

**Mål C-754/18**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

3 december 2018

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország)  
(Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

21 november 2018

**Sökande:**

Ryanair Designated Activity Company

**Svarande:**

Országos Rendőr-főkapitányság (ungerska polismyndigheten)

---

**Saken i det nationella målet**

Talan varigenom sökanden, ett lufttransportföretag, angriper ett beslut att påföra bolaget böter samt ett polisärende

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Definition och räckvidd av permanent uppehållskort enligt artikel 20 i direktiv 2004/38, omfattning av undantaget från kravet på visering enligt Schengenregelverket i förhållande till ett permanent uppehållskort som utfärdats av Förenade kungariket för en familjemedlem från ett tredjeland med stöd av artikel 20 i direktiv 2004/38

Omfattning av ett lufttransportföretags skyldighet att kontrollera resedokument enligt artikel 26 i Konvention om tillämpning av Schengenavtalet

Rättslig grund: Artikel 267 FEUF

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Ska artikel 5.2 avseende rätt till inresa i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG tolkas så, att såväl innehav av ett sådant giltigt uppehållskort som avses i artikel 10 som innehav av ett sådant permanent uppehållskort som det hänvisas till i artikel 20 undantar – såvitt gäller tillämpning av direktivet – familjemedlemmen från viseringsskyldigheten vid tidpunkten för inresa till en medlemsstat?
- 2) Om tolkningsfråga 1 besvaras jakande önskas svar på huruvida artikel 5.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas på samma sätt för det fall den person som är familjemedlem till en unionsmedborgare – och som inte är medborgare i någon annan medlemsstat – har förvärvat permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket och det är denna medlemsstat som utfärdat det permanenta uppehållskortet åt honom ? Med andra ord önskas svar på huruvida innehav av ett sådant permanent uppehållskort som avses i artikel 20, som utfärdats av Förenade kungariket, innebär att innehavaren undantas från kravet på visering oberoende av att varken rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, som nämns i artikel 5.2 i direktiv 2004/38, eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) är tillämpliga på denna medlemsstat ?
- 3) Om både tolkningsfråga 1 och 2 besvaras jakande önskas svar på huruvida innehav av ett uppehållskort som utfärdats enligt artikel 20 i direktiv 2004/38 i sig ska anses utgöra tillräckligt bevis för att den som innehar kortet är familjemedlem till en unionsmedborgare och därmed – utan krav på ytterligare kontroller eller intyg – har rätt att – i egenskap av familjemedlem – resa in i en annan medlemsstat och är undantagen från kravet på visering enligt artikel 5.2 i nämnda direktiv?
- 4) För det fall EU-domstolen besvarar tolkningsfråga 3 nekande önskas svar på följande fråga : Ska artikel 26.1 b och 26.2 i Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet tolkas så, att lufttransportföretaget är skyldigt att förutom att kontrollera resehandlingarna även kontrollera att den resande som avser resa med ett sådant permanent uppehållskort som avses i artikel 20 i direktiv 2004/38 i sanning och verkligen är familjemedlem till en unionsmedborgare vid inresetillfället ?

5) För det fall EU-domstolen besvarar tolkningsfråga 4 jakande önskas svar på följande:

i) för det fall lufttransportföretaget inte kan avgöra huruvida den resande som avser resa med ett sådant permanent uppehållskort som avses i artikel 20 i direktiv 2004/38 verkligen är familjemedlem till en unionsmedborgare vid inresetillfället är lufttransportföretaget då skyldigt att neka personen ombordstigning på flygplanet och neka att transportera vederbörande till en annan medlemsstat ?

ii) för det fall lufttransportföretaget inte genomför denna kontroll och inte nekar att transportera en resande som inte kan styrka sin ställning som familjemedlem – vilken för övrigt innehar ett permanent uppehållskort – kan detta lufttransportföretag då påföras böter av denna anledning med stöd av artikel 26.2 i Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ?

### **Anförda unionsbestämmelser**

#### Artikel 21.1 FEUF

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77). Skäl 5, 7 och 8, samt artiklarna 5, 10, 16, 18 och 20

Schengenregelverket - Konvention 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, (EUT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad Schengenkonventionen), artikel 26.

Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 2001, s. 45), artikel 4

Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 2001, s. 1). skäl 4

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), skäl 42

Dom av den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkterna 32 och 48).

### **Anförda nationella bestämmelser:**

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Lag I från år 2007 om inresa och uppehåll för personer som åtnjuter rätt till fri rörlighet och uppehåll), artikel 3.2–3.4.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Lag II från år 2007 om inresa och uppehåll för tredjelandsmedborgare), artikel 69.1 och 69.5.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Den 9 oktober 2017 genomförde polisen på flygplatsen Ferenc Liszt i Budapest en kontroll av passagerare som anlände med Ryanairs (sökande) flygning London-Budapest och nekade en ukrainsk medborgare inresa till Ungern. Nämnde ukrainske medborgare hade ett permanent uppehållskort som utfärdats av Förenade kungariket enligt artikel 20 i direktiv 2004/38 vilket det hänvisades till dennes pass i form av uttrycket ”Permanent Residence Card”. Dock saknade han visering. Nämnde medborgare reste ensam och uppvisade inga handlingar som styrkte hans familjesituation.
- 2 Den ungerska polismyndigheten påförde Ryanair böter i fråga om allmän ordning med ett belopp om 3 000 euro med motiveringen att flygbolaget hade åsidosatt artikel 26 i Schengenkonventionen på grund av att bolaget inte – i egenskap av lufttransportör – hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att den utlänning som reste med bolaget hade de resehandlingar som erfordrades för inresa till Ungern.

### **Parternas huvudargument**

- 3 Sökanden har anført att den ukrainske medborgaren hade rätt att röra sig fritt inom unionen och att han, som innehavare av ett permanent uppehållskort utfärdat av Förenade kungariket med stöd av artikel 26 i direktiv 2004/38, hade rätt att resa in i Ungern. Sökanden har vidare gjort gällande att det permanenta uppehållskortet i sig intygar att den ukrainske medborgaren är familjemedlem till en unionsmedborgare vilken följaktligen kunde resa in i vilken annan medlemsstat som helst utan visering enligt artikel 5.2 i direktivet. Enligt sökanden är det endast den som redan har ett ”uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem” som har rätt att beviljas ett permanent uppehållskort. Sökanden anser att det är denna situation som föreligger i förevarande mål, eftersom det av den ukrainske

medborgarens pass uppenbart framgick att han hade ett tidigare uppehållskort. Av denna anledning och i avsaknad av en uttrycklig angivelse måste det permanenta uppehållskortet anses på ett otvetydigt sätt styrka ställningen som familjemedlem. Sökanden gör på samma sätt gällande att för det fall nämnda uppehållskort inte i sig skulle anses styrka denna ställning som familjemedlem, hade sökanden i sin egenskap av lufttransportföretag varken rätt eller skyldighet att genomföra en ytterligare kontroll avseende familjeförhållandet och menar att man inte kan bötfällas för att inte ha genomfört en sådan kontroll.

- 4 Svaranden har å sin sida anfört att sökanden borde ha vetat att ett permanent uppehållskort inte utgör en garanti för att den ukrainska medborgaren inte behöver visering och att sökanden borde ha nekat att transportera vederbörande om han inte kunde uppvisa en resehandling som gav honom rätt att resa in i landet. Enligt svaranden ska artikel 5.2 i direktiv 2004/38 tolkas bokstavligt. Enligt denna bestämmelse är det endast innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 i detta direktiv som befriar från viseringskrav och endast detta kort styrker ställning som familjemedlem. Svaranden anser att skälet till denna skillnad är att det uppehållskort som avses i artikel 10 i direktivet benämns just "uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem" varför det utifrån själva denna handling otvetydigt kan fastställas att innehavaren är familjemedlem till en unionsmedborgare. På permanenta uppehållskort däremot anges inte att personen har ställning som familjemedlem och de kan därför inte anses styrka att innehavaren verkligen är familjemedlem till en unionsmedborgare. Svaranden har likaså anfört att då Förenade kungariket inte ingår i Schengenområdet befriar inte permanenta uppehållskort som denna stat utfärdar från kravet på visering.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 5 Genom den första tolkningsfrågan begär den hänskjutande domstolen att det ska klargöras huruvida artikel 5.2 i direktiv 2004/38 uteslutande ska tolkas bokstavligt på så sätt att denna bestämmelse endast hänvisar till det uppehållskort som avses i artikel 10, eller om bestämmelsen ska tolkas mera extensivt och det ska godtas att den även hänvisar till permanenta uppehållskort som avses i artikel 20. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att tredjelandsmedborgare som lagligt har uppehållit sig i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år har rätt till permanent uppehållskort. Det framgår av ett logiskt samband mellan artiklarna 10, 16.2 och 20 i direktivet att ett permanent uppehållskort utfärdas till förmån för en familjemedlem till en unionsmedborgare efter att denne först innehaft ett uppehållskort. Direktivets systematik talar således för att permanent uppehållsrätt är en förstärkning av uppehållsrätten och en utvidgning av de möjligheter som denna ger.
- 6 I direktiv 2004/38 regleras således rätt till ut- respektive inresa å ena sidan och uppehållsrätt å andra sidan i olika kapitel. Av logiken i de kapitel som reglerar uppehållsrätt framgår att inreserätt enligt artikel 5 ska medges inte bara personer

som åtnjuter uppehållsrätt utan även dem som har permanent uppehållsrätt. För det fall dessa personer beviljats en sådan rätt ske de nödvändigtvis även beviljas den förmån som föreskrivs i artikel 5.2, det vill säga undantag från kravet på visering.

- 7 Den andra tolkningsfrågan. För det fall EU-domstolen bevarar den första tolkningsfrågan jakande, är det följaktligen nödvändigt för att avgöra det nationella målet att besvara frågan på så sätt att artikel 5 i direktiv 2004/38 – jämförd med Schengenavtalet och de unionsrättsliga bestämmelser som det hänvisas till vid tillämpningen av avtalet – kan tolkas så att ett permanent uppehållskort som utfärdats av en medlemsstat som inte ingår i Schengenområdet (Förenade kungariket) tillåter inresa utan visering på en annan medlemsstats territorium.
- 8 Den tredje tolkningsfrågan. För det fall EU-domstolen bevarar den första och andra tolkningsfrågan jakande uppstår frågan huruvida det permanenta uppehållskortet i sig styrker ett familjeförhållande och den rätt till inresa som hänger samman härmed eller om nämnda kort endast ger rätt till inresa utan visering för det fall det åtföljs av något annat intyg eller tillstånd (till exempel ett intyg om civilstånd eller liknande). Enligt domstolens dom av den 14 de november de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), punkterna 32 och 48, åtnjuter en unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare inte någon självständig rätt till inresa utan åtnjuter denna förmån endast i form av en härledd rättighet till följd av att unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 9 Rätten till inresa skiljer sig från uppehållsrätten och regleras i ett särskilt kapitel i direktiv 2004/38. Direktivet innehåller inte någon bestämmelse enligt vilken alla tredjelandsmedborgare som ges uppehållsrätt enligt direktivet även har rätt till inresa i en annan medlemsstat.
- 10 En tredjelandsmedborgare kan således ha ett permanent uppehållskort utan att familjeförhållandet med unionsmedborgaren består – till exempel som en följd av dödsfall eller att äktenskapet upplösts – (artiklarna 12 och 13 i direktiv 2004/38). Ska dessa tredjelandsmedborgare då tillerkännas rätt till inresa i en annan medlemsstat och undantag från kravet på visering trots att utövande av dessa rättigheter, i sådant fall, inte motsvarar någon ändamålsenlig verkan med avseende på artikel 21 FEUF.
- 11 Svaret på dessa frågor är relevant för utgången i målet. Om det permanenta uppehållskortet i sig ska anses styrka att det föreligger en rätt till inresa har lufttransportföretaget nämligen inte i något fall någon skyldighet att genomföra någon ytterligare kontroll och om företaget kontrollerat att resehandlingarna och det permanenta uppehållskortet är giltiga är det inte nödvändigt att bedöma huruvida företaget gjort sig skyldigt till något fel. Det är i sådant fall inte nödvändigt att besvara den fjärde och den femte tolkningsfrågan.

- 12 Den fjärde tolkningsfrågan är aktuell för det fall EU-domstolen kommer fram till slutsatsen att det är nödvändigt att såvitt gäller rätten till inresa göra en åtskillnad mellan å ena sidan tredjelandsmedborgare för vilka familjeförhållandet verkligen består och å andra sidan tredjelandsmedborgare vars familjeförhållande är upplöst men som fortfarande åtnjuter uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38. I det nationella målet ger detta upphov till problemet att i praktiken fastställa om lufttransportföretaget är skyldigt och har möjlighet att kontrollera om tredjelandsmedborgarens familjeförhållande fortfarande består vid resetillfället.
- 13 Enligt ordalydelsen i artikel 26 i Schengenkonventionen är transportören skyldig att kontrollera de resedokument som krävs för inresa [till en stat]. I det nationella målet är det därför nödvändigt att utreda huruvida uttrycket ”resedokument” i artikel 26 ska tolkas restriktivt, med följd att transportörens skyldighet begränsas till kontroll av pass och det permanenta uppehållskort som passet innehåller, eller om uttrycket ska tolkas extensivt och därmed ska anses omfatta även kontroll av samtliga handlingar som visar att vederbörande har rätt att resa jämte andra intyg (till exempel intyg om civilstånd).
- 14 För att besvara frågan ska det beaktas att lufttransportföretaget inte är en myndighet och inte har några officiella kontrollverktyg. Vidare har lufttransportföretaget inte heller någon lämplig rätt till tillgång och förvaltning av de personuppgifter som gäller de resandes familjeförhållanden och privatliv.
- 15 Den femte frågan. För det fall den kontrollskyldighet som åligger lufttransportföretaget, utöver kontroll av resehandlingarna, även omfattar ytterligare handlingar och omständigheter är det även nödvändigt att besvara ytterligare två frågor. Det behöver dels fastställas om det faktum att den resande inte i tillräcklig utsträckning kan styrka sitt familjeförhållande – men vederbörande samtidigt har möjlighet till inresa med sin resehandling – utgör ett tillräckligt skäl för lufttransportföretaget att neka den resande transport. Vidare är det nödvändigt att avgöra vilka följder det ska få om lufttransportföretaget inte genomför kontrollen.
- 16 För att avgöra om de påförda böterna är rättsenliga, behöver EU-domstolen även fastställa huruvida lufttransportföretaget kan beivras med stöd av artikel 26.2 i Schengenkonventionen för att inte ha kontrollerat andra handlingar som styrker rätten till inresa i samband med kontrollen av resehandlingarna och det permanenta uppehållskortet.