Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

18. detsember 2014*

Euroopa Liidu kodakondsus — Direktiiv 2004/38/EÜ — Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja elada — Sisenemisõigus — Kolmanda riigi kodanik, kes on liidu kodaniku pereliige ja kellel on liidu liikmesriigi elamisluba — Liikmesriigi õigusnormid, mis seavad riigi territooriumile sisenemise sõltuvusse eelnevast sissesõiduloa saamisest — Direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35 — Protokolli (nr 20) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 26 teatavate aspektide kohaldamise kohta Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes artikkel 1

Kohtuasjas C-202/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ühendkuningriik) 25. jaanuari 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. aprillil 2013, menetluses

The Queen, vastavalt taotlusele, mille esitasid:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

versus

Secretary of State for the Home Department,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (ettekandja), S. Rodin, K. Jürimäe, kohtunikud A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger ja F. Biltgen

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 4. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— S. A. McCarthy ja H. P. McCarthy Rodriguez ning nende laps Natasha Caley McCarthy Rodriguez, esindajad: *barrister* M. Henderson ja *barrister* D. Lemer, keda volitas *solicitor* K. O'Rourke,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

— Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: S. Brighouse ja J. Beeko, keda abistasid T. Ward, *QC*, ja D. Grieve, *QC*, ning *barrister* G. Facenna,

— Kreeka valitsus, esindaja: T. Papadopoulou,

— Hispaania valitsus, esindaja: A. Rubio González,

— Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

— Slovakkia valitsus, esindaja: B. Ricziová,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Wilderspin ja C. Tufvesson,

olles 20. mai 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; parandused ELT L 229, lk 35 ja ELT 2005, L 197, lk 34), artiklit 35 ning protokolli (nr 20) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 26 teatavate aspektide kohaldamise kohta Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes (edaspidi „protokoll nr 20”) artiklit 1.

2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses, mille pooled on ühelt poolt Sean Ambrose McCarthy, Helena Patricia McCarthy Rodriguez ja nende laps Natasha Caley McCarthy Rodriguez ning teiselt poolt Secretary of State for the Home Department (edaspidi „Secretary of State”), ja mis puudutab keeldumist anda H. P. McCarthy Rodriguez'ele Ühendkuningriiki viisata sisenemise õigus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Protokoll nr 20

3 Protokolli nr 20 artiklis 1 on sätestatud:

„Olenemata Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitest 26 ja 77, mis tahes muust selle lepingu või Euroopa Liidu lepingu sättest, nende lepingute alusel võetud meetmest, liidu või liidu ja selle liikmesriikide poolt ühe või mitme kolmanda riigiga sõlmitud rahvusvahelisest lepingust, on Ühendkuningriigil õigus teostada oma piiridel teiste liikmesriikidega sellist kontrolli Ühendkuningriiki siseneda soovivate isikute suhtes, nagu ta võib pidada vajalikuks, selleks et:

a) kontrollida liikmesriikide kodanike ning nende liidu õigusega antud õigusi kasutavate ülalpeetavate, samuti Ühendkuningriiki siduva lepinguga sellised õigused saanud teiste riikide kodanike õigust siseneda Ühendkuningriiki ja

b) otsustada, kas teistele isikutele Ühendkuningriiki sisenemise luba anda või mitte.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 ja 77 või mõni muu selle lepingu või Euroopa Liidu lepingu säte või nende lepingute alusel võetud meede ei piira Ühendkuningriigi õigust kehtestada või teostada sellist kontrolli. Viited Ühendkuningriigile käesolevas artiklis hõlmavad territooriume, mille välissuhete eest vastutab Ühendkuningriik."

Direktiiv 2004/38

4 Direktiivi 2004/38 põhjendusest 5 tuleneb, et selleks, „et kõikide liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil saaks kasutada vabaduse ja väärikuse objektiivseid tingimusi täites, tuleks see õigus anda ka nende pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest".

5 Selle direktiivi põhjenduses 8 on selgitatud:

„Et hõlbustada nende pereliikmete vaba liikumist, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tuleks need isikud, kes on juba saanud elamisloa, vabastada nõudest omandada sissesõiduviisa, mis on määratletud nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruses (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, [(EÜT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65)] või, kui see on asjakohane, kohaldatavates liikmesriigi õigusaktides."

6 Direktiivi 2000/78 põhjendustes 25 ja 26 on ette nähtud:

„(25) Menetluslikke tagatisi tuleks samuti üksikasjalikult täpsustada, et tagada liidu kodanike ja nende pereliikmete õiguste kaitse kõrge tase juhul, kui neile ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada, samuti selleks, et toetada põhimõtet, mille kohaselt kõik ametiasutuste võetavad meetmed peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud.

(26) Igal juhul peaksid liidu kodanikel ja nende pereliikmetel, kellele ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada, olema edasikaebamise võimalus."

7 Direktiivi 2004/38 artiklis 1 „Teema" on ette nähtud:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;

[...]"

8 Soodustatud isikud on direktiivi 2004/38 artiklis 3 määratletud järgmiselt:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.

[…]"

9 Direktiivi 2004/38 artiklis 5 „Sisenemisõigus” on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks siseriikliku piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, annavad liikmesriigid liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga ning nende pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, loa siseneda nende territooriumile kehtiva passiga.

Liidu kodanikelt ei või nõuda sissesõiduviisat ega muid samaväärseid formaalsusi.

2. Pereliikmetelt, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, nõutakse üksnes määrusele (EÜ) nr 539/2001 või, kui see on asjakohane, liikmesriigi õigusele vastavat sissesõiduviisat. Käesoleva direktiivi kohaldamisel vabastab artiklis 10 nimetatud kehtiv elamisluba sellised pereliikmed viisanõudest.

Liikmesriigid annavad sellistele isikutele kõik võimalused vajalike viisade omandamiseks. Sellised viisad antakse tasuta ja võimalikult kiiresti, kiirendatud menetlusega.

3. Vastuvõttev liikmesriik ei pane sissesõidu- ega väljasõidutemplit nende pereliikmete passi, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tingimusel et nad esitavad artiklis 10 sätestatud elamisloa.

4. Kui liidu kodanikul või tema pereliikmel, kes ei ole liikmesriigi kodanik, ei ole vajalikke reisidokumente või, kui seda nõutakse, vajalikke viisasid, annavad asjaomased liikmesriigid enne nende tagasisaatmist neile kõik mõistlikud võimalused vajalike dokumentide hankimiseks või lasevad need endale mõistliku aja jooksul tuua või kinnitada või tõendada muul viisil, et nende isikute suhtes kehtib vaba liikumise ja elamise õigus.

5. Liikmesriigid võivad nõuda, et asjaomane isik teataks oma viibimisest tema territooriumil mõistliku ja mittediskrimineeriva aja jooksul. Selle nõude täitmata jätmise korral võib asjaomase isiku suhtes kohaldada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivad karistusi.”

10 Mis puudutab elamisõigust, siis on direktiivi 2004/38 artiklis 6 ja artikli 7 lõigetes 1 ja 2 sätestatud:

„Artikkel 6

Kuni kolmekuuline elamisõigus

1. Liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi.

2. Lõike 1 sätteid kohaldatakse ka nende liidu kodanikuga kaasas olevate või ühinevate pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kellel on kehtiv pass.

Artikkel 7

Üle kolmekuuline elamisõigus

1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

a) nad tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

c)

— nad on kantud mõne sellise era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja, mis on vastuvõtvas liikmesriigis akrediteeritud või mida rahastatakse selle riigi õigusaktide või haldustavade põhjal, ja nende peamiseks eesmärgiks on õpingud, sealhulgas tööalane koolitus, ning

— neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja nad kinnitavad asjaomasele liikmesriigi asutusele avalduses või mõnes muus enda valitud dokumendis, et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, või

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

2. Lõikes 1 ette nähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.”

11 Mis puudutab elamislubade väljaandmist, siis on direktiivi artiklis 10 sätestatud, et:

„1. Liidu kodanike pereliikmete elamisõigust, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tõendatakse dokumendi „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba” väljaandmisega hiljemalt kuue kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast. Elamisloa taotlemise tõend antakse välja viivitamata.

2. Elamisloa väljaandmiseks nõuavad liikmesriigid järgmiste dokumentide esitamist:

a) kehtiv pass;

b) dokument, mis tõendab perekondlikke sidemeid või registreeritud kooselu;

c) registreerimistunnistus või registreerimissüsteemi puudumise korral muu tõend selle kohta, et liidu kodanik, kellega nad on kaasas või ühinevad, elab vastuvõtvas liikmesriigis;

d) artikli 2 lõike 2 punktide c ja d alla kuuluvatel juhtudel dokumentaalsed tõendid, et kõnealustes punktides sätestatud tingimused on täidetud;

e) artikli 3 lõike 2 punkti a alla kuuluvatel juhtudel päritoluriigi või lähteriigi asjaomase asutuse väljaantud dokument, mis tõendab, et nad on liidu kodaniku ülalpeetavad või leibkonna liikmed, või tõend tõsiste tervislike põhjuste kohta, mis nõuavad vältimatult, et liidu kodanik peab pereliiget isiklikult hooldama;

f) artikli 3 lõike 2 punkti b alla kuuluvatel juhtudel tõend püsiva suhte kohta liidu kodanikuga.”

12 Direktiivi 2004/38 VI peatükis „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud” on artiklites 27, 30 ja 31 sätestatud:

„Artikkel 27

Üldpõhimõtted

1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

[...]

Artikkel 30

Otsustest teatamine

1. Asjaomastele isikutele teatatakse kõikidest artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsustest kirjalikult nii, et nad mõistaksid nende sisu ja mõju.

2. Asjaomasele isikule teatatakse täpselt ja täielikult, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud kaalutlustel tema kohta otsus on tehtud, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

3. Teates täpsustatakse kohus või haldusorgan, kellele asjaomane isik võib kaebuse esitada, kaebuse esitamise tähtaeg ja vajaduse korral aeg, mis isikule liikmesriigi territooriumilt lahkumiseks on antud. Välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel, ei või territooriumilt lahkumiseks antav aeg olla lühem kui üks kuu alates teate saamisest.

Artikkel 31

Menetluslikud tagatised

1. Asjaomastel isikutel peab olema juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist.

2. Kui koos väljasaatmisotsuse edasikaebamise või kohtuliku läbivaatamise taotlusega esitatakse ajutise korralduse taotlus kõnealuse otsuse täitmise peatamiseks, ei või tegelik väljasaatmine sellelt territooriumilt toimuda enne ajutise korralduse kohta otsuse tegemist, välja arvatud juhul, kui:

— väljasaatmisotsus põhineb eelmisel kohtuotsusel või

— asjaomastel isikutel on olnud varasem võimalus kohtulikku läbivaatamist kasutada või

— väljasaatmisotsus on hädavajalik avaliku julgeoleku huvides vastavalt artikli 28 lõikele 3.

3. Kaebemenetlus võimaldab kontrollida, kas otsus ning asjaolud, millel kavandatav meede põhineb, on õiguspärased. See tagab otsuse proportsionaalsuse, eelkõige pidades silmas artiklis [2]8 sätestatud nõudeid.

4. Liikmesriigid võivad asjaomase isiku oma territooriumilt kaebemenetluse ajal välja saata, kuid nad ei või takistada tal isiklikult selgitusi esitada, välja arvatud juhul, kui tema kohalesaabumine võib tekitada avalikule korrale või julgeolekule tõsiseid probleeme või kui kaebuses või kohtulikul läbivaatamisel käsitletakse territooriumile sisenemise keeldu.”

13 Direktiivi 2004/38 artiklis 35, mis sisaldub direktiivi VII peatükis „Lõppsätted”, on seoses meetmetega, mida liikmesriigid võivad võtta õiguste kuritarvitamise või pettuse korral, ette nähtud, et:

„Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabielude puhul võivad liikmesriigid vastu võtta vajalikud meetmed käesolevast direktiivist tulenevate õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks. Sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ja nende suhtes peab saama kohaldada artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslikke tagatisi.”

Määrus nr 539/2001

14 Määruse nr 539/2001 põhjenduses 4 on kirjas:

„Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta käsitleva protokolli artikli 1 kohaselt ei osale Iirimaa ja Ühendkuningriik käesoleva määruse vastuvõtmises. Sellest tulenevalt ning ilma et see piiraks eespool nimetatud protokolli artikli 4 kohaldamist, ei kohaldata käesoleva määruse sätteid Iirimaa ega Ühendkuningriigi suhtes.”

Määrus (EÜ) nr 562/2006

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruses (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT L 105, lk 1), on sätestatud kontrolli puudumine isikute suhtes, kes ületavad Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire ja Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.

16 Põhjendusest 27 tuleneb, et see „määrus on nende Schengeni *acquis*’ sätete edasiarendus, milles Ühendkuningriik ei osale vastavalt nõukogu 29. mai 2000. aasta otsusele 2000/365/EÜ Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi taotluse kohta osaleda teatavates Schengeni *acquis*’ sätetes [(EÜT L 131, lk 43; ELT eriväljaanne 19/01, lk 178)]. Ühendkuningriik ei osale seetõttu selle vastuvõtmises ja see ei mõjuta teda.”

Ühendkuningriigi õigus

17 Seoses sisenemisõigusega, mida evib kolmanda riigi kodanik, kes on liidu kodaniku pereliige, sätestavad 2006. aasta määruse sisserände kohta (Euroopa Majanduspiirkond) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006; edaspidi „2006. aasta määrus”) artikli 11 lõiked 2–4 järgmist:

„2. Isikul, kes ei ole EMP kodanik, tuleb lubada siseneda Ühendkuningriiki, kui ta on EMP kodaniku pereliige, Ühendkuningriigis elamise õigust omav pereliige või Ühendkuningriigis vastavalt artiklile 15 alalist elamisõigust omav isik ja kui ta esitab saabumisel:

a) kehtiva passi ja

b) EMP kodaniku pereliikme sissesõiduloa, elamisloa või alalise elamisloa.

3. Immigratsiooniametnik ei tohi lüüa templit sellise isiku passi, kellel on käesoleva artikli alusel lubatud siseneda Ühendkuningriiki ja kes ei ole EMP kodanik, kui see isik esitab elamisloa või alalise elamisloa.

4. Enne kui immigratsiooniametnik keelab isikul käesoleva artikli alusel Ühendkuningriiki siseneda, kuna isik ei esita saabumisel lõikes 1 või 2 nimetatud dokumenti, peab immigratsiooniametnik andma isikule kõik mõistlikud võimalused kõnealuse dokumendi hankimiseks või laskma selle endale mõistliku aja jooksul tuua või tõendada muul viisil, et isik on:

a) EMP kodanik;

b) EMP kodaniku pereliige, kellel on õigus olla selle kodanikuga kaasas või ühineda temaga Ühendkuningriigis, või

c) pereliige, kellel on Ühendkuningriigis elamise õigus, või isik, kellel on Ühendkuningriigis alalise elamise õigus […].”

18 Mis puudutab 2006. aasta määruse artiklis 11 reguleeritud „EMP kodaniku pereliikme sissesõiduloa” andmist, siis sätestavad selle määruse artikli 12 lõiked 1, 4 ja 5, et:

„1. Taotlusi läbivaatav ametnik peab andma EMP kodaniku pereliikme sissesõiduloa seda taotlevale isikule, kui see isik on EMP kodaniku pereliige ja kui

a) EMP kodanik

i) elab Ühendkuningriigis vastavalt käesolevale määrusele või

ii) reisib Ühendkuningriiki kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamise kuupäeva ning on Ühendkuningriiki saabudes EMP kodanik, kes elab Ühendkuningriigis vastavalt käesolevale määrusele, ja

b) EMP kodaniku pereliige, kes on selle kodanikuga kaasas või ühineb temaga Ühendkuningriigis, või

i) elab seaduslikult mõnes EMP liikmesriigis või

ii) vastab immigratsioonieeskirjades sätestatud nõuetele (v.a riiki sisenemise luba puudutavad eeskirjad), et saada luba siseneda Ühendkuningriiki EMP kodaniku pereliikmena või, kui tegemist on abikaasa või registreeritud partneri alanejate lähisugulaste või ülalpeetavate ülenejate lähisugulastega, oma abikaasa või registreeritud partneri pereliikmena, tingimusel et EMP kodanik või abikaasa või registreeritud partner viibib Ühendkuningriigis ja on asunud sinna elama.

4. Käesoleva artikli alusel välja antav EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba väljastatakse tasuta ja võimalikult kiiresti.

5. EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba ei tohi siiski käesoleva artikli alusel välja anda, kui taotlejal või asjaomasel EMP kodanikul tuleb artikli 21 alusel avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise kaalutlustel keelata sisenemine Ühendkuningriigi territooriumile.”

19 1999. aasta immigratsiooni- ja varjupaigaseaduse (Immigration and Asylum Act 1999) artiklis 40 on sätestatud:

„Trahv nõutud dokumentideta reisijate eest

1. Käesolevat artiklit kohaldatakse juhul, kui Ühendkuningriiki siseneda sooviv isik saabub Ühendkuningriiki laeva või lennukiga ja ei esita järgmisi immigratsiooniametniku palutud dokumente:

(a) kehtiv immigratsioonidokument, mis tõendab piisavalt tema isikut ja rahvust või kodakondsust, ja

(b) kui selle isiku puhul on nõutav viisa, siis nõutud tüüpi viisa.

2. Secretary of State võib määrata laeva või lennuki omanikule sellise isiku pardalviibimise eest 2000 Inglise naela suuruse trahvi.

3. Trahv tuleb maksta Secretary of State'ile, kui viimane seda nõuab.

4. Trahvi ei tule maksta isiku eest, kelle puhul laeva või lennuki omanik tõendab, et isik esitas omanikule või tema töötajale või agendile Ühendkuningriiki suunduva laeva või lennuki pardale minnes nõutava dokumendi või nõutavad dokumendid."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

20 Sean Ambrose McCarthy on abielus Helena Patricia McCarthy Rodriguez'ega. Natasha Caley McCarthy Rodriguez on abielupaari laps. Need kolm isikut elavad alates 2010. aastast Marbellas (Hispaania) ja reisivad regulaarselt Ühendkuningriiki, kus neil on maja.

21 S. A. McCarthy'l on Ühendkuningriigi ja Iiri topeltkodakondsus. H. P. McCarthy Rodriguez on Colombia kodanik ja tal on elamisluba, mille andis 2010. aastal direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja Hispaania ametiasutus, ja mis aegub 2015. aastal.

22 H. P. McCarthy Rodriguez'el peab Ühendkuningriigi õiguse – täpsemalt 2006. aasta määruse artikli 11 – kohaselt selleks, et Ühendkuningriiki siseneda, olema EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba. Niisugust pereliikme sissesõiduluba saab pikendada tingimusel, et selle omanik pöördub isiklikult Ühendkuningriigi diplomaatilisse esindusse välisriigis ja täidab formulari andmetega taotleja rahaliste vahendite ja tööalase seisundi kohta. H. P McCarthy peab iga kord, kui ta soovib pereliikme sissesõiduluba pikendada, siirduma pere elukohast Marbellas Ühendkuningriigi diplomaatilisse esindusse Madridis (Hispaania).

23 On juhtunud, et teatavad lennuettevõtjad on keeldunud lubamast H. P McCarthy't Ühendkuningriiki suunduva lennuki pardale, kui ta esitas üksnes elamisloa, ent mitte EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba, mis on nõutud Ühendkuningriigi õiguse kohaselt. Niisugune praktika tuleneb Secretary of State for the Home Department'i suunistest, mis on mõeldud Ühendkuningriigi suunal reisijateveoga tegelevatele veoettevõtjatele ja puudutavad 1999. aasta sisserände- ja varjupaigaseaduse artikli 40 kohaldamist. Nende suuniste eesmärk on innustada veoettevõtjaid mitte transportima kolmandate riikide kodanikest reisijaid, kellel ei ole Ühendkuningriigi ametiasutuse antud elamisluba või reisidokumente, nt kehtivat EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba.

24 Põhikohtuasja kaebajad esitasid 2012. aastal eelotsusetaotluse esitanud kohtusse kaebuse Ühendkuningriigi vastu, paludes tuvastada, et viimane oli jätnud täitmata kohustuse direktiivi 2004/38 artikli 5 lõige 2 oma õiguskorda nõuetekohaselt üle võtta. Kohtuvaidluse raames saavutas

H. P. McCarthy Rodriguez selle, et kohaldati ajutisi meetmeid, mis nägid ette EMP kodaniku pereliikme sissesõiduloa pikendamise kirjaliku taotluse alusel, ilma et tal oleks vaja Madridis asuvasse Ühendkuningriigi diplomaatilisse esindusse isiklikult kohale minna.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väitis Secretary of State, et põhikohtuasjas kõne all olevate Ühendkuningriigi normide eesmärk ei ole direktiivi 2004/38 artikli 5 lõike 2 rakendamine. Need normid ning viimati nimetatud sätte üle võtmata jätmine on õigustatud kui direktiivi 2004/38 artikli 35 alusel tarvilik meede ning kui kontrollimeede protokolli nr 20 artikli 1 mõttes.

26 Sellega seoses märkis Secretary of State, et esineb „süsteemne probleem" seoses kolmandate riikide kodanike toimepandud õiguste kuritarvituste ja pettustega. Direktiivi 2004/38 artiklis 10 nimetatud elamislube võidakse võltsida. Täpsemalt puudub nende lubade jaoks ühtne mudel. Saksamaa Liitvabariigi ja Eesti Vabariigi väljastatud elamisload vastavad põhimõtteliselt sobivatele turvastandarditele – eelkõige Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni standarditele –, nii et põhikohtuasjas kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme tuleks muuta seoses isikutega, kellel on elamisluba, mille on väljastanud üks neist kahest liikmesriigist.

27 Pärast Secretary of State'i esitatud tõendite hindamist otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle menetluspoole mure õiguste „süsteemse" kuritarvitamise osas tundub talle õigustatud. Elamislube saab kergesti ära kasutada Ühendkuningriiki suunduva ebaseadusliku sisserände raames. Eksisteerib konkreetne oht, et märkimisväärne osa isikutest, kes on seotud „fiktiivabielude turuga", asuvad kasutama võltsitud elamislube, et ebaseaduslikult Ühendkuningriiki pääseda. Selle liikmesriigi keeldumine näha elamisloaga isikutele ette erand sissesõiduviisa saamisest paistab seega mõistlik, vajalik ja objektiivselt põhjendatud.

28 Neil asjaoludel otsustas High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2004/38] artikkel 35 lubab liikmesriigil vastu võtta üldkohaldatava meetme, millega kas keeldutakse tunnustamast viisanõudest vabastuse saamise õigust või lõpetatakse sellise õiguse kehtivus või tühistatakse see õigus, mis on direktiivi artikli 5 lõikes 2 ette nähtud pereliikmetele, kes ei ole ELi kodanikud, kuid kellel on vastavalt direktiivi artiklile 10 välja antud elamisluba?

2. Kas protokolli nr 20 […] artikkel 1 lubab Ühendkuningriigil nõuda elamisloa omajatelt sissesõiduviisat, mis tuleb hankida enne piirile saabumist?

3. Kui esimesele või teisele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas Ühendkuningriigi lähenemisviis elamisloa omajatele on käesolevas asjas põhjendatud, võttes arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuses kokkuvõtlikult esitatud tõendeid?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

29 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/38 artiklit 35 ja protokolli nr 20 artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et need võimaldavad liikmesriigil üldpreventsiooni huvides kehtestada liidu kodaniku pereliikme suhtes, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kellel on muu liikmesriigi ametiasutuste poolt direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, kohustus omada siseriikliku õiguse alusel sissesõiduluba, nt EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba, et ta saaks siseneda selle liikmesriigi territooriumile.

Direktiivi 2004/38 tõlgendamine

30 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas direktiivi 2004/38 artikli 35 tõlgendamist käsitleva küsimuse eeldusega, et see direktiiv on põhikohtuasja suhtes kohaldatav, tuleb kõigepealt kontrollida, kas direktiivist tuleneb H. P. McCarthy Rodriguez'ele õigus siseneda Ühendkuningriiki, kui ta asus teele teisest liikmesriigist.

– Direktiivi 2004/38 kohaldatavus

31 Nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, on direktiivi 2004/38 eesmärk hõlbustada liidu kodanikele ELTL artikli 21 lõikega 1 otse antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist ning seda õigust tugevdada (kohtuotsus O. ja B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Direktiivi 2004/38 konteksti ja eesmärke arvestades ei saa selle direktiivi sätteid tõlgendada kitsalt ega mingil juhul kaotada nende kasulikku mõju (kohtuotsus Metock jt, C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84).

33 Mis puudutab esiteks õigusi, mida omab liidu kodaniku pereliige, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, siis rõhutatakse direktiivi 2004/38 põhjenduses 5, et selleks, et kõikide liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil saaks kasutada objektiivselt võttes väärikates tingimustes, tuleks see õigus anda ka nende pereliikmetele, sõltumata viimaste kodakondsusest (kohtuotsus Metock jt, EU:C:2008:449, punkt 83).

34 Kuivõrd direktiivi 2004/38 sätted ei anna liidu kodaniku pereliikmetele, kellel ei ole liidu liikmesriigi kodakondsust, mingisugust autonoomset õigust, on neile isikuile liidu kodakondsust käsitlevate liidu õigusnormidega antud võimalikud õigused liidu kodaniku poolt liikumisvabaduse teostamisest tulenevad õigused (vt selle kohta kohtuotsus O. ja B., EU:C:2014:135, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 Direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikes 1 on direktiiviga antud õigustega seoses „soodustatud isikud" määratletud kui „kõik[…] liidu kodani[kud], kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikme[d], kes on nendega kaasas või ühinevad nendega".

36 Nii on Euroopa Kohus otsustanud, et direktiivi 2004/38 alusel ei saa liikmesriiki sisenemise ja seal elamise õigust mitte kõik liidu kodaniku pereliikmed, kellel ei ole liidu liikmesriigi kodakondsust, vaid ainult need, kes on sellise liidu kodaniku pereliikmed kõnealuse direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole (kohtuotsused Metock jt, EU:C:2008:449, punkt 73; Dereci jt, C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 51, ning O. ja B., EU:C:2014:135, punkt 39).

37 Käesolevas kohtuasjas on selge, et S. A. McCarthy kasutas Hispaaniasse elama asudes oma õigust vabalt liikuda. Ka on selge, et abikaasa H. P. McCarthy Rodriguez elab temaga ning nende abielust sündinud lapsega koos viimati nimetatud liikmesriigis ja et H. P. McCarthy Rodriguez'el on kehtiv elamisluba, mille on väljastanud Hispaania ametiasutused direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel ja mis võimaldab tal seaduslikult viibida Hispaania territooriumil.

38 Siit järeldub, et S. A. McCarthy ja H. P. McCarthy Rodriguez on direktiivi artikli 3 lõike 1 mõttes soodustatud isikud.

39 Mis puudutab teiseks küsimust, kas H. P. McCarthy Rodriguez'ele tuleneb direktiivist 2004/38 õigus teisest liikmesriigist tulles Ühendkuningriiki siseneda, siis olgu öeldud, et nimetatud direktiivi artikkel 5 reguleerib liikmesriikide territooriumile sisenemise õigust ja nende territooriumile sisenemise tingimusi. Nii nähtub artikli 5 lõike 1 sõnastusest, et „liikmesriigid [annavad] liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga ning nende pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, loa siseneda nende territooriumile kehtiva passiga".

40 Lisaks on direktiivi 2004/38 artikli 5 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud, et „direktiivi kohaldamisel vabastab artiklis 10 nimetatud kehtiv elamisluba sellised pereliikmed viisanõudest". Nagu tuleneb direktiivi põhjendusest 8, on selle erandi eesmärk hõlbustada nende liidu kodanike pereliikmete vaba liikumist, kes ei ole liikmesriigi kodanikud.

41 Sellega seoses olgu märgitud, et direktiivi 2004/38 artikkel 5 on suunatud „liikmesriikidele" ega tee vahet selle alusel, millisest liikmesriigist tullakse, eelkõige kuna selles on sätestatud, et direktiivi artiklis 10 ette nähtud kehtiva elamisloa omamine vabastab need liidu kodaniku pereliikmed, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, sissesõiduviisa nõudest. Artiklist 5 ei tulene kuidagi, et sisenemisõigus, mida evib liidu kodaniku pereliige, kes ei ole liidu liikmesriigi kodanik, piirduks muude liikmesriikidega kui liidu kodaniku päritoluliikmesriik.

42 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 5 ei kohaldata liidu kodaniku pereliikmest isiku suhtes, kes on niisuguses olukorras nagu H. P. McCarthy Rodriguez, liidu liikmesriigi kodaniku päritoluriigi territooriumile sisenemise võimaldamise eeltingimusena viisa hankimise või võrdväärset kohustust.

– Direktiivi 2004/38 artikli 35 tõlgendamine

43 Põhikohtuasjas kõne all olevate siseriiklike õigusnormidega on nõutud, et kõik liidu kodaniku pereliikmed, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, hangiksid eelneva sissesõiduloa. Need normid tuginevad üldisele õiguste kuritarvitamise või pettuse ohule, mida Secretary of State peab „süsteemseks", välistades niiviisi võimaluse, et pädevad ametiasutused hindavad konkreetselt asjassepuutuva isiku käitumist seoses võimaliku õiguste kuritarvitamise või pettuse ohuga.

44 Nende õigusnormidega seatakse Ühendkuningriiki sisenemine sõltuvusse eelnevast sissesõiduloa saamisest: seda ka juhul, kui – nagu ka käesolevas kohtuasjas – siseriiklikud ametiasutused ei arva, et liidu kodaniku pereliige võiks olla seotud õiguste kuritarvitamise või pettusega. Seega tuleneb kõnealune tingimus neist normidest, sõltumata sellest, et Ühendkuningriigi ametiasutused ei ole kahtluse alla seadnud direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel antud elamisloa autentsust ega sellel esitatud andmete täpsust. Kõnealuste normidega välistatakse järelikult täielikult ja automaatselt nende liidu kodaniku pereliikmete, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, direktiivi 2004/38 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud õigus siseneda liikmesriigi territooriumile ilma viisata, ehkki neil on kehtiv elamisluba, mille on direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel väljastanud elukohaliikmesriik.

45 Direktiiv 2004/38 ei jäta kohtupraktika kohaselt liikmesriike muidugi tervikuna ilma pädevusest kontrollida liidu kodaniku pereliikmete sisenemist vastava liikmesriigi territooriumile. Ent sellest hetkest, kui liidu kodaniku pereliige, kellel ei ole liidu liikmesriigi kodakondsust, tugineb direktiivist 2004/38 tulenevale sisenemis- ja elamisõigusele vastuvõtvas liikmesriigis, saab viimane seda õigust piirata vaid kõnealuse direktiivi artikleid 27 ja 35 järgides (vt kohtuotsus Metock jt, EU:C:2008:449, punktid 74 ja 95).

46 Direktiivi 2004/38 artikli 27 kohaselt võivad liikmesriigid juhul, kui see on õigustatud, keelduda sisenemis- ja elamisloa andmisest avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Sellise keelu kohaldamine peab tuginema konkreetse juhtumi kohta antud individuaalsel hinnangul (kohtuotsus

Metock jt, EU:C:2008:449, punkt 74). Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega vahetult seotud või mis rajanevad üldpreventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad (kohtuotsused Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 24, ja Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, punkt 42).

47 Lisaks võivad liikmesriigid vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 35 õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabielude puhul vastu võtta vajalikud meetmed sellest direktiivist tulenevate õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks, võttes sealjuures arvesse, et sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ja nende suhtes peab saama kohaldada kõnealuses direktiivis sätestatud menetluslikke tagatisi (kohtuotsus Metock jt, EU:C:2008:449, punkt 75).

48 Mis puudutab küsimust, kas direktiivi 2004/38 artikkel 35 võimaldab liikmesriikidel võtta niisuguseid meetmeid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siis olgu öeldud, et sisenemis- ja elamisõigus antakse liidu kodanikele ja nende pereliikmetele vastavalt nende isiklikule seisundile.

49 Otsused või meetmed, mille pädevad siseriiklikud ametiasutused võtavad võimaliku sisenemis- või elamisõiguse kohta vastu direktiivi 2004/38 alusel, on kantud eesmärgist tuvastada, milline on teise liikmesriigi kodaniku või tema pereliikmete isiklik seisund kõnealust direktiivi arvestades (vt teisese õiguse alusel elamisloa andmise kohta, kohtuotsused Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 40; komisjon *vs.* Belgia, C-408/03, EU:C:2006:192, punktid 62 ja 63, ning Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48).

50 Nagu tuleneb ka sõnaselgelt direktiivi 2004/38 artiklist 35, kohaldatakse selle artikli alusel võetud meetmete suhtes direktiivi artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslikke tagatisi. Direktiivi põhjendusest 25 ilmneb, et menetluslike tagatiste eesmärk on eelkõige tagada liidu kodanike ja nende pereliikmete õiguste kaitse kõrge tase juhul, kui neile ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada.

51 Arvestades asjaolu, et direktiiv 2004/38 annab individuaalseid õigusi, on vaidlustamismenetlused suunatud sellele, et võimaldada asjassepuutuval isikul tugineda tema isikliku seisundiga seotud asjaoludele ja kaalutlustele, et saavutada tema kasutada oleva individuaalse õiguse tunnustamine pädevas siseriiklikus ametiasutuses ja/või kohtus.

52 Eelnevalt esitatud kaalutlustest tuleneb, et meetmed, mille siseriiklikud ametiasutused direktiivi 2004/38 artikli 35 alusel võtavad ja mille eesmärk on direktiiviga antud õigus lõpetada, kehtetuks tunnistada või sellest keelduda, peavad rajanema isikliku seisundi juhtumipõhisel kontrollil.

53 Liikmesriigid ei saa ilma, et nende ametiasutused oleks läbi viinud juhtumipõhise individuaalse kontrolli, keelduda võimaldamast liidu kodaniku pereliikmel, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kellel on muu liikmesriigi ametiasutuste poolt direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, kasutada õigust siseneda nende territooriumile ilma viisata, nii nagu see on ette nähtud direktiivi artikli 5 lõikes 2. Liikmesriigid peavad nende territooriumile ilma viisata sisenemiseks niisugust elamisluba tunnustama, v.a juhul, kui juhtumi individuaalsed asjaolud seavad elamisloa autentsuse ja sellele kantud andmete täpsuse kahtluse alla ja võimaldavad asuda seisukohale, et on toimunud õiguste kuritarvitamine või pettus (vt analoogia alusel kohtuotsus Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, punktid 19 ja 21).

54 Sellega seoses täpsustas Euroopa Kohus, et õiguste kuritarvituse tõendamiseks on nõutav esiteks objektiivsete asjaolude kogum, millest tuleneb, et vaatamata liidu õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsele täitmisele ei ole nende õigusnormidega taotletud eesmärki saavutatud, ning teiseks, et esineb subjektiivne element, milleks on tahe saada liidu õigusnormidest tulenev eelis, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused (kohtuotsused Ungari *vs.* Slovakkia, C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika, ning O. ja B., EU:C:2014:135, punkt 58).

55 Direktiivis 2004/38 vastavasisulist sõnaselget sätete ei esine, ent asjaolu, et liikmesriik seisab silmitsi suure hulga õiguste kuritarvitamiste või pettustega, mille kolmandate riikide kodanikud panevad toime, kasutades fiktiivabielusid või võltsitud elamislube – olukord, milles Ühendkuningriik leiab end olevat – ei saa õigustada niisuguse meetme võtmist nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis tugineb üldpreventsiooni kaalutlustele ja välistab mis tahes konkreetse hinnangu andmise asjassepuutuva isiku enda käitumisele.

56 Üldpreventsiooni eesmärgil meetmete võtmine levinud õiguste kuritarvitamis- või pettusjuhtumitel tähendaks, et nii nagu ka põhikohtuasjas, võimaldaks üksnes teatavasse isikute gruppi kuulumine liikmesriigil keelduda tunnustamast õigust, mille direktiiv 2004/38 sõnaselgelt annab liidu kodanike pereliikmetele, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, ja seda vaatamata asjaolule, et nad tegelikult täidavad direktiivis ette nähtud tingimused. Sama kehtib eeldusel, kui selle õiguse tunnustamine oleks piiratud isikutega, kellel on teatavate liikmesriikide antud elamisload, nagu Ühendkuningriik välja pakub.

57 Niisugused meetmed võimaldaks nende automaatsest laadist tulenevalt liikmeriikidel jätta direktiivi 2004/38 sätted kohaldamata ja eiraks põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil olemust ning tuletatud õigusi, mida evivad need liidu kodanike pereliikmed, kel ei ole liikmesriigi kodakondsust.

58 Eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb tõlgendada direktiivi 2004/38 artiklit 35 selliselt, et see ei võimalda liikmesriigil üldpreventsiooni huvides kehtestada liidu kodaniku pereliikme suhtes, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kellel on muu liikmesriigi ametiasutuste poolt direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, kohustust omada siseriikliku õiguse alusel sissesõiduluba, nt EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba, et ta saaks siseneda selle liikmesriigi territooriumile.

Protokolli nr 20 tõlgendamine

59 Olgu meenutatud, et ELTL artikli 77 lõike 1 punkt a sätestab, et liit töötab välja poliitika, mille eesmärk on tagada liidu sisepiiride ületamisel igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikute suhtes. Kontrolli kaotamine sisepiiridel on osa ELTL artiklis 26 sätestatud liidu eesmärgist luua sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine. Liidu seadusandja viis sisepiiridel piirikontrolli puudumise põhimõtte ellu, võttes EÜ artikli 62 (nüüd ELTL artikkel 77) alusel vastu määruse nr 562/2006, mille eesmärk on arendada edasi Schengeni *acquis*'d (vt selle kohta kohtuotsus Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punktid 48-50).

60 Ühendkuningriik ei ole aga osaline Schengeni *acquis*' sätetes, mis puudutavad piirikontrollide kaotamist ja isikute liikumist, sh ühist viisapoliitikat – protokolli nr 20 artiklis 1 on sätestatud, et Ühendkuningriigil on õigus teostada oma piiridel teiste liikmesriikidega sellist kontrolli Ühendkuningriiki siseneda soovivate isikute suhtes, nagu ta võib pidada vajalikuks, selleks et kontrollida liikmesriikide kodanike ning nende liidu õigusega antud õigusi kasutavate ülalpeetavate õigust siseneda Ühendkuningriiki ja otsustada, kas teistele isikutele Ühendkuningriiki sisenemise luba anda või mitte.

61 Neid kontrolle teostatakse „piiridel" ja nende eesmärk on kindlaks teha, kas Ühendkuningriigi territooriumile siseneda soovivatel isikutele on liidu õigusnormide kohane sisenemisõigus või kas neile tuleb juhul, kui neil sellist õigust ei ole, anda luba territooriumile sisenemiseks. Kontrollide eesmärk on seega eelkõige ennetada ebaseaduslikke piiriületusi Ühendkuningriigi piiril teiste liikmesriikidega.

62 Mis puudutab liidu kodaniku pereliikmeid, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kes soovivad siseneda Ühendkuningriigi territooriumile, tuginedes direktiivis 2004/38 sätestatud sisenemisõigusele, siis seisneb protokolli nr 20 artikli 1 tähenduses kontroll eelkõige selle kindlakstegemises, kas isikul on

direktiivi artiklis 5 sätestatud dokumendid. Eelöelduga seoses olgu märgitud, et ehkki Euroopa Kohus on otsustanud, et liidu õiguse alusel välja antud elamisload on deklaratiivsed, mitte õigusi loovad dokumendid (kohtuotsused Dias, EU:C:2011:498, punkt 49, ja O. ja B., EU:C:2014:135, punkt 60), on siiski tõsi, et liikmesriigid on – nagu sai tõdetud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 53 – põhimõtteliselt kohustatud direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud elamisluba nende territooriumile ilma viisata sisenemisel tunnustama.

63 Protokolli nr 20 artikli 1 mõttes kontroll võib – kooskõlas selle normi eesmärgiga ennetada ebaseaduslikke piiriületusi – puudutada kõnealuste dokumentide autentsust, neis sisalduvate andmete täpsust ning konkreetseid näitajaid, mis võimaldavad järeldada, et toimus õiguste kuritarvitamine või pettus.

64 Sellest tuleneb, et protokolli nr 20 artikkel 1 võimaldab Ühendkuningriigil kontrollida, kas tema territooriumile siseneda sooviv isik täidab sisenemistingimused – eelkõige liidu õiguses ette nähtud tingimused. Artikkel 1 ei luba sel liikmesriigil aga määrata sisenemistingimusi isikutele, kel on sisenemisõigus liidu õiguse alusel ega ka – konkreetsemalt – kehtestada neile täiendavaid sisenemistingimusi või muid tingimusi, mida ei ole liidu õiguses ette nähtud.

65 Käesolevas asjas on olukord täpselt selline. Nõudes EMP kodaniku pereliikme sissesõiduloa eelnevat hankimist, nähakse põhikohtuasjas kõne all olevate normidega liidu kodaniku pereliikme jaoks, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kellel on direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, ette direktiivi artiklis 5 sätestatud tingimustele lisanduv, mitte lihtsalt nende „piiril" kontrollimise ette nägev sisenemistingimus.

66 Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb vastata esimesele ja teisele küsimusele, et direktiivi 2004/38 artiklit 35 ning protokolli nr 20 artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et need normid ei võimalda liikmesriigil üldpreventsiooni huvides kehtestada liidu kodaniku pereliikme suhtes, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja kellel on muu liikmesriigi ametiasutuste poolt direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, kohustust omada siseriikliku õiguse alusel sissesõiduluba, nt EMP kodaniku pereliikme sissesõiduluba, et ta saaks siseneda selle liikmesriigi territooriumile.

Kolmas küsimus

67 Võttes arvesse esimesele ja teisele küsimusele antud vastust, ei ole kolmandale küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

68 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, artiklit 35 ning protokolli (nr 20) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 26 teatavate aspektide kohaldamise kohta Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et need normid ei võimalda liikmesriigil üldpreventsiooni huvides kehtestada liidu kodaniku pereliikme suhtes, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust ja

kellel on muu liikmesriigi ametiasutuste poolt direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel välja antud kehtiv elamisluba, kohustust omada siseriikliku õiguse alusel sissesõiduluba, nt EMP (Euroopa Majanduspiirkonna) kodaniku pereliikme sissesõiduluba, et ta saaks siseneda selle liikmesriigi territooriumile.

Allkirjad