresa till de fördragsslutande staternas territorium som sker efter en tidsperiod av sex månader under vilken ingen annan inresa till detta territorium gjorts och, när det är fråga om en utlänning som gör flera inresor för kortvariga vistelser, varje inresa som sker direkt efter utgången av en sexmånadersperiod räknat från senast kända 'första inresedag'?"

Prövning av tolkningsfrågan

- 21 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att domstolen skall tolka begreppet första inresedag i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen för att därigenom kunna avgöra huruvida rätten för en tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering att fritt röra sig inom Schengenområdet enligt denna bestämmelse under maximalt tre månader under en sexmånadersperiod är förverkad i det fall som gäller sökanden vid den nationella domstolen.
- 22 Det framgår av beslutet om hänskjutande att sedan Nicolae Bot hade vistats inom Schengenområdet i flera omgångar under totalt mer än tre månader under en sexmånadersperiod räknat från den allra första inresedagen till området, reste han på nytt in i Schengenområdet efter denna initiala sexmånadersperiod och blev föremål för en kontroll inom detta område mindre än tre månader efter den nya inresedagen.

- 23 Under dessa omständigheter undrar den hänskjutande domstolen om begreppet första inresedag avser varje ny inresa i Schengenområdet eller om det, förutom den allra första inresan i området, endast avser den påföljande inresa som gjorts sedan en period om sex månader förflutit, räknat från den allra första inresedagen.
- 24 Som framgår av artikel 20.1 i tillämpningskonventionen utgör den första inresedagen i Schengenområdet för en tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering utgångspunkten för en tidsperiod om sex månader under vilken en sådan medborgare, enligt bestämmelsen, fritt får röra sig i detta område under högst tre månader.
- 25 Härav följer, såsom den hänskjutande domstolen påpekat, att denne medborgares allra första inresa i Schengenområdet utgör en första inresa enligt artikel 20.1 i tillämpningskonventionen. Med utgångspunkt i detta datum skall hans eller hennes rätt att vistas i området under högst tre månader under en sexmånadersperiod fastställas.
- 26 Samtliga berörda som inkommit med skriftliga yttranden till domstolen har medgett att denna bestämmelse, i likhet med vad som uttryckligen föreskrivs i artikel 11.1 a i tillämpningskonventionen för tredjelandsmedborgare med skyldighet att inneha visering för kortare vistelser, tillåter såväl oavbrutna tremånadersvistelser som på varandra följande kortare vistelser som tillsammans inte överstiger tre månader totalt.

- 27 Det följer emellertid av ordalydelsen i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen jämförd med artikel 23.1 i samma konvention att när denna rätt att vistas inom området under högst tre månader har förbrukats under den sexmånadersperiod som förflutit sedan den allra första inresan i Schengenområdet, är den berörde medborgaren i princip skyldig att utan dröjsmål lämna området, med risk att hans vistelse där annars överstiger den högsta tillåtna vistelsetiden.
- 28 Det finns visserligen inget i ordalydelsen av artikel 20.1 i tilläggskonventionen som hindrar samma medborgare att därefter på nytt fritt röra sig inom Schengenområdet, vilket ingen av de berörda som inkommit med skriftliga yttranden till domstolen heller har bestritt. Däremot krävs det att denne medborgare på nytt reser in i området och att denna inresa sker först sedan sex månader förflutit efter den allra första inresan i området.
- 29 En sådan ny inresa skall då, i enlighet med vad den franska, den tjeckiska och den slovakiska regeringen har understrukit, anses utgöra en första inresa enligt artikel 20.1 i tillämpningskonventionen, på samma sätt som den allra första inresan i Schengenområdet. Bestämmelsen möjliggör således för tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering att vistas inom området under högst tre månader under på varandra följande sexmånadersperioder, under förutsättning att varje period inleds med en sådan första inresa.
- 30 Denna tolkning bekräftas av de bestämmelser i tillämpningskonventionen som är tillämpliga på viseringar för kortare vistelser. Enligt artiklarna 11.1 a och 19 i konventionen får nämligen tredjelandsmedborgare som innehar resevisering och som på föreskrivet sätt rest in i Schengenområdet röra sig fritt där under högst tre månader per halvår räknat från den första inresan. Detta innebär att tremånadersvistelser under på varandra följande sexmånadersperioder uttryckligen tillåts.

- 31 Det skall vidare påpekas, i likhet med vad den franska och den tjeckiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission har gjort gällande, att det sålunda tolkade begreppet första inresedag i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen inte på något sätt berövar behöriga nationella myndigheter möjligheten att med iakttagande av gemenskapsrätten vidta sanktionsåtgärder mot en tredjelandsmedborgare som vistats längre än de tillåtna högst tre månaderna i Schengenområdet under en föregående sexmånadersperiod, även om medborgaren, då han kontrollerades, inte — likt Nicolae Bot i målet vid den nationella domstolen — hade vistats i området mer än tre månader sedan den senaste första inresan.
- 32 Kommissionen har emellertid hävdad att en sådan bokstavlig tolkning av artikel 20.1 i tillämpningskonventionen kan leda till missbruk i syfte att kringgå de bestämmelser som är tillämpliga på längre vistelser, trots att det såväl i artiklarna 62 EG och 63 EG som i tillämpningskonventionens bestämmelser, i synnerhet artiklarna 5 och 18, fastställs en klar skiljelinje mellan å ena sidan vistelser som överstiger tre månader, vilka omfattas av invandringspolitikens regler, och å andra sidan vistelser som är kortare än tre månader, vilka omfattas av bestämmelserna om personers fria rörlighet.
- 33 Kommissionen och den finländska regeringen har härvid påpekat att en tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering som, efter att ha sett till att lämna Schengenområdet redan den första inresedagen, har vistats tre månader minus en dag i slutet på en första sexmånadersperiod, skulle, genom att lämna området en enda dag i slutet av denna första period och därefter åter resa in i området dagen efter, kunna vistas i nämnda område under ytterligare tre månader under en andra sexmånadersperiod och därigenom kunna röra sig fritt på detta territorium under en sammanhängande period om sex månader minus en dag.
- 34 Under dessa omständigheter anser kommissionen och den finländska regeringen att artikel 20.1 i tillämpningskonventionen, i enlighet med konventionens syfte, borde tolkas så, att varje tredjelandsmedborgare som planerar en eller flera på varandra

följande vistelser som totalt överstiger den högsta tillåtna tremånadersperioden under någon sexmånadersperiod skall omfattas av gemenskapsrättens bestämmelser om längre vistelser.

- 35 Enligt kommissionen skall begreppet första inresedag därför tolkas så, att det omfattar varje första inresedag i Schengenområdet samt varje ny inresa under förutsättning att en period överstigande tre månader utan någon vistelse i området har förflutit mellan den sista utresan och denna nya inresa. Om så inte är fallet skall åtskillnad göras beroende på om vistelsen under den sexmånadersperiod som föregick denna nya inresa var längre eller kortare än tre månader. I det förstnämnda fallet är vistelserätten förverkad. I det andra fallet skall rätten att vistas i området beräknas utifrån de sammanlagda vistelserna under denna sexmånadersperiod.
- 36 Den finländska regeringen anser å sin sida att begreppet första inresedag skall tolkas så, att det hänför sig till den första inresan till Schengenområdet under de sex månader som föregår en ny inresa dit. Härvid skall varje redan gjord vistelse inom Schengenområdet under den berörda perioden dras av från den tillåtna tre månadersperioden.
- 37 Det följer förvisso av själva ordalydelsen i artikel 62 punkt 3 EG, som enligt beslut 1999/436 utgör rättslig grund för artikel 20.1 i tillämpningskonventionen, att rådet, med stöd av denna bestämmelse i EG-fördraget, endast kan anta bestämmelser om villkoren för tredjelandsmedborgare att fritt resa inom Schengenområdet under en period av högst tre månader.
- 38 Oavsett om kravet i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen på en sexmånadersperiod räknad från den första inresedagen har efterlevts eller inte får en tredjelands-

medborgares vistelse i Schengenområdet enligt denna bestämmelse således inte i något fall överstiga en sammanlagd period av tre på varandra följande månader. När det gäller tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering framgår en sådan absolut maxgräns klart och tydligt av artikel 5.1 i tillämpningskonventionen och av artikel 1.2 i förordning nr 539/2001.

39 I motsats till vad kommissionen och den finländska regeringen har påstått leder inte tolkningen av begreppet första inresedag i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen, såsom denna framgår av artiklarna 28 och 29 i förevarande dom, till att tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering tilläts att fritt röra sig inom Schengenområdet under mer än tre på varandra följande månader, eftersom varje "första inresa" enligt denna bestämmelse, såsom domstolen konstaterat i ovannämnda punkter, kräver en ny inresa till området efter det att en föregående sexmånadersperiod har förflutit.

40 Det är förvisso riktigt att begreppet första inresedag enligt den tolkning som förespråkas av kommissionen och den finländska regeringen syftar till att säkerställa att en tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering inte vistas längre än tre månader inom Schengenområdet under en sexmånadersperiod. Domstolen konstaterar emellertid att detta inte är vad som föreskrivs i artikel 20.1 i tillämpningskonventionen. Enligt denna bestämmelse förbjuds endast vistelser som överstiger tre månader under en sexmånadersperiod, vilken börjar löpa vid en tidpunkt som sammanfaller med den första inresedagen till området. Genom att välja en föränderlig tidpunkt för den första inresedagen, som skiftar i förhållande till tidpunkten för den senaste inresan, förbiser en sådan tolkning det faktum att artikel 20.1 i tillämpningskonventionen är uppbyggd runt just själva begreppet första inresedag och ersätter detta begrepp med begreppet senaste inresa, som inte finns med i artikeln.

41 Under dessa omständigheter kan domstolen inte godta denna tolkning, som saknar stöd i bestämmelsens ordalydelse och vars relativa komplexitet för övrigt skulle

kunna påverka en enhetlig tolkning av artikel 20.1 i tillämpningskonventionen och därmed inverka menligt på enskildas rättssäkerhet.

- 42 Vad gäller den risk för kringgående av bestämmelserna om längre vistelser som kommissionen påtalat är det tillräckligt att notera att även om artikel 20.1 i tillämpningskonventionen i sin nuvarande lydelse ger tredjelandsmedborgare utan skyldighet att inneha visering möjlighet att vistas inom Schengenområdet under en period om nära sex månader genom att lägga ihop två på varandra följande vistelser som inte är direkt på varandra följande, ankommer det på gemenskapslagstiftaren att i förekommande fall ändra denna bestämmelse om den anser att en sådan sammanslagning kan inverka menligt på de bestämmelser som är tillämpliga på vistelser som överstiger tre månader.
- 43 Tolkningsfrågan skall följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 20.1 i tillämpningskonventionen skall tolkas på så sätt att begreppet första inresedag i denna bestämmelse omfattar, förutom den allra första inresan till Schengenområdet, även den första inresan till området som sker sedan en period om sex månader förflutit räknat från den allra första inresedagen samt varje ny inresa som sker efter det att en ny sexmånadersperiod förflutit räknat från en tidigare första inresedag.

Rättegångskostnader

- 44 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 yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen följande:

Artikel 20.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i de stater som ingår i den ekonomiska unionen Benelux, Förbundsrepubliken Tyskland och [Republiken Frankrike] om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990, skall tolkas på så sätt att begreppet första inresedag i denna bestämmelse omfattar, förutom den allra första inresan till Schengenområdet, även den första inresan till området som sker sedan en period om sex månader förflutit räknat från den allra första inresedagen samt varje ny inresa som sker efter det att en ny sexmånadersperiod förflutit räknat från en tidigare första inresedag.

Underskrifter