Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 декември 2014 година*

„Гражданство на Европейския съюз — Директива 2004/38/ЕО — Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки — Право на влизане — Гражданин на трета страна, който е член на семейството на гражданин на Съюза и притежава карта за пребиваване, издадена от държава членка — Национално законодателство, което изисква предварително разрешение за влизането на територията на страната — Член 35 от Директива 2004/38/ЕО — Член 1 от Протокол (№ 20) относно прилагането на някои аспекти на член 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз спрямо Обединеното кралство и Ирландия“

По дело C-202/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Обединеното кралство) с акт от 25 януари 2013 г., постъпил в Съда на 17 април 2013 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по искане на:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

срещу

Secretary of State for the Home Department,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (докладчик), S. Rodin, K. Jürimäe, председатели на състави, A. Rosas, E. Juhász, Ал. Арабаджиев, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 март 2014 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

— за S. A. McCarthy и H. P. McCarthy Rodriguez, както и дъщеря им Natasha Caley McCarthy Rodriguez, от M. Henderson и D. Lemer, barristers, упълномощени от K. O'Rourke, solicitor,

— за правителството на Обединеното кралство, от S. Brighouse и J. Beeko, в качеството на представители, подпомагани от T. Ward и D. Grieve, QC, както и от G. Facenna, barrister,

— за гръцкото правителство, от T. Papadopoulou, в качеството на представител,

— за испанското правителство, от A. Rubio González, в качеството на представител,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за словашкото правителство, от B. Ricziová, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от M. Wilderspin и C. Tufvesson, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 май 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 35 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), както и на член 1 от Протокол (№ 20) относно прилагането на някои аспекти на член 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз спрямо Обединеното кралство и Ирландия (наричан по-нататък „Протокол № 20)".

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н McCarthy и г-жа McCarthy Rodriguez, както и дъщеря им Natasha Caley McCarthy Rodriguez, от една страна, и Secretary of State for the Home Department (наричано по-нататък „Secretary of State") по повод на отказа да се разреши на г-жа McCarthy Rodriguez да влезе в Обединеното кралство без виза.

Правна уредба

Правото на Съюза

Протокол № 20

3 Член 1 от Протокол № 20 предвижда:

„Независимо от членове 26 и 77 от Договора за функционирането на Европейския съюз, всяка друга разпоредба на споменатия договор или на Договора за Европейския съюз, всяка мярка, приемана по силата на тези договори или всяко международно споразумение, сключено от Съюза или от Съюза и неговите държави членки с една или повече трети страни, Обединеното кралство има правото да упражнява на своите граници с останалите държави членки такъв контрол спрямо лицата, които желаят да влязат в Обединеното кралство, какъвто тя счита необходим за:

а) проверка на правото на влизане в Обединеното кралство на граждани на държави членки или на зависимите членове на тяхното семейство, които упражняват права, предоставени им от правото на Съюза, както и на граждани от други държави, на които такива права са предоставени по силата на обвързващо за Обединеното кралство споразумение; и

б) решение дали да предостави или не на други лица разрешение за влизане на територията на Обединеното кралство.

Членове 26 и 77 от Договора за функционирането на Европейския съюз, всяка друга разпоредба на същия договор или на Договора за Европейския съюз или всяка мярка, приемана по прилагането на тези договори, не засягат по никакъв начин правата на Обединеното кралство да установява или да упражнява такива проверки. Позоваванията на Обединеното кралство в настоящия член обхващат териториите, за чиито външнополитически отношения отговаря Обединеното кралство“.

Директива 2004/38

4 Съображение 5 от Директива 2004/38 гласи, че „[з]а да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребиват свободно на територията на държавите членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност“.

5 Съгласно съображение 8 от тази директива:

„С оглед улесняването на свободното движение на членове на семейството, които не са граждани на държава членка, тези от тях, които вече са получили карта за пребиваване, следва да бъдат освободени от изискването да получат входна виза по смисъла на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. относно списъка на третите страни, чиито граждани трябва да притежават визи, когато преминават през външните граници, и на онези, чиито граждани са освободени от това изискване [(ОВ L 81, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97)] или при необходимост, по смисъла на приложимото национално законодателство“.

6 Съображения 25 и 26 от същата директива предвиждат:

„(25) Също така следва подробно да се регламентират процедурните гаранции, за да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влизат или да пребивават в друга държава членка, както и за да бъде спазен принципът, че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано.

(26) Във всички случаи гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, на които е било отказано разрешение да влязат или да пребивават в друга държава членка, следва да разполагат със съдебни процедури за обжалване“.

7 Член 1 от Директива 2004/38, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящата директива определя:

а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

[…]“.

8 Член 3 от Директива 2004/38 определя нейните бенефициенти, както следва:

„1. Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2[)], които ги придружават или се присъединяват към тях.

[…]“.

9 Член 5 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на влизане“, гласи:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

От гражданите на Съюза не следва да се изискват входни визи или да се налага равностойно задължение.

2. От членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, се изисква само да притежават входна виза в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 или в съответствие с националното законодателство, когато това е необходимо. За целите на настоящата директива притежаването на валидната карта за пребиваване, посочена в член 10, освобождава тези членове на семейството от изискването за виза.

Държавите членки осигуряват на такива лица всички необходими улеснения за получаване на необходимите визи. Тези визи се издават безплатно, в най-кратък срок и въз основа на ускорена процедура.

3. Приемащата държава членка няма да поставя печат в паспорта при влизане или излизане на членове на семейството, които не са граждани на държава членка, при условие че те представят картата за пребиваване, предвидена в член 10.

4. В случаите, когато гражданин на Съюза или член на семейството, който не е гражданин на държава членка, няма необходимите документи за пътуване или необходимите визи (ако се изискват такива), въпросната държава членка, преди да ги върне, предоставя на такива лица всички разумни възможности да получат необходимите документи или те да им бъдат донесени в разумен срок от време или да потвърдят или докажат чрез други средства, че те имат право на свободно движение и пребиваване.

5. Държавата членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице“.

10 По отношение на правото на пребиваване член 6 и член 7, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 предвиждат:

„Член 6

Право на пребиваване до три месеца

1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.

Член 7

Право на пребиваване за повече от три месеца

1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава —членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или

в)

— са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в)“.

11 Що се отнася до издаването на карти за пребиваване, член 10 от тази директива гласи:

„1. Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване се издава незабавно.

2. За да бъде издадена картата за пребиваване, държавите членки изискват представяне на следните документи:

а) валиден паспорт;

б) документ, удостоверяващ съществуването на семейни взаимоотношения или на регистрирано съжителство;

в) удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация, всякакви други доказателства за пребиваването в приемащата държава членка на гражданина на Съюза, когото те придружават или към когото се присъединяват;

г) в случаите, попадащи в приложното поле на член 2, параграф 2, букви в) и г), документи, доказващи, че са изпълнени условията, посочени в тези разпоредби;

д) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от съответните власти в страната на произход или страната, от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка от или членове на домакинството на гражданина на Съюза или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за члена на семейството от страна на гражданина на Съюза;

е) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква б), доказателство за наличието на трайна връзка с гражданина на Съюза“.

12 Съгласно глава VI от Директива 2004/38, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани[…] с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, членове 27, 30 и 31:

„Член 27

Общи принципи

1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

[…]

Член 30

Уведомяване за решенията

1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това приложимо, [предоставеният] срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, [предоставеният] срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението.

Член 31

Процедурни гаранции

1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Когато жалбата срещу решението за експулсиране е придружена от молба за временно разпореждане за спиране на изпълнението на това решение, действителното експулсиране от територията на страната не може да се извърши, докато не бъде взето решение относно временното разпореждане, с изключение на случаите:

— когато решението за експулсиране се основава на предишно съдебно решение; или

— когато засегнатите лица вече са имали достъп до съдебно разглеждане; или

— когато решението за експулсиране се базира на императивни основания, свързани с обществената сигурност по смисъла на член 28, параграф 3.

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната“.

13 Член 35 от Директива 2004/38, който се съдържа в глава VII, озаглавена „Заключителни разпоредби“, предвижда по отношение на мерките, които държавите членки могат да приемат за случаите на злоупотреба с право или измама, както следва:

„Държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31“.

Регламент № 539/2001

14 Съображение 4 от Регламент № 539/2001 гласи:

„Съгласно член 1 от Протокола за позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност, Ирландия и Обединеното кралство не взимат участие в приемането на настоящия регламент. Следователно, и без да се засяга член 4 от този Протокол, разпоредбите от настоящия регламент не се прилагат нито за Ирландия, нито за Обединеното кралство“.

Регламент (ЕО) № 562/2006

15 Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5) предвижда премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки на Съюза, и установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите — членки на Съюза.

16 Съгласно съображение 27 от този регламент той „представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в което Обединеното кралство не участва в съответствие с Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно молбата на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия за участие в определени разпоредби на достиженията на правото от Шенген [(ОВ L 131, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 130)]. Обединеното кралство следователно не участва в приемането на настоящия регламент и не се задължава с него, нито попада в обхвата на неговото приложение“.

Правото на Обединеното кралство

17 По отношение на правото на влизане на гражданите на трети държави, които са членове на семейството на гражданин на Съюза, член 11, параграфи 2—4 от Правилника за имиграцията (Европейско икономическо пространство) от 2006 г. [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“), предвижда:

„(2) Лице, което не е гражданин на държава от [Европейското икономическо пространство (ЕИП)], следва да бъде допуснато в Обединеното кралство, ако е член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, ако е член на семейството, който е запазил правото си на пребиваване, или е лице с право на постоянно пребиваване по член 15 и представи при пристигане:

a) валиден паспорт; и

b) разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, карта за пребиваване или карта за постоянно пребиваване.

(3) Длъжностно лице по имиграционните въпроси не поставя печат в паспорта на лице, допуснато на територията на Обединеното кралство по силата на настоящия правилник, което не е гражданин на държава от ЕИП, ако лицето представи карта за пребиваване или карта за постоянно пребиваване.

(4) Преди да откаже достъп до територията на Обединеното кралство по силата на настоящия член поради непредставяне при пристигането на документ, посочен в параграфи 1 и 2, длъжностното лице по имиграционните въпроси предоставя на съответното лице разумна възможност да получи такъв документ или той да му бъде донесен в разумен срок или да докаже по друг начин, че е:

a) гражданин на държава от ЕИП;

b) член на семейството на гражданин на държава от ЕИП с право да придружава този гражданин или да се присъединява към него на територията на Обединеното кралство; или

c) член на семейството, запазил правото си на пребиваване, или лице с право на постоянно пребиваване […]“.

18 Що се отнася до издаването на „разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП“, посочено в член 11 от Правилника от 2006 г., член 12, параграфи 1, 4 и 5 от този правилник предвижда:

„(1) Служител, издаващ разрешения за влизане, издава разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП на лице, подало молба за такова, ако лицето е член на семейството на гражданин на държава от ЕИП и:

a) гражданинът на държава от ЕИП:

i) пребивава на територията на Обединеното кралство в съответствие с настоящия правилник; или

ii) ще пътува до Обединеното кралство в рамките на шест месеца от датата на внасяне на молбата и ще има качеството на гражданин на държава от ЕИП, пребиваващ на територията на Обединеното кралство в съответствие с настоящия правилник, при пристигането си в Обединеното кралство; и

b) членът на семейството ще придружава гражданина на държава от ЕИП до Обединеното кралство или там ще се присъедини към гражданина на държава от ЕИП и

i) е законнопребиваващ в държава от ЕИП; или

ii) би отговарял на изискванията, предвидени от нормите в областта на имиграцията (различни от нормите относно разрешението за влизане) за получаване на разрешение за влизане в Обединеното кралство като член на семейството на гражданин на държава от ЕИП или, в случай на низходящи или възходящи на неговия/неговата съпруг(а) или регистриран партньор, които са на тяхна издръжка, като член на семейството на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор, в хипотезата, в която гражданинът на държава от ЕИП или съпругът/съпругата или гражданският партньор се намира в Обединеното кралство и е установен там.

(4) Разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, издадено съгласно настоящия член, се издава безплатно и във възможно най-кратък срок.

(5) Разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП обаче не се издава съгласно настоящия член, ако на съответното лице, подало молбата, или на гражданина на държава от ЕИП по съображения за опазване на обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве съгласно член 21 следва да бъде отказано разрешение за влизане в Обединеното кралство“.

19 Член 40 от Закона от 1999 г. относно имиграцията и убежището (Immigration and Asylum Act 1999) предвижда:

„Санкция по отношение на пътниците без подходящи документи

(1) Този член се прилага, ако лице, за което се изисква разрешение за влизане в Обединеното кралство, пристигне в страната с кораб или самолет и при поискване от страна на длъжностно лице по имиграционните въпроси, не представи:

(a) действащ имиграционен документ, който установява по задоволителен начин неговата самоличност и националност или гражданство, и

(b) ако за лицето се изисква виза, виза от изискуемия вид.

(2) Secretary of State може да наложи санкция на собственика на кораба или самолета в размер на 2 000 [британски лири (GBP)] на лице.

(3) Санкцията е дължима на Secretary of State при поискване.

(4) Не се дължи санкция за лице, за което собственикът е в състояние да докаже, че е представило изискуемия документ или документи пред него или негов служител или агент при качването на кораба или самолета за плаване или полет до Обединеното кралство“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

20 Г-н McCarthy е съпруг на г-жа McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez е детето на тази семейна двойка. От 2010 г. посочените три лица пребивават в Марбеля (Испания) и пътуват редовно до Обединеното кралство, където притежават къща.

21 Г-н McCarthy има британско и ирландско гражданство. Г-жа McCarthy Rodriguez, която е колумбийска гражданка, притежава карта за пребиваване, издадена през 2010 г. от испанските власти на основание член 10 от Директива 2004/38, със срок на валидност, който изтича през 2015 г.

22 Съгласно законодателството на Обединеното кралство, и по-специално член 11 от Правилника от 2006 г., за да влезе в Обединеното кралство, г-жа McCarthy Rodriguez е длъжна да поиска предварително да ѝ бъде издадено разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП. Срокът на действие на това разрешение е шест месеца и може да бъде подновен, за което се изисква молителят да се яви лично в дипломатическа мисия на Обединеното кралство в чужбина и да попълни формуляр, съдържащ въпроси относно финансовото му състояние и трудовата му заетост. По този начин г-жа McCarthy Rodriguez е принудена да пътува от Марбеля до дипломатическата мисия на Обединеното кралство в Мадрид (Испания) всеки път, когато желае да поднови посоченото разрешение.

23 Някои авиокомпании са отказвали да допускат г-жа McCarthy Rodriguez до качване на борда за полети до Обединеното кралство, когато е представяла единствено картата си за пребиваване без изискваното от законодателството на Обединеното кралство разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП. Тази практика е резултат от Насоките на Secretary of State за превозвачите на пътници до Обединеното кралство относно прилагането на член 40 от Закона от 1999 г. относно имиграцията и убежището. Посочените насоки имат за цел да наложат на превозвачите да не превозват пътници, които са граждани на трета държава и не притежават издадена от органите на Обединеното кралство валидна карта за пребиваване или валиден документ за пътуване като разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП.

24 През 2012 г. ищците в главното производство завеждат иск пред запитващата юрисдикция срещу Обединеното кралство, с който искат да се установи, че последното не е изпълнило задължението си да транспонира правилно член 5, параграф 2 от Директива 2004/38 в правния си ред. В рамките на това производство е постановена временна мярка в полза на г-жа McCarthy Rodriguez, предвиждаща подновяване на разрешението ѝ за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП с подаването на писмена молба, без да е необходимо личното ѝ явяване в дипломатическата мисия на Обединеното кралство в Мадрид.

25 Пред запитващата юрисдикция Secretary of State изтъква, че разглежданата в главното производство правна уредба на Обединеното кралство няма за цел прилагането на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38. Тази правна уредба, както и липсата на транспониране на последната разпоредба, били обосновани като необходима мярка съгласно член 35 от Директива 2004/38 и като мярка за упражняване на контрол по смисъла на член 1 от Протокол № 20.

26 В това отношение Secretary of State се позовава на съществуването на „системен проблем със злоупотреба с права и измами“ от граждани на трети страни. Картите за пребиваване, посочени в член 10 от Директива 2004/38, могло да бъдат фалшифицирани. По-конкретно, липсвал единен образец за тези карти. Картите за пребиваване, издавани от Федерална република Германия и Република Естония, обаче отговаряли на необходимите стандарти за сигурност, и по-конкретно на обявените от Международната организация за гражданско въздухоплаване, така че разглежданата в главното производство правна уредба трябвало да се измени по отношение на лицата, които притежават карта за пребиваване, издадена от една от тези две държави членки.

27 След като разглежда представените от Secretary of State доказателства, запитващата юрисдикция приема, че притесненията на ответника за „системна“ злоупотреба с права изглеждат основателни. Карти за пребиваване лесно можели да се използват в рамките на незаконната имиграция в Обединеното кралство. Налице бил осезаем риск голяма част от хората, сключили фиктивни бракове, да използват фалшиви карти за пребиваване, за да получат незаконен достъп до Обединеното кралство. Поради това отказът на тази държава членка да освободи притежателите на карти за пребиваване от изискването за входна виза бил разумен, необходим и обективно обоснован.

28 При тези обстоятелства High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Член 35 от [Директива 2004/38] дава ли право на държава членка да приеме мярка с общо приложение, с която да откаже, прекрати или отнеме правото, предоставено в член 5, параграф 2 от Директивата, с което от изискването за притежаване на виза се освобождават членовете на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на ЕС, но притежават карта за пребиваване, издадена в съответствие с член 10 от Директивата?

2) Член 1 от Протокол № 20 […] дава ли право на Обединеното кралство да изисква от притежателите на карти за пребиваване да притежават входна виза, която да е получена преди пристигане на границата?

3) Ако отговорът на първия или на втория въпрос е положителен, оправдан ли е настоящият подход на Обединеното кралство спрямо притежателите на карти за пребиваване, като се вземат предвид доказателствата, обобщени в решението на запитващата юрисдикция?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

29 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 35 от Директива 2004/38 и член 1 от Протокол № 20 трябва да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държава членка да предвиди, по съображения за обща превенция, задължение за членовете на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на държава членка, но притежават валидна карта за пребиваване, издадена в съответствие с

член 10 от Директива 2004/38 от органите на друга държава членка, да получат разрешение за влизане по реда на националното право като разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, за да могат да влязат на територията ѝ.

По тълкуването на Директива 2004/38

30 С оглед на това, че запитващата юрисдикция отправя въпрос относно тълкуването на член 35 от Директива 2004/38, като изхожда от предпоставката, че тази директива се прилага към спора в главното производство, трябва най-напред да се провери дали посочената директива предоставя на г-жа McCarthy Rodriguez право на влизане в Обединеното кралство, когато тя пристига от друга държава членка.

– По приложимостта на Директива 2004/38

31 Както е видно от постоянната съдебна практика, Директива 2004/38 цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което е предоставено на гражданите на Съюза пряко с член 21, параграф 1 ДФЕС, и да укрепи това право (решение O. и B., C-456/12, EU:C:2014:135, т. 35 и цитираната съдебна практика).

32 Като се имат предвид контекстът и целите на Директива 2004/38, разпоредбите на тази директива не могат да бъдат тълкувани стеснително и при всички случаи не трябва да бъдат лишавани от тяхното полезно действие (решение Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:449, т. 84).

33 Що се отнася, на първо място, до евентуалните права на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, в съображение 5 от Директива 2004/38 се подчертава, че за да бъде упражнявано при обективни условия на зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребиват свободно на територията на държавите членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност (решение Metock и др., EU:C:2008:449, т. 83).

34 Макар разпоредбите на Директива 2004/38 да не предоставят никакво самостоятелно право на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, евентуалните права, които те черпят от разпоредбите на правото на Съюза относно гражданството на Съюза, са производни от упражненото от гражданин на Съюза право на свободно движение (вж. в този смисъл решение O. и B., EU:C:2014:135, т. 36 и цитираната съдебна практика).

35 Член 3, параграф 1 от посочената директива определя като „бенефициенти“ на предоставените с нея права „всички граждани на Съюза, които се движат или пребиват в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и […] членовете на техните семейства (така както са определени в член 2, точка 2[)], които ги придружават или се присъединяват към тях“.

36 Така Съдът е постановил, че не всички членове на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, черпят от Директива 2004/38 право на влизане и на пребиваване в държава членка, а единствено тези, които по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива са членове на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение и се е установил в държава членка, различна от държавата членка, на която е гражданин (решения Metock и др., EU:C:2008:449, т. 73, Dereci и др., C-256/11, EU:C:2011:734, т. 56, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, т. 51, както и O. и B., EU:C:2014:135, т. 39).

37 В настоящия случай е безспорно, че г-н McCarthy е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в Испания. Безспорно е също, че г-жа McCarthy Rodriguez пребивава с него и с детето, родено от тяхната връзка, в тази държава членка и че притежава валидна карта за пребиваване, издадена от испанските власти на основание член 10 от Директива 2004/38, която ѝ позволява да пребивава законно на територията на Испания.

38 От това следва, че г-н McCarthy и г-жа McCarthy Rodriguez са „бенефициенти“ по смисъла на член 3, параграф 1 от посочената директива.

39 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали г-жа McCarthy Rodriguez черпи от Директива 2004/38 право на влизане в Обединеното кралство, когато пътува от друга държава членка, следва да се отбележи, че член 5 от тази директива урежда правото на влизане, както и условията за влизане на територията на държавите членки. Така съгласно член 5, параграф 1 „държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия […] и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт“.

40 Освен това член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38 предвижда, че „[з]а целите на настоящата директива притежаването на валидната карта за пребиваване, посочена в член 10, освобождава тези членове на семейството от изискването за виза“. Съгласно съображение 8 от тази директива с посоченото освобождаване се цели улесняването на свободното движение на граждани на трети страни, които са членове на семейството на гражданин на Съюза.

41 В това отношение следва да се установи, че член 5 от Директива 2004/38 се отнася до „държавите членки“ и не прави разграничение според държавата членка, в която се влиза, по-специално с предвиденото в него освобождаване на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, от задължението да получат виза в случай, че притежават валидна карта за пребиваване, посочена в член 10 от тази директива. Ето защо от член 5 от тази директива по никакъв начин не следва, че правото на влизане на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, е ограничено до държавите членки, различни от държавата членка на произход на съответния гражданин на Съюза.

42 При тези условия следва да се установи, че съгласно член 5 от Директива 2004/38 членовете на семейството на гражданин на Съюза, които се намират в положение като това на г-жа McCarthy Rodriguez, нямат задължение да получат виза или друго равностойно задължение, за да могат да влязат на територията на държавата членка на произход на съответния гражданин на Съюза.

– По тълкуването на член 35 от Директива 2004/38

43 Разглежданата в главното производство национална правна уредба изисква всички членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, да получат предварително разрешение за влизане. Тази правна уредба е основана на наличието на общ риск от злоупотреба с право или измама, който Secretary of State определя като „системен“, изключвайки по този начин възможността за специална преценка от страна на компетентните национални органи на конкретното поведение на засегнатото лице по отношение на евентуална злоупотреба с право или измама.

44 Посочената правна уредба изисква да е получено предварително разрешение за влизане на територията на Обединеното кралство дори когато — както в настоящия случай — националните органи не считат, че членът на семейството на гражданин на Съюза може да злоупотреби с право или да извърши измама. Следователно разглежданата правна уредба налага това условие, независимо че истинността на картата за пребиваване, издадена съгласно член 10

от Директива 2004/38, и точността на посочените в тази карта данни не са поставени под въпрос от органите на Обединеното кралство. Така тази правна уредба води до автоматично и абсолютно изключване на правото на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, да влизат без виза на територията на държавите членки, предоставено им с член 5, параграф 2 от Директива 2004/38, независимо че притежават валидна карта за пребиваване, издадена съгласно член 10 от Директива 2004/38 от държавата членка на пребиваване.

45 Безспорно е, че съгласно практиката на Съда Директива 2004/38 не лишава напълно държавите членки от контролни правомощия върху влизането на техните територии на членовете на семействата на граждани на Съюза. Доколкото обаче членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на Съюза, черпят от Директива 2004/38 права на влизане и пребиваване в приемащата държава членка, същата може да ограничи това право само при спазване на членове 27 и 35 от посочената директива (вж. решение Metock и др., EU:C:2008:449, т. 74 и 95).

46 Съгласно член 27 от Директива 2004/38 държавите членки могат, когато това е оправдано, да откажат влизането и пребиваването поради съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Този отказ обаче трябва да се основава на индивидуално разглеждане на конкретния случай (решение Metock и др., EU:C:2008:449, т. 74). Ето защо не могат да се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и се опират на съображения за обща превенция (решения Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, т. 24 и Аладжов, C-434/10, EU:C:2011:750, т. 42).

47 Освен това в съответствие с член 35 от Директива 2004/38 държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с тази директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове, при условия, че всяка мярка от такова естество трябва да бъде пропорционална и да отговаря на предвидените в посочената директива процесуални гаранции (решение Metock и др., EU:C:2008:449, т. 75).

48 Що се отнася до въпроса дали член 35 от Директива 2004/38 допуска държавите членки да приемат мерки като разглеждането в главното производство, следва да се отбележи, че правото на влизане и правото на пребиваване са предоставени на гражданите на Съюза и на членовете на тяхното семейство с оглед на индивидуалното им положение.

49 Приетите от компетентните национални органи въз основа на Директива 2004/38 решения и мерки относно евентуално правото на влизане или на пребиваване целят да се установи индивидуалното положение на гражданин на държава членка или на членовете на семейството му по отношение на тази директива (вж. в този смисъл, във връзка с издаването на карта за пребиваване на основание на вторичното право, решения Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, т. 40, Комисия/Белгия, C-408/03, EU:C:2006:192, т. 62 и 63, както и Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, т. 48).

50 Освен това член 35 от Директива 2004/38 изрично предвижда, че приетите въз основа на този член мерки трябва да са съобразени с процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31 от тази директива. Както личи от съображение 25 от същата директива, посочените процедурни гаранции целят по-специално да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влизат или да пребивават в друга държава членка.

51 Предвид факта, че Директива 2004/38 предоставя права на лично основание, производствата за обжалване имат за цел да позволят на съответното лице да се позове на обстоятелства и съображения, свързани с индивидуалното му положение, за да получи признаване на претендираното от него лично право от страна на националните органи и/или юрисдикции.

52 От гореизложените съображения следва, че мерките, които националните органи приемат на основание член 35 от Директива 2004/38, за да откажат, прекратят или отнемат право, предоставено с тази директива, трябва да се основават на индивидуална преценка на конкретния случай.

53 Ето защо държавите членки не могат да откажат на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка и които притежават валидна карта за пребиваване, издадена съгласно член 10 от Директива 2004/38, правото да влизат на тяхната територия без виза, предвидено в член 5, параграф 2 от тази директива, ако компетентните национални органи не са извършили индивидуална преценка на конкретния случай. Следователно държавите членки са длъжни да признаят такава карта за пребиваване за целите на влизането на територията им без виза, освен ако истинността на тази карта и точността на посочените в нея данни са поставени под въпрос с оглед на конкретна информация, която се отнася до разглеждания индивидуален случай и позволява да се заключи, че е налице злоупотреба с право или измама (вж. по аналогия решение Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, т. 19 и 21).

54 В това отношение Съдът е пояснил, че за да се докаже наличието на злоупотреба, от една страна, е необходима съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в правната уредба на Съюза условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната, и от друга страна, е необходим субективен елемент, изразяващ се в намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено се създават условията, необходими за получаване на това предимство (решения Унгария/Словакия, C-364/10, EU:C:2012:630, т. 58 и цитираната съдебна практика, както и O. и B., EU:C:2014:135, т. 58).

55 При липсата на изрична разпоредба в Директива 2004/38 фактът, че в дадена държава членка са налице много голям брой случаи на злоупотреба с право или измама от страна на граждани на трети държави, които сключват фиктивни бракове или използват фалшифицирани карти за пребиваване — в каквото положение Обединеното кралство счита, че се намира — не може да обоснове приемането на мярка като разглежданата в главното производство, която се основава на съображения за обща превенция и изключва възможността за конкретна преценка на поведението на засегнатото лице.

56 Приемането на мерки, чиято цел е обща превенция на широко разпространена практика на злоупотреби с права или измами, предполага, както в настоящия случай, че държавите членки ще могат да откажат на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, признаването на право, предоставено им изрично с Директива 2004/38, въпреки че отговарят на предвидените в тази директива условия, единствено поради принадлежността им към определена група лица. Същото важи и за случаите, в които признаването на това право е ограничено до лицата, които притежават карти за пребиваване, издадени от определени държави членки, както предлага Обединеното кралство.

57 Поради автоматичния им характер подобни мерки биха позволили на държавите членки да не прилагат разпоредбите на Директива 2004/38 и така да не се съобразят със самата същност на основното лично право на гражданите на Съюза да се придвижват и да пребиват свободно на територията на държавите членки, както и на производните права, които ползват членовете на семейството на тези граждани на Съюза, които не са граждани на държава членка.

58 С оглед на гореизложените съображения член 35 от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да предвиди, по съображения за обща превенция, задължение за членовете на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на държава членка, но притежават валидна карта за пребиваване, издадена в съответствие с член 10 от Директива 2004/38 от органите на друга държава членка, да притежават разрешение за влизане съгласно националното право като разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, за да могат да влязат на територията ѝ.

По тълкуването на Протокол № 20

59 Следва да се припомни, че съгласно член 77, параграф 1, буква а) ДФЕС Съюзът развива политика, която има за цел да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници на Съюза. Премахването на граничния контрол по вътрешните граници е част от целите на Съюза, прогласени в член 26 ДФЕС, за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица. Законодателят на Съюза осъществява тази част от целите за отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници, като приема на основание член 62 ЕО, понастоящем член 77 ДФЕС, Регламент № 562/2006, който има за цел да доразвива достиженията на правото от Шенген (вж. в този смисъл решение Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 48—50).

60 Тъй като обаче разпоредбите на достиженията на правото от Шенген относно премахването на граничния контрол и движението на лицата, включително общата политика в областта на визите, не се прилагат за Обединеното кралство, член 1 от Протокол № 20 предвижда, че Обединеното кралство има правото да упражнява на своите граници с други държави членки такъв контрол спрямо лицата, които желаят да влязат в Обединеното кралство, какъвто счита за необходим, за да провери по-конкретно дали гражданите на Съюза и зависимите членове на тяхното семейство, които упражняват права, предоставени им от правото на Съюза, имат право да влизат на територията на Обединеното кралство и за да реши дали да издаде разрешение за влизане на територията на Обединеното кралство на други лица.

61 Тези проверки се извършват „на границите“ и целят да се установи дали лицата, които желаят да влязат на територията на Обединеното кралство, имат право на влизане съгласно разпоредбите на правото на Съюза или, при липса на такова право, дали трябва да им се издаде разрешение за влизане на тази територия. Следователно посочените проверки целят по-специално да се предотврати незаконното преминаване на границите на Обединеното кралство с други държави членки.

62 Ето защо по отношение на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка и които желаят да влязат на територията на Обединеното кралство, позовавайки се на правото на влизане, предвидено в Директива 2004/38, проверката по смисъла на член 1 от Протокол № 20 се изразява по-специално в упражняване на контрол над това дали съответното лице притежава документите, предвидени в член 5 от тази директива. В това отношение, макар Съдът да е постановил, че издадените на основание на правото на Съюза карти за пребиваване имат установителен характер и не учредяват права (решения Dias, EU:C:2011:498, т. 49, както и O. и B., EU:C:2014:135, т. 60), това не променя обстоятелството, посочено в точка 53 от настоящото решение, че държавите членки по принцип са длъжни да признаят карта за пребиваване, издадена съгласно член 10 от Директива 2004/38 за целите на влизането на тяхната територия без виза.

63 В съответствие с нейната цел да предотврати незаконното преминаване на границите, проверката по смисъла на член 1 от Протокол № 20 обаче може да включва установяване на истинността на тези документи и на точността на съдържащите се в тях данни, както и проверка дали съществува конкретна информация, която да позволява да се приеме, че е налице злоупотреба с право или измама.

64 От това следва, че член 1 от Протокол № 20 позволява на Обединеното кралство да провери дали лице, което иска да влезе на територията му, действително отговаря на условията за влизане, и по-специално на тези, които са предвидени от правото на Съюза. Посоченият член 1 обаче не допуска тази държава членка да определя условията за влизане на лицата, които имат право на влизане съгласно правото на Съюза, и по-конкретно да им налага допълнителни или различни условия в сравнение с предвидените в правото на Съюза.

65 Именно такова е положението в настоящия случай. Като изисква да се получили предварително разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, разглежданата в главното производство национална правна уредба предвижда за членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка и които притежават валидна карта за пребиваване, издадена в съответствие с член 10 от Директива 2004/38, допълнително условие за влизане спрямо предвидените такива в член 5 от посочената директива, а не само проверка „на границите“ за изпълнението на тези условия.

66 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се отговори на първия и на втория въпрос, че както член 35 от Директива 2004/38, така и член 1 от Протокол № 20 трябва да се тълкуват в смисъл, че не позволяват на държава членка да предвиди, по съображения за обща превенция, задължение за членовете на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на държава членка, но притежават валидна карта за пребиваване, издадена в съответствие с член 10 от Директива 2004/38 от органите на друга държава членка, да притежават разрешение за влизане съгласно националното право като разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, за да могат да влязат на територията ѝ.

По третия въпрос

67 Предвид отговора, даден на първия и втория въпрос, не следва да се отговаря на третия въпрос.

По съдебните разноски

68 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Както член 35 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, така и член 1 от Протокол (№ 20) относно прилагането на някои аспекти на член 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз спрямо Обединеното кралство и Ирландия трябва да се тълкуват в смисъл, че не позволяват на държава членка да

предвиди по съображения за обща превенция задължение за членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, които не са граждани на държава членка, но притежават валидна карта за пребиваване, издадена в съответствие с член 10 от Директива 2004/38 от органите на друга държава членка, да притежават разрешение за влизане съгласно националното право като разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП (Европейско икономическо пространство), за да могат да влязат на територията ѝ.

Подписи