Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 18ης Δεκεμβρίου 2014*

«Ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Οδηγία 2004/38/ΕΚ — Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος κράτους μέλους — Δικαίωμα εισόδου — Υπήκοος τρίτου κράτους, ο οποίος είναι μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης και κάτοχος δελτίου διαμονής χορηγηθέντος από κράτος μέλος — Εθνική νομοθεσία βάσει της οποίας για την είσοδο στην εθνική επικράτεια απαιτείται η προηγούμενη χορήγηση αδείας εισόδου — Άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ — Άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20, για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 26 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία»

Στην υπόθεση C-202/13,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο) με απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2013, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 17 Απριλίου 2013, στο πλαίσιο της δίκης

The Queen, κατόπιν αιτήματος των:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

κατά

Secretary of State for the Home Department,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, K. Lenaerts, αντιπρόεδρο, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (εισηγητή), S. Rodin, K. Jürimäe, προέδρους τμήματος, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger και F. Biltgen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Szpunar

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 4ης Μαρτίου 2014,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο S. A. McCarthy και η H. P. McCarthy Rodriguez, καθώς και το τέκνο τους Natasha Caley McCarthy Rodriguez, εκπροσωπούμενοι από τους M. Henderson και D. Lemer, barristers, εξουσιοδοτημένους από τον K. O'Rourke, solicitor,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τις S. Brighouse και J. Beeko, επικουρούμενες από τους T. Ward και D. Grieve, QC, καθώς και από τον G. Facenna, barrister,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την Τ. Παπαδοπούλου,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Rubio González,

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,

— η Σλοβακική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την B. Ricziová,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον M. Wilderspin και την C. Tufvesson,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Μαΐου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 35 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικό ΕΕ L 229, σ. 35), και του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20, για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 26 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 20).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ των S. A. McCarthy και H. P. McCarthy Rodriguez, καθώς και του τέκνου τους Natasha Caley McCarthy Rodriguez, αφενός, και του Secretary of State for the Home Department (στο εξής: Secretary of State), αφετέρου, σχετικά με την απόρριψη του αιτήματος να παρασχεθεί στην H. P. McCarthy Rodriguez δικαίωμα εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς αυτή να διαθέτει σχετική θεώρηση.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Το πρωτόκολλο αριθ. 20

3 Το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 ορίζει τα εξής:

«Παρά τα άρθρα 26 και 77 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οποιαδήποτε άλλη διάταξη της Συνθήκης αυτής ή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οποιοδήποτε μέτρο θεσπιζόμενο σύμφωνα με τις εν λόγω Συνθήκες ή οποιαδήποτε διεθνή συμφωνία συναπτόμενη από την Ένωση ή την Ένωση και τα κράτη μέλη της με ένα ή περισσότερα τρίτα κράτη, [το Ηνωμένο Βασίλειο δύναται] να διενεργεί στα σύνορά του με άλλα κράτη μέλη ελέγχους στα πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν [στην επικράτειά του] τους οποίους κρίνει απαραίτητους προκειμένου:

α) να εξακριβώσει το δικαίωμα εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο πολιτών κρατών μελών ή των εξαρτωμένων από αυτούς προσώπων κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους βάσει του δικαίου της Ένωσης, καθώς και πολιτών άλλων κρατών στους οποίους έχουν παρασχεθεί τέτοια δικαιώματα με συμφωνία δεσμευτική για το Ηνωμένο Βασίλειο, και

β) να αποφασίζει κατά πόσον επιτρέπεται η είσοδος άλλων προσώπων στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Τα άρθρα 26 και 77 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή οποιαδήποτε άλλη διάταξη της Συνθήκης αυτής ή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή οποιοδήποτε μέτρο θεσπιζόμενο βάσει αυτών δεν προδικάζει το δικαίωμα του Ηνωμένου Βασιλείου να θεσπίζει ή να διενεργεί τέτοιους ελέγχους. Η μνεία του Ηνωμένου Βασιλείου στο παρόν άρθρο συμπεριλαμβάνει τα εδάφη για τις εξωτερικές σχέσεις των οποίων υπεύθυνο είναι το Ηνωμένο Βασίλειο.»

Η οδηγία 2004/38

4 Κατά την αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2004/38, «το δικαίωμα όλων των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, προκειμένου να ασκείται υπό αντικειμενικές συνθήκες ελευθερίας και αξιοπρέπειας, πρέπει να παρέχεται και στα μέλη της οικογενείας, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους.»

5 Η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας αυτής έχει ως εξής:

«Προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των μελών της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, τα μέλη τα οποία έχουν ήδη λάβει δελτίο διαμονής θα πρέπει να απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή [ΕΕ L 81, σ. 1] ή, ενδεχομένως, της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας.»

6 Οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 26 της εν λόγω οδηγίας έχουν ως εξής:

«(25) Είναι επίσης σκόπιμο να διευκρινίζονται λεπτομερώς οι διαδικαστικές εγγυήσεις, ούτως ώστε να διασφαλίζεται, αφενός, υψηλό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους σε περίπτωση άρνησης εισόδου ή διαμονής σε άλλο κράτος μέλος και, αφετέρου, η τήρηση της αρχής της δέουσας αιτιολόγησης των πράξεων της διοίκησης.

(26) Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, η δυνατότητα προσφυγής στη Δικαιοσύνη κατά της άρνησης εισόδου ή διαμονής σε άλλο κράτος μέλος.»

7 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σκοπός», ορίζει ότι:

«Η παρούσα οδηγία καθορίζει:

α) τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους·

[...]»

8 Οι δικαιούχοι της οδηγίας 2004/38 ορίζονται στο άρθρο της 3 ως εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι, καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 2, που τους συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν μαζί τους].

[…]»

9 Κατά το άρθρο 5 της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εισόδου»:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε κάθε πολίτη της Ένωσης ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθώς επίσης και στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον φέρουν ισχύον διαβατήριο.

Καμία θεώρηση εισόδου ή άλλη ισοδύναμη υποχρέωση δεν μπορεί να επιβληθεί στους πολίτες της Ένωσης.

2. Στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους επιβάλλεται μόνο θεώρηση εισόδου σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) 539/2001 ή, ενδεχομένως, με το εθνικό δίκαιο. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η κατοχή ισχύοντος δελτίου διαμονής προβλεπομένου στο άρθρο 10 απαλλάσσει τα εν λόγω μέλη της οικογένειας από την απαίτηση θεώρησης.

Τα κράτη μέλη παρέχουν στα εν λόγω πρόσωπα κάθε διευκόλυνση για την απόκτηση των απαιτούμενων θεωρήσεων. Οι θεωρήσεις αυτές εκδίδονται ατελώς και το συντομότερο δυνατόν, βάσει ταχείας διαδικασίας.

3. Το κράτος μέλος υποδοχής δεν επιθέτει σφραγίδα εισόδου ή εξόδου στο διαβατήριο των μελών της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον προσκομίζουν το δελτίο διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 10.

4. Οσάκις πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους δεν διαθέτει τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα ή, ανάλογα με την περίπτωση, την αναγκαία θεώρηση, το οικείο κράτος μέλος, πριν εφαρμόσει το μέτρο της επαναπροώθησης, παρέχει στα πρόσωπα αυτά κάθε εύλογη δυνατότητα για την απόκτηση των αναγκαίων εγγράφων ή την αποστολή τους εντός ευλόγου προθεσμίας ή προκειμένου να επιβεβαιωθεί ή να αποδειχθεί με άλλα μέσα ότι καλύπτονται από το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

5. Το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει από τον ενδιαφερόμενο να γνωστοποιήσει την παρουσία του στην επικράτειά του εντός εύλογης προθεσμίας η οποία δεν δημιουργεί διακρίσεις. Η μη συμμόρφωση με την απαίτηση αυτή είναι δυνατόν να επισύρει κυρώσεις για τον ενδιαφερόμενο, οι οποίες θα είναι αναλογικές και δεν θα εισάγουν διακρίσεις.»

10 Όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής, τα άρθρα 6 και 7, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/38 ορίζουν τα εξής:

«Άρθρο 6

Δικαίωμα διαμονής έως τρεις μήνες

1. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.

2. Οι διατάξεις της παραγράφου 1 εφαρμόζονται και στα μέλη της οικογενείας που είναι κάτοχοι ισχύοντος διαβατηρίου, δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν μαζί με] τον πολίτη της Ένωσης.

Άρθρο 7

Δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών

1. Όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον:

α) είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί [εργαζόμενοι] στο κράτος μέλος υποδοχής, ή

β) διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής,

γ)

— έχουν εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο ίδρυμα, εγκεκριμένο ή χρηματοδοτούμενο από το κράτος μέλος υποδοχής βάσει της νομοθεσίας ή της διοικητικής πρακτικής του, για να παρακολουθήσουν κατά κύριο λόγο σπουδές, συμπεριλαμβανομένων μαθημάτων επαγγελματικής κατάρτισης, και

— διαθέτουν πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής και βεβαιώνουν την αρμόδια εθνική αρχή, με δήλωση ή με ισοδύναμο μέσο της επιλογής τους, ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη της οικογένειάς τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της παραμονής τους, ή

δ) είναι μέλη της οικογένειας τα οποία συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν μαζί με] πολίτη της Ένωσης που πληροί τους όρους που αναφέρονται στα στοιχεία α′, β′ ή γ′

2. Το δικαίωμα διαμονής που προβλέπεται στην παράγραφο 1 εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, όταν συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν], στο κράτος μέλος υποδοχής, [μαζί με] τον πολίτη της Ένωσης και εφόσον ο εν λόγω πολίτης πληροί τους όρους που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχεία α′, β′ ή γ′.»

11 Όσον αφορά τη χορήγηση δελτίου διαμονής, το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής ορίζει ότι:

«1. Το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους πιστοποιείται με τη χορήγηση εγγράφου το οποίο καλείται “Δελτίο διαμονής μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης”, το αργότερο εντός εξαμήνου από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Η βεβαίωση υποβολής της αίτησης για τη χορήγηση δελτίου διαμονής χορηγείται αμέσως.

2. Προκειμένου να χορηγήσουν δελτίο διαμονής, τα κράτη μέλη απαιτούν την προσκόμιση των ακόλουθων εγγράφων:

α) ισχύον διαβατήριο·

β) έγγραφο το οποίο πιστοποιεί την ύπαρξη δεσμού συγγένειας ή [συμφώνου συμβιώσεως]·

γ) τη βεβαίωση εγγραφής ή, ελλείψει συστήματος εγγραφής, οιαδήποτε άλλη απόδειξη διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής του πολίτη της Ένωσης που συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν μαζί του]·

δ) στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία γ′ και δ′, δικαιολογητικά ότι πληρούνται οι όροι που καθορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία γ′ και δ′·

ε) στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, έγγραφο χορηγηθέν από την αρμόδια αρχή της χώρας καταγωγής ή προέλευσης το οποίο πιστοποιεί ότι συντηρούνται από τον πολίτη της Ένωσης ή ότι [ζουν υπό την ίδια οικογενειακή στέγη] στην εν λόγω χώρα ή απόδειξη της ύπαρξης σοβαρών λόγων υγείας, οι οποίοι καθιστούν απολύτως αναγκαία την προσωπική φροντίδα του μέλους της οικογένειας από τον πολίτη της Ένωσης·

στ) στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β′, απόδειξη της ύπαρξης [σταθερής] σχέσης με τον πολίτη της Ένωσης.»

12 Το κεφάλαιο VI της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», ορίζει στα άρθρα του 27, 30 και 31 τα εξής:

«Άρθρο 27

Γενικές αρχές

1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν [χωρεί] επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

2. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου]. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφεαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

[...]

Άρθρο 30

Κοινοποίηση των αποφάσεων

1. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, πρέπει να κοινοποιείται εγγράφως στους ενδιαφερόμενους κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να κατανοήσουν το περιεχόμενο και τις συνέπειες της απόφασης.

2. Οι ενδιαφερόμενοι ενημερώνονται, επακριβώς και πλήρως, για τους λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας επί των οποίων στηρίζεται η ληφθείσα στην περίπτωσή τους απόφαση, εκτός αν αυτό αντιτίθεται στα συμφέροντα της ασφάλειας του κράτους.

3. Η κοινοποίηση περιέχει μνεία του δικαστηρίου ή της διοικητικής αρχής ενώπιον του οποίου ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή, την προθεσμία της προσφυγής καθώς και, ενδεχομένως, την προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο [για] να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η τασσόμενη προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία της κοινοποίησης.

Άρθρο 31

Διαδικαστικές εγγυήσεις

1. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε δικαστικές και, ενδεχομένως, διοικητικές διαδικασίες προσφυγών στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να προσβάλουν ή να ζητήσουν την αναθεώρηση απόφασης η οποία έχει ληφθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

2. Όταν η αίτηση προσφυγής ή η αίτηση δικαστικής αναθεώρησης κατά της απόφασης απέλασης συνοδεύεται από αίτηση ασφαλιστικών μέτρων για την αναστολή της εκτέλεσής της, η σωματική απομάκρυνση του ενδιαφερομένου από την επικράτεια δεν μπορεί να διενεργείται προτού ληφθεί απόφαση επί των ασφαλιστικών μέτρων, εκτός εάν:

— η απόφαση απέλασης βασίζεται σε προηγούμενη δικαστική απόφαση, ή

— [οι ενδιαφερόμενοι είχαν προηγουμένως τη δυνατότητα να ασκήσουν ένδικο βοήθημα], ή

— η απόφαση απέλασης βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 3.

3. Οι διαδικασίες προσφυγών επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης καθώς και των γεγονότων και των περιστάσεων επί των οποίων βασίζεται το προτεινόμενο μέτρο. Εξασφαλίζουν επίσης ότι η απόφαση δεν είναι δυσανάλογη, ιδίως σε σχέση με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28.

4. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο του ενδιαφερομένου στην επικράτειά τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής, αλλά δεν μπορούν να του απαγορεύσουν να υπερασπισθεί τον εαυτό του κατά τη δίκη, αυτοπροσώπως, εκτός αν η εμφάνισή του μπορεί να προκαλέσει σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας ή αν η προσφυγή ή δικαστική αναθεώρηση αφορά άρνηση εισόδου στην επικράτεια.»

13 Το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιό της VII που φέρει τον τίτλο «Τελικές διατάξεις», ορίζει, όσον αφορά τα μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης, ότι:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αρνούνται, να τερματίζουν ή να ανακαλούν οποιοδήποτε δικαίωμα αναγνωριζόμενο από την παρούσα οδηγία, σε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος ή απάτης, όπως π.χ. σε περίπτωση εικονικού γάμου. Τα εν λόγω μέτρα πρέπει να είναι αναλογικά και να υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31.»

Ο κανονισμός 539/2001

14 Η αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 539/2001 έχει ως εξής:

«Κατ' εφαρμογή του πρώτου άρθρου του πρωτοκόλλου σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχουν στην έκδοση του παρόντος κανονισμού. Κατά συνέπεια, και με την επιφύλαξη του άρθρου 4 του πρωτοκόλλου, οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού δεν εφαρμόζονται ούτε στην Ιρλανδία ούτε στο Ηνωμένο Βασίλειο.»

Ο κανονισμός (ΕΚ) 562/2006

15 Ο κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 105, σ. 1), προβλέπει ότι δεν διενεργείται συνοριακός έλεγχος προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης και θεσπίζει τους κανόνες συνοριακού ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ένωσης.

16 Κατά την αιτιολογική σκέψη του 27, ο κανονισμός αυτός «αποτελεί ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν στις οποίες το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει, σύμφωνα με την απόφαση 2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν [ΕΕ L 131, σ. 43]. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει, κατά συνέπεια, στην έκδοση του παρόντος κανονισμού και δεν δεσμεύεται από αυτόν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή του».

Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

17 Όσον αφορά το δικαίωμα εισόδου υπηκόων τρίτου κράτους που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, το άρθρο 11, παράγραφοι 2 έως 4, της κανονιστικής αποφάσεως του 2006 περί μεταναστεύσεως (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2006) ορίζει τα εξής:

«(2) Η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο επιτρέπεται σε πρόσωπο που δεν είναι υπήκοος κράτους του [Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)] εφόσον έχει την ιδιότητα του μέλους της οικογενείας πολίτη κράτους του ΕΟΧ, μέλους της οικογενείας που έχει διατηρήσει το δικαίωμα διαμονής ή είναι πρόσωπο που έχει δικαίωμα μόνιμης διαμονής βάσει του άρθρου 15, επιδεικνύει δε κατά την άφιξή του:

a) ισχύον διαβατήριο και

b) οικογενειακή άδεια ΕΟΧ, δελτίο διαμονής ή δελτίο μόνιμης διαμονής.

(3) Υπάλληλος της υπηρεσίας μεταναστεύσεως δεν μπορεί να επιθέσει σφραγίδα στο διαβατήριο εισερχομένου στο Ηνωμένο Βασίλειο κατ' εφαρμογήν του παρόντος άρθρου προσώπου το οποίο δεν είναι υπήκοος κράτους του ΕΟΧ, εφόσον το εν λόγω πρόσωπο επιδεικνύει δελτίο διαμονής ή δελτίο μόνιμης διαμονής.

(4) Πριν ο υπάλληλος της υπηρεσίας μεταναστεύσεως απαγορεύσει, βάσει του παρόντος άρθρου, να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο πρόσωπο που δεν επιδεικνύει κατά την άφιξή του κάποιο εκ των διαλαμβανομένων στις παραγράφους 1 και 2 εγγράφων, παρέχει στο πρόσωπο αυτό κάθε εύλογη δυνατότητα προκειμένου να αποκτήσει ή να του αποσταλεί εντός εύλογης προθεσμίας το έγγραφο ή προκειμένου να αποδείξει με άλλα μέσα ότι έχει την ιδιότητα

a) του υπηκόου κράτους του ΕΟΧ,

b) του μέλους της οικογένειας υπηκόου κράτους του ΕΟΧ, το οποίο έχει το δικαίωμα να τον συνοδεύσει ή να μεταβεί για να εγκατασταθεί μαζί του στο Ηνωμένο Βασίλειο, ή

c) του μέλους της οικογένειας που διατήρησε το δικαίωμα διαμονής ή του προσώπου που έχει δικαίωμα μόνιμης διαμονής [...]»

18 Όσον αφορά τη χορήγηση «οικογενειακής αδείας ΕΟΧ», κατά το άρθρο 11 της κανονιστικής αποφάσεως του 2006, το άρθρο 12, παράγραφοι 1, 4 και 5, της κανονιστικής αποφάσεως αυτής προβλέπει ότι:

«(1) Ο αρμόδιος να εξετάσει τις αιτήσεις αδείας εισόδου υπάλληλος χορηγεί οικογενειακή άδεια ΕΟΧ σε κάθε πρόσωπο που υποβάλλει σχετική αίτηση, εφόσον το εν λόγω πρόσωπο είναι μέλος της οικογενείας υπηκόου κράτους του ΕΟΧ και

a) ο υπήκοος κράτους του ΕΟΧ:

i) διαμένει στο Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με την παρούσα κανονιστική απόφαση, ή

ii) πρόκειται να μεταβεί στο Ηνωμένο Βασίλειο εντός έξι μηνών από της ημερομηνίας υποβολής της αιτήσεως και είναι υπήκοος κράτους του ΕΟΧ ο οποίος διαμένει στο Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με την παρούσα κανονιστική απόφαση, κατά την άφιξή του στο Ηνωμένο Βασίλειο, και

b) το μέλος της οικογένειας συνοδεύει τον υπήκοο κράτους του ΕΟΧ στο Ηνωμένο Βασίλειο ή μεταβαίνει σε αυτό για να εγκατασταθεί μαζί με τον εν λόγω υπήκοο και

i) διαμένει νομίμως σε κράτος του ΕΟΧ ή

ii) θα πληρούσε τις προϋποθέσεις που επιβάλλουν οι κανόνες περί μεταναστεύσεως (εκτός αυτών που αφορούν την έγκριση εισόδου), σχετικά με την άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο υπό την ιδιότητα του μέλους της οικογένειας υπηκόου κράτους του ΕΟΧ ή, προκειμένου για άμεσους σε ευθεία γραμμή κατιόντες ή για εξαρτώμενους άμεσους σε ευθεία γραμμή ανιόντες του/της συζύγου ή του/της συντρόφου στο πλαίσιο συμφώνου συμβιώσεως, υπό την ιδιότητα του μέλους της οικογενείας του/της συζύγου ή του/της συντρόφου στο πλαίσιο συμφώνου συμβιώσεως, εφόσον ο υπήκοος κράτους του ΕΟΧ ή ο/η σύζυγος ή ο/η σύντροφος είναι πρόσωπο ευρισκόμενο και εγκατεστημένο στο Ηνωμένο Βασίλειο.

(4) Η κατά το παρόν άρθρο άδεια ΕΟΧ χορηγείται ατελώς και το συντομότερο δυνατό.

(5) Οικογενειακή άδεια ΕΟΧ δεν χορηγείται, πάντως, βάσει του παρόντος άρθρου, σε περίπτωση κατά την οποία η είσοδος του αιτούντος ή του οικείου υπηκόου κράτους του ΕΟΧ στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν μπορεί να επιτραπεί για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας σύμφωνα με το άρθρο 21.»

19 Το άρθρο 40 του νόμου του 1999 περί μεταναστεύσεως και ασύλου (Immigration and Asylum Act 1999) ορίζει τα εξής:

«Πρόστιμα που πρέπει να καταβληθούν για τη μεταφορά επιβατών που δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα έγγραφα

(1) Το παρόν άρθρο έχει εφαρμογή σε περίπτωση κατά την οποία πρόσωπο το οποίο υποχρεούται να έχει άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταβαίνει στο κράτος αυτό διά θαλάσσης ή αεροπορικώς και, παρά το σχετικό αίτημα υπαλλήλου της υπηρεσίας μεταναστεύσεως, δεν επιδεικνύει:

(a) ισχύον έγγραφο περί μεταναστεύσεως, βάσει του οποίου αποδεικνύεται επαρκώς η ταυτότητα και η ιθαγένειά του, και

(b) εάν το πρόσωπο αυτό υποχρεούται να φέρει θεώρηση εισόδου, την απαιτούμενη θεώρηση.

(2) Ο Secretary of State δύναται να επιβάλει στον κύριο του πλοίου ή του αεροσκάφους πρόστιμο ύψους 2 000 [λιρών στερλινών (GBP)] λόγω της παρουσίας του προσώπου αυτού.

(3) Το πρόστιμο καταβάλλεται στον Secretary of State, εάν και όποτε το ζητήσει.

(4) Δεν οφείλεται πρόστιμο για πρόσωπα για τα οποία ο κύριος του μεταφορικού μέσου αποδεικνύει ότι επέδειξαν το απαιτούμενο ή τα απαιτούμενα έγγραφα στον εν λόγω κύριο, σε υπάλληλό του ή σε εκπρόσωπό του κατά την επιβίβαση στο πλοίο ή στο αεροσκάφος με προορισμό το Ηνωμένο Βασίλειο.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

20 Ο S. A. McCarthy είναι σύζυγος της H. P. McCarthy Rodriguez. Η Natasha Caley McCarthy Rodriguez είναι το τέκνο αυτού του ζεύγους. Τα τρία αυτά πρόσωπα διαμένουν από το 2010 στη Μαρμπέγια (Ισπανία) και ταξιδεύουν τακτικά στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου διατηρούν οικία.

21 Ο S. A. McCarthy έχει βρετανική και ιρλανδική ιθαγένεια, ενώ η H. P. McCarthy Rodriguez, υπήκοος Κολομβίας, είναι κάτοχος δελτίου διαμονής που χορηγήθηκε από τις ισπανικές αρχές το 2010, βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 και της οποίας η ισχύς λήγει κατά το έτος 2015.

22 Προκειμένου να εισέλθει στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου, η H. P. McCarthy Rodriguez οφείλει, βάσει της νομοθεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου και συγκεκριμένα του άρθρου 11 της κανονιστικής αποφάσεως του 2006, να ζητήσει προηγουμένως τη χορήγηση οικογενειακής αδείας ΕΟΧ. Η οικογενειακή άδεια αυτή ισχύει για έξι μήνες και μπορεί να ανανεωθεί εφόσον ο αιτών μεταβεί αυτοπροσώπως στην έδρα διπλωματικής αποστολής του Ηνωμένου Βασιλείου στην αλλοδαπή και συμπληρώσει έντυπο το οποίο περιέχει ερωτήσεις σχετικές με τους οικονομικούς πόρους του αιτούντος και την επαγγελματική κατάστασή του. Ως εκ τούτου, κάθε φορά που η H. P. McCarthy Rodriguez επιθυμεί την ανανέωση της ισχύος της εν λόγω οικογενειακής άδειας πρέπει να μεταβεί από τη Μαρμπέγια στη Μαδρίτη (Ισπανία), έδρα της διπλωματικής αποστολής του Ηνωμένου Βασιλείου.

23 Σε ορισμένες περιπτώσεις, αεροπορικές εταιρίες δεν επέτρεψαν στην H. P. McCarthy Rodriguez να επιβιβασθεί σε πτήσεις με προορισμό το Ηνωμένο Βασίλειο, επειδή επεδείκνυε μόνον το δελτίο διαμονής της και όχι την οικογενειακή άδεια ΕΟΧ που απαιτείται βάσει της νομοθεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου. Η πρακτική αυτή οφείλεται στις κατευθυντήριες γραμμές που έχει εκδώσει ο Secretary of State προς τους παρέχοντες υπηρεσίες μεταφοράς προσώπων προς το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 40 του νόμου του 1999 περί μεταναστεύσεως και ασύλου. Οι κατευθυντήριες γραμμές αυτές έχουν ως σκοπό να παροτρύνουν τους μεταφορείς να μη μεταφέρουν επιβάτες, υπηκόους τρίτων κρατών, που δεν έχουν δελτίο διαμονής το οποίο έχει χορηγηθεί από τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου ή ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο, όπως είναι η οικογενειακή άδεια ΕΟΧ.

24 Το 2012 οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, προσφυγή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, προκειμένου να αναγνωρισθεί ότι το κράτος αυτό παρέβη την υποχρέωσή του να μεταφέρει προσηκόντως στην εσωτερική έννομη τάξη του το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς αυτής, έγινε δεκτό το αίτημα της H. P. McCarthy Rodriguez για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, βάσει των οποίων προβλέπεται η ανανέωση της ισχύος της οικογενειακής της αδείας ΕΟΧ κατόπιν γραπτής αιτήσεως, χωρίς να απαιτείται να μεταβαίνει αυτοπροσώπως στην έδρα της διπλωματικής αποστολής του Ηνωμένου Βασιλείου στη Μαδρίτη.

25 Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ο Secretary of State επισήμανε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν αποσκοπεί στην εφαρμογή του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Η ρύθμιση αυτή, όπως και η παράλειψη μεταφοράς της τελευταίας αυτής διατάξεως, δικαιολογείται ως αναγκαίο μέτρο, κατά το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38, και ως μέτρο ελέγχου, κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20.

26 Ο Secretary of State ήγειρε συναφώς την ύπαρξη «συστημικού προβλήματος» καταχρήσεως δικαιώματος και απάτης εκ μέρους υπηκόων τρίτων χωρών. Τα δελτία διαμονής που διαλαμβάνονται στο άρθρο 10 της οδηγίας 2004/38 επιδέχονται πλαστογράφηση. Ειδικότερα, δεν υπάρχει ενιαίο πρότυπο για τα δελτία αυτά. Πάντως, τα δελτία διαμονής που χορηγούν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Δημοκρατία της Εσθονίας πληρούν τις δέουσες προδιαγραφές ασφαλείας, ιδίως δε εκείνες του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας, οπότε η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση πρέπει να τροποποιηθεί όσον αφορά τα πρόσωπα που είναι κάτοχοι δελτίου διαμονής το οποίο έχει εκδώσει ένα από τα δύο αυτά κράτη μέλη.

27 Αφού εξέτασε τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε ο Secretary of State, το αιτούν δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι αιτιάσεις του εν λόγω διαδίκου περί «συστημικής» καταχρήσεως δικαιώματος ήταν κατά τα φαινόμενα δικαιολογημένες. Τα δελτία διαμονής μπορούν ευχερώς να πλαστογραφηθούν στο πλαίσιο της παράνομης μεταναστεύσεως προς το Ηνωμένο Βασίλειο. Υφίσταται απτός κίνδυνος σημαντικό ποσοστό όσων ενέχονται στο «κύκλωμα εικονικών γάμων» να χρησιμοποιήσει πλαστά δελτία διαμονής προκειμένου να εισέλθει παρανόμως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ως εκ τούτου, η άρνηση αυτού του κράτους μέλους να εξαιρέσει τους κατόχους δελτίων διαμονής από την υποχρέωση να λάβουν θεώρηση εισόδου είναι εύλογη, αναγκαία και αντικειμενικώς δικαιολογημένη.

28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Επιτρέπει το άρθρο 35 της [οδηγίας 2004/38] σε κράτος μέλος να θεσπίσει μέτρο γενικής εφαρμογής με το οποίο αρνείται να αναγνωρίσει, να τερματίσει ή να ανακαλέσει το δικαίωμα που παρέχεται βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, το οποίο εξαιρεί τα μέλη της οικογενείας που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και είναι κάτοχοι ισχύοντος δελτίου διαμονής εκδοθέντος κατά το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής από την υποχρέωση κατοχής θεωρήσεως εισόδου;

2) Παρέχει το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 [...] στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δυνατότητα να απαιτεί από τους κατόχους δελτίου διαμονής να διαθέτουν θεώρηση εισόδου η οποία πρέπει να τους έχει χορηγηθεί πριν από την άφιξή τους στα σύνορα;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ή στο δεύτερο ερώτημα, μπορεί να δικαιολογηθεί εν προκειμένω η στάση του Ηνωμένου Βασιλείου έναντι των κατόχων δελτίου διαμονής, λαμβανομένων υπόψη των προσκομισθέντων στοιχείων που συνοψίζονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος

29 Με το πρώτο και το δεύτερο ερώτημά του, τα οποία πρέπει να εξετασθούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38 και το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν σε κράτος μέλος να επιβάλει, επιδιώκοντας την επίτευξη σκοπού γενικής προλήψεως, στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και κατέχουν ισχύον δελτίο διαμονής που χορήγησαν οι αρχές άλλου κράτους μέλους βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38, την υποχρέωση να κατέχουν, βάσει του εθνικού δικαίου, άδεια εισόδου, όπως είναι η οικογενειακή άδεια ΕΟΧ, προκειμένου να μπορούν να εισέλθουν στην επικράτειά του.

Επί της ερμηνείας της οδηγίας 2004/38

30 Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε το ερώτημα περί της ερμηνείας του άρθρου 35 της οδηγίας 2004/38 στηριζόμενο στην παραδοχή ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, πρέπει, καταρχάς, να εξετασθεί αν η εν λόγω οδηγία παρέχει στην H. P. McCarthy Rodriguez δικαίωμα εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο ερχόμενη από άλλο κράτος μέλος.

– Επί του ζητήματος αν έχει εν προκειμένω εφαρμογή η οδηγία 2004/38

31 Κατά πάγια νομολογία, η οδηγία 2004/38 σκοπεί να διευκολύνει την άσκηση του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και να ενισχύσει το εν λόγω δικαίωμα (απόφαση O. και B., C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32 Λαμβανομένων υπόψη του πλαισίου και των σκοπών που επιδιώκονται με την οδηγία 2004/38, οι διατάξεις της οδηγίας δεν πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς και δεν πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να καθίστανται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας (απόφαση Metock κ.λπ., C-127/08, EU:C:2008:449, σκέψη 84).

33 Όσον αφορά, πρώτον, τα ενδεχόμενα δικαιώματα των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, στην αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2004/38 επισημαίνεται ότι το δικαίωμα όλων των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, προκειμένου να ασκείται υπό αντικειμενικές συνθήκες αξιοπρέπειας, πρέπει να παρέχεται και στα μέλη της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους (απόφαση Metock κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψη 83).

34 Μολονότι οι διατάξεις της οδηγίας 2004/38 δεν παρέχουν κανένα αυτοτελές δικαίωμα στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, τα δικαιώματα που ενδεχομένως παρέχονται στα πρόσωπα αυτά βάσει των σχετικών με την ιθαγένεια της Ένωσης διατάξεων του δικαίου της Ένωσης είναι δικαιώματα που απορρέουν από την εκ μέρους πολίτη της Ένωσης άσκηση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας (βλ., σχετικώς, απόφαση O. και B., EU:C:2014:135, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

35 Συγκεκριμένα, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ως «δικαιούχους» των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει της οδηγίας αυτής «όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι, καθώς και […] τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 2, που τους συνοδεύουν ή [μεταβαίνουν για να εγκατασταθούν μαζί τους]».

36 Επομένως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι από την οδηγία 2004/38 δεν αντλούν δικαιώματα εισόδου και διαμονής σε κράτος μέλος όλα τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, αλλά μόνον εκείνα τα οποία χαρακτηρίζονται ως μέλη της οικογένειας, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, πολίτη της Ένωσης ο οποίος άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας εγκαθιστάμενος σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου του οποίου έχει την ιθαγένεια (αποφάσεις Metock κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψη 73, Dereci κ.λπ., C-256/11, EU:C:2011:734, σκέψη 56, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, σκέψη 51, και O. και B., EU:C:2014:135, σκέψη 39).

37 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι ο S. A. McCarthy άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας εγκαθιστάμενος στην Ισπανία. Δεν αμφισβητείται, επίσης, ότι η σύζυγός του, H. P. McCarthy Rodriguez, διαμένει μαζί με τον σύζυγό της και το τέκνο τους το οποίο γεννήθηκε στο κράτος μέλος αυτό και κατέχει ισχύον δελτίο διαμονής που χορήγησαν οι ισπανικές αρχές, βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38, και της επιτρέπει να διαμένει ελεύθερα στην ισπανική επικράτεια.

38 Ως εκ τούτου, ο S. A. McCarthy και η H. P. McCarthy Rodriguez αποτελούν «δικαιούχους» της οδηγίας αυτής, κατά την έννοια του άρθρου της 3, παράγραφος 1.

39 Όσον αφορά, δεύτερον, το ζήτημα αν η H. P. McCarthy Rodriguez αντλεί από την οδηγία 2004/38 δικαίωμα εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο ερχόμενη από άλλο κράτος μέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής διέπει το δικαίωμα και τις προϋποθέσεις εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών. Επομένως, κατά την παράγραφο 1 αυτού του άρθρου 5, «τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε κάθε πολίτη της Ένωσης […], καθώς και στα μέλη της οικογένειάς του που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον φέρουν ισχύον διαβατήριο».

40 Εξάλλου, το άρθρο 5, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι, «[γ]ια τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η κατοχή ισχύοντος δελτίου διαμονής προβλεπομένου στο άρθρο 10 απαλλάσσει τα εν λόγω μέλη της οικογένειας από την απαίτηση θεώρησης». Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας αυτής, η ως άνω εξαίρεση σκοπεί να καταστήσει ευχερέστερη την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων κρατών που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης.

41 Διαπιστώνεται συναφώς ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 2004/38 αφορά τα «κράτη μέλη» και δεν διακρίνει αναλόγως του κράτους μέλους εισόδου, ιδίως, καθόσον προβλέπει ότι η κατοχή ισχύοντος δελτίου διαμονής, όπως διαλαμβάνεται στο άρθρο 10 της οδηγίας αυτής, απαλλάσσει τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης από την υποχρέωση να λάβουν θεώρηση εισόδου. Ως εκ τούτου, ουδόλως προκύπτει από το εν λόγω άρθρο 5 ότι το δικαίωμα εισόδου των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους αφορά μόνον τα λοιπά κράτη μέλη εξαιρουμένου του κράτους μέλους καταγωγής του πολίτη της Ένωσης.

42 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να διαπιστωθεί ότι, βάσει του άρθρου 5 της οδηγίας 2004/38, πρόσωπο του οποίου η περίπτωση είναι όμοια εκείνης της H. P. McCarthy Rodriguez δεν υπέχει υποχρέωση να λάβει θεώρηση ή ισοδύναμη υποχρέωση προκειμένου να μπορεί να εισέλθει στο έδαφος του κράτους μέλους καταγωγής του πολίτη της Ένωσης.

– Επί της ερμηνείας του άρθρου 35 της οδηγίας 2004/38

43 Η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση επιβάλλει σε κάθε μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης το οποίο δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους να λάβει προηγουμένως άδεια εισόδου. Η ρύθμιση αυτή στηρίζεται στην ύπαρξη γενικευμένου κινδύνου καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης, τον οποίο ο Secretary of State χαρακτηρίζει ως «συστημικό», αποκλείοντας συνεπώς οποιαδήποτε ειδική εκτίμηση εκ μέρους των αρμοδίων εθνικών αρχών της ιδιαίτερης συμπεριφοράς του οικείου προσώπου όσον αφορά το ενδεχόμενο καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης.

44 Η ρύθμιση αυτή εξαρτά την είσοδο στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου από την προηγούμενη χορήγηση αδείας εισόδου, ακόμη και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, όπως εν προκειμένω, οι αρμόδιες αρχές δεν εκτιμούν ότι το μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης μπορεί να ενέχεται σε κατάχρηση δικαιώματος ή απάτη. Επομένως, η εν λόγω ρύθμιση επιβάλλει την προϋπόθεση αυτή μολονότι η γνησιότητα του δελτίου διαμονής που χορηγήθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 και η ακρίβεια των στοιχείων που αναγράφονται στο δελτίο αυτό δεν τίθενται εν αμφιβόλω από τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου. Η ίδια ρύθμιση έχει, συνεπώς, ως αποτέλεσμα να αποκλείει, κατά τρόπο απόλυτο και άνευ άλλου τινός, τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους από το δικαίωμα εισόδου άνευ θεωρήσεως στο έδαφος των κρατών μελών που τους παρέχεται βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, μολονότι τα πρόσωπα αυτά έχουν ισχύον δελτίο διαμονής χορηγηθέν βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 από το κράτος μέλος διαμονής.

45 Βεβαίως, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οδηγία 2004/38 δεν στερεί από τα κράτη μέλη κάθε εξουσία ελέγχου επί της εισόδου στο έδαφός τους των μελών των οικογενειών πολιτών της Ένωσης. Ωστόσο, εφόσον το μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης το οποίο δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους αντλεί από την οδηγία 2004/38 δικαιώματα εισόδου και διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, το κράτος μέλος αυτό μπορεί να περιορίσει τα εν λόγω δικαιώματα μόνον εφόσον τηρεί τα άρθρα 27 και 35 της οδηγίας αυτής (βλ. απόφαση Metock κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψεις 74 και 95).

46 Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, τα κράτη μέλη μπορούν, εφόσον τούτο δικαιολογείται, να αρνούνται την είσοδο και διαμονή για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Η άρνηση αυτή, όμως, πρέπει στηρίζεται σε εξατομικευμένη εξέταση κάθε περιπτώσεως (απόφαση Metock κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψη 74). Επομένως, δεν μπορούν να γίνουν δεκτές αιτιολογίες που δεν συνδέονται άμεσα με τα στοιχεία της συγκεκριμένης περιπτώσεως ή άπτονται λόγων γενικής προλήψεως (αποφάσεις Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 24, και Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, σκέψη 42).

47 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αρνούνται, να καταργούν ή να ανακαλούν οποιοδήποτε δικαίωμα παρέχεται βάσει της οδηγίας αυτής σε περίπτωση καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης, όπως σε περίπτωση εικονικού γάμου, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά είναι αναλογικά και υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπει η εν λόγω οδηγία (απόφαση Metock κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψη 75).

48 Όσον αφορά το ζήτημα αν το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38 επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα όπως τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης, επισημαίνεται ότι το δικαίωμα εισόδου και το δικαίωμα διαμονής παρέχονται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους βάσει της ατομικής καταστάσεώς τους.

49 Συγκεκριμένα, οι αποφάσεις που εκδίδουν ή τα μέτρα που λαμβάνουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές όσον αφορά ενδεχόμενο δικαίωμα εισόδου ή διαμονής, βάσει της οδηγίας 2004/38, σκοπούν να διαπιστωθεί η ατομική κατάσταση υπηκόου κράτους μέλους ή των μελών της οικογένειάς του από απόψεως της οδηγίας αυτής (βλ. σχετικώς, όσον αφορά τη χορήγηση αδείας διαμονής βάσει του παραγώγου δικαίου, αποφάσεις Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, σκέψη 40, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-408/03, EU:C:2006:192, σκέψεις 62 και 63, και Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 48).

50 Επιπλέον, όπως ρητώς προκύπτει από το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38, τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του άρθρου αυτού υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις τις οποίες προβλέπουν τα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας αυτής. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 25 της εν λόγω οδηγίας, αυτές οι διαδικαστικές εγγυήσεις αποσκοπούν στη διασφάλιση, μεταξύ άλλων, υψηλού επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους σε περίπτωση απορρίψεως αιτήματος εισόδου ή διαμονής σε άλλο κράτος μέλος.

51 Λαμβανομένου υπόψη ότι βάσει της οδηγίας 2004/38 παρέχονται δικαιώματα ατομικώς, οι διαδικασίες διοικητικής και ένδικης προσφυγής σκοπούν να καταστήσουν δυνατό στον ενδιαφερόμενο να προβάλει περιστάσεις και εκτιμήσεις απτόμενες της ατομικής καταστάσεώς του, προκειμένου να μπορέσει να επιτύχει ενώπιον των αρμοδίων εθνικών αρχών και/ή δικαστηρίων την αναγνώριση του ατομικού δικαιώματος το οποίο δύναται να επικαλεσθεί.

52 Από τις ανωτέρω σκέψεις συνάγεται ότι τα μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές, βάσει του άρθρου 35 της οδηγίας 2004/38, προκειμένου να αρνούνται, να καταργούν ή να ανακαλούν δικαίωμα παρεχόμενο βάσει της οδηγίας αυτής πρέπει να στηρίζονται σε ατομική εξέταση της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

53 Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να αρνηθούν στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και είναι κάτοχοι ισχύοντος δελτίου διαμονής που χορηγήθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38, το δικαίωμα εισόδου στο έδαφός τους άνευ θεωρήσεως, όπως προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, χωρίς οι αρμόδιες εθνικές αρχές τους να έχουν προβεί σε ατομική εξέταση της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Υποχρεούνται, επομένως, να αναγνωρίσουν την ισχύ αυτού του δελτίου διαμονής όσον αναφορά την είσοδο άνευ θεωρήσεως στο έδαφός τους, εκτός και αν αμφισβητούνται η γνησιότητα του δελτίου αυτού και η ακρίβεια των στοιχείων που αναγράφονται σε αυτό βάσει συγκεκριμένων ενδείξεων απτομένων της υπό κρίση ατομικής περιπτώσεως, οι οποίες καθιστούν δυνατό να γίνει δεκτή η ύπαρξη καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, σκέψεις 19 και 21).

54 Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει συναφώς ότι προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη καταχρηστικής πρακτικής, απαιτείται αφενός μεν η συνδρομή ενός συνόλου αντικειμενικών περιστάσεων από τις οποίες να προκύπτει ότι, παρά την τυπική τήρηση των προϋποθέσεων που προβλέπει η νομοθεσία της Ένωσης, δεν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος με τη νομοθεσία αυτή σκοπός, αφετέρου δε η ύπαρξη ενός υποκειμενικού στοιχείου, το οποίο συνίσταται στη βούληση του ενδιαφερομένου να αποκομίσει όφελος από τη νομοθεσία της Ένωσης δημιουργώντας τεχνητά τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να αντλήσει το όφελος αυτό (αποφάσεις Ουγγαρία κατά Σλοβακίας, C-364/10, EU:C:2012:630, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και O. και B., EU:C:2014:135, σκέψη 58).

55 Ελλείψει ρητής διατάξεως της οδηγίας 2004/38, το γεγονός ότι κράτος μέλος αντιμετωπίζει, όπως ισχυρίζεται ότι συμβαίνει το Ηνωμένο Βασίλειο, μεγάλο αριθμό περιπτώσεων καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης εκ μέρους υπηκόων τρίτων κρατών οι οποίοι καταφεύγουν σε εικονικούς γάμους ή χρησιμοποιούν πλαστογραφημένα δελτία διαμονής δεν δύναται να δικαιολογήσει τη λήψη μέτρου, όπως είναι το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, το οποίο στηρίζεται σε εκτιμήσεις που άπτονται της γενικής προλήψεως, αποκλειομένης οποιασδήποτε ειδικής εκτιμήσεως της συμπεριφοράς του ιδίου του ενδιαφερομένου.

56 Συγκεκριμένα, η λήψη μέτρων με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη σκοπού γενικής προλήψεως ευρέως διαδεδομένων περιπτώσεων καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης συνεπάγεται, όπως εν προκειμένω, ότι απλώς και μόνον το γεγονός ότι κάποιος ανήκει σε συγκεκριμένη ομάδα προσώπων καθιστά δυνατό στα κράτη μέλη να αρνούνται την αναγνώριση δικαιώματος που παρέχεται ρητώς βάσει της οδηγίας 2004/38 στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, μολονότι πληρούν πράγματι τις προϋποθέσεις που προβλέπει η οδηγία αυτή. Το αυτό θα ίσχυε και στην περίπτωση κατά την οποία η αναγνώριση του δικαιώματος αυτού θα περιοριζόταν στα πρόσωπα που κατέχουν δελτία διαμονής τα οποία έχουν χορηγήσει ορισμένα κράτη μέλη, ενδεχόμενο το οποίο έχει εξετάσει το Ηνωμένο Βασίλειο.

57 Τέτοια μέτρα, όμως, λόγω του αυτόματου χαρακτήρα τους, καθιστούν δυνατό στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38, θίγοντας την ίδια την ουσία του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, καθώς και των παρεπομένων δικαιωμάτων των οποίων απολαύουν τα μέλη των οικογενειών των πολιτών αυτών τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

58 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να επιβάλει, επιδιώκοντας την επίτευξη σκοπού γενικής προλήψεως, στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και κατέχουν ισχύον δελτίο διαμονής που χορήγησαν οι αρχές άλλου κράτους μέλους βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 την υποχρέωση να κατέχουν, βάσει του εθνικού δικαίου, άδεια εισόδου, όπως είναι η οικογενειακή άδεια ΕΟΧ, προκειμένου να μπορούν να εισέλθουν στην επικράτειά του.

Επί της ερμηνείας του πρωτοκόλλου αριθ. 20

59 Πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 77, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με σκοπό να διασφαλισθεί η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Ένωσης. Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί συστατικό στοιχείο του κατά το άρθρο 26 ΣΛΕΕ σκοπού της Ένωσης για τη δημιουργία χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, εντός του οποίου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Ο νομοθέτης της Ένωσης έθεσε σε εφαρμογή αυτό το συστατικό στοιχείο της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θεσπίζοντας, βάσει του άρθρου 62 ΕΚ, νυν άρθρου 77 ΣΛΕΕ, τον κανονισμό 562/2006, σκοπός του οποίου είναι η ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν (βλ., σχετικώς, απόφαση Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, σκέψεις 48 έως 50).

60 Καθόσον, όμως, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει στις διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν περί καταργήσεως των συνοριακών ελέγχων και περί κυκλοφορίας των προσώπων, περιλαμβανομένης της κοινής πολιτικής όσον αφορά τις θεωρήσεις, το πρωτόκολλο αριθ. 20 ορίζει στο άρθρο του 1 ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δύναται να διενεργεί στα σύνορά του με άλλα κράτη μέλη ελέγχους στα πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτειά του, τους οποίους κρίνει απαραίτητους προκειμένου να εξακριβώσει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο πολιτών κρατών μελών ή των εξαρτωμένων από αυτούς προσώπων κατά την άσκηση των δικαιωμάτων που τους παρέχονται βάσει του δικαίου της Ένωσης και να αποφασίζει κατά πόσον επιτρέπεται η είσοδος άλλων προσώπων στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου.

61 Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται «στα σύνορα» και σκοπούν να διακριβωθεί αν τα πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν δικαίωμα εισόδου βάσει των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης ή, ελλείψει τέτοιου δικαιώματος, αν πρέπει να τους χορηγηθεί άδεια εισόδου στην επικράτεια αυτή. Επομένως, έχουν ιδίως ως σκοπό την πρόληψη της παράνομης διελεύσεως των συνόρων του Ηνωμένου Βασιλείου με άλλα κράτη μέλη.

62 Όσον αφορά, επομένως, τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλούμενα δικαίωμα εισόδου που προβλέπει η οδηγία 2004/38, η διακρίβωση, κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20, έγκειται, ιδίως, στον έλεγχο του αν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο διαθέτει τα έγγραφα που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής. Συναφώς, μολονότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι άδειες διαμονής που χορηγούνται βάσει του δικαίου της Ένωσης έχουν χαρακτήρα αναγνωριστικό και όχι διαπλαστικό δικαιωμάτων (αποφάσεις Dias, EU:C:2011:498, σκέψη 49, και O. και B., EU:C:2014:135, σκέψη 60), εντούτοις τα κράτη μέλη, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 53 της παρούσας αποφάσεως, εξακολουθούν να υποχρεούνται, καταρχήν, να αναγνωρίσουν το δελτίο διαμονής που χορηγήθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 όσον αναφορά την είσοδο άνευ θεωρήσεως στο έδαφός τους.

63 Σύμφωνα, όμως, με τον σκοπό της, ο οποίος συνίσταται στην πρόληψη της παράνομης διελεύσεων των συνόρων, η διακρίβωση κατά την έννοια του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 μπορεί να περιλαμβάνει τον έλεγχο της γνησιότητας των εγγράφων αυτών και της ακρίβειας των στοιχείων που περιέχουν τα εν λόγω έγγραφα, καθώς και συγκεκριμένων ενδείξεων βάσει των οποίων μπορεί να γίνει δεκτή η ύπαρξη καταχρήσεως δικαιώματος ή απάτης.

64 Ως εκ τούτου, το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 επιτρέπει στο Ηνωμένο Βασίλειο να διακριβώνει αν πρόσωπο που επιθυμεί να εισέλθει στην επικράτεια της εν λόγω χώρας πληροί πράγματι τις προϋποθέσεις εισόδου, ιδίως δε εκείνες τις οποίες προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Αντιθέτως, βάσει του εν λόγω άρθρου 1 δεν επιτρέπεται στο κράτος μέλος αυτό να καθορίζει τις προϋποθέσεις εισόδου των προσώπων που έχουν δικαίωμα εισόδου βάσει του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, να τους επιβάλλει επιπλέον ή διαφορετικές προϋποθέσεις εισόδου από εκείνες τις οποίες προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.

65 Ακριβώς αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Απαιτώντας την προηγούμενη χορήγηση οικογενειακής αδείας ΕΟΧ, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση προβλέπει, όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και κατέχουν ισχύον δελτίο διαμονής που έχει χορηγηθεί βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38, προϋπόθεση εισόδου πλέον εκείνων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής και όχι απλώς τη διακρίβωση ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εισόδου «στα σύνορα»

66 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τόσο το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38 όσο και το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20 έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να επιβάλει, επιδιώκοντας την επίτευξη σκοπού γενικής προλήψεως, στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και κατέχουν ισχύον δελτίο διαμονής που χορήγησαν οι αρχές άλλου κράτους μέλους βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 την υποχρέωση να κατέχουν, βάσει του εθνικού δικαίου, άδεια εισόδου, όπως είναι η οικογενειακή άδεια ΕΟΧ, προκειμένου να μπορούν να εισέλθουν στην επικράτειά του.

Επί του τρίτου ερωτήματος

67 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο.

Επί των δικαστικών εξόδων

68 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

Τόσο το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, όσο και το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 20, για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 26 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να επιβάλει, επιδιώκοντας την επίτευξη σκοπού γενικής προλήψεως, στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και κατέχουν ισχύον δελτίο διαμονής που χορήγησαν οι αρχές άλλου κράτους μέλους βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/38 την υποχρέωση να κατέχουν, βάσει του εθνικού δικαίου, άδεια εισόδου, όπως είναι η οικογενειακή άδεια ΕΟΧ (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος), προκειμένου να μπορούν να εισέλθουν στην επικράτειά του.

(υπογραφές)