A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2014. december 18.*

„Európai uniós polgárság — 2004/38/EK irányelv — Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga — Beutazási jog — Uniós polgár olyan családtagja, aki harmadik országnak a valamely tagállam által kiállított tartózkodási kártyával rendelkező állampolgára — A nemzeti területre történő beutazást beutazási engedély előzetes megszerzésétől függővé tévő nemzeti jogszabály — A 2004/38/EK irányelv 35. cikke — Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. cikke egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról szóló (20.) jegyzőkönyv 1. cikke”

A C-202/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Egyesült Királyság) a Bírósághoz 2013. április 17-én érkezett, 2013. január 25-i határozatával terjesztett elő az előtte

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

kérelme alapján

The Queen

és

a **Secretary of State for the Home Department**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (előadó), S. Rodin, K. Jürimäe tanácselnökök, A. Rosas, Juhász E., A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger és F. Biltgen bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

* Az eljárás nyelve: angol.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. március 4-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– S. A. McCarthy és H. P. McCarthy Rodriguez, valamint gyermekük, Natasha Caley McCarthy Rodriguez képviseletében M. Henderson és D. Lemer barristerek, K. O'Rourke solicitor megbízásából,

– az Egyesült Királyság Kormányának képviseletében S. Brighouse és J. Beeko, meghatalmazotti minőségben, segítőik: T. Ward és D. Grieve QC, valamint G. Facenna barrister,

– a görög kormány képviseletében T. Papadopoulou, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében A. Rubio González, meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

– a szlovák kormány képviseletében B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Wilderspin és C. Tufvesson, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2014. május 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) 35. cikkének, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. cikke egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról szóló (20.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: 20. jegyzőkönyv) 1. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az S. A. McCarthy és H. P. McCarthy Rodriguez, és gyermekük, Natasha Caley McCarthy Rodriguez, valamint a Secretary of State for the Home Department (a továbbiakban: Secretary of State) között az Egyesült Királyságba vízum nélkül történő beutazáshoz való jog H. P. McCarthy Rodriguez részére történő biztosításának megtagadása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 20. jegyzőkönyv

3 A 20. jegyzőkönyv 1. cikke ekként rendelkezik:

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. és 77. cikkétől, azon szerződés vagy az Európai Unióról szóló szerződés egyéb rendelkezéseitől, az e szerződések alapján elfogadott intézkedésektől vagy az Unió, illetve az Unió és tagállamai által egy vagy több harmadik állammal kötött bármely nemzetközi megállapodástól függetlenül az Egyesült Királyság jogosult az Egyesült Királyságba belépni kívánó személyeket a többi tagállammal közös határain olyan ellenőrzéseknek alávetni, amelyeket szükségesnek tart a következő célból:

a) az Egyesült Királyságba való belépés jogának vizsgálata a tagállamoknak az uniós jog által rájuk ruházott jogaikat gyakorló állampolgárainál és azok eltartott hozzátartozóinál, valamint más olyan államok állampolgárainál, akikre az Egyesült Királyságra nézve kötelező megállapodás alapján ruháztak ilyen jogokat; és

b) annak meghatározása, hogy más személyeknek engedélyt adjanak-e az Egyesült Királyságba történő belépésre.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. és 77. cikke, illetve azon szerződés vagy az Európai Unióról szóló szerződés egyéb rendelkezései vagy az ezek alapján elfogadott intézkedések nem érintik az Egyesült Királyságnak azt a jogát, hogy ilyen ellenőrzéseket vezessen be vagy végezzen. Az ebben a cikkben az Egyesült Királyságra történő hivatkozások azokra a területekre is vonatkoznak, amelyek külkapcsolataiért az Egyesült Királyság felelős.”

A 2004/38 irányelv

4 A 2004/38 irányelv (5) preambulumbekezdése értelmében „[a] tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jogát, ha azt a szabadság és méltóság objektív feltételei mellett gyakorolják [helyesen: e jognak a szabadság és a méltóság objektív feltételei mellett történő gyakorlásának a lehetővé tétele érdekében], a családtagok számára is biztosítani kell, állampolgárságukra tekintet nélkül.”

5 Ezen irányelv (8) preambulumbekezdése értelmében:

„Azon családtagok szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, akik nem valamely tagállam állampolgárai, azok, akik már rendelkeznek tartózkodási kártyával, mentesülnek a külső határok [helyesen: a tagállamok külső határainak] átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet [HL L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.], vagy adott esetben az alkalmazandó nemzeti jogszabályok értelmében vett beutazóvízum beszerzésének kötelezettsége alól.”

6 Az említett irányelv (25) és (26) preambulumbekezdése előírja:

„(25) Az eljárási biztosítékokat szintén részletesen meg kell határozni, annak érdekében, hogy az uniós polgárok és családtagjaik jogainak magas szintű védelmét biztosítsák, ha megtagadják tőlük egy tagállamba való beutazás vagy az ott-tartózkodás jogát [helyesen: az egy másik tagállamba való beutazást vagy az ott-tartózkodást] valamint, hogy megtartsák azt az elvet, amely szerint a hatóságok által hozott bármely intézkedést megfelelően indokolni kell.

(26) Bármely esetben jogorvoslati eljárások állnak azon uniós polgárok és családtagjaik rendelkezésére, akiktől megtagadták egy tagállamba [helyesen: egy másik tagállamba] való beutazást vagy az ott-tartózkodást.”

7 A 2004/38 irányelv „Tárgy” címet viselő 1. cikke ekként rendelkezik:

„Ez az irányelv megállapítja:

a) az uniós polgárok és családtagjaik által a tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket [helyesen: a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak az uniós polgárok és családtagjaik által történő gyakorlására vonatkozó feltételeket];

[...]”

8 A 2004/38 irányelv kedvezményezettjeit annak 3. cikke a következőképpen határozza meg:

„(1) Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, a 2. cikk 2. pontjában meghatározott családtagjaikra.

[…]”

9 A 2004/38 irányelvnek „A beutazás joga” című 5. cikke kimondja:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

Az uniós polgároktól beutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők.

(2) Azoktól a családtagoktól, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, csak az 539/2001/EK rendelettel vagy adott esetben a nemzeti joggal összhangban kérhető beutazási vízum. Ezen irányelv alkalmazásában a 10. cikkben előírt érvényes tartózkodási kártya birtoklása mentesíti e családtagot a vízumkötelezettség alól.

A tagállamok minden eszközt biztosítanak e személyek számára a szükséges vízumok megszerzéséhez. Az ilyen vízumokat ingyenesen, a lehető legrövidebb időn belül, gyorsított eljárással kell kiadni.

(3) A fogadó tagállam nem helyezhet el beléptető vagy kiléptető bélyegzőt azon családtagok útlevelében, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, ha bemutatják a 10. cikkben előírt tartózkodási kártyát.

(4) Ha egy uniós polgár, vagy olyan családtagja, aki nem valamelyik tagállam állampolgára, nem rendelkezik a szükséges úti okmánnyal, vagy ha szükséges, az előírt vízummal, az érintett tagállamnak a visszairányításukat megelőzően minden ésszerű lehetőséget biztosítania kell számukra a szükséges dokumentumok beszerzéséhez, vagy azokat ésszerű időn belül be kell szereznie részükre [helyesen: hogy a szükséges dokumentumokat beszerezzék, vagy ésszerű időn belül mással elhozassák], vagy igazolnia, vagy más módon bizonyítania kell, hogy rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával.

(5) A tagállam megkövetelheti az érintett személytől, hogy ésszerű és megkülönböztetésmentes határidőn belül jelentse be a területén való jelenlétét. E követelménynek való meg nem felelés esetén az érintett személy arányos és megkülönböztetésmentes szankcióval sújtható.”

10 A tartózkodás jogát illetően a 2004/38 irányelv 6. cikke, valamint 7. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„6. cikk

Tartózkodás joga három hónapig

(1) Az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni az érvényes útlevéllel rendelkező azon családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és az uniós polgárt kísérik, vagy hozzá csatlakoznak.

7. cikk

Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan

(1) Valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra, ha:

a) munkavállalók vagy önálló vállalkozók a fogadó tagállamban; vagy

b) elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet [helyesen: ne jelentsenek terhet] a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; vagy

c)

– tanulmányok folytatásának fő céljából, ideértve a szakképzést is, beiratkoztak egy magán- vagy közoktatási intézménybe, amelyet a fogadó tagállam akkreditált vagy tart fenn jogszabályai vagy közigazgatási gyakorlata alapján, és

– teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó tagállamban, és nyilatkozattal vagy választásuk szerint más azzal egyenértékű eszközzel bizonyítják a megfelelő [helyesen: illetékes] nemzeti hatóságnál, hogy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy a tartózkodásuk időtartama alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére; vagy

d) az a), b) vagy c) pontban meghatározott feltételeket teljesítő uniós polgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagok.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tartózkodás jogát ki kell terjeszteni azokra a családtagokra, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és az uniós polgárt kísérik vagy hozzá csatlakoznak a fogadó tagállamban, feltéve hogy az uniós polgár megfelel az (1) bekezdés a), b) vagy c) pontjában említett feltételeknek."

11 A tartózkodási kártya kiállítását illetően ezen irányelv 10. cikke ekként rendelkezik:

„(1) Az uniós polgár azon családtagjainak tartózkodáshoz való jogát, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, a »Tartózkodási kártya uniós polgár családtagjai számára« elnevezésű dokumentum kiállításával kell igazolni, amelyet a kérelem benyújtásának napjától számított legfeljebb hat hónapon belül kell kiadni. A tartózkodási kártya iránti kérelemről szóló igazolást azonnal ki kell állítani.

(2) A tartózkodási kártya kiállításához a tagállamok a következő dokumentumok bemutatását írják elő:

a) érvényes útlevél;

b) a családi vagy regisztrált élettársi kapcsolat fennállását tanúsító dokumentum;

c) annak az uniós polgárnak a bejelentkezéséről szóló igazolás, vagy bejelentkezési rendszer hiányában annak az uniós polgárnak a fogadó tagállamban való tartózkodásának bármely más bizonyítéka, akit kísérnek, vagy akihez csatlakoznak;

d) a 2. cikk 2. [helyesen: (2) bekezdésének] c) és d) pontjába tartozó esetekben annak dokumentummal történő bizonyítása, hogy az ott meghatározott feltételek teljesülnek;

e) a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontjába tartozó esetekben a származási vagy azon ország megfelelő hatósága által kiállított dokumentum, amelyből érkeznek, amely dokumentum igazolja, hogy eltartottak, vagy az uniós polgárral közös háztartásban élnek [helyesen: hogy az uniós polgár eltartottjai, vagy vele közös háztartásban élnek], vagy azon súlyos egészségügyi okok fennállásának bizonyítéka, amelyek szigorúan [helyesen: feltétlenül] megkövetelik az uniós polgár általi személyes gondoskodást;

f) a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontjába tartozó esetekben az uniós polgárral folytatott tartós kapcsolat fennállásának bizonyítéka."

12 A 2004/38 irányelvnek „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása" címet viselő VI. fejezetében szereplő 27., 30. és 31. cikk ekként rendelkezik:

„27. cikk

Általános elvek

(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat [helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni].

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

[...]

30. cikk

A határozatokról szóló értesítés

(1) Az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket.

(2) Az érintett személyeket teljes mértékben tájékoztatják azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyeken az ügyükben hozott határozat alapult, kivéve ha ez ellentétes a nemzetbiztonsági érdekekkel.

(3) A határozat meghatározza azt a bíróságot vagy közigazgatási hatóságot, amelyhez az érintett személy fellebbezést nyújthat be, valamint a fellebbezésre nyitva álló határidőt, és adott esetben azt az időt, amelyen belül az érintett személynek el kell hagynia a tagállam területét. Kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve, a terület elhagyására nyitva álló határidő nem lehet kevesebb, mint az értesítés napjától számított három [helyesen: egy] hónap.

31. cikk

Eljárási biztosítékok

(1) Az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára.

(2) Ha a kiutasítási határozattal kapcsolatos fellebbezéshez vagy felülvizsgálati kérelemhez a határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló ideiglenes intézkedés iránti kérelem kapcsolódik, a területről való tényleges kitoloncolásnak mindaddig nincs helye, amíg az ideiglenes intézkedésről döntés nem születik, kivéve:

– ha a kiutasítási határozat korábbi bírósági határozaton alapul, vagy

– ha az érintett személy korábban bírósági felülvizsgálatot kért, vagy

– ha a kiutasítási határozat a közbiztonság 28. cikk (3) bekezdése szerinti nyomós okán alapult.

(3) A jogorvoslati eljárásokban lehetővé kell tenni a határozatok jogszerűségének, valamint azon tényeknek és körülményeknek a vizsgálatát, amelyeken a tervezett intézkedés alapult. Biztosítani kell, hogy a határozat ne legyen aránytalan, különösen a 28. cikkben megállapított követelményekre tekintettel.

(4) A tagállamok a jogorvoslati eljárás alatt is megtilthatják, hogy az érintett személy a területükön tartózkodjon, de nem akadályozhatják meg, hogy védekezését személyesen adja elő, kivéve ha jelenléte súlyos közrendi vagy közbiztonsági nehézségeket okozna, vagy ha a fellebbezés vagy felülvizsgálat a beutazás megtagadására vonatkozik.”

13 A 2004/38 irányelv „Záró rendelkezések” címet viselő VII. fejezetében szereplő 35. cikk a joggal való visszaélés, illetve csalás esetére a tagállamok által elfogadható intézkedéseket illetően a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok elfogadhatják a szükséges intézkedéseket, hogy megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják az ezen irányelv által juttatott bármely jogot, joggal való visszaélés vagy csalás, mint például érdekházasság esetében. Bármely ilyen intézkedésnek arányosnak kell lennie, és összhangban kell állnia a 30. és 31. cikkben megállapított eljárási biztosítékokkal.”

Az 539/2001 rendelet

14 Az 539/2001 rendelet (4) preambulumbekezdése kimondja:

„Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről aláírt jegyzőkönyv 1. cikkének megfelelően Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt ennek a rendeletnek az elfogadásában. Következésképpen, és az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, e rendelet rendelkezései sem Írországra, sem pedig az Egyesült Királyságra nem alkalmazhatók.”

Az 562/2006/EK rendelet

15 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL L 105., 1. o.) biztosítja az Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét és meghatározza az Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.

16 E rendelet (27) preambulumbekezdése szerint a rendelet „a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztése, amelyekben az Egyesült Királyság nem vesz részt a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről szóló, 2000. május 29-i 2000/365/EK tanácsi határozatnak [HL L 131., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 178. o.] megfelelően. Az Egyesült Királyság ezért nem vesz részt e rendelet elfogadásában, és a rendelet vagy annak alkalmazása rá nézve nem kötelező”.

Az Egyesült Királyság joga

17 Az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainak beutazási jogát illetően a bevándorlásról (Európai Gazdasági Térség) szóló 2006. évi rendelet (Immigration [European Economic Area] Regulations 2006, a továbbiakban: 2006. évi rendelet) 11. cikkének (2)–(4) bekezdése ekként rendelkezik:

„(2) Engedélyezni kell a nem EGT [Európai Gazdasági Térség; EGT] állampolgár számára az Egyesült Királyság területére való beutazást, ha az EGT valamelyik tagállama állampolgárának családtagja, ha olyan családtag, aki tartózkodási jogot szerzett, vagy ha a 15. cikk alapján huzamos tartózkodási joggal rendelkező személy, és az érkezéskor bemutatja a következőket:

a) érvényes útlevél, és

b) EGT családi engedély, tartózkodási kártya vagy huzamos tartózkodási kártya.

(3) A bevándorlási hivatal tisztviselője nem helyezhet el beléptető bélyegzőt az e cikk alapján az Egyesült Királyság területére belépő olyan személy útlevelébe, aki nem az EGT valamelyik tagállamának állampolgára, ha a személy tartózkodási kártyával vagy huzamos tartózkodási kártyával rendelkezik.

(4) Mielőtt e cikk alapján a bevándorlási hivatal tisztviselője valamely személytől megtagadja az Egyesült Királyság területére való beutazást azért, mert az érintett személy nem mutatja be az érkezéskor az (1) vagy (2) bekezdésben említett valamely dokumentumot, a bevándorlási hivatal

tisztviselőjének minden ésszerű lehetőséget biztosítania kell e személynek arra, hogy a dokumentumot megszerezze, ésszerű időn belül mással elhozassa, illetve hogy más eszközzel bizonyítsa a következőket:

a) valamely EGT-tagállam állampolgára,

b) valamely EGT-állampolgár családtagja, akinek joga van ezen állampolgárt kísérni vagy hozzá csatlakozni az Egyesült Királyságban, vagy

c) tartózkodási jogot megszerző családtag vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkező személy [...]”

18 A 2006. évi rendelet 11. cikke szerinti „EGT családi engedély” kiállítását illetően e rendelet 12. cikkének (1), (4) és (5) bekezdése előírja:

„(1) A beutazási engedély iránti kérelem vizsgálatával foglalkozó tisztviselő köteles kiadni az EGT családi engedélyt annak a személynek, aki ezt kérelmezi, ha a személy valamely EGT-tagállam állampolgárának családtagja, és

a) az EGT-tagállam állampolgára:

i. e rendelettel összhangban az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkezik; vagy

ii. a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül az Egyesült Királyságba fog utazni, és az Egyesült Királyságba való megérkezésekor e rendelettel összhangban az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező EGT-állampolgár; valamint

b) a családtag az Egyesült Királyságban az EGT-állampolgárt kíséri, vagy hozzá csatlakozik, és

i. jogszerűen lakóhellyel rendelkezik valamelyik EGT-tagállamban; vagy

ii. EGT-állampolgár családtagjaként vagy – házastársának vagy regisztrált élettársának egyenes ági leszármazottja vagy eltartott egyenes ági felmenői esetén – házastársának vagy regisztrált élettársának családtagjaként, megfelel a (beutazási engedéllyel kapcsolatos szabályok kivételével) a bevándorlási szabályokban rögzített, az Egyesült Királyságba való beutazás engedélyezésével kapcsolatos követelményeknek, amennyiben az EGT állampolgár vagy annak házastársa vagy regisztrált élettársa az Egyesült Királyságban tartózkodik és telepedett le.

(4) Az e cikk alapján kiállított EGT családi engedélyt ingyenesen kell kiadni, a lehető legrövidebb időn belül.

(5) Nem adható ki azonban az EGT családi engedély e cikk alapján, ha a kérelmezőt vagy az EGT-tagállam érintett állampolgárának az Egyesült Királyság területére való beutazását a 21. cikknek megfelelően közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból meg kell tagadni.”

19 A bevándorlásról és a menedékjogról szóló 1999. évi törvény (Immigration and Asylum Act 1999) 40. cikke ekként rendelkezik:

„A megfelelő dokumentumokkal nem rendelkező utasok miatt fizetendő pénzbüntetés

(1) Ezt a cikket kell alkalmazni, ha olyan magánszemély, akinek az Egyesült Királyságba való beutazása engedélyhez kötött, hajóval vagy repülőgéppel érkezik az Egyesült Királyságba, és a bevándorlási hivatal tisztviselőjének erre irányuló kérésére nem mutatja be a következőket:

a) érvényes bevándorlási dokumentum, amely kielégítően bizonyítja személyazonosságát és állampolgárságát; valamint

b) ha a magányszemély köteles vízummal rendelkezni, a szükséges típusú vízum.

(2) A Secretary of State a hajó vagy a repülőgép tulajdonosával szemben 2000 £ [font sterling, GBP] pénzbüntetést szabhat ki a magánszemély jelenléte miatt.

(3) A pénzbüntetést a Secretary of State számára kell megfizetni az erre irányuló követelés alapján.

(4) Nem kell pénzbüntetést fizetni az olyan magánszemély után, akiről a [jármű] tulajdonos bizonyítja, hogy a kért dokumentumot vagy dokumentumokat a tulajdonosnak, alkalmazottjának vagy ügynökének az Egyesült Királyságba való utazás érdekében a hajóra vagy a repülőgépre történő beszállítás során bemutatta."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

20 S. A. McCarthy és H. P. McCarthy Rodriguez házasok. Natasha Caley McCarthy Rodriguez e pár gyermeke. Ők hárman 2010 óta Marbellában (Spanyolország) tartózkodnak, és rendszeresen utaznak az Egyesült Királyságba, ahol házuk van.

21 S. A. McCarthy brit és ír kettős állampolgár. H. P. McCarthy Rodriguez kolumbiai állampolgár, a spanyol hatóságok által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján 2010-ben kiállított és 2015-ig érvényes tartózkodási kártyával rendelkezik.

22 Ahhoz, hogy H. P. McCarthy Rodriguez beutazhasson az Egyesült Királyságba, az Egyesült Királyság jogszabálya – jelesül a 2006. évi rendelet 11. cikke – értelmében EGT családi engedély kiállítását kell előzetesen kérnie. Ez a családi engedély hat hónapig érvényes, és azzal a feltétellel hosszabbítható meg, hogy a kérelmező személyesen megjelenik az Egyesült Királyság valamelyik külképviseletén, és kitölt egy, a jövedelmére és szakmai helyzetére vonatkozó kérdéseket tartalmazó formanyomtatványt. Ily módon minden alkalommal, amikor H. P. McCarthy Rodriguez az említett családi engedélyt meg kívánja hosszabbíttatni, Marbellából el kell mennie az Egyesült Királyság madridi (Spanyolország) diplomáciai képviseletére.

23 Megtörtént H. P. McCarthy Rodriguezzel, hogy bizonyos légitársaságok nem engedték felszállni az Egyesült Királyságba tartó járatokra, mivel kizárólag tartózkodási kártyáját mutatta be, az Egyesült Királyság jogszabályában megkövetelt EGT családi engedélyt azonban nem. Ez a gyakorlat a személyeknek az Egyesült Királyságba történő szállítását végző fuvarozóknak címzett, és a bevándorlásról és a menedékjogról szóló 1999. évi törvény 40. cikkének alkalmazásával kapcsolatos, a Secretary of State által meghatározott iránymutatásokból ered. Ezen iránymutatások célja a fuvarozók arra ösztönzése, hogy ne szállítsák a harmadik ország állampolgárságával rendelkező azon utasokat, akik nem rendelkeznek az Egyesült Királyság hatóságai által kiállított tartózkodási kártyával vagy az EGT családi engedélyhez hasonló érvényes úti okmánnyal.

24 2012-ben az alapeljárás felperesei keresetet indítottak a kérdést előterjesztő bíróság előtt az Egyesült Királysággal szemben, amely kereset arra irányult, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy az Egyesült Királyság nem teljesítette a 2004/38 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének a saját jogrendjébe történő megfelelő átültetésére irányuló kötelezettségét. E jogvita keretében H. P. McCarthy Rodriguez elérte olyan ideiglenes intézkedések elfogadását, amelyek előírták EGT családi engedélyének – írásbeli kérelemre – anélkül történő meghosszabbítását, hogy személyesen meg kellene jelennie az Egyesült Királyság madridi diplomáciai képviseletén.

25 A kérdést előterjesztő bíróság előtt a Secretary of State rámutatott, hogy az Egyesült Királyságnak az alapeljárásban szóban forgó szabályozása nem a 2004/38 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének végrehajtására irányul. Ez a szabályozás – ezen utóbbi rendelkezés átültetésének hiányához hasonlóan – a 2004/38 irányelv 35. cikke értelmében vett szükséges intézkedésként, valamint a 20. jegyzőkönyv 1. cikke értelmében vett ellenőrzési intézkedésként igazolt.

26 A Secretary of State e tekintetben a harmadik országbeli állampolgárok által elkövetett, joggal való visszaélés és csalás „állandó problémájának” fennállására hivatkozott. A 2004/38 irányelv 10. cikke szerinti tartózkodási kártyák hamisíthatók. Többek között nincs e kártyáknak egységes mintájuk. A Németországi Szövetségi Köztársaság és az Észt Köztársaság által kiállított tartózkodási kártyák esetében azonban teljesülnek a megfelelő – különösen a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet által megállapított – biztonsági előírások, ily módon az e két tagállam valamelyike által kibocsátott tartózkodási kártyával rendelkező személyeket illetően módosítani kellene az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozást.

27 A kérdést előterjesztő bíróság – miután megvizsgálta a Secretary of State által előterjesztett bizonyítékokat – megállapította, hogy ennek a félnek a joggal való „állandó” visszaéléssel kapcsolatos aggályai indokoltnak tűnnek. Az Egyesült Királyságba való illegális bevándorlás keretében a tartózkodási kártyák könnyedén kiaknázhatók. Fennáll annak a konkrét kockázata, hogy a „színlelt házasságok piacán” tevékenykedő személyek jelentős hányada hamis tartózkodási kártyákat használ fel arra, hogy jogellenesen lépjen be az Egyesült Királyságba. Ily módon a tartózkodási kártyával rendelkezők beutazási vízum megszerzésére irányuló kötelezettség alóli mentesítésének e tagállam általi megtagadása ésszerű, szükséges és objektíve igazolt.

28 E körülmények között a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Feljogosítja-e [a 2004/38 irányelv] 35. cikke valamely tagállamot arra, hogy az irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében biztosított jog megtagadására, megszüntetésére vagy visszavonására irányuló, általánosan alkalmazandó intézkedést fogadjon el, amely rendelkezés mentesíti a vízumkötelezettség alól az irányelv 10. cikkének megfelelően kiadott tartózkodási kártyával rendelkező azon családtagokat, akik nem valamely tagállam állampolgárai?

2) Feljogosíthatja-e a [...] 20. jegyzőkönyv 1. cikke az Egyesült Királyságot arra, hogy a tartózkodási kártyával rendelkezőktől olyan beutazási vízum meglétét követelje meg, amelyet a határhoz való megérkezést megelőzően kell beszerezni?

3) Ha az 1. vagy a 2. kérdésre igenlő válasz adandó, igazolható-e az Egyesült Királyság megközelítése a tartózkodási kártyával rendelkezőkkel szemben a jelen ügyben, tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság végzésében összefoglalt bizonyítékokra?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első és a második kérdésről

29 Együttesen vizsgálandó első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy a 2004/38 irányelv 35. cikkét és a 20. jegyzőkönyv 1. cikkét akként kell-e értelmezni, hogy azok lehetővé teszik valamely tagállam számára, hogy az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és másik tagállam hatóságai által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkező családtagjait – általános megelőzési céllal – arra kötelezze, hogy a területére történő beutazáshoz a nemzeti jog értelmében az EGT családi engedélyhez hasonló beutazási engedéllyel rendelkezzenek.

A 2004/38 irányelv értelmezéséről

30 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság – abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az alapeljárásra a 2004/38 irányelvet kell alkalmazni – az ezen irányelv 35. cikkének értelmezésére vonatkozó kérdést terjesztett elő, elöljáróban azt kell vizsgálni, hogy az említett irányelv biztosítja-e H. P. McCarthy Rodriguez számára az Egyesült Királyságba történő beutazáshoz való jogot, amennyiben másik tagállamból érkezik.

– A 2004/38 irányelv alkalmazhatóságáról

31 A 2004/38 irányelv célja – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik –, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése biztosít az uniós polgároknak, továbbá az említett jog megerősítése (O. és B. ítélet, C-456/12, EU:C:2014:135, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 A 2004/38 irányelv szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel ezen irányelv rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését (Metock és társai ítélet, C-127/08, EU:C:2008:449, 84. pont).

33 Elsősorban, az uniós polgárok valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjainak esetleges jogait illetően a 2004/38 irányelv (5) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jogát e jognak a szabadság és a méltóság objektív feltételei mellett történő gyakorlásának a lehetővé tétele érdekében a családtagok számára is biztosítani kell, állampolgárságukra tekintet nélkül (Metock és társai ítélet, EU:C:2008:449, 83. pont).

34 Noha a 2004/38 irányelv rendelkezései nem biztosítanak semmilyen önálló jogot az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjai számára, az uniós polgárságra vonatkozó uniós jogi rendelkezések által részükre biztosított esetleges jogok az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásából származtatott jogok (lásd ebben az értelemben: O. és B. ítélet, EU:C:2014:135, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 Az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése ugyanis az irányelvvel biztosított jogok „kedvezményezettjeiként” „mindazon uniós polgárok[at]” határozza meg, „akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, a 2. cikk 2. pontjában meghatározott családtagjaik[at]”.

36 Ily módon a Bíróság megállapította, hogy a 2004/38 irányelv a tagállamokba való beutazás és az ott-tartózkodás jogát nem biztosítja az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező valamennyi családtagja számára, hanem csupán azok számára, akik a szabad mozgáshoz való jogát az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való letelepedés útján gyakorló uniós polgárnak az ezen irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében vett családtagjai (Metock és társai ítélet, EU:C:2008:449, 73. pont; Dereci és társai ítélet, C-256/11, EU:C:2011:734, 56. pont; Iida-ítélet, C-40/11, EU:C:2012:691, 51. pont; valamint O. és B. ítélet, EU:C:2014:135, 39. pont).

37 A jelen ügyben nem vitatott, hogy S. A. McCarthy a Spanyolországban való letelepedés útján élt a szabad mozgáshoz való jogával. Ezen túlmenően az sem vitatott, hogy házastársa, H. P. McCarthy Rodriguez vele és az életközösségükből született gyermekkel együtt ebben a tagállamban tartózkodik, valamint hogy a spanyol hatóságok által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított, a spanyol területen való jogszerű tartózkodást számára lehetővé tévő érvényes tartózkodási kártyával rendelkezik.

38 Következésképpen S. A. McCarthy és H. P. McCarthy Rodriguez az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv „kedvezményezettjei”.

39 Ami másodsorban azt a kérdést illeti, hogy a 2004/38 irányelv biztosítja-e H. P. McCarthy Rodriguez számára az Egyesült Királyságba történő beutazáshoz való jogot, amennyiben valamely másik tagállamból érkezik, meg kell állapítani, hogy ezen irányelv 5. cikke szabályozza a beutazáshoz való jogot, valamint a tagállamok területére való beutazás feltételeit. Ily módon ezen 5. cikk (1) bekezdése értelmében „a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok […] és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre”.

40 Ezenfelül a 2004/38 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének első albekezdése akként rendelkezik, hogy „[e]zen irányelv alkalmazásában a 10. cikkben előírt érvényes tartózkodási kártya birtoklása mentesíti e családtagot a vízumkötelezettség alól”. Amint az ezen irányelv (8) preambulumbekezdéséből következik, e mentesség célja, hogy megkönnyítse harmadik országok azon állampolgárainak a szabad mozgását, akik valamely uniós polgár családtagjai.

41 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv 5. cikke a „tagállamokra” vonatkozik, és nem tesz különbséget a beutazás helye szerinti tagállam alapján, különösen amennyiben előírja, hogy az ezen irányelv 10. cikke szerinti érvényes tartózkodási kártya birtoklása mentesíti az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjait a beutazási vízum megszerzésének kötelezettsége alól. Ezen 5. cikkből tehát egyáltalán nem az tűnik ki, hogy az uniós polgárok valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjainak a beutazási joga az uniós polgár származási tagállamától eltérő tagállamokra korlátozódna.

42 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv 5. cikke értelmében a H. P. McCarthy Rodriguezéhez hasonló helyzetben lévő olyan személyt, aki valamely uniós polgár családtagja, nem terheli vízumkötelezettség, illetve azzal egyenértékű kötelezettség ahhoz, hogy beutazhasson az ezen uniós polgár származási tagállamának területére.

– A 2004/38 irányelv 35. cikkének értelmezéséről

43 Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás megköveteli, hogy az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező valamennyi családtagja előzetesen beutazási engedélyt szerezzen. Ez a szabályozás a joggal való visszaélés, illetve a csalás – Secretary of State által „állandónak” minősített – általános kockázatának fennállásán alapul, kizárva ily módon magának az érintett személy magatartásának a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok bármiféle egyedi értékelését a joggal való esetleges visszaélést vagy csalást illetően.

44 Ez a szabályozás az Egyesült Királyság területére való beutazást olyan esetekben is beutazási engedély előzetes megszerzéséhez köti, amikor – mint a jelen ügyben – a nemzeti hatóságok nem vélik úgy, hogy az uniós polgár családtagja joggal való visszaélésben vagy csalásban vesz részt. Ily módon az említett szabályozás arra az esetre is előírja ezt a feltételt, ha a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított tartózkodási kártya eredetiségét és az abban szereplő adatok pontosságát az Egyesült Királyság hatóságai nem kérdőjelezik meg. Ugyanez a szabályozás következésképpen – teljességgel és automatikusan – kizárja az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjait a 2004/38 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében számukra biztosított azon jogból, hogy vízum nélkül utazzanak be a tagállamok területére, amennyiben a lakóhely szerinti tagállam által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkeznek.

45 Természetesen a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően a 2004/38 irányelv nem fosztja meg a tagállamokat mindenfajta ellenőrzési jogkörtől az uniós polgárok családtagjainak a területükre való beutazását illetően. Amennyiben azonban az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagját a 2004/38 irányelv alapján megilleti a fogadó tagállamba való beutazás és az ott-tartózkodás joga, ez a tagállam ezt a jogot csak az említett irányelv 27. és 35. cikkének betartása mellett korlátozhatja (lásd: Metock és társai ítélet, EU:C:2008:449, 74. és 95. pont).

46 A 2004/38 irányelv 27. cikke értelmében ugyanis a tagállamok indokolt esetben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból megtagadhatják a beutazást vagy a tartózkodást. Az ilyen megtagadás pedig az adott eset egyedi vizsgálatán alapul (Metock és társai ítélet, EU:C:2008:449, 74. pont). Ily módon az adott egyedi esethez közvetlenül nem kapcsolódó vagy általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak (Jipa-ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396, 24. pont és Aladzhov-ítélet, C-434/10, EU:C:2011:750, 42. pont).

47 Ezen túlmenően a 2004/38 irányelv 35. cikke értelmében a tagállamok elfogadhatják a szükséges intézkedéseket, hogy megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják az ezen irányelv által biztosított bármely jogot, joggal való visszaélés vagy csalás – mint például érdekházasság – esetében, azzal a feltétellel, hogy bármely ilyen intézkedésnek arányosnak kell lennie, és összhangban kell állnia az említett irányelvben megállapított eljárási biztosítékokkal (Metock és társai ítélet, EU:C:2008:449, 75. pont).

48 Azt a kérdést illetően, hogy a 2004/38 irányelv megengedi-e a tagállamok számára, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézkedéseket fogadjanak el, meg kell állapítani, hogy az uniós polgárok és családtagjaik számára a beutazáshoz és a tartózkodáshoz való jogot egyedi helyzetükre tekintettel biztosítják.

49 A beutazáshoz vagy a tartózkodáshoz való esetleges joggal kapcsolatban a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által a 2004/38 irányelv alapján elfogadott határozatok vagy intézkedések célja ugyanis, hogy megállapítsák valamely tagállam állampolgárának vagy családtagjainak az ezen irányelvre tekintettel fennálló egyedi helyzetét (a tartózkodási engedélyeknek a másodlagos jog alapján történő kiállítását illetően lásd ebben az értelemben: Collins-ítélet, C-138/02, EU:C:2004:172, 40. pont; Bizottság kontra Belgium ítélet, C-408/03, EU:C:2006:192, 62. és 63. pont, valamint Dias-ítélet, C-325/09, EU:C:2011:498, 48. pont).

50 Ezenfelül – amint az a 2004/38 irányelv 35. cikkéből kifejezetten kitűnik – az e cikk alapján elfogadott intézkedéseknek összhangban kell állniuk az ezen irányelv 30. és 31. cikkében megállapított eljárási biztosítékokkal. Amint az az említett irányelv (25) preambulumbekezdéséből kitűnik, ezen eljárási biztosítékok célja – többek között – az uniós polgárok és családtagjaik jogai magas szintű védelmének biztosítása, ha megtagadják tőlük egy másik tagállamba való beutazást vagy az ott-tartózkodást.

51 Tekintettel arra, hogy a 2004/38 irányelv egyéni alapon biztosít jogokat, a jogorvoslati eljárások annak lehetővé tételére irányulnak, hogy az érintett személy az egyedi helyzetével kapcsolatos körülményeket és megfontolásokat hozzon fel azzal a céllal, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok és/vagy bíróságok előtt elismertethesse azt az egyéni jogot, amelyre hivatkozik.

52 A fenti megfontolásokból következik, hogy a nemzeti hatóságok által a 2004/38 irányelv 35. cikke alapján elfogadott, az ezen irányelv által biztosított valamely jog megtagadására, megszüntetésére, vagy visszavonására irányuló intézkedéseknek az adott eset egyedi vizsgálatán kell alapulniuk.

53 A tagállamok ily módon nem tagadhatják meg az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkező családtagjai esetében a területükre való, vízum nélkül történő, az ezen irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében előírt, beutazáshoz való jogot, anélkül hogy hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságaik elvégezték volna az adott eset egyedi vizsgálatát. Kötelesek tehát az ehhez hasonló tartózkodási kártyát a területükre vízum nélkül történő beutazás céljából elismerni, kivéve ha ezen engedély eredetiségét és az abban szereplő adatok pontosságát a szóban forgó egyedi esetre vonatkozó és a joggal való visszaélés vagy csalás fennállásának megállapítását lehetővé tévő konkrét körülmények kétségbe vonják (lásd analógia útján: Dafeki-ítélet, C-336/94, EU:C:1997:579, 19. és 21. pont).

54 E tekintetben a Bíróság pontosította, hogy az ilyen visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához egyrészt olyan objektív körülmények együttes fennállása szükséges, ahol az uniós szabályozás által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja, másrészt pedig egy szubjektív elem, vagyis az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék fennállása, amikor mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket (Magyarország kontra Szlovákia ítélet, C-364/10, EU:C:2012:630, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; továbbá O. és B. ítélet, EU:C:2014:135, 58. pont).

55 A 2004/38 irányelv kifejezett rendelkezése hiányában az, hogy valamely tagállam a harmadik országok érdekházasságokhoz folyamodó vagy hamisított tartózkodási kártyákat felhasználó állampolgárai által elkövetett, joggal való visszaélés vagy csalás eseteinek magas számával szembesül – mint ahogyan az Egyesült Királyság ezt a maga esetében véli –, nem igazolhatja általános megelőzési megfontolásokon alapuló, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézkedésnek az érintett személy magatartása bármiféle egyedi értékelésének mellőzésével történő elfogadását.

56 A joggal való visszaélés vagy csalás elterjedt eseteinek általános megelőzésére irányuló intézkedések elfogadása ugyanis azt vonná maga után – ahogyan a jelen ügyben is –, hogy már pusztán a személyek valamely meghatározott csoportjába tartozás lehetővé tenné a tagállamok számára azt, hogy az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjai esetében akkor is megtagadják a 2004/38 irányelvvel kifejezetten biztosított jog elismerését, ha esetükben ténylegesen teljesülnek az ezen irányelvben előírt feltételek. Ugyanez volna igaz abban az esetben is, ha e jog elismerése a bizonyos tagállamok által kiállított tartózkodási kártyákkal rendelkező személyekre korlátozódna, ahogyan azt az Egyesült Királyság tervezte.

57 Márpedig az ilyen intézkedések – automatikus jellegüknél fogva – lehetővé tennék a tagállamok számára a 2004/38 irányelv rendelkezései alkalmazásának mellőzését, továbbá az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való alapvető és egyéni jogának, valamint azon származtatott jogoknak magát a lényegét sértené, amelyeket e polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjai élveznek.

58 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv 35. cikkét akként kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé valamely tagállam számára, hogy az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és másik tagállam hatóságai által az ezen irányelv

10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkező családtagjait – általános megelőzési céllal – arra kötelezze, hogy a területére történő beutazáshoz a nemzeti jog értelmében az EGT családi engedélyhez hasonló beutazási engedéllyel rendelkezzenek.

A 20. jegyzőkönyv értelmezéséről

59 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja annak biztosítása, hogy az Unió belső határainak átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól. A belső határellenőrzések eltörlése az Uniónak az EUMSZ 26. cikkben megállapított azon célkitűzésének részét képezi, hogy olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosítva van a személyek szabad mozgása. Az uniós jogalkotó a belső határokon történő ellenőrzés hiányának ezen alkotóelemét az 562/2006 rendeletnek az EK 62. cikk – jelenleg EUMSZ 77. cikk – alapján történő elfogadásával hajtotta végre, amely rendelet a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére irányul (lásd ebben az értelemben: Adil-ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48–50. pont).

60 Márpedig, mivel az Egyesült Királyság nem vesz részt a schengeni vívmányoknak a határellenőrzések megszüntetésére és a személyek mozgására – többek között a közös vízumpolitikára – vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásában, a 20. jegyzőkönyv 1. cikke szerint az Egyesült Királyság jogosult a területére belépni kívánó személyeket a többi tagállammal közös határain olyan ellenőrzéseknek alávetni, amelyeket szükségesnek tart – többek között – annak vizsgálata céljából, hogy az uniós jog által rájuk ruházott jogaikat gyakorló uniós polgárok és azok eltartott hozzátartozói jogosultak-e belépni az Egyesült Királyság területére, valamint annak meghatározása céljából, hogy más személyeknek engedélyt adjanak-e az Egyesült Királyságba történő belépésre.

61 Ezeket az ellenőrzéseket a „határoknál” végzik, céljuk pedig annak vizsgálata, hogy az Egyesült Királyság területére beutazni kívánó személyek rendelkeznek-e az uniós jog rendelkezései értelmében vett beutazási joggal, illetve hogy – ilyen jog hiányában – engedélyezni kell-e számukra az erre a területre való beutazást. Céljuk tehát kifejezetten az, hogy megelőzzék az Egyesült Királyság más tagállamokkal közös határainak jogellenes átlépését.

62 Ily módon az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és a 2004/38 irányelvben előírt beutazási jogra hivatkozással az Egyesült Királyság területére beutazni kívánó családtagjait illetően a 20. jegyzőkönyv 1. cikke értelmében vett vizsgálat különösen annak ellenőrzésében áll, hogy az érintett személy rendelkezik-e az ezen irányelv 5. cikkében előírt dokumentumokkal. E tekintetben, jóllehet a Bíróság megállapította, hogy az uniós jog alapján kiállított tartózkodási engedélyek jogot megállapító és nem jogot keletkeztető hatállyal bírnak (Dias-ítélet, EU:C:2011:498, 49. pont; valamint O. és B. ítélet, EU:C:2014:135, 60. pont), az is igaz, hogy a tagállamok – a jelen ítélet 53. pontjában megállapítottaknak megfelelően – főszabály szerint kötelesek a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított tartózkodási kártyát a területükre vízum nélkül történő beutazás céljából elismerni.

63 Márpedig a 20. jegyzőkönyv 1. cikke szerinti vizsgálat – a határok jogellenes átlépésének megelőzésére irányuló célkitűzésének megfelelően – magában foglalhatja e dokumentumok eredetiségének és az azokban szereplő adatok pontosságának, valamint a joggal való visszaélés vagy csalás fennállása megállapítását lehetővé tévő körülményeknek az ellenőrzését.

64 Ebből következik, hogy a 20. jegyzőkönyv 1. cikke feljogosítja az Egyesült Királyságot annak vizsgálatára, hogy a területére beutazni kívánó személyek esetében ténylegesen teljesülnek-e a beutazással kapcsolatos – többek között az uniós jogban előírt – feltételek. Ezen 1. cikk ezzel szemben nem engedi meg e tagállam számára azt, hogy meghatározza az uniós jog alapján beutazási joggal rendelkező személyek beutazásával kapcsolatos feltételeket, és különösen azt, hogy velük szemben az uniós jogban előírtakat kiegészítő vagy azoktól eltérő feltételeket írjon elő.

65 A jelen ügyben pontosan ez a helyzet. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás – azzal, hogy megköveteli az EGT családi engedély előzetes megszerzését – az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított tartózkodási kártyával rendelkező családtagjai esetében az ezen irányelv 5. cikkében előírtakat kiegészítő beutazási feltételt, nem pedig pusztán az e beutazási feltételeknek a „határokon" történő vizsgálatát írja elő.

66 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy mind a 2004/38 irányelv 35. cikkét, mind pedig a 20. jegyzőkönyv 1. cikkét akként kell értelmezni, hogy azok nem teszik lehetővé valamely tagállam számára, hogy az uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és másik tagállam hatóságai által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkező családtagjait – általános megelőzési céllal – arra kötelezze, hogy a területére történő beutazáshoz a nemzeti jog értelmében az EGT családi engedélyhez hasonló beutazási engedéllyel rendelkezzenek.

A harmadik kérdésről

67 Az első és a második kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdése nem szükséges válaszolni.

A költségekről

68 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Mind az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 35. cikkét, mind pedig az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. cikke egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról szóló (20.) jegyzőkönyv 1. cikkét akként kell értelmezni, hogy azok nem teszik lehetővé valamely tagállam számára, hogy az európai uniós polgároknak a valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező és másik tagállam hatóságai által a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkező családtagjait – általános megelőzési céllal – arra kötelezze, hogy a területére történő beutazáshoz a nemzeti jog értelmében az EGT (Európai Gazdasági Térség) családi engedélyhez hasonló beutazási engedéllyel rendelkezzenek.

Aláírások