

Sag C-754/18

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

3. december 2018

Forelæggende ret:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungarn)

Afgørelse af:

21. november 2018

Sagsøger:

Ryanair Designated Activity Company

Sagsøgt:

Országos Rendőr-főkapitányság

Hovedsagens genstand

Søgsmål, hvori der klages over en bøde udstedt til et luftfartsselskab i en politisag.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Definition og rækkevidde af det tidsbegrænsede opholdskort, som er nævnt i artikel 20 i direktiv 2004/38, rækkevidden af visumfritagelsen, som følger af Schengen-reglerne, i forbindelse med et tidsbegrænset opholdskort udstedt af Det Forenede Kongerige til et familiemedlem fra et tredjeland i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2004/38.

Rækkevidde af den forpligtelse til at kontrollere rejsedokumenterne, som påhviler luftfartsselskabet i henhold til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen.

Retsgrundlag: artikel 267 TEUF.

De præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 5, stk. 2, om retten til indrejse i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF fortolkes således, at såvel besiddelse af et gyldigt opholdskort som omhandlet i direktivets artikel 10 som besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort som omhandlet i direktivets artikel 20 med henblik på nævnte direktiv fritager familiemedlemmet for forpligtelsen til at være i besiddelse af et visum ved indreisen til en medlemsstats område?
- 2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende: Skal artikel 5 i direktiv 2004/38 og denne artikels stk. 2 da fortolkes på samme måde, hvis en person, som er familiemedlem til en unionsborger og ikke har statsborgerskab i en anden medlemsstat, har opnået retten til tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige, og det er denne stat, der har udstedt det tidsubegrænsede opholdskort? Med andre ord: fritager besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort som omhandlet i nævnte direktivs artikel 20, som er udstedt af Det Forenede Kongerige, en person, der besidder dette, for forpligtelsen til at opnå visum, uanset om hverken Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, som er nævnt i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38, eller Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) finder anvendelse i denne stat?
- 3) Såfremt det første og det andet præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende: skal besiddelse af et opholdskort, der er udstedt i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2004/38, da i sig selv anses for at være et tilstrækkeligt bevis for, at kortets indehaver er familiemedlem til en unionsborger og i sin egenskab af familiemedlem, uden behov for yderligere kontrol eller attestering, har tilladelse til at indrejse til en anden medlemsstats område og er fritaget for visumpligten i henhold til nævnte direktivs artikel 5, stk. 2?
- 4) Såfremt Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål benægtende: skal artikel 26, stk. 1, litra b), og stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen da fortolkes således, at luftfartsselskabet – ud over at kontrollere rejsedokumenterne – skal kontrollere, at en passager, der ønsker at rejse med det tidsubegrænsede opholdskort som omhandlet i artikel 20 i direktiv 2004/38, reelt er familiemedlem til en unionsborger på tidspunktet for indreisen?

- 5) Såfremt Domstolen besvarer det fjerde præjudicielle spørgsmål bekræftende:
- i) i tilfælde af, at luftfartsselskabet ikke kan fastslå, at en passager, der ønsker at rejse med det tidsubegrænsede opholdskort som omhandlet i artikel 20 i direktiv 2004/38, reelt er familiemedlem til en unionsborger på indrejsetidspunktet, er luftfartsselskabet da forpligtet til at nægte boarding og afvise at transportere den pågældende til en anden medlemsstat?
 - ii) i tilfælde af, at luftfartsselskabet ikke kontrollerer denne omstændighed eller ikke afviser at transportere den passager, der ikke kan dokumentere sin status som familiemedlem, men som i øvrigt er i besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort, kan der da udstedes en bøde til dette luftfartsselskab af denne årsag i henhold til artikel 26, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 21, stk. 1, TEUF.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77): femte, syvende og ottende betragtning og artikel 5, 10, 16, 18 og 20.

Konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000, L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«): artikel 26.

Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 (EFT 2001, L 187, s. 45): artikel 4.

Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1): fjerde betragtning.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1): 42. betragtning.

Domstolens dom af 14. november 2017, Lounes, (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 32 og 48).

National ret

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (lov nr. I af 2007 om indrejse og ophold for personer med ret til fri bevægelighed og bopæl): § 3, stk. 2-4.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold): § 69, stk. 1 og 5.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 9. oktober 2017 foretog lufthavnspolitiet en kontrol i lufthavnen Ferenc Liszt i Budapest af passagerer, der ankom med flyet fra London til Budapest, hvilken flyvning blev gennemført af Ryanair (sagsøgeren), og nægtede at lade en ukrainsk statsborger – som var i besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort udstedt af Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2004/38, som var nævnt i den pågældendes pas med formuleringen »*Permanent Residence Card*«, men som ikke havde et visum – indrejse til Ungarn. Den ukrainske statsborger rejste alene og fremviste ingen dokumenter, der kunne dokumentere den pågældendes familiemæssige situation.
- 2 Generaldirektoratet for det ungarske politi pålagde Ryanair en bøde for overtrædelse af den offentlige orden på 3 000 EUR for overtrædelse af gennemførelseskonventionens artikel 26, eftersom luftfartsselskabet ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre sig, at den udlænding, som luftfartsselskabet transporterede, var i besiddelse af de dokumenter, der kræves for at indrejse til ungarsk område.

De væsentligste argumenter, der er anført af hovedsagens parter

- 3 Sagsøgeren har gjort gældende, at den ukrainske statsborger havde ret til at færdes frit på Unionens område, og at den pågældende, idet denne var i besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort udstedt af Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2004/38, havde ret til at indrejse i Ungarn. Sagsøgeren har anført, at det tidsubegrænsede opholdskort i sig selv dokumenterer, at den ukrainske statsborger er familiemedlem til en unionsborger, og at den pågældende således kan indrejse uden visum på enhver anden medlemsstats område i henhold til nævnte direktivs artikel 5, stk. 2. Sagsøgeren har anført, at kun personer, der allerede har et »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger«, har ret til at opnå et tidsubegrænset opholdskort. Sagsøgeren er

af den opfattelse, at netop denne situation gjorde sig gældende i den foreliggende sag, eftersom det af den ukrainske statsborgers pas fremgik, at der forelå et tidligere opholdskort. Af denne årsag dokumenterer det tidsubegrænsede opholdskort, selv om det ikke udtrykkeligt måtte være nævnt, utvivlsomt, at den pågældende har status som familiemedlem. Sagsøgeren har ligeledes anført, at sagsøgeren – i det tilfælde, at dette kort ikke i sig selv dokumenterer den pågældendes status som familiemedlem – som luftfartsselskab hverken havde ret eller pligt til at foretage en yderligere undersøgelse af den familiemæssige tilknytning, og har gjort gældende, at selskabet ikke kan straffes for ikke at have foretaget denne undersøgelse.

- 4 Sagsøgte har anført, at sagsøgeren burde have vidst, at det tidsubegrænsede opholdskort ikke var en garanti for, at den ukrainske statsborger ikke havde behov for et visum, og at sagsøgeren burde have nægtet at transportere den pågældende, hvis denne ikke var i besiddelse af et rejsedokument, der gav tilladelse til at indrejse i landet. Ifølge sagsøgte skal artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38 fortolkes ordret, således at kun opholdskort, der er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 10, fritager for visumpligten, og at kun dette kort i sig selv kan dokumentere status som familiemedlem. Sagsøgte er af den opfattelse, at årsagen til denne differentiering skyldes den omstændighed, at det i direktivets artikel 10 omhandlede opholdskort netop er benævnt »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger«, således at det på grundlag af dette dokument udtrykkeligt kan fastslås, at dets indehaver har status af familiemedlem til en unionsborger. Derimod fremgår statussen som familiemedlem ikke af det tidsubegrænsede opholdskort, som dermed ikke dokumenterer, at dets indehaver reelt er familiemedlem til en unionsborger. Sagsøgte har desuden anført, at de tidsubegrænsede opholdskort, som Det Forenede Kongerige udsteder, ikke fritager for visumpligten, eftersom denne stat ikke er en del af Schengenområdet.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 5 Med det første præjudicielle spørgsmål ønskes det oplyst, om der skal anlægges en restriktiv ordlydsfortolkning af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38, hvorefter denne bestemmelse udelukkende henviser til det i artikel 10 omhandlede opholdskort, eller om der skal anlægges en bredere fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter den også henviser til det i artikel 20 omhandlede tidsubegrænsede opholdskort. Den forelæggende ret har med hensyn til dette spørgsmål anført, at tredjelandsstatsborgere, der lovligt har haft ophold som familiemedlem til en unionsborger fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til et tidsubegrænset opholdskort. Det følger af den logiske sammenhæng mellem direktivets artikel 10, artikel 16, stk. 2, og artikel 20, at det tidsubegrænsede opholdskort udstedes til familiemedlemmet til unionsborgeren, efter den pågældende tidligere har haft et opholdskort. Således taler direktivets ånd for en opfattelse, hvorefter retten til tidsubegrænset ophold er en forstærkning af retten til ophold og en udvidelse af de beføjelser, som sidstnævnte ret indeholder.

- 6 Selv om direktiv 2004/38 i forskellige kapitler regulerer retten til ud- og indrejse på den ene side og retten til ophold på den anden side, følger det af den logiske opbygning af kapitlerne om retten til ophold, at retten til indrejse som omhandlet i artikel 5 ikke blot skal indrømmes personer, der har ret til ophold, men også personer, der har ret til tidsubegrænset ophold, og, såfremt disse personer har fået anerkendt denne ret, må de nødvendigvis også anerkendes fordelene i artikel 5, stk. 2, dvs. fritagelsen for visumpligten.
- 7 Det andet præjudicielle spørgsmål. Såfremt Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål bekræftende, er det med henblik på sagens afgørelse nødvendigt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5 i direktiv 2004/38 – sammenholdt med Schengen-aftalen og bestemmelserne i EU-retten om denne aftales anvendelse – kan fortolkes således, at et tidsubegrænset opholdskort udstedt af en medlemsstat, som ikke er en del af Schengenområdet (Det Forenede Kongerige), tillader indrejse uden visum på en anden medlemsstats område.
- 8 Det tredje præjudicielle spørgsmål. Såfremt Domstolen besvarer det første og det andet præjudicielle spørgsmål bekræftende, opstår spørgsmålet om, hvorvidt det tidsubegrænsede opholdskort i sig selv dokumenterer, at der består en familiemæssig tilknytning samt en ret til indrejse, der er knyttet hertil, eller om der kun tillades indrejse uden visum, når dette kort ledsages af anden attestering eller akkreditering (f.eks. en civilstandsattest eller andre dokumenter). Ifølge Domstolens dom af 14. november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 32 og 48), har en unionsborgers familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, ikke nogen selvstændig ret til indrejse, men indrømmes udelukkende denne fordel som en afledt rettighed, der er knyttet til udøvelsen af retten til fri bevægelighed for det familiemedlem, der er unionsborger.
- 9 Retten til indrejse adskiller sig fra retten til ophold, og direktiv 2004/38 regulerer den i et særligt kapitel. Direktivet indeholder ingen bestemmelser, hvorefter alle tredjelandstatsborgere, som direktivet giver opholdsret, også har ret til indrejse på en anden medlemsstats område.
- 10 Ligeledes kan en tredjelandstatsborger, som ikke har en familiemæssig tilknytning til en unionsborger, være i besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort, f.eks. som følge af et dødsfald eller opløsning af et ægteskab (artikel 12 og 13 i direktiv 2004/38). Anerkendes disse tredjelandstatsborgere ret til indrejse til en anden medlemsstats område og fritagelse for visumpligten på trods af, at udøvelsen af disse rettigheder i dette tilfælde ikke kan henføres til den effektive virkning af artikel 21 TEUF?
- 11 Svaret på disse spørgsmål er relevant for sagens afgørelse, eftersom luftfartsselskabet – såfremt det tidsubegrænsede opholdskort i sig selv dokumenterer retten til indrejse – under ingen omstændigheder er underlagt en forpligtelse til at foretage yderligere kontrol, og det – såfremt selskabet kontrollerede gyldigheden af rejsedokumentet og det tidsubegrænsede opholdskort

– ikke kan fastslås, at selskabet begik en fejl, i hvilket fald det ikke er nødvendigt at besvare det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål.

- 12 Det fjerde præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt i det tilfælde, at Domstolen når til den konklusion, at det er nødvendigt at foretage en sondring med hensyn til retten til indrejse for tredjelandstatsborgere, som reelt opretholder deres familiemæssige tilknytning, på den ene side, og tredjelandstatsborgere, hvis familiemæssige tilknytning er blevet opløst, men som fortsat anerkendes ret til ophold i henhold til direktiv 2004/38. I hovedsagen medfører dette et praktisk problem, der består i at afgøre, om luftfartsselskabet er forpligtet og berettiget til at undersøge, om tredjelandstatsborgerens familiemæssige tilknytning fortsat består på rejsetidspunktet.
- 13 Ifølge ordlyden af gennemførelseskonventionens artikel 26 er luftfartsselskabet forpligtet til at kontrollere de rejsedokumenter, der kræves for at indrejse [til en stat]. I forbindelse med hovedsagen er det nødvendigt at vide, om formuleringen »rejsedokument[er]« i artikel 26 skal fortolkes restriktivt, således at luftfartsselskabets forpligtelse er begrænset til en kontrol af passet og det tidsubegrænsede opholdskort, som dette indeholder, eller om formuleringen skal gøres til genstand for en udvidet fortolkning, således at den også omfatter en kontrol med alle de dokumenter, der anvendes til at tillade rejsen, samt andre attester (f.eks. en civilstandsattest).
- 14 I forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål bør det tages i betragtning, at luftfartsselskabet ikke er en myndighed og ikke råder over officielle kontrolinstrumenter. Desuden har luftfartsselskaberne heller ikke en tilstrækkelig ret til adgang til og forvaltning af personlige oplysninger om passagerernes familiemæssige tilknytning og privatliv.
- 15 Det femte præjudicielle spørgsmål. Såfremt den kontrolforpligtelse, som påhviler luftfartsselskabet, ud over rejsedokumentet også omfatter yderligere dokumenter og omstændigheder, er det desuden nødvendigt at besvare to supplerende spørgsmål. Dels må det fastslås, om den omstændighed, at passageren ikke kan dokumentere sin familiemæssige tilknytning i tilstrækkelig grad, men samtidig har ret til at indrejse i kraft af rejsedokumentet, udgør en tilstrækkelig grund til, at luftfartsselskabet skal afvise at transportere passageren. Dels er det nødvendigt at bestemme, hvilken konsekvens der følger af den omstændighed, at luftfartsselskabet ikke foretog denne kontrol.
- 16 For at vurdere, om den udstedte bøde er lovlig, må Domstolen ligeledes vurdere, om luftfartsselskabet kan straffes i henhold til gennemførelseskonventionens artikel 26, stk. 2, eftersom dette selskab ikke har foretaget en kontrol af andre dokumenter, der dokumenterer retten til indrejse, skønt selskabet foretog en kontrol af rejsedokumenterne og det tidsubegrænsede opholdskort.