Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

18. lipnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Direktiva 2004/38/EZ – Članci 5., 10. i 20. – Pravo na ulazak u državu članicu državljanina treće države koji je član obitelji građanina Unije – Dokaz o postojanju takvog prava – Posjedovanje boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije – Posjedovanje iskaznice stalnog boravka”

U predmetu C-754/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 21. studenoga 2018., koju je Sud zaprimio 3. prosinca 2018., u postupku

Ryanair Designated Activity Company

protiv

Országos Rendőr-főkapitányság,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, L. S. Rossi, J. Malenovský (izvjestitelj), F. Biltgen i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. prosinca 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Ryanair Designated Activity Company, A. Csehó, Á. Illés, Á. Kollár i V. Till, *ügyvédek*,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, M. M. Tátrai i Zs. Wagner, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil, i A. Brabcová, u svojstvu agenata,

– za vladu Helenske Republike, L. Kotroni, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, E. Montaguti, Zs. Teleki i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. veljače 2020.,

* Jezik postupka: mađarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 5., 10. i 20. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) i na tumačenje članka 26. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.), koja je potpisana 19. lipnja 1990. u Schengenu i stupila na snagu 26. ožujka 1995. (u daljnjem tekstu: CISA).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Ryanair Designated Activity Company (u daljnjem tekstu: Ryanair) i Országos Rendőr-főkapitányság (Glavna uprava nacionalne policije, Mađarska) u vezi s novčanom kaznom izrečenom tom društvu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 Uvodne izjave 5. i 8. Direktive 2004/38 glase:

„(5) Pravo svih građana Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica trebalo bi, kako bi se moglo ostvarivati pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva dodijeliti i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo. […]

[…]

(8) Kako bi se olakšalo slobodno kretanje članovima obitelji koji nisu državljani države članice, oni članovi obitelji koji su već dobili boravišnu iskaznicu trebali bi biti izuzeti od zahtjeva za ishođenjem ulazne vize u smislu Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva [(SL 2001., L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.)] ili, prema potrebi, važećeg nacionalnog zakonodavstva.

[…]”

4 Članak 3. Direktive 2004/38, koji je naslovljen „Nositelji prava” i nalazi se u njezinu poglavlju I., naslovljenom „Opće odredbe”, u stavku 1. propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji […] koji ih prate ili im se pridružuju.”

5 Članak 5. navedene direktive, koji je naslovljen „Pravo na ulazak” i nalazi se u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Pravo na izlazak i ulazak”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

Od građana Unije ne smije se zahtijevati ulazna viza niti jednakovrijedna formalnost.

2. Od članova obitelji koji nisu državljani države članice zahtijeva se ulazna viza samo u skladu s Uredbom [br. 539/2001] ili, prema potrebi, nacionalnim zakonodavstvom. Za potrebe ove Direktive, posjedovanje važeće boravišne iskaznice iz članka 10. ove Direktive oslobađa te članove obitelji od obveze pribavljanja vize.

[…]”

6 Poglavlje III. te direktive, naslovljeno „Pravo na boravak”, obuhvaća, među ostalim, članke 7., 9. i 10.

7 U skladu s člankom 7. Direktive 2004/38, naslovljenim „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”:

„1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

[…]

2. Pravo na boravak predviđeno u stavku 1. obuhvaća članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu […]

[…]”.

8 Članak 9. te direktive, naslovljen „Administrativne formalnosti za članove obitelji koji nisu državljani države članice”, u stavku 1. predviđa:

„Država članica izdaje boravišnu iskaznicu članovima obitelji građanina Unije koji nisu građani [državljani] države članice, ako je planirano razdoblje boravka dulje od tri mjeseca.”

9 Članak 10. navedene direktive, naslovljen „Izdavanje boravišne iskaznice”, u stavku 1. određuje:

„Pravo na boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice evidentira se izdavanjem isprave pod nazivom ‚Boravišna iskaznica za člana obitelji građanina Unije’ najkasnije šest mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva. […]”

10 Poglavlje IV. te direktive, naslovljeno „Pravo na stalni boravak”, obuhvaća, među ostalim, njezine članke 16 i 20.

11 Članak 16. Direktive 2004/38, naslovljen „Opće pravilo za građane Unije i članove njihovih obitelji”, u stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Građanin Unije koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo na stalni boravak. […]

2. Stavak 1. primjenjuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od 5 godina.”

12 Članak 20. te direktive, naslovljen „Iskaznica stalnog boravka za članove obitelji koji nisu državljani države članice”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Države članice izdaju članovima obitelji koji nisu državljani države članice, a imaju pravo na stalni boravak, iskaznicu stalnog boravka u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva. Iskaznica stalnog boravka produljuje se automatski svakih deset godina.

2. Zahtjev za izdavanje iskaznice stalnog boravka podnosi se prije isteka boravišne iskaznice. […]”

CISA

13 Glava II. CISA-e, naslovljena „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”, sadržava, među ostalim, poglavlje 6. posvećeno „pratećim mjerama” uz sustav koji se njome predviđa. To poglavlje sadržava samo jedan članak, članak 26., koji u stavku 1. točki (b) i stavku 2. predviđa:

„1. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967., unijeti sljedeća pravila u njihovo nacionalno pravo:

[…]

(b) prijevoznik je dužan poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurao da stranac, koji se prevozi zračnim ili morskim putem, posjeduje putne isprave koje su potrebne za ulazak na državna područja ugovornih stranaka.

2. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. te u skladu s njihovim ustavnim pravom, odrediti kazne prijevoznicima koji prevoze strance, koji ne posjeduju potrebne putne isprave, zračnim ili morskim putem iz treće države na njihova državna područja.”

Mađarski propisi

14 Članak 3. szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Zakon br. I iz 2007. o ulasku i boravku osoba s pravom slobodnog kretanja i boravka) od 18. prosinca 2006. (*Magyar Közlöny* 2007/1.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, u stavcima 2. do 4. određuje sljedeće:

„2. Članu obitelji koji je državljanin treće zemlje i prati državljanina [Europskog gospodarskog prostora (EGP)] ili mađarskog državljanina, ili koji se pridružuje državljaninu EGP-a ili mađarskom državljaninu koji boravi na državnom području Mađarske, odobrava se ulazak na mađarsko državno područje ako posjeduje važeću putnu ispravu koja je izdana u prethodnih deset godina i koja važi još najmanje tri mjeseca nakon predviđenog datuma odlaska, kao i, osim ako izravno primjenjivim aktom prava [Unije] ili međunarodnom konvencijom nije predviđeno drukčije, važeću vizu kojom se daje pravo na predviđeni boravak od najviše devedeset dana u razdoblju od sto osamdeset dana (u daljnjem tekstu: predviđeni boravak od najviše devedeset dana).

3. Ulazak na državno područje Mađarske odobrava se i svakom državljaninu treće zemlje koji je član obitelji ako posjeduje važeću putnu ispravu koja je izdana u prethodnih deset godina i koja važi još najmanje tri mjeseca nakon predviđenog datuma odlaska, kao i, osim ako izravno primjenjivim aktom prava [Unije] ili međunarodnom konvencijom nije predviđeno drukčije, važeću vizu kojom se daje pravo na predviđeni boravak od najviše devedeset dana.

[…]

4. Osobe iz stavaka 2. i 3. mogu ući na državno područje Mađarske bez vize ako posjeduju ispravu kojom se dokazuje pravo na boravak predviđeno ovim zakonom ili boravišnu iskaznicu koju je država stranka Sporazuma o [EGP-u] izdala državljaninu treće zemlje koji je član obitelji državljanina EGP-a.”

15 Članak 69. harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja) od 18. prosinca 2006. (*Magyar Közlöny* 2007/1.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, u stavcima 1. i 5. predviđa:

„1. Svaki prijevoznik koji zračnim ili plovnim putem, ili na redovnoj liniji cestovnog prijevoza, prevozi državljanina treće zemlje na državno područje Mađarske ili ga preko mađarskog državnog područja prevozi u drugu državu odredišta, prije prijevoza treba provjeriti posjeduje li državljanin treće zemlje za potrebe ulaska ili tranzita važeću putnu ispravu i, po potrebi, važeću vizu kojom se daje pravo na boravak u trajanju od najviše devedeset dana.

[…]

5. Upravna novčana kazna, čiji se iznos utvrđuje posebnim propisom, izriče se svakom prijevozniku koji ne izvrši obvezu propisanu stavkom 1.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Policijska služba zračne luke Liszt Ferenc u Budimpešti (Mađarska) provela je 9. listopada 2017. kontrolu putnika na letu iz Londona (Ujedinjena Kraljevina) koji je izveo Ryanair. Tom je prilikom utvrdila da jedan putnik, ukrajinski državljanin, ne posjeduje vizu, ali ima nebiometrijsku putovnicu, boravišnu iskaznicu za člana obitelji građanina Unije koju je izdala Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske na temelju članka 10. Direktive 2004/38 i koja je naknadno poništena, te važeću iskaznicu stalnog boravka koju je također izdala Ujedinjena Kraljevina na temelju članka 20. te direktive.

17 Smatrajući da navedeni putnik na taj način ne posjeduje sve putne isprave potrebne za ulazak na mađarsko državno područje, policijska služba nije mu odobrila ulazak te je zatražila od Ryanaira da ga vrati u London. Usto, smatrala je da Ryanair, kao zračni prijevoznik, nije poduzeo potrebne mjere kako bi provjerio posjeduje li spomenuti putnik potrebne putne isprave te mu je zbog toga odlučila izreći novčanu kaznu u iznosu od 3000 eura.

18 U okviru tužbe koju je protiv te odluke podnio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), Ryanair je istaknuo da putnik o kojemu je riječ smije na temelju članka 5. Direktive 2004/38 ući na mađarsko državno područje iako nema vizu jer posjeduje iskaznicu stalnog boravka koju je izdala Ujedinjena Kraljevina na temelju članka 20. te direktive. U tom pogledu navedeno društvo najprije tvrdi da se – iako se u članku 5. navedene direktive njome predviđeno oslobođenje od obveze posjedovanja vize uvjetuje time da državljanin treće države posjeduje boravišnu iskaznicu za člana obitelji građanina Unije, u smislu članka 10. te direktive – samo osobi koja je prethodno pribavila takvu iskaznicu može naknadno izdati iskaznica stalnog boravka. Ryanair iz toga zaključuje da se na temelju kontekstualne analize predmetnih odredbi može smatrati da oslobođenje od obveze pribavljanja vize vrijedi i u slučaju kad državljanin treće države posjeduje iskaznicu stalnog boravka. Nadalje, Ryanair smatra da posjedovanje takve iskaznice samo po sebi treba smatrati dostatnim dokazom da taj državljanin ima svojstvo člana obitelji građanina Unije. Konačno, on smatra

da zračni prijevoznik u svakom slučaju nema pravo provoditi dodatne provjere u pogledu obiteljske veze između zainteresirane osobe i građanina Unije te ga se stoga ne može sankcionirati zato što to nije učinio.

19 Glavna uprava mađarske nacionalne policije, najprije, smatra da članak 5. Direktive 2004/38 treba tumačiti doslovno, na način da isključivo posjedovanje boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije, čijim se samim nazivom utvrđuje postojanje obiteljske veze s građaninom Unije, oslobađa državljane trećih država od obveze posjedovanja vize za ulazak na državno područje država članica. To tijelo iz navedenog, potom, zaključuje da se ne može smatrati da posjedovanje iskaznice stalnog boravka, koja se ne navodi u članku 10. te direktive, oslobađa njezina nositelja od takve obveze. Naposljetku, ono ocjenjuje da to tim više vrijedi u slučaju u kojem je iskaznicu stalnog boravka izdala država članica koja, poput Ujedinjene Kraljevine, u trenutku nastanka činjenica u glavnom postupku nije dio schengenskog područja. Posljedično, prema mišljenju spomenutog tijela, prijevoznik poput Ryanaira može se, u skladu s člankom 26. CISA-e, sankcionirati zato što je propustio provjeriti posjeduje li nositelj takve iskaznice stalnog boravka vizu.

20 Vodeći računa o tim argumentima, sud koji je uputio zahtjev iznosi, kao prvo, svoje dvojbe u pogledu pitanja treba li članak 5. Direktive 2004/38 tumačiti doslovno ili njegov tekst valja tumačiti s obzirom na njegov kontekst. U tom pogledu osobito navodi da je u toj direktivi pravo na stalni boravak osmišljeno kao „osnaženje" prava koje se odobrava državljanima trećih država koji su članovi obitelji građanina Unije i koji su već imali pravo na boravak na državnom području države članice u neprekidnom razdoblju od pet godina.

21 Kao drugo, taj sud želi znati koji je opseg oslobođenja od obveze pribavljanja vize predviđenog u članku 5. Direktive 2004/38, pri čemu se pita treba li takvo oslobođenje shvatiti na način da na njega imaju pravo državljani trećih država koji su članovi obitelji građanina Unije, neovisno o tome koja im je država članica izdala boravišnu iskaznicu ili, naprotiv, treba smatrati da na njega imaju pravo samo osobe koje posjeduju boravišnu iskaznicu koju je izdala država članica koja je dio schengenskog područja. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da je u vrijeme nastanka činjenica u postupku koji se pred njim vodi Ujedinjena Kraljevina bila država članica Unije izvan schengenskog područja.

22 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev ističe da, ako bi se članak 5. Direktive 2004/38 tumačio na način da se pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize koje se njime predviđa proširuje na državljane trećih država koji su nositelji iskaznice stalnog boravka koju je izdala država članica koja nije dio schengenskog područja, valja ustanoviti je li posjedovanje takve iskaznice dovoljno za dokazivanje prava njezina nositelja na ulazak na državno područje druge države članice bez vize ili je potrebno da zainteresirana osoba podnese dodatne isprave kojima se dokazuje njezina obiteljska veza s građaninom Unije.

23 Kao četvrto i posljednje, sud koji je uputio zahtjev iznosi dvojbe u pogledu obveze zračnih prijevoznika da na temelju članka 26. CISA-e provjeravaju putne isprave državljana trećih država koji su članovi obitelji građanina Unije i koji zračnim ili morskim putem putuju iz jedne države članice u drugu. U tom kontekstu on se pita, s jedne strane, odnose li se „putne isprave" – posjedovanje kojih ti zračni prijevoznici moraju provjeriti na temelju navedenog članka – samo na isprave kojima se dokazuje pravo tih osoba na ulazak na državno područje te druge države članice ili one obuhvaćaju i isprave kojima se dokazuje postojanje njihove obiteljske veze s građaninom Unije. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev pita se o posljedicama povrede te obveze provjere.

24 U tim je okolnostima Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 5. stavak 2. […] Direktive [2004/38] tumačiti na način da za potrebe primjene te direktive posjedovanje važeće boravišne iskaznice na koju upućuje njezin članak 10. kao i posjedovanje iskaznice stalnog boravka iz njezina članka 20. oslobađaju člana obitelji od obveze pribavljanja vize radi ulaska na državno područje države članice?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 tumačiti na spomenuti način ako je osoba koja je član obitelji građanina Unije i koja nema državljanstvo druge države članice stekla pravo na stalni boravak u Ujedinjenoj Kraljevini i ako joj je ta država izdala iskaznicu stalnog boravka? Drugim riječima, oslobađa li posjedovanje iskaznice stalnog boravka iz članka 20. te direktive, koju je izdala Ujedinjena Kraljevina, njezina nositelja od obveze pribavljanja vize, neovisno o tome što se na tu državu ne primjenjuju ni Uredba [br. 539/2001], navedena u članku 5. stavku 2. spomenute direktive, ni Uredba (EU) 2016/399 [Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.)]?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i drugo pitanje, treba li posjedovanje boravišne iskaznice izdane na temelju članka 20. Direktive 2004/38 samo po sebi smatrati dostatnim dokazom o tome da je nositelj iskaznice član obitelji građanina Unije i da je, bez potrebe ikakve dodatne provjere ili potvrde, ovlašten – kao član obitelji – ući na državno područje druge države članice te da je izuzet od obveze pribavljanja vize na temelju članka 5. stavka 2. te direktive?

4. U slučaju niječnog odgovora […] na treće pitanje, treba li članak 26. stavak 1. točku (b) CISA-e tumačiti na način da zračni prijevoznik mora provjeriti ne samo putne isprave nego i to je li putnik koji namjerava putovati s iskaznicom stalnog boravka iz članka 20. Direktive 2004/38 doista i stvarno član obitelji građanina Unije u trenutku ulaska?

5. U slučaju potvrdnog odgovora […] na četvrto pitanje:
   [a]. Mora li zračni prijevoznik odbiti ukrcaj na let i prijevoz u drugu državu članicu putnika koji namjerava putovati s iskaznicom stalnog boravka iz članka 20. Direktive 2004/38 ako ne može utvrditi je li on doista član obitelji građanina Unije u trenutku ulaska?
   [b]. Može li se zračnom prijevozniku izreći novčana kazna na temelju članka 26. stavka 2. CISA-e zato što nije provjerio navedenu okolnost ili nije odbio prijevoz putnika koji ne može dokazati svoj status člana obitelji, a posjeduje iskaznicu stalnog boravka?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja – koji nije državljanin države članice, ali je član obitelji građanina Unije – od obveze pribavljanja vize radi ulaska na državno područje država članica.

26 U tom pogledu članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 u svojoj prvoj rečenici predviđa da se od članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice zahtijeva ulazna viza u skladu s Uredbom br. 539/2001 ili nacionalnim zakonodavstvom, dok se u njezinoj drugoj rečenici propisuje da za potrebe te direktive posjedovanje važeće boravišne iskaznice iz njezina članka 10. oslobađa te članove obitelji od spomenute obveze.

27 U tekstu te odredbe ne navodi se iskaznica stalnog boravka iz članka 20. Direktive 2004/38. Međutim, nepostojanje takvog navoda ne može samo po sebi poslužiti za dokazivanje *a contrario* namjere zakonodavca Unije da članovima obitelji građanina Unije koji posjeduju iskaznicu stalnog boravka ne prizna pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize za ulazak na državno područje država članica, predviđeno u članku 5. stavku 2. te direktive.

28 U tim okolnostima navedenu odredbu valja, u skladu sa stalnom sudskom praksom, tumačiti uzimajući u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presude od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41., i od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno u sustav alžirske kafale), C-129/18, EU:C:2019:248, t. 51.).

29 Kada je, kao prvo, riječ o kontekstu članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38, valja istaknuti, s jedne strane, to da su i boravišna iskaznica iz njezina članka 10. i iskaznica stalnog boravka iz njezina članka 20. dokumenti čije posjedovanje potvrđuje da članovi obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice imaju pravo na boravak i, prema tome, pravo na ulazak na državno područje država članica.

30 Konkretno, kao što to proizlazi iz članka 9. stavka 1. Direktive 2004/38, iskaznica iz njezina članka 10. dokument je koji države članice izdaju kako bi potvrdile pravo zainteresiranih osoba na boravak dulji od tri mjeseca, kako je to predviđeno u članku 7. stavku 2. navedene direktive.

31 Kada je riječ o iskaznici navedenoj u članku 20. Direktive 2004/38, ona je, u skladu sa stavkom 1. tog članka, dokument koji države članice izdaju kada zainteresirane osobe imaju pravo na stalni boravak, kako je to predviđeno u članku 16. stavku 2. spomenute direktive.

32 Iz njezine uvodne izjave 8., s obzirom na koju treba tumačiti njezin članak 5. stavak 2., proizlazi to da bi se pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize za ulazak na državno područje država članica trebalo priznati članovima obitelji građanina Unije koji su već dobili boravišnu iskaznicu. Prema tome, činjenica da su potonji ishodili boravišnu iskaznicu, kakva god ona bila, u skladu s odredbama Direktive 2004/38 opravdava njihovo oslobođenje od spomenute obveze.

33 S druge strane, stjecanje prava na stalni boravak uvjetovano je – kao što to proizlazi iz članka 16. stavka 2. Direktive – činjenicom da su članovi obitelji zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od pet godina, što nužno podrazumijeva da su u njoj prethodno imali pravo na boravak dulji od tri mjeseca.

34 Jednako tako, iz članka 20. stavka 2. Direktive 2004/38 proizlazi da se iskaznica stalnog boravka može izdati samo osobama koje su prethodno ishodile boravišnu iskaznicu za člana obitelji građanina Unije.

35 Iz toga slijedi da su članovi obitelji građanina Unije kojima se izdaje iskaznica stalnog boravka nužno osobe koje su prethodno, kao nositelji boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije, imale pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize, predviđeno u članku 5. stavku 2. Direktive 2004/38.

36 Kada je, kao drugo, riječ o cilju koji se želi ostvariti tom direktivom, valja napomenuti da se on – kako je to Sud već istaknuo – sastoji od osiguravanja postupne integracije građana Unije i članova njihovih obitelji koji nisu državljani države članice u društvo države članice u kojoj su se nastanili (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 38. i 41., i od 17. travnja 2018., B i Vomero, C-316/16 i C-424/16, EU:C:2018:256, t. 51. i 54.).

37 Spomenutom se cilju protivi to da stjecanje prava na stalni boravak članova obitelji građanina Unije dovede do gubitka prava na oslobođenje od obveze pribavljanja vize koje su oni prethodno imali kao nositelji boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije.

38 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja – koji nije državljanin države članice, ali je član obitelji građanina Unije – od obveze pribavljanja vize radi ulaska na državno područje država članica.

Drugo pitanje

39 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja, člana obitelji građanina Unije, obveze pribavljanja vize kada je tu iskaznicu izdala država članica koja nije dio schengenskog područja.

40 Najprije valja istaknuti to da se u odredbama koje se primjenjuju na schengensko područje izričito navodi da one ne utječu na slobodu kretanja građana Unije i članova njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, a koja je zajamčena, među ostalim, Direktivom 2004/38, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točkama 38. do 40. svojeg mišljenja.

41 U tom pogledu treba utvrditi da se navedena direktiva općenito i bez razlike primjenjuje na sve države članice bez obzira na to jesu li dio schengenskog područja.

42 Kada je riječ o članku 5. stavku 2. spomenute direktive, u njoj se posebno ne upućuje na navedeno područje, bilo da je riječ o tome da se pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize koje se njome predviđa uvjetuje time da je boravišnu iskaznicu izdala država članica koja je dio schengenskog područja ili o tome da se to pravo uskraćuje osobama koje posjeduju boravišnu iskaznicu koju je izdala država članica koja nije dio spomenutog područja.

43 Iz toga proizlazi da pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize, predviđeno u članku 5. stavku 2. Direktive 2004/38, nije ograničeno samo na članove obitelji građanina Unije koji posjeduju boravišnu iskaznicu odnosno iskaznicu stalnog boravka koju je izdala država članica koja je dio schengenskog područja.

44 To se tumačenje potvrđuje kontekstom članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38.

45 Naime, „opća odredba” sadržana u članku 3. stavku 1. te direktive predviđa da se potonja primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju.

46 Iz toga osobito slijedi da, za potrebe tumačenja članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38, svi članovi obitelji bilo kojeg građanina Unije mogu ostvariti pravo na oslobođenje od obveze pribavljanja vize, predviđeno u toj odredbi. Različito postupanje prema tim članovima obitelji ovisno o državi članici koja im je izdala iskaznicu stalnog boravka dovelo bi do toga da bi se nekima od njih uskratilo navedeno pravo, što bi bilo protivno spomenutoj odredbi, u vezi s člankom 3. stavkom 1. te direktive.

47 Prema tome, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja, člana obitelji građanina Unije, obveze pribavljanja vize kada je tu iskaznicu izdala država članica koja nije dio schengenskog područja.

Treće pitanje

48 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. Direktive 2004/38 tumačiti na način da je posjedovanje boravišne iskaznice navedene u toj odredbi dostatni dokaz o tome da je njezin nositelj član obitelji građanina Unije, tako da je zainteresirana osoba ovlaštena, bez potrebe ikakve dodatne provjere ili potvrde, ući na državno područje države članice bez obveze pribavljanja vize na temelju članka 5. stavka 2. te direktive.

49 U tom pogledu iz samog teksta članka 20. stavka 1. Direktive 2004/38 proizlazi, među ostalim, to da države članice iskaznicu stalnog boravka mogu izdati samo osobama sa svojstvom člana obitelji građanina Unije.

50 Iz toga slijedi da izdavanje iskaznice stalnog boravka od strane države članice podrazumijeva to da je ona prethodno nužno provjerila ima li dotična osoba spomenuto svojstvo.

51 Stoga to svojstvo nije potrebno dodatno provjeravati.

52 Nadalje, kao što je to Sud već istaknuo, izdavanje boravišne iskaznice iz članka 10. Direktive 2004/38 podrazumijeva formalno utvrđivanje činjenične i pravne situacije u kojoj se nalazi dotična osoba s obzirom na tu direktivu (vidjeti u tom smislu presude od 21. srpnja 2011., Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, t. 48.; od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 49., i od 27. lipnja 2018., Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, t. 48.).

53 Po analogiji, treba smatrati da izdavanje iskaznice stalnog boravka iz članka 20. spomenute direktive također podrazumijeva formalno utvrđivanje situacije u kojoj se nalazi dotična osoba, a koja se potvrđuje tim dokumentom.

54 Iz toga slijedi da je iskaznica stalnog boravka dostatna za dokazivanje da je njezin nositelj član obitelji građanina Unije.

55 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da je posjedovanje boravišne iskaznice navedene u toj odredbi dostatni dokaz o tome da je njezin nositelj član obitelji građanina Unije, tako da je zainteresirana osoba ovlaštena, bez potrebe ikakve dodatne provjere ili potvrde, ući na državno područje države članice bez obveze pribavljanja vize na temelju članka 5. stavka 2. te direktive.

Četvrto i peto pitanje

56 S obzirom na odgovor na treće pitanje, nije potrebno odgovarati na četvrto i peto pitanje.

Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ,**

90/365/EEZ i 93/96/EEZ treba tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja – koji nije državljanin države članice, ali je član obitelji građanina Unije – od obveze pribavljanja vize radi ulaska na državno područje država članica.

2. **Članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da posjedovanje iskaznice stalnog boravka navedene u članku 20. te direktive oslobađa njezina nositelja, člana obitelji građanina Unije, obveze pribavljanja vize kada je tu iskaznicu izdala država članica koja nije dio schengenskog područja.**

3. **Članak 20. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da je posjedovanje boravišne iskaznice navedene u toj odredbi dostatni dokaz o tome da je njezin nositelj član obitelji građanina Unije, tako da je zainteresirana osoba ovlaštena, bez potrebe ikakve dodatne provjere ili potvrde, ući na državno područje države članice bez obveze pribavljanja vize na temelju članka 5. stavka 2. te direktive.**

Potpisi