Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. prosinca 2014.*

„Građanstvo Europske unije – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice – Pravo ulaska – Državljanin treće države, član obitelji građanina Unije, u posjedu dozvole boravka države članice – Nacionalno pravo koje ulazak na nacionalno državno područje uvjetuje prethodnim pribavljanjem dozvole ulaska – Članak 35. Direktive 2004/38/EZ – Članak 1. Protokola (br. 20) o primjeni određenih aspekata članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku“

U predmetu C-202/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 25. siječnja 2013., koju je Sud zaprimio 17. travnja 2013., u postupku

The Queen, na zahtjev:

Seana Ambrosea McCarthyja,

Helene Patricie McCarthy Rodriguez,

Natashe Caley McCarthy Rodriguez

protiv

Secretary of State for the Home Department,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (izvjestitelj), S. Rodin, K. Jürimäe, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger i F. Biltgen, suci

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za S. A. McCarthyja i H. P. McCarthy Rodriguez kao i njihovo dijete Natashu Caley McCarthy Rodriguez, M. Henderson i D. Lemer, *barristers*, koje je ovlastio K. O'Rourke, *solicitor*,

* Jezik postupka: engleski

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brighouse i J. Beeko, u svojstvu agenata, uz asistenciju T. Warda i D. Grievea, *QC*, kao i G. Facenna, *barrister*,

— za grčku vladu, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,

— za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, M. Wilderspin i C. Tufvesson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 35. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77. i ispravci SL L 229, str. 35. i SL 2005, L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.), i članka 1. Protokola (br. 20) o primjeni određenih aspekata članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku (u daljnjem tekstu: Protokol br. 20).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između S. A. McCarthyja, H. P. McCarthy Rodriguez i njihova djeteta Natashe Caley McCarthy Rodriguez, s jedne stane, i Secretary of State for the Home Department (u daljnjem tekstu: Secretary of State), s druge strane, u vezi s odbijanjem prava Heleni Patricii McCarthy Rodriguez da u Ujedinjenu Kraljevinu uđe bez vize.

Pravni okvir

Pravo Unije

Protokol br. 20

3 Članak 1. Protokola br. 20 određuje:

„Ujedinjena Kraljevina ima pravo, neovisno o člancima 26. i 27. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, [bilo kojoj drugoj odredbi] tog Ugovora ili Ugovora o Europskoj uniji, bilo kojoj mjeri donesenoj na temelju tih Ugovora, ili bilo kojem međunarodnom sporazumu koji je sklopila Unija ili Unija i njezine države članice s jednom trećom državom ili više njih, na svojim granicama s drugim državama članicama nad osobama koje žele ući u Ujedinjenu Kraljevinu provoditi kontrole koje smatra potrebnima u svrhu:

a) provjere prava ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu državljana država članica i njihovih uzdržavanika koji ostvaruju prava koja su im dodijeljena pravom Unije, kao i državljana drugih država kojima su ta prava dodijeljena sporazumom koji je za Ujedinjenu Kraljevinu obvezujući; i

b) utvrđivanja treba li drugim osobama izdati dozvolu za ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu ili ne.

Ništa u člancima 26. i 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ni u bilo kojoj drugoj odredbi tog Ugovora ili Ugovora o Europskoj uniji ni u bilo kojoj mjeri donesenoj na temelju njih ne dovodi u pitanje pravo Ujedinjene Kraljevine da utvrdi ili provede takve kontrole. Upućivanje na Ujedinjenu Kraljevinu u ovom članku obuhvaća i područja za čije je vanjske odnose Ujedinjena Kraljevina odgovorna."

Direktiva 2004/38

4 Na temelju uvodne izjave 5. Direktive 2004/38, „[p]ravo svih građana Unije na slobodu kretanja i [boravka] na području države članice [kako bi se moglo ostvarivati] pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva treba odobriti i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo."

5 Sukladno uvodnoj izjavi 8. te direktive:

„Kako bi se olakšalo slobodno kretanje članovima obitelji koji nisu državljani države članice, a već su dobili dozvolu [boravka], oni bi trebali biti izuzeti od obveze ishođenja ulazne vize u smislu Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva [(SL L 81, str. 1.)] ili, ako je to prikladno, ishoditi je prema važećem nacionalnom zakonodavstvu."

6 Uvodne izjave 25. i 26. navedene direktive propisuju:

„(25) Potrebno je detaljno odrediti postupovna jamstva kako bi se osigurala visoka razina zaštite prava građana Unije i članova njihovih obitelji ako im se ne dozvoli ulazak ili [boravak] u drugoj državi članici, kao i održalo načelo da svaka mjera nadležnih tijela mora biti valjano utemeljena.

(26) U svakom slučaju, građani Unije i članovi njihove obitelji kojima je zabranjen ulazak ili [boravak] u drugoj državi članici, trebaju imati pristup sudskoj zaštiti."

7 Članak 1. Direktive 2004/38, naslovljen „Predmet", propisuje:

„Ova Direktiva utvrđuje:

a) uvjete pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i [boravak] unutar područja država članica;

[...]"

8 Nositelji prava iz Direktive 2004/38 određeni su u njezinu članku 3. kako slijedi:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. ove Direktive.

[…]"

9 Članak 5. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo ulaska", glasi:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje područje građanima Unije uz važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu te članovima obitelji koji nisu državljani države članice uz važeću putovnicu.

Od građanina Unije ne smije se zahtijevati ulazna viza ili jednakovrijedna formalnost.

2. Od članova obitelji koji nisu državljani države članice zahtijeva se ulazna viza samo u skladu s Uredbom (EZ) br. 539/2001 ili, ako je primjereno, s nacionalnim pravom. Za potrebe ove Direktive, posjedovanje važeće dozvole [boravka] iz članka 10. ove Direktive oslobađa te članove obitelji od obveze pribavljanja vize.

Države članice takvim osobama nude sve mogućnosti za pribavljanje potrebnih viza. Te vize se izdaju bez naknade što je prije moguće i po žurnom postupku.

3. Država članica domaćin ne stavlja ulazni ili izlazni pečat u putovnicu članova obitelji koji nisu državljani države članice, ako oni predoče dozvolu [boravka] iz članka 10. ove Direktive.

4. Kad građanin Unije ili član obitelji koji nije državljanin države članice nema potrebne putne isprave odnosno, ako se to traži, potrebnu vizu, država članica takvim osobama, prije nego što ih vrati, pruža svaku razumnu mogućnost da pribave potrebne isprave ili da im se isprave dostave u razumnom roku ili da nekim drugim sredstvima potvrde ili dokažu da uživaju pravo slobodnog kretanja i [boravka].

5. Država članica može od te osobe zahtijevati da izvrši prijavu prisutnosti na njezinom području u razumnom i nediskriminirajućem roku. Tko ne udovolji ovom zahtjevu može biti kažnjen razmjernim i nediskriminirajućim sankcijama.“

10 Kada je riječ o pravu boravka, članak 6. i članak 7. stavci 1. i 2. Direktive 2004/38 glase:

„Članak 6.

Pravo [boravka] do tri mjeseca

1. Građani Unije imaju pravo [boravka] na području druge države članice do tri mjeseca, bez ikakvih uvjeta i formalnosti, osim uvjeta da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.

2. Odredbe iz stavka 1. primjenjuju se i na članove obitelji koji imaju važeću putovnicu, a nisu državljani države članice te su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju.

Članak 7.

Pravo [boravka] dulje od tri mjeseca

1. Svi građani Unije imaju pravo [boravka] na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili,

c)

— su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje; te

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg [boravka] ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili

d) su članovi obitelji u pratnji ili su se pridružili građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

2. Pravo [boravka] utvrđeno stavkom 1. primjenjuje se na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c).“

11 Kad je riječ o izdavanju dozvole [boravka], članak 10. te direktive glasi:

„1. Pravo [boravka] članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice dokazuje se izdavanjem isprave pod nazivom „Dozvola [boravka] za člana obitelji građanina Unije” najkasnije šest mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva. Potvrda o podnošenju zahtjeva za izdavanje dozvole [boravka] izdaje se odmah.

2. Države članice za izdavanje dozvole [boravka] zahtijevaju predočavanje sljedećih isprava:

a) važeće putovnice;

b) isprave kojom se potvrđuje postojanje obiteljske veze ili registrirane zajednice;

c) potvrde o prijavi ili ako sustav prijava ne postoji, kojeg drugog dokaza o [boravku] u državi članici domaćinu za građanina Unije u čijoj su pratnji ili mu se pridružuju;

d) u slučajevima iz članka 2. stavka 2. točaka (c) i (d), dokaza da su navedeni uvjeti ispunjeni;

e) u slučajevima iz članka 3. stavka 2. točke (a), isprave koju je izdalo nadležno tijelo u državi podrijetla ili državi odakle dolaze, kojom se potvrđuje da su uzdržavanici ili članovi kućanstva građanina Unije ili dokaza o postojanju ozbiljnih zdravstvenih problema člana obitelji koji strogo nalažu da ga građanin Unije osobno njeguje;

f) u slučajevima iz članka 3. stavka 2. točke (b), dokaza o postojanju trajne veze s građaninom Unije.“

12 U poglavlju VI. Direktive 2004/38, naslovljenom „Ograničenja prava ulaska i prava [boravka] u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja“, članci 27., 30. i 31. propisuju:

„Članak 27.

Opća načela

1. U skladu s odredbama iz ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i [boravka] građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu su s načelom proporcionalnosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude [samo] po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera.

[...]

Članak 30.

Obavijest o odlukama

1. Osobe na koje se to odnosi pismeno se obavješćuju o svakoj odluci donesenoj sukladno članku 27. stavku 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i posljedice.

2. Osobe na koje se to odnosi jasno se i u cijelosti obavješćuju o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju, osim ako to nije u suprotnosti s interesima državne sigurnosti.

3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može izjaviti žalbu, rok za žalbu, te ako se može primijeniti, rok u kojem osoba mora napustiti područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.

Članak 31.

Postupovna jamstva

1. Protiv bilo koje odluke donesene zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja dotične osobe imaju pravo podnijeti žalbu ili zahtjev za preispitivanje sudu i gdje je moguće, upravnom tijelu države članice domaćina.

2. Ako se uz žalbu protiv odluke o protjerivanju ili uz zahtjev za preispitivanje odluke o protjerivanju podnosi i prijedlog za izdavanje privremene mjere radi odgode izvršenja te odluke, osobu se do donošenja odluke o privremenoj mjeri ne može udaljiti s državnog područja, osim:

— ako se odluka o protjerivanju temelji na prethodnoj sudskoj odluci; ili

— ako su osobe prethodno imale pristup sudskom preispitivanju; ili

— ako se odluka o protjerivanju temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti prema članku 28. stavku 3.

3. U žalbenom se postupku preispituju zakonitost odluke, kao i činjenice te okolnosti na kojima se odluka temelji. Ti postupci osiguravaju da odluka nije neproporcionalna, posebno u pogledu zahtjeva utvrđenih u članku 28.

4. Države članice mogu toj osobi zabraniti pristup svom području tijekom žalbenog postupka, ali ne smiju tu osobu spriječiti da osobno izloži svoju obranu, osim ako njezina prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće u javnom poretku i javnoj sigurnosti ili kad se žalba ili preispitivanje odluke odnose na zabranu ulaska na područje.“

13 Članak 35. Direktive 2004/38, naslovljen „Završne odredbe“, koji se nalazi u njezinu poglavlju VII., kad je riječ o mjerama koje države članice mogu donijeti u slučaju zlouporabe prava ili prijevare propisuje da:

„Države članice mogu donijeti potrebne mjere s ciljem odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz ove Direktive u slučaju zlouporabe prava ili prijevare, kao što je fiktivni brak. Sve su te mjere proporcionalne i podliježu postupovnim jamstvima iz članaka 30. i 31.“

Uredba br. 539/2001

14 Uvodna izjava 4. Uredbe br. 539/2001 glasi:

„Na temelju članka 1. Protokola o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o osnivanju Europske zajednice, Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju u donošenju ove Uredbe. Sukladno tome i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog Protokola, odredbe ove Uredbe ne primjenjuju se na Irsku niti na Ujedinjenu Kraljevinu. Zbog toga i ne dovodeći pritom u pitanje članak 4. navedenog Protokola odredbe ove Uredbe ne primjenjuju se na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku."

Uredba (EZ) br. 562/2006

15 Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.) ukida granične kontrole osoba koje prelaze unutarnje granice država članica Unije i njome se utvrđuju pravila granične kontrole osoba koje prelaze vanjske granice država članica Unije.

16 Sukladno uvodnoj izjavi 27., ta uredba „predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje u skladu s Odlukom Vijeća 2000/365/EZ od 29. svibnja 2000. o zahtjevu Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine [(SL L 131, str. 43.)]. Ujedinjena Kraljevina stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe, ona je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje".

Pravo Ujedinjene Kraljevine

17 Što se tiče prava ulaska državljana trećih država koji su članovi obitelji građanina Unije, članak 11. stavci 2. do 4. Uredbe o useljavanju iz 2006. (Europski gospodarski prostor) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.) glasi:

„(2) Osobi koja nije građanin [Europskog gospodarskog prostora (EGP-a)] mora se dopustiti ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu ako je ona član obitelji građanina EGP-a, član obitelji koji je zadržao pravo boravka ili nositelj trajnog prava boravka na temelju članka 15. i ako prilikom dolaska predoči:

(a) valjanu putovnicu i

(b) EGP obiteljsku dozvolu, dozvolu boravka ili trajnu dozvolu boravka.

(3) Službenik službe za useljavanje ne može otisnuti pečat u putovnicu osobe koja nije građanin EGP-a, a koja je ušla u Ujedinjenu Kraljevinu na temelju ovog članka, ako ona predoči dozvolu boravka ili trajnu dozvolu boravka.

(4) Prije nego što službenik za useljavanje nekoj osobi odbije ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu na temelju ovog članka zbog toga što ona prilikom dolaska nije predočila jedan od dokumenata iz stavaka 1. i 2., on toj osobi mora pružiti svaku razumnu mogućnost da pribavi dokumente ili da joj se dokumenti dostave u razumnom roku ili da na drugi način dokaže da je:

(a) građanin EGP-a,

(b) član obitelji građanina EGP-a koji ima pravo pratiti tog građanina ili mu se pridružiti u Ujedinjenoj Kraljevini, ili

(c) član obitelji koji je zadržao pravo boravka ili osoba koja je nositelj prava trajnog boravka [...]“

18 Kada je riječ o izdavanju „EGP obiteljske dozvole“ iz članka 11. Uredbe iz 2006., članak 12. stavci 1., 4. i 5. te uredbe glase:

„(1) Službenik zadužen za ispitivanje zahtjeva za dozvolu ulaska mora izdati EGP obiteljsku dozvolu članu obitelji građanina EGP-a koji podnese zahtjev za njezino izdavanje i pod uvjetom da:

(a) građanin EGP-a:

(i) boravi u Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s ovom uredbom, ili

(ii) putuje u Ujedinjenu Kraljevinu u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva i boravit će u Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s ovom uredbom po svom dolasku u Ujedinjenu Kraljevinu; i da

(b) član obitelji prati građanina EGP-a u Ujedinjenu Kraljevinu ili mu se u njoj pridružuje i

(i) zakonito boravi u državi EGP-a, ili

(ii) ispunjava uvjete utvrđene propisima o useljavanju (osim onih o dozvoli ulaska) za dopuštenje ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu kao član obitelji građanina EGP-a ili, u slučaju izravnih potomaka ili izravnih predaka njegova bračnog druga ili njegova registriranog partnera za koje skrbi, kao član obitelji njegova bračnog druga ili registriranog partnera, u slučaju da je građanin EGP-a ili bračni drugi ili registrirani partner prisutan i nastanjen u Ujedinjenoj Kraljevini.

(4) EGP obiteljska dozvola na temelju ovog članka izdaje se bez naknade i u najkraćem roku.

(5) Međutim, EGP obiteljska dozvola ne izdaje se na temelju ovog članka ako se podnositelju zahtjeva ili građaninu EGP-a ulazak na državno područje Ujedinjene Kraljevine treba odbiti zbog razloga koji se tiču javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravstva u skladu s člankom 21.“

19 Članak 40. Zakona iz 1999. o useljavanju i azilu (Immigration and Asylum Act 1999) glasi:

„Novčana kazna za prijevoz putnika koji nemaju potrebne dokumente

(1) Ovaj članak primjenjuje se kad osoba kojoj je za ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu potrebna dozvola u tu državu dođe brodom ili zrakoplovom i na zahtjev službenika službe za useljavanje ne predoči:

(a) važeći dokument za ulazak na temelju kojeg je moguće dostatno utvrditi njezin identitet i državljanstvo ili njezino građanstvo i

(b) potrebnu vizu, ako je osoba dužna imati vizu.

(2) Secretary of State vlasniku broda ili zrakoplova može naložiti plaćanje iznosa od 2000 [funti (GBP)] zbog prisutnosti takve osobe.

(3) Novčana kazna plaća se Secretary of Stateu, na njegov zahtjev.

(4) Novčanu kaznu nije potrebno platiti za osobe za koje vlasnik dokaže da su predočile jedan ili više potrebnih dokumenata vlasniku, njegovu zaposleniku ili agentu prilikom ukrcavanja na brod ili u zrakoplov za putovanje ili let u Ujedinjenu Kraljevinu.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 Sean Ambrose McCarthy oženjen je Helenom Patriciom McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez njihovo je dijete. Te tri osobe od svibnja 2010. borave u Marbelli (Španjolska) i redovito putuju u Ujedinjenu Kraljevinu, gdje imaju kuću.

21 S. A. McCarthy ima dvostruko državljanstvo, britansko i irsko. H. P. McCarthy Rodriguez, kolumbijska državljanka, nositeljica je dozvole boravka koju su španjolske vlasti 2010. izdale na temelju članka 10. Direktive 2004/38 i koja istječe 2015.

22 Da bi mogla ući u Ujedinjenu Kraljevinu, H. P. McCarthy Rodriguez dužna je na temelju zakonodavstva Ujedinjene Kraljevine, tj. članka 11. Uredbe iz 2006., prethodno zatražiti izdavanje EGP obiteljske dozvole. Ta obiteljska dozvola vrijedi šest mjeseci i može se produljiti pod uvjetom da se podnositelj zahtjeva osobno pojavi u diplomatskom predstavništvu Ujedinjene Kraljevine u inozemstvu i ispuni obrazac s pitanjima o svojim sredstvima za uzdržavanje i o svojem zaposlenju. Tako H. P. McCarthy Rodriguez svaki put kada želi produljiti tu obiteljsku dozvolu mora iz Marbelle doći u diplomatsko predstavništvo Ujedinjene Kraljevine u Madridu (Španjolska).

23 Događalo joj se da joj određene zrakoplovne kompanije zabrane ukrcaj na letove za Ujedinjenu Kraljevinu kada bi predočila samo dozvolu boravka, a ne EGP obiteljsku dozvolu, koju zahtijeva zakonodavstvo Ujedinjene Kraljevine. Ta praksa proizlazi iz smjernica koje je Secretary of State sastavio za prijevoznike koji prevoze osobe u Ujedinjenu Kraljevinu i koje se odnose na primjenu članka 40. Zakona iz 1999. o useljavanju i azilu. Te smjernice imaju za cilj potaknuti prijevoznike da ne prevoze putnike državljane trećih država koji nemaju dozvolu boravka koju su izdala tijela Ujedinjene Kraljevine ili putnu ispravu kao što je važeća EGP obiteljska dozvola.

24 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su tijekom 2012. sudu koji je uputio zahtjev tužbu protiv Ujedinjene Kraljevine radi utvrđenja da je potonja povrijedila obvezu da u svoj pravni poredak ispravno prenese članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38. U tom je sporu H. P. McCarthy Rodriguez ishodila donošenje privremenih mjera kojima je predviđeno da svoju EGP obiteljsku dozvolu može produljiti na pisani zahtjev a da pritom nije potrebno da osobno dođe u diplomatsko predstavništvo Ujedinjene Kraljevine u Madridu.

25 Secretary of State pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio je da propis Ujedinjene Kraljevine o kojem je riječ u glavnom postupku nije namijenjen provedbi članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38. Taj je propis, s obzirom na neprenošenje potonje odredbe, bio opravdan kao mjera potrebna na temelju članka 35. Direktive 2004/38 i kao mjera kontrole u smislu članka 1. Protokola br. 20.

26 U tom se smislu Secretary of State pozvao na „sustavan problem“ zlouporabe prava i prijevara koje su počinili državljani trećih zemalja. Tvrdi da se dozvole boravka iz članka 10. Direktive 2004/38 mogu krivotvoriti. Naime, za te dozvole ne postoji jedinstven obrazac. Međutim, dozvole boravka koje izdaju Savezna Republika Njemačka i Republika Estonija zadovoljavaju odgovarajuće sigurnosne norme, osobito one koje je odredila Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo, tako da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku treba izmijeniti u odnosu na osobe koje raspolažu dozvolom za boravak koju je izdala jedna od tih dviju država članica.

27 Nakon što je razmotrio dokaze koje je podnio Secretary of State, sud koji je uputio zahtjev zaključio je da su problemi te stranke u vezi sa „sustavnom“zlouporabom prava opravdani. Smatrao je i da se dozvole boravka mogu lako koristiti prilikom nezakonitog useljavanja u Ujedinjenu Kraljevinu. Postoji konkretna opasnost da bi se znatan broj osoba koje sudjeluju na „tržištu fiktivnih brakova“ koristio lažnim dozvolama boravka kako bi nezakonito pristupile u Ujedinjenu Kraljevinu. Zbog toga je bio mišljenja da je odbijanje te države članice da izuzme nositelje dozvole boravka od obveze pribavljanja ulazne vize razumno, nužno i objektivno opravdano.

28 U tim je okolnostima High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Dopušta li članak 35. [Direktive 2004/38] državi članici donošenje mjere opće primjene kojom se odbija, poništava ili povlači pravo dodijeljeno člankom 5. stavkom 2. te direktive članovima obitelji koji nisu državljani države članice i koji posjeduju dozvolu boravka izdanu na temelju članka 10. te direktive da uživaju izuzeće od obveze pribavljanja vize?

2. Dopušta li članak 1. Protokola br. 20 […] Ujedinjenoj Kraljevini da od nositelja dozvole boravka zahtijeva ulaznu vizu koja se mora pribaviti prije dolaska na granicu?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo ili drugo pitanje, je li stajalište Ujedinjene Kraljevine u pogledu nositelja dozvole boravka u ovom slučaju opravdano s obzirom na dokaze koji su sažeti u odluci suda koji je uputio zahtjev?"

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

29 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 35. Direktive 2004/38 i članak 1. Protokola br. 20 tumačiti na način da državi članici omogućuju da, u cilju opće prevencije, od članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji su nositelji važeće dozvole boravka koju je na temelju članka 10. Direktive 2004/38 izdalo tijelo druge države članice na temelju nacionalnog prava zahtijeva posjedovanje dozvole ulaska, poput EGP obiteljske dozvole, kako bi mogli ući na njezino državno područje.

Tumačenje Direktive 2004/38

30 Budući da je sud koji je uputio zahtjev postavio pitanje o tumačenju članka 35. Direktive 2004/38 krenuvši od pretpostavke da se ta direktiva primjenjuje u glavnom postupku, najprije valja provjeriti daje li navedena direktiva Heleni Patricii McCarthy Rodriguez pravo ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu kada dolazi iz druge države članice.

– Primjenjivost Direktive 2004/38

31 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, Direktiva 2004/38 ima za cilj olakšati ostvarivanje temeljnog i individualnog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica, koje je izravno dodijeljeno građanima Unije člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, i poduprijeti to pravo (presuda O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, t. 35. i navedena sudska praksa).

32 Imajući u vidu kontekst i svrhe Direktive 2004/38, njezine odredbe ne mogu se restriktivno tumačiti i ni u kojem slučaju ne mogu se lišiti svojega korisnog učinka (presuda Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 84.).

33 Kada je, na prvome mjestu, riječ o eventualnim pravima članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice, u uvodnoj izjavi 5. Direktive 2004/38 navedeno je da pravo svih građana Unije na slobodu kretanja i boravka na području države članice [kako bi se moglo ostvarivati] pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva treba odobriti i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo (presuda Metock i dr., EU:C:2008:449, t. 83.).

34 Iako odredbe Direktive 2004/38 ne daju nikakvo samostalno pravo članovima obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice, eventualna prava koja im dodjeljuju odredbe prava Unije koje uređuju građanstvo Unije prava su koja su izvedena iz korištenja slobodom kretanja koju ostvaruje građanin Unije (vidjeti u tom smislu presudu O. i B., EU:C:2014:135, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

35 Naime, članak 3. stavak 1. navedene direktive kao „nositelje“prava koja su njome dodijeljena određuje „sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i [na] članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. ove Direktive“.

36 Sud je tako presudio da na temelju Direktive 2004/38 pravo ulaska u državu članicu i boravka u njoj nemaju svi članovi obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice, već samo oni koji su u smislu članka 2. točke 2. te direktive članovi obitelji građanina Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od one koje je državljanin (presude Metock i dr., EU:C:2008:449, t. 73.; Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 56.; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, t. 51. kao i O. i B., EU:C:2014:135, t. 39.).

37 U ovom slučaju nesporno je da se S. A. McCarthy, nastanjujući se u Španjolskoj, koristio svojim pravom na slobodu kretanja. Osim toga, nesporno je i da njegova supruga H. P. McCarthy Rodriguez s njim i djetetom koje se rodilo u njihovu braku boravi u toj državi članici i da posjeduje važeću dozvolu boravka koju su španjolske vlasti izdale na temelju članka 10. Direktive 2004/38, koja joj omogućuje da zakonito boravi na španjolskom državnom području.

38 Iz toga proizlazi da su S. A. McCarthy i H. P. McCarthy Rodriguez „nositelji prava“ iz te direktive, u smislu njezina članka 3. stavka 1.

39 Što se, na drugome mjestu, tiče pitanja ima li H. P. McCarthy Rodriguez na temelju Direktive 2004/38 pravo ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu kad dolazi iz druge države članice, valja navesti da su člankom 5. te direktive uređeni pravo ulaska i uvjeti za ulazak na državno područje država članica. Tako, u skladu s člankom 5. stavkom 1., „države članice odobravaju ulazak na svoje područje građanima Unije [...] te članovima obitelji koji nisu državljani države članice uz važeću putovnicu“.

40 Usto, člankom 5. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive 2004/38 propisano je da „[z]a potrebe ove Direktive, posjedovanje važeće dozvole [boravka] iz članka 10. ove Direktive oslobađa te članove obitelji od obveze pribavljanja vize“. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 8. te direktive, ta iznimka služi olakšanju slobodnog kretanja državljana trećih zemalja, članova obitelji građanina Unije.

41 U tom smislu valja utvrditi da se članak 5. Direktive 2004/38 odnosi na „države članice“ i ne čini razliku ovisno o državi članici ulaska, osobito time što propisuje da posjedovanje važeće dozvole [boravka] iz članka 10. te direktive oslobađa članove obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice od obveze pribavljanja ulazne vize. Tako iz navedenog članka 5. nikako ne proizlazi da bi pravo ulaska članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice bilo ograničeno na države članice različite od države članice podrijetla građanina Unije.

42 U tim uvjetima treba utvrditi da, na temelju članka 5. Direktive 2004/38, član obitelji građanina Unije koji se nalazi u situaciji poput one H. P. McCarthy Rodriguez nije dužan pribaviti vizu ni obaviti jednakovrijednu formalnost kako bi mogao ući na državno područje države članice iz koje je podrijetlom taj građanin Unije.

– Tumačenje članka 35. Direktive 2004/38

43 Nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku zahtijeva da svaki član obitelji građanina Unije koji nije državljanin države članice prethodno pribavi dozvolu ulaska. Taj propis temelji se na postojanju opće opasnosti zlouporabe prava ili prijevare, koju Secretary of State opisuje kao „sustavnu“, isključujući tako bilo kakvu mogućnost posebne ocjene vlastitog ponašanja osobe o kojoj je riječ u vezi s eventualnom zlouporabom prava ili prijevarom od strane nadležne nacionalne vlasti.

44 Taj propis ulazak na državno područje Ujedinjene Kraljevine uvjetuje prethodnim pribavljanjem dozvole ulaska, čak i u slučajevima u kojima, kao što je to u ovome, nacionalna tijela ne smatraju da je član obitelji građanina Unije uključen u zlouporabu prava ili prijevaru. Tako je njime propisan taj uvjet iako tijela Ujedinjene Kraljevine ne dovode u pitanje vjerodostojnost dozvole boravka izdane na temelju članka 10. Direktive 2004/38 i točnost podataka koji su u njoj navedeni. Isti propis slijedom toga bezuvjetno i automatski lišava članove obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice prava da bez vize uđu na državno područje država članica koje im je dodijeljeno člankom 5. stavkom 2. Direktive 2004/38, iako posjeduju važeću dozvolu boravka koju je na temelju članka 10. Direktive 2004/38 izdala država članica u kojoj borave.

45 Dakako, sukladno sudskoj praksi Suda, Direktiva 2004/38 ne lišava države članice svih ovlasti u vezi s nadzorom ulaska članova obitelji građanina Unije na njihovo državno područje. Naime, kad član obitelji građanina Unije koji nije državljanin države članice na temelju Direktive 2004/38 ima pravo ulaska u državu članicu domaćina i boravka u njoj, ona to pravo može ograničiti samo uz istodobno poštovanje članaka 27. i 35. te direktive (vidjeti presudu Metock i dr., EU:C:2008:449, t. 74. i 95.).

46 Naime, kad je to opravdano, države članice mogu na temelju članka 27. Direktive 2004/38 odbiti ulazak i boravak u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Međutim, odluka o odbijanju mora se temeljiti na pojedinačnom ispitivanju slučaja o kojem je riječ (presuda Metock i dr., EU:C:2008:449, t. 74.). S obzirom na to, nisu prihvatljivi razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem o kojem je riječ ili koji se odnose na opću prevenciju (presude Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 24. i Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, t. 42.).

47 Osim toga, sukladno članku 35. Direktive 2004/38, države članice mogu donijeti potrebne mjere s ciljem odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz te direktive u slučaju zlouporabe prava ili prijevare, kao što je fiktivni brak, s time da se podrazumijeva da sve te mjere moraju biti proporcionalne i da podliježu postupovnim jamstvima iz te direktive (presuda Metock i dr., EU:C:2008:449, t. 75.).

48 Kad je riječ o pitanju omogućuje li članak 35. Direktive 2004/38 državama članicama donošenje mjera poput onih u glavnom postupku, valja istaknuti da se pravo ulaska i pravo boravka građanima Unije i članovima njihove obitelji daje uzimajući u obzir njihovu pojedinačnu situaciju.

49 Naime, odluke ili mjere koje nacionalna nadležna tijela donesu o eventualnom pravu ulaska ili boravka na temelju Direktive 2004/38 namijenjene su tomu da se utvrdi pojedinačna situacija državljanina države članice ili članova njegove obitelji u odnosu na tu direktivu (vidjeti u tom smislu, kad je riječ o izdavanju dozvole boravka na temelju sekundarnog prava, presude Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, t. 40.; Komisija/Belgija, C-408/03, EU:C:2006:192, t. 62. i 63. kao i Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, t. 48.).

50 Usto, kao što to izričito proizlazi iz članka 35. Direktive 2004/38, mjere donesene na temelju tog članka podliježu postupovnim jamstvima iz članaka 30. i 31. te direktive. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 25., ta postupovna jamstva namijenjena su, među ostalim, osiguranju visoke razine zaštite prava građana Unije i članova njihovih obitelji ako im se ne dopusti ulazak ili boravak u drugoj državi članici.

51 Budući da se Direktivom 2004/38 prava dodjeljuju na individualnoj osnovi, svrha je žalbenih postupaka omogućiti dotičnoj osobi iznošenje okolnosti i razloga koji se odnose na njezinu pojedinačnu situaciju, kako bi tijela i/ili nadležni nacionalni sudovi mogli priznati pojedinačno pravo koje ta osoba može tražiti.

52 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se mjere koje nacionalna tijela donesu na temelju članka 35. Direktive 2004/38 s ciljem odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz te direktive moraju temeljiti na pojedinačnom ispitivanju predmetnog slučaja.

53 Tako države članice članovima obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji su nositelji važeće dozvole boravka izdane na temelju članka 10. Direktive 2004/38 ne mogu odbiti pravo ulaska na svoje državno područje bez vize, kako je to predviđeno člankom 5. stavkom 2. te direktive, a da nadležna nacionalna tijela ne provedu pojedinačno ispitivanje predmetnog slučaja. One su, dakle, dužne priznati takvu dozvolu boravka u cilju ulaska na svoje državno područje bez vize, osim ako vjerodostojnost te dozvole i točnost podataka koji su u njoj navedeni ne bude dovedeni u pitanje konkretnim dokazima koji se odnose na pojedinačni slučaj o kojem je riječ i koji dovode do zaključka o postojanju zlouporabe prava ili prijevare (vidjeti analogijom presudu Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, t. 19. i 21.).

54 U tom smislu Sud je pojasnio da je za dokazivanje zlouporabe potrebno, s jedne strane, dokazati ukupnost objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč formalnom poštovanju uvjeta predviđenih propisima Unije, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima i, s druge strane, dokazati subjektivni element koji se ogleda u namjeri da se ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje (presude Mađarska/Slovačka, C-364/10, EU:C:2012:630, t. 58. i navedena sudska praksa kao i O. i B., EU:C:2014:135, t. 58).

55 S obzirom na to da u Direktivi 2004/38 ne postoji izričita odredba, činjenica da se država članica suočava, kao što to Ujedinjena Kraljevina smatra da je njezin slučaj, s povećanim brojem zlouporaba prava ili prijevara koje počine državljani trećih država služeći se fiktivnim brakovima ili koristeći se krivotvorenim dozvolama boravka ne može opravdati donošenje mjere poput one u glavnom postupku, koja se temelji na razmatranjima opće prevencije, isključujući bilo kakvu posebnu ocjenu vlastitog ponašanja osobe o kojoj je riječ.

56 Naime, donošenje mjera koje slijede cilj opće prevencije raširenih slučajeva zlouporabe prava ili prijevare značilo bi, kao što je to u ovom slučaju, da bi državama članicama i sama pripadnost članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice određenoj skupini osoba omogućila da im odbiju priznati pravo koje im je izričito dodijeljeno Direktivom 2004/38, iako oni stvarno ispunjavaju uvjete propisane tom direktivom. Isto bi bilo i u slučaju kad bi priznanje tog prava bilo ograničeno na osobe koje posjeduju dozvole boravka koje su izdale određene države članice, kao što je to predvidjela Ujedinjena Kraljevina.

57 Naime, takve bi mjere svojim automatskim karakterom državama članicama omogućile neprimjenjivanje odredbi Direktive 2004/38 te bi povrijedile samu bit temeljnog i pojedinačnog prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica kao i izvedena prava koja uživaju članovi obitelji tih građana koji nisu državljani države članice.

58 Imajući u vidu prethodna razmatranja, članak 35. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da državi članici ne omogućuje da, u cilju opće prevencije, od članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji su nositelji važeće dozvole boravka koju je na temelju članka 10. te direktive izdalo tijelo druge države članice na temelju nacionalnog prava zahtijeva posjedovanje dozvole ulaska, poput EGP obiteljske dozvole, kako bi mogli ući na njezino državno područje.

Tumačenje Protokola br. 20

59 Valja podsjetiti da je u članku 77. stavku 1. točki (a) UFEU-a navedeno da Unija razvija politiku čiji je cilj osigurati da se osobe, bez obzira na njihovo državljanstvo, ne provjeravaju pri prijelazu unutarnjih granica Unije. Ukidanje kontrole na unutarnjim granicama sastavni je element cilja Unije iz članka 26. UFEU-a, koji je namijenjen uspostavi područja bez unutarnjih granica na kojem se osigurava slobodno kretanje osoba. Zakonodavac unije proveo je taj sastavni element nepostojanja kontrole na unutarnjim granicama tako što je na temelju članka 62. Ugovora o EZ-u (današnjeg članka 77. UFEU-a) donio Uredbu br. 562/2006 čiji je cilj razvoj schengenske pravne stečevine (vidjeti u tom smislu presudu Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 48. do 50.).

60 Naime, s obzirom na to da Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje u odredbama schengenske pravne stečevine o ukidanju graničnih kontrola i kretanju osoba, uključujući zajedničku politiku o vizama, u članku 1. Protokola br. 20 navedeno je da Ujedinjena Kraljevina ima pravo na svojim granicama s drugim državama članicama nad osobama koje žele ući u Ujedinjenu Kraljevinu provoditi kontrole koje smatra potrebnima u svrhu, među ostalim, provjere prava ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu državljana država članica i njihovih uzdržavanika koji ostvaruju prava koja su im dodijeljena pravom Unije i u svrhu utvrđivanja treba li drugim osobama izdati dozvolu za ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu ili ne.

61 Te kontrole provode se „na granicama“ i služe provjeri imaju li osobe koje žele ući na državno područje Ujedinjene Kraljevine pravo ulaska na temelju odredbi prava Unije ili treba li im, u slučaju da takvo pravo ne postoji, izdati dozvolu za ulazak na to područje. Njihov je cilj, dakle, spriječiti nezakonit prelazak granica Ujedinjene Kraljevine s drugim državama članicama.

62 Tako se provjera u smislu članka 1. Protokola br. 20, kada je riječ o članovima obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji žele ući na državno područje Ujedinjene Kraljevine pozivajući se na pravo ulaska predviđeno Direktivom 2004/38, sastoji osobito u kontroli posjeduje li dotična osoba dokumente iz članka 5. te direktive. U tim smislu, iako je Sud presudio da dozvole boravka izdane na temelju prava Unije imaju samo deklaratoran, ali ne i konstitutivan učinak (presude Dias, EU:C:2011:498, t. 49. kao i O. i B., EU:C:2014:135, t. 60.), države članice ipak su, kao što je to utvrđeno u točki 53. ove presude, načelno dužne priznati dozvolu boravka izdanu na temelju članka 10. Direktive 2004/38 u cilju ulaska na svoje državno područje bez vize.

63 Naime, sukladno svojem cilju sprječavanja nezakonitog prelaska granica, provjera u smislu članka 1. Protokola br. 20 može uključivati ispitivanje vjerodostojnosti tih dokumenata i točnosti podataka koji su u njima navedeni kao i ispitivanje konkretnih dokaza koji dovode do zaključka o postojanju zlouporabe prava ili prijevare.

64 Slijedi da članak 1. Protokola br. 20 Ujedinjenoj Kraljevini dopušta da provjeri ispunjava li osoba koja želi ući na njezino državno područje stvarno uvjete ulaska, i to osobito one propisane pravom Unije. S druge strane, članak 1. toj državi članici ne omogućuje da odredi uvjete ulaska za osobe koje imaju pravo ulaska na temelju prava Unije te posebice da im nametne dodatne uvjete ulaska ili pak uvjete različite od onih predviđenih pravom Unije.

65 Točno je o takvom slučaju ovdje riječ. Zahtijevajući prethodno pribavljanje EGP obiteljske dozvole, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku članovima obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji posjeduju važeću dozvolu boravka izdanu na temelju članka 10. Direktive 2004/38 propisuje dodatni uvjet ulaska, uz one propisane člankom 5. te direktive, a ne običnu provjeru tih uvjeta ulaska „na granicama“.

66 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 35. Direktive 2004/38 i članak 1. Protokola br. 20 treba tumačiti na način da državi članici ne omogućuju da, u cilju opće prevencije, od članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice i koji

su nositelji važeće dozvole boravka koju je na temelju članka 10. te direktive izdalo tijelo druge države članice na temelju nacionalnog prava zahtijeva posjedovanje dozvole ulaska, poput EGP obiteljske dozvole, kako bi mogli ući na njezino državno područje.

Treće pitanje

67 Uzimajući u obzir odgovore na prva dva pitanja, na treće nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 35. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, i članak 1. Protokola (br. 20) o primjeni određenih aspekata članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku treba tumačiti na način da državi članici ne omogućuju da, u cilju opće prevencije, od članova obitelji građanina Europske unije koji nisu državljani države članice i koji su nositelji važeće dozvole boravka koju je na temelju članka 10. Direktive 2004/38 izdalo tijelo druge države članice na temelju nacionalnog prava zahtijeva posjedovanje dozvole ulaska, poput EGP obiteljske dozvole (Europski gospodarski prostor), kako bi mogli ući na njezino državno područje.

Potpisi