

Mål C-525/23 (Accra)ⁱ

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

14 augusti 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

26 juni 2023

Klagande:

OS

Motpart:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Nationella generaldirektoratet för utlänningspolisen, Ungern)

Saken i det nationella målet

Förvaltningsrättsligt förfarande för överklagande av ett beslut på utlänningsområdet

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Vistelse för en tredjelandsmedborgare – Bevis för tillräckliga medel för uppehälle – Ytterligare beviskrav utöver de villkor som föreskrivs i unionsrätten, som inte föreskrivs i rättsliga bestämmelser, utan har utarbetats i rättspraxis vid den högsta domstolen i den berörda medlemsstaten – En tredjelandsmedborgares rätt, som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd, att i förväg uttryckligen underrättas om sådana ytterligare villkor

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Är det förenligt med det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 7.1 e i [direktiv (EU) 2016/801], med beaktande av de mål som anges i skälen 2 och 41 samt artiklarna 1 a och 4.1 i detta direktiv, att en medlemsstat har praxis enligt vilken det, för att det ska godtas att en sökande som är medborgare i ett tredjeland och som avser att utföra volontärarbete har medel för sitt uppehälle – efter att det visats att vederbörandes släkting som inte betraktas som en familjemedlem kan tillhandahålla och tillhandahåller, från sina lagligen förvärvade inkomster och genom regelbunden överföring av det belopp som krävs för uppehållet, tillräckliga medel för sökandens uppehälle och för sökandens återresa – krävs som ytterligare villkor att sökanden exakt måste ange om det mottagna beloppet utgör inkomst eller förmögenhet och dessutom måste lämna skriftlig bevisning för den rättsliga formen för förvärvet av denna inkomst eller denna förmögenhet samt att sökanden förfogar över beloppet eller förmögenheten självständigt på ett fullständigt och obegränsat sätt?
- 2) Har det – med beaktande av principen om unionsrättens företräde, principen om rättvis behandling enligt artikel 79 FEUF, uppehållsfriheten enligt artikel 45 i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna] och rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol enligt artikel 47 i stadgan, samt skälen 54 och 61 i [direktiv 2016/801], särskilt principen om rättssäkerhet – betydelse för svaret på den första tolkningsfrågan att den ovan nämnda nationella lagstiftningen om uppehållstillstånd inte någonstans innehåller de villkor som avses i den första tolkningsfrågan, vilket innebär att dessa villkor inte har fastställts av lagstiftaren utan av den högsta domstolen i medlemsstaten i domstolens rättstillämpning, som ska tjäna som prejudikat?
- 3) I den mån det vid tillämpningen av nationell rätt för att fastställa att sökanden har tillräckliga medel för sitt uppehälle även krävs en förklaring och skriftlig bevisning avseende de villkor som nämns ovan, ska artikel 7.1 e i [direktiv 2016/801], mot bakgrund av kravet på rättvis behandling enligt artikel 79 FEUF, rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol enligt artikel 47 i stadgan, kravet på rättssäkerhet som det hänvisas till i skäl 2 i [direktiv 2016/801] och vad som anges i skälen 41 och 42 som förfarandegarantier, tolkas på så sätt att det endast är förenligt med vad som föreskrivs i lagstiftningen att en medlemsstats praxis kräver, och informerar om de rättsliga konsekvenserna, att sökanden på ett sammanhängande och konsekvent sätt ska ange och styrka [iakttagandet av] de ytterligare villkor som anses nödvändiga, och att ansökan om uppehållstillstånd avslås endast på grund av att de villkor som fastställts i rättspraxis inte har styrkts, om den

berörda personens rättigheter på detta sätt har respekterats och förfarandegarantierna har iakttagits?

Anförda unionsbestämmelser

- Artikel 79 FEUF
- Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 2004, s. 12) (inte längre i kraft): artiklarna 6 och 7
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete, skälen 2, 20, 21, 41, 42, 54 och 61 samt artiklarna 1 a, 2.1 och 7.1.
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artiklarna 45 och 47.

Anförda nationella bestämmelser

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 års lag II om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse): artiklarna 2 d, 13.1 f och 87. 1

Av de återopade bestämmelserna framgår, i artikel 2 d, vilka släktingar som enligt denna lag anses vara familjemedlemmar till tredjelandsmedborgaren. Artikel 13 reglerar vistelser på mer än 90 dagar inom en 180-dagarsperiod. Enligt artikel 13.1 f får tredjelandsmedborgare vistas på Ungerns territorium under denna period om de under hela vistelsen har tillräckliga tillgångar för att täcka sina kostnader för uppehälle och logi, inbegripet kostnaderna för återresa.

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet (regeringsdekret 114/2007 av den 24 maj 2007 om godkännande av tillämpningsföreskrifter till 2007 års lag II om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse): artikel 29.5 och 29.6

Enligt dessa bestämmelser har en tredjelandsmedborgare de ekonomiska tillgångar som krävs för sin vistelse i Ungern om personen eller någon i personens familj kan täcka hans eller hennes kostnader för uppehälle, logi, återresa och, vid behov, sjukvård, med sina lagligen förvärvade inkomster eller med förmögenhet som han eller hon förfogar över. I ovannämnda

- bestämmelse anges även hur förekomsten av medel för uppehälle kan styrkas.
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (lag nr CXVII av år 1995 om inkomstskatt för fysiska personer): artiklarna 4, 1 och 2.

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

- 1 Klaganden i det nationella målet är tredjelandsmedborgare och innehar ett uppehållstillstånd som var giltigt i Ungern till och med den 30 juni 2020 för studier. Den 5 juni 2020 ansökte klaganden om förlängning av uppehållstillståndet för att arbeta som volontär vid Mahatma Gandhi emberi Jogi Egyesület (Mahatma Gandhi-föreningen för mänskliga rättigheter) (nedan kallad föreningen).
- 2 Under volontärarbetet hade klaganden för avsikt att bekosta sitt uppehälle i Ungern genom att ta hjälp av sin farbror, som är brittisk medborgare. Till ansökan om förnyelse av uppehållstillståndet bifogade klaganden avtalet med föreningen, utdrag från bankkontot i hans namn med transaktioner sex månader tillbaka, den ansvarsförklaring hans farbror gjort och handlingar som styrkte hans farbrors inkomster.
- 3 Utlänningspolismyndigheten i första instans avslog ansökan om förnyelse av uppehållstillståndet och utvisade klaganden från unionens territorium. I motiveringen till sitt beslut angav myndigheten att eftersom klagandens farbror inte ansågs vara en familjemedlem till honom i den mening som avses i ovannämnda ungerska lagbestämmelser, kunde han inte täcka klagandens underhållskostnader i Ungern, varför de styrkande handlingar som bifogats ansökan inte kunde beaktas.
- 4 Klaganden överklagade detta avslagsbeslut från första instans till motparten, som fastställde det på grund av att den person som hade tagit ansvar för klaganden inte ansågs vara en familjemedlem till klaganden och därför inte kunde täcka kostnaderna för klagandens uppehälle i Ungern.
- 5 Klaganden överklagade det beslut som meddelats i andra instans till Fővárosi Törvényszék, som är den hänskjutande domstolen. I sin dom upphävde Fővárosi Törvényszék motpartens beslut, inklusive beslutet från första instans, och ålade den administrativa myndigheten i första instans att inleda ett nytt förfarande.
- 6 Den domen upphävdes av Kúria, som ålade Fővárosi Törvényszék att inleda ett nytt förfarande och meddela ett nytt avgörande. I det nya förfarandet har Fővárosi Törvényszék ställt tre frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.

Parternas huvudargument

- 7 I sitt överklagande av utlänningsbeslutet från första instans anförde klaganden att även om hans farbror inte ansågs vara en familjemedlem, skulle han få ekonomiskt stöd av sin farbror på grundval av ett låneavtal och klaganden skulle få bo på ett studentboende i Ungern. Han bifogade till detta överklagande en förklaring i vilken hans farbror åtog sig att under den tid som volontärtjänsten varade ställa 200 000 HUF per månad (cirka 520 euro) till klagandens förfogande genom banköverföringar eller andra överföringar.
- 8 Efter det att motparten hade avslagit klagandens överklagande kritiserade klaganden i sitt överklagande motparten för att endast ha bedömt den bevisning som klaganden hade gett in ur det perspektivet att hans farbror inte kunde anses vara en familjemedlem och att han därför inte kunde sörja för klagandens underhåll samt att klagandens uppehälle i Ungern därmed inte var tryggt. Klaganden påpekade att hans farbror inte skulle ge honom stöd i form av underhåll, utan i form av en gåva, vilket innebär att klaganden redan skulle ha sitt eget uppehälle tryggt.
- 9 I sitt yttrande över överklagandet hävdade motparten att förklaringen från klagandens farbror inte angav den rättsliga formen för betalningen, och att motparten därför inte kunde betrakta denna som en gåva. Motparten tillade emellertid att enligt den ovannämnda ungerska lagstiftningen måste kostnader för uppehälle täckas av inkomster eller förmögenhet som förvärvats lagligt. I detta hänseende är den rättsliga formen för förvärvet av inkomsten eller förmögenheten irrelevant, varför detta inte låg till grund för beslutet att avslå klagandens överklagande.

Bedömningar av de domstolar som tidigare prövat det nationella målet

- 10 När det gäller inkomster eller förmögenhet som förvärvats lagligt utgår Fővárosi Törvényszék från definitionen av ”inkomst” i 1995 års lag CXVII om inkomstskatt för fysiska personer. I denna definition görs ingen åtskillnad med avseende på inkomstkälla. Begreppet inkomst omfattar inte endast inkomst som erhållits i form av lön inom ramen för ett anställningsförhållande, utan även inkomst som erhållits på annat sätt inom ramen för något annat rättsförhållande. Begreppet inkomst omfattar således även den inkomst som klaganden erhåller från sin farbror som fysisk person. Den rättsliga form i vilken klagandens farbror ger stödet saknar betydelse i detta avseende. Enligt Fővárosi Törvényszék handlade motparten därför rättsstridigt när den prövade klagandens inkomst enbart utifrån frågan om den betalades av en familjemedlem. I stället borde den ha undersökt om klagandens inkomst var av regelbunden karaktär och uppmanat honom att ge in de nödvändiga styrkande handlingarna härvidlag.
- 11 Kúria angav att tolkningen av begreppet inkomst, i motsats till vad Fővárosi Törvényszék funnit, inte skulle göras på grundval av bestämmelserna i lagen om inkomstskatt för fysiska personer. Det ska i stället prövas om klagandens uppgifter

är sammanhängande och konsekventa och om de dessutom otvivelaktigt stöds av de inkomna handlingarna. I förevarande fall har klagandens farbror emellertid inte angett i vilken rättslig form han avser att ge klaganden 200 000 HUF per månad. Klaganden har själv sagt emot sig själv i sina uttalanden i detta avseende: I sitt överklagande till myndigheten gjorde klaganden gällande att han erhåller detta belopp som ett lån men i överklagandet till domstolen gjorde han gällande att han erhåller detta belopp som en gåva. Detta undergräver klagandens trovärdighet och tillförlitligheten i hans uppgifter.

- 12 Enligt Kúria gjorde Fővárosi Törvényszék också fel när den inte ansåg att den rättsliga formen för inkomsten var relevant. Den rättsliga formen är tvärtom särskilt relevant, eftersom den gör det möjligt att definitivt fastställa huruvida klaganden förfogar över de aktuella medlen som egna medel. Klaganden borde därför ha angett tydligt huruvida han betraktade det belopp som hans farbror tillhandahöll som inkomst eller som förmögenhet. Han borde ha gett in handlingar som styrker den rättsliga formen för hur han erhöll denna summa pengar och även att han hade fullständig och obegränsad tillgång till den som sin egen. Fővárosi Törvényszék bör klargöra dessa punkter i det nya förfarandet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Fővárosi Törvényszék hyser tvivel om huruvida de krav som uppställs av Kúria, och som klaganden ska visa att han uppfyller, är förenliga med bestämmelserna i direktiv 2016/801 och huruvida kraven på en rättvis rättegång är helt uppfyllda i det aktuella fallet.
- 14 Vad gäller behovet av en begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen anser Fővárosi Törvényszék för det första att de frågor som har ställts är relevanta i förhållande till unionsrätten. Den ungerska lagstiftning genom vilken direktiv 2016/801 införlivas ska vara förenlig med detta direktiv, liksom med den rättspraxis som har utvecklats med tillämpning av denna lagstiftning. Frågan huruvida Kúrias rättspraxis är förenlig med artikel 7.1 e i direktiv 2016/801 har nödvändigtvis betydelse för utgången i målet i sak. För det andra har EU-domstolen ännu inte tolkat de relevanta bestämmelserna i direktiv 2016/801 mot bakgrund av det synsätt som framgår av de frågor som Fővárosi Törvényszék har hänskjutit för förhandsavgörande. Med hänsyn till att Fővárosi Törvényszék och Kúria skiljer sig avsevärt åt i sin rättsliga tolkning, kan svaret på de frågor som hänskjutits för förhandsavgörande för det tredje inte anses vara uppenbart.
- 15 Vad beträffar den första frågan, utgår Fővárosi Törvényszék från att Kúria, såvitt avser medel för uppehälle, krävde en prövning av ytterligare villkor som varken föreskrivs i direktiv 2016/801 eller i den ungerska lagstiftning genom vilken detta direktiv införlivas. Det råder inga tvivel om att medlemsstaterna, när de tillåter inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare, får pröva de ekonomiska medlen för uppehållet på grundval av sin nationella lagstiftning. Detta innebär emellertid

inte, enligt Fővárosi Törvényszék, att medlemsstaterna får komplettera innehållet i artikel 7.1 e i direktiv 2016/801 med ytterligare bedömningskriterier.

- 16 Enligt Fővárosi Törvényszék är det tveksamt om de ytterligare krav som uppställs av Kúria verkligen är relevanta i förhållande till den återopade bestämmelsen i direktivet. Det kan diskuteras om det är relevant huruvida klaganden erhåller beloppet från sin farbror som ett lån eller som en gåva och huruvida han måste betala tillbaka det eller om det kommer att stå till hans förfogande permanent. Det har i förevarande fall visats att klagandens farbror är en solvent person och att han förvärvar sin inkomst lagligt. Vidare har klagandens farbror lämnat en förklaring i vilken han uttryckligen anger syftet med stödet, nämligen att det aktuella beloppet är avsett för klagandens uppehälle under perioden för volontärarbetet. Mot denna bakgrund anser Fővárosi Törvényszék att det, för att fastställa att det finns medel för uppehälle, är tillräckligt att visa att beloppet har satts in på ett bankkonto som klaganden ensam förfogar över och att han har tagit ut beloppet från detta konto.
- 17 Syftet med direktiv 2016/801 är att, i en enda rättsakt, genom att förenkla de tidigare gällande bestämmelserna och göra dem mer enhetliga, fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa i medlemsstaterna under en period som överstiger tre månader för att bedriva volontärarbete. Direktivet syftar även till att främja de berörda personernas rörlighet. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med dessa syften att Kúria fastställer ytterligare villkor för inresa och vistelse utöver de allmänna villkor som föreskrivs i artikel 7.1 e i direktiv 2016/801.
- 18 Fővárosi Törvényszék har hänvisat till domen av den 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punkterna 33 och 34, i vilken det hänvisades till direktiv 2004/114, som då var i kraft. Artiklarna 6 och 7 i det tidigare direktivet reglerade villkoren för tredjelandsmedborgares rätt att bedriva studier. Domstolen har slagit fast att vad gäller dessa villkor omfattar detta utrymme för skönsmässig bedömning endast villkoren i artiklarna 6 och 7 i direktivet samt bedömningen av relevanta omständigheter, i syfte att fastställa om villkoren i ovan nämnda artiklar i direktivet är uppfyllda. Domstolen har även slagit fast att det förhållandet att medlemsstaterna lägger till ytterligare villkor för inresa och vistelse skulle innebära att dessa villkor skärps, vilket skulle strida mot det syfte som eftersträvas genom direktiv 2004/114.
- 19 Fővárosi Törvényszék anser även att domstolens ovannämnda dom är relevant i förevarande fall eftersom de försörjningskrav som är tillämpliga på studerande och som föreskrivs i direktiv 2004/114 sammanfaller med kraven i artikel 7.1 e i direktiv 2016/801, särskilt vad gäller utförande av volontärarbete.
- 20 Frågan är således om de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av medel för uppehälle endast omfattar de villkor som anges i artikel 7.1 e i direktiv 2016/801, eller om de även har rätt att fastställa ytterligare kriterier för att avgöra om dessa villkor är uppfyllda. Kan det därför krävas att klaganden ska avge en förklaring som överensstämmer med förklaringen från den person som ger honom stöd vad gäller den rättsliga formen

för hans förvärv av medel för sitt uppehälle, och att han dessutom genom handlingar ska styrka sin rätt att förfoga över dessa medel på ett fullständigt och obegränsat sätt?

- 21 Fővárosi Törvényszék har ställt sin andra tolkningsfråga för det fall att EU-domstolen anser att medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning omfattar införandet av de ytterligare villkor som nämns ovan. Fővárosi Törvényszék hyser i detta hänseende tvivel kring relevansen av den omständigheten att dessa ytterligare villkor inte föreskrivs i lag, utan enbart fastställs i rättspraxis från den högsta domstolen i en medlemsstat, vars avgöranden är bindande för underinstanserna.
- 22 Den tredje tolkningsfrågan som Fővárosi Törvényszék har hänskjutit för förhandsavgörande avser kravet på en rättvis rättegång och processuella garantier. Kúria fastställde nämligen de aktuella ytterligare villkoren genom att enbart bedöma den tillgängliga bevisningen mot bakgrund av de kriterier som den hade fastställt, utan att begära ytterligare upplysningar från klaganden eller ge denne möjlighet att lägga fram bevisning i detta avseende. Fővárosi Törvényszék undrar i detta hänseende om det uppfyller kraven på en rättvis rättegång att Kúria kräver en prövning av de aktuella ytterligare villkoren, trots att klaganden inte underrättades om dessa villkor i det administrativa förfarandet och inte anmodades att yttra sig eller ge in några handlingar i detta hänseende.