Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2014 m. gruodžio 18 d.*

„Europos Sąjungos pilietybė — Direktyva 2004/38/EB — Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybės narės teritorijoje — Teisė atvykti — Sąjungos piliečio šeimos narys, trečiosios valstybės pilietis, turintis valstybės narės išduotą leidimą gyventi šalyje — Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos atvykti į nacionalinę teritoriją galima tik iš anksto gavus leidimą atvykti — Direktyvos 2004/38/EB 35 straipsnis — Protokolo (Nr. 20) dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 26 straipsnio tam tikrų aspektų taikymo Jungtinei Karalystei ir Airijai 1 straipsnis“

Byloje C-202/13

dėl *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* (Jungtinė Karalystė) 2013 m. sausio 25 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2013 m. balandžio 17 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

The Queen, prašoma

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez,

prieš

Secretary of State for the Home Department

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas V. Skouris, pirmininko pavaduotojas K. Lenaerts, kolegijų pirmininkai R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (pranešėjas), S. Rodin, K. Jürimäe, teisėjai A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger ir F. Biltgen,

generalinis advokatas M. Szpunar,

posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2014 m. kovo 4 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— S. A. McCarthy, H. P. McCarthy Rodriguez ir jų vaiko Natasha Caley McCarthy Rodriguez, atstovaujamų baristerių M. Henderson ir D. Lemer, įgaliotų solisitoriaus K. O'Rourke,

* Proceso kalba: anglų.

— Jungtinės Karalystės vyriausybės, atstovaujamos S. Brighouse ir J. Beeko, padedamų QC T. Ward ir D. Grieve bei baristerio G. Facenna,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos T. Papadopoulou,

— Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos A. Rubio González,

— Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna,

— Slovakijos vyriausybės, atstovaujamos B. Ricziová,

— Europos Komisijos, atstovaujamos M. Wilderspin ir C. Tufvesson,

susipažinęs su 2014 m. gegužės 20 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 157, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46, ir klaidų ištaisymai OL L 229, p. 35, ir OL L 197, 2005, p. 34), 35 straipsnio ir Protokolo (Nr. 20) dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 26 straipsnio tam tikrų aspektų taikymo Jungtinei Karalystei ir Airijai (toliau – Protokolas Nr. 20) 1 straipsnio išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant S. A. McCarthy, H. P. McCarthy Rodriguez ir jų vaiko Natasha Caley McCarthy Rodriguez ginčą su *Secretary of State for the Home Department* (toliau – *Secretary of State*) dėl atsisakymo suteikti H. P. McCarthy Rodriguez teisę įvažiuoti į Jungtinę Karalystę be vizos.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Protokolas Nr. 20

3 Protokolo Nr. 20 1 straipsnyje nustatyta:

„Nepaisant to, kas pasakyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 26 ir 77 straipsniuose, visų kitų šios Sutarties ar Europos Sąjungos sutarties nuostatų, visų priemonių, nustatytų remiantis šiomis Sutartimis, arba visų tarptautinių susitarimų, kuriuos sudarė Sąjunga arba Sąjunga ir jos valstybės narės su viena ar keliomis trečiosiomis valstybėmis, Jungtinė Karalystė turi teisę prie savo sienų su kitomis valstybėmis narėmis asmenims, norintiems įvažiuoti į Jungtinės Karalystės teritoriją, taikyti tokias kontrolės priemones, kokios, jos nuomone, yra būtinos įgyvendinti šiems tikslams:

a) patikrinti valstybių narių piliečių ir jų išlaikomų asmenų, kurie naudojasi Sąjungos teisės aktų suteiktomis teisėmis, taip pat kitų valstybių piliečių, kuriems šios teisės suteikiamos pagal Jungtinę Karalystę įpareigojantį susitarimą, teisę įvažiuoti į Jungtinę Karalystę; ir

b) nuspręsti, ar išduoti kitiems asmenims leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę.

Tai, kas pasakyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 26 ir 77 straipsniuose, taip pat šios Sutarties ar Europos Sąjungos sutarties nuostatos arba bet kurios priemonės, nustatytos pagal šias Sutartis, nepažeidžia Jungtinės Karalystės teisės nustatyti arba taikyti nurodytas kontrolės priemones. Šiame straipsnyje pateikiamos Jungtinės Karalystės nuorodos taikomos ir toms teritorijoms, kurių užsienio reikalus tvarko Jungtinė Karalystė.“

Direktyva 2004/38

4 Pagal Direktyvos 2004/38 5 konstatuojamąją dalį: „Visų Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje turėtų būti suteikiama ir jų šeimos nariams, neatsižvelgiant į pilietybę, jei ta teise naudojamasi pagal objektyvius laisvės ir orumo reikalavimus.“

5 Pagal šios direktyvos 8 konstatuojamąją dalį:

„Siekiant palengvinti šeimos narių ne valstybės narės piliečių laisvą judėjimą, tie, kurie jau gavo leidimo gyventi šalyje kortelę, turėtų būti atleisti nuo reikalavimo gauti įvažiavimo vizą, numatytą 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 539/2001, nustatančiame trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus [(OL L 81, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 65)], arba, kai taikytina, atitinkamuose nacionaliniuose teisės aktuose.“

6 Minėtos direktyvos 25 ir 26 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(25) Procedūriniai saugikliai taip pat turėtų būti tiksliai apibrėžti, kad būtų užtikrintas aukštas Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisių apsaugos lygis, jei jiems būtų uždrausta įvažiuoti arba gyventi kitoje valstybėje narėje, ir laikomasi principo, kad bet kokie veiksmai, kurių imasi institucijos, būtų tinkamai pagrįsti.

(26) Visais atvejais Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kuriems buvo uždrausta įvažiuoti arba gyventi kitoje valstybėje narėje, turėtų būti suteikta galimybė pasinaudoti teisinėmis atsiteisimo [peržiūros] procedūromis.“

7 Direktyvos 2004/38 1 straipsnyje „Dalykas“ numatyta:

„Ši direktyva nustato:

a) naudojimosi Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvo judėjimo ir gyvenimo valstybių narių teritorijoje teise reikalavimus;

<…>“

8 Naudos gavėjai pagal Direktyvą 2004/38 apibrėžti jos 3 straipsnyje:

„1. Ši direktyva taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, ir 2 straipsnyje [2 straipsnio 2 punkte] apibrėžtiems jų šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų.

<…>“

9 Direktyvos 2004/38 5 straipsnyje „Įvažiavimo teisė“ nustatyta:

„1. Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, valstybės narės suteikia [galiojančią] tapatybės kortelę ar pasą turintiems Sąjungos piliečiams ir [galiojantį] pasą turintiems šeimos nariams[, kurie nėra valstybės narės piliečiai,] teisę įvažiuoti į jų teritoriją.

Sąjungos piliečiams netaikomas įvažiavimo vizos ar lygiaverčio formalumo reikalavimas.

2. Šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai, turi turėti įvažiavimo vizą pagal Reglamento (EB) Nr. 539/2001 nuostatas arba, kai taikytina, nacionalinės teisės aktus. Pagal šią direktyvą iš tokių šeimos narių, kurie turi 10 straipsnyje nurodytą galiojančią leidimo gyventi šalyje kortelę, nereikalaujama turėti vizos.

Valstybės narės suteikia tokiems asmenims visas galimybes gauti būtinas vizas. Tokios vizos turi būti išduodamos nemokamai, kuo greičiau ir skubos tvarka.

3. Priimančioji valstybė narė nededa įvažiavimo ar išvažiavimo antspaudo į šeimos narių, kurie nėra valstybės narės piliečiai, pasus, jei jie pateikia 10 straipsnyje nurodytą leidimo gyventi šalyje kortelę.

4. Jei Sąjungos pilietis ar šeimos narys, kuris nėra valstybės narės pilietis, neturi būtinų kelionės dokumentų arba, jei reikalaujama, būtinų vizų, atitinkama valstybė narė, prieš grąžindama juos, suteikia tokiems asmenims visas pagrįstas galimybes gauti būtinus dokumentus ar pristatyti juos jiems per pagrįstą laikotarpį, patvirtinti ar kitomis priemonėmis įrodyti, kad jie turi laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisę.

5. Valstybės narės gali reikalauti atitinkamo asmens pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje per pagrįstą ir nediskriminacinį laikotarpį. Šio reikalavimo nesilaikančiam asmeniui gali būti pritaikytos proporcingos ir nediskriminacinės sankcijos.“

10 Dėl teisės gyventi šalyje Direktyvos 2004/38 6 straipsnyje ir 7 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„6 straipsnis

Teisė gyventi šalyje iki trijų mėnesių

1. Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje iki trijų mėnesių trukmės laikotarpį, netaikant jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus reikalavimą turėti tapatybės kortelę arba pasą.

2. Šio straipsnio 1 dalies nuostatos taip pat taikomas šeimos nariams, turintiems galiojantį pasą, kurie nėra valstybės narės piliečiai, lydintiems ar atvykstantiems pas Sąjungos pilietį.

7 straipsnis

Teisė gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius

1. Visi Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės šalyje ilgiau kaip tris mėnesius, jei jie:

a) yra darbuotojai ar savarankiškai dirbantieji priimančiojoje valstybėje narėje, arba

b) turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai ir turi visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje, arba

c)

— yra priimti į privačią arba valstybinę instituciją, akredituotą ar finansuojamą priimančiosios valstybės narės pagal savo įstatymų ar kitų teisės aktų praktiką, turėdami pagrindinį studijų kurso baigimo tikslą, įskaitant profesinį rengimą ir

— turi visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje ir užtikrina atitinkamą nacionalinę instituciją pateikdami deklaraciją ar kitokiu jos pasirinktu lygiaverčiu būdu, kad jie turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, arba

d) yra Sąjungos pilietį, kuris atitinka a, b arba c punkto reikalavimus, lydintys ar kartu vykstantys šeimos nariai.

2. Šio straipsnio 1 dalyje nurodyta gyvenimo šalyje teisė taikoma šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai, lydintiems ar vykstantiems kartu su Sąjungos piliečiu priimančiojoje valstybėje narėje, jei toks Sąjungos pilietis atitinka 1 dalies a, b arba c punkto reikalavimus.“

11 Dėl leidimo gyventi šalyje kortelės išdavimo šios direktyvos 10 straipsnyje nustatyta:

„1. Teisė gyventi šalyje Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai, patvirtinama išduodant dokumentą, vadinamą „Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortele“, ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo paraiškos pateikimo dienos. Prašymo suteikti leidimo gyventi šalyje kortelę sertifikatas išduodamas nedelsiant.

2. Leidimo gyventi šalyje kortelei išduoti valstybės narės reikalauja pateikti tokius dokumentus:

a) galiojantį pasą;

b) dokumentą, patvirtinantį šeimyninius santykius ar registruotą partnerystę;

c) registracijos sertifikatą arba, jei registracijos sistemos nėra, bet kokį kitą Sąjungos piliečio, kurį jie lydi ar pas kurį atvyksta, gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje įrodymą;

d) 2 straipsnio 2 dalies c ir d punktuose nurodytais atvejais – dokumentais patvirtintą įrodymą, kad yra laikomasi ten nustatytų reikalavimų;

e) 3 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytais atvejais – atitinkamos kilmės šalies arba šalies, iš kurios jie atvyksta, institucijos išduotą dokumentą, patvirtinantį, kad jie yra Sąjungos piliečio išlaikytiniai ar veda bendrą ūkį, arba įrodymą, kad dėl rimtų sveikatos priežasčių jiems būtinai reikia asmeninės Sąjungos piliečio priežiūros;

f) 3 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytais atvejais – ilgalaikių santykių su Sąjungos piliečiu įrodymą.“

12 Direktyvos 2004/38 VI skyriaus „Teisės įvažiuoti į šalį ir teisės gyventi šalyje apribojimai dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos priežasčių“ 27, 30 ir 31 straipsniuose nustatyta:

„27 straipsnis

Bendrieji principai

1. Laikydamosi šio skyriaus nuostatų valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, neatsižvelgiant į pilietybę, judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Šiomis priežastimis nesinaudojama ekonominėms reikmėms patenkinti.

2. Priemonės, kurių imtasi dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir turi būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Buvę kriminaliniai nusikaltimai patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi priežastis.

<…>

30 straipsnis

Pranešimas apie sprendimus

1. Atitinkami asmenys apie pagal 27 straipsnio 1 dalį priimtus sprendimus informuojami raštu taip, kad gerai suvoktų jų turinį ir pasekmes jiems.

2. Atitinkami asmenys tiksliai ir išsamiai informuojami apie valstybinės politikos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežastis, kuriomis buvo grindžiamas sprendimas jų atžvilgiu, nebent tai prieštarautų valstybės saugumui.

3. Pranešime nurodomas teismas ar administracinė institucija, kurioje atitinkamas asmuo gali pateikti apeliaciją, apeliacijos pateikimo terminas ir, jei taikytina, laikas, per kurį asmuo turi palikti valstybės narės teritoriją. Išskyrus tinkamai pagrįstus neatidėliotinus atvejus, laikas, per kurį leidžiama palikti teritoriją, turi būti ne trumpesnis kaip vienas mėnuo nuo pranešimo dienos.

31 straipsnis

Procedūriniai saugikliai

1. Atitinkami asmenys turi teisę pasinaudoti teisminėmis ir, kai taikytina, administracinėmis atsiteisimo [peržiūros] procedūromis valstybėje narėje apeliuoti arba siekti peržiūrėti bet kokį prieš juos dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių priimtą sprendimą.

2. Kai kartu su pareiškimu dėl apeliacijos prieš išsiuntimo iš šalies sprendimą arba dėl jo teisminės peržiūros pateikiamas pareiškimas dėl laikinojo nurodymo sustabdyti to sprendimo vykdymą, išsiuntimas iš šalies neturi būti vykdomas, kol nebus priimtas sprendimas dėl laikinojo nurodymo, išskyrus atvejus, kai:

— sprendimas dėl išsiuntimo iš šalies yra pagrįstas ankstesniu teismo sprendimu, arba

— atitinkamiems asmenims jau buvo anksčiau suteikta teisė į teisminę peržiūrą, arba

— sprendimas dėl išsiuntimo iš šalies grindžiamas būtinomis visuomenės apsaugos priežastimis pagal 28 straipsnio 3 dalį.

3. Atsiteisimo [Peržiūros] procedūra turi leisti išnagrinėti sprendimo teisėtumą ir faktus bei aplinkybes, kuriais buvo grindžiama siūloma priemonė. Ji turi užtikrinti, kad sprendimas nebūtų neproporcingas, ypač atsižvelgiantį į 28 straipsnyje nustatytus reikalavimus.

4. Valstybės narės gali išsiųsti atitinkamą asmenį iš savo teritorijos laukiant atsiteisimo [peržiūros] procedūros, tačiau negali uždrausti asmeniui pačiam gintis, išskyrus atvejus, kai jo buvimas gali sukelti rimtų rūpesčių valstybinei politikai ar visuomenės saugumui arba apeliacija ar teisminė peržiūra susijusi su draudimu įvažiuoti į teritoriją."

13 Dėl priemonių, kurių valstybės narės gali imtis piktnaudžiavimo teisėmis arba sukčiavimo atveju, Direktyvos 2004/38 VII skyriaus „Baigiamosios nuostatos" 35 straipsnyje nustatyta:

„Valstybės narės gali patvirtinti būtinas priemones atsisakyti, nutraukti ar panaikinti [priemones nesuteikti, panaikinti arba atimti] bet kokią šia direktyva suteiktą teisę, jei jomis piktnaudžiaujama ar sukčiaujama, pvz., santuokomis iš išskaičiavimo. Bet kokia tokia priemonė turi būti proporcinga ir jai taikomi 30 ir 31 straipsniuose numatyti procedūriniai saugikliai."

Reglamentas Nr. 539/2001

14 Reglamento Nr. 539/2001 4 konstatuojamojoje dalyje skelbiama:

„Pagal prie Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties pridedamo Protokolo dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos 1 straipsnį Airija ir Jungtinė Karalystė nedalyvauja priimant šį reglamentą; dėl šios priežasties ir nepažeidžiant pirmiau minėtojo Protokolo 4 straipsnio šio reglamento nuostatos nei Airijai, nei Jungtinei Karalystei nėra taikomos."

Reglamentas (EB) Nr. 562/2006

15 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 562/2006, nustatančiame taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, p. 1), numatyta, kad nebus asmenų, kertančių Sąjungos valstybių narių vidaus sienas, kontrolės ir nustatytos taisyklės, reglamentuojančios asmenų, kertančių Sąjungos valstybių narių išorės sienas, kontrolę.

16 Reglamento (EB) Nr. 562/2006 27 konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad šiuo reglamentu „plėtojamos Šengeno *acquis* nuostatos, kurias įgyvendinant Jungtinė Karalystė nedalyvauja pagal 2000 m. gegužės 29 d. Tarybos sprendimą 2000/365/EB dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės prašymo dalyvauti įgyvendinant kai kurias Šengeno *acquis* nuostatas [(OL L 131, p. 43)]. Todėl Jungtinė Karalystė nedalyvauja šį reglamentą priimant, jis nėra jai privalomas ir ji neprivalo jo taikyti."

Jungtinės Karalystės teisė

17 Dėl trečiosios šalies piliečių, kurie yra Sąjungos piliečio šeimos nariai, teisės atvykti 2006 m. Imigracijos (Europos ekonominė erdvė) taisyklių (*Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003*, toliau – 2006 m. taisyklės) 11 straipsnio 2–4 dalyse nustatyta:

„(2) Asmeniui, kuris nėra [Europos ekonominės erdvės (EEE)] pilietis, turi būti leista atvykti į Jungtinę Karalystę, jeigu jis yra EEE piliečio šeimos narys, šeimos narys, išlaikęs teisę gyventi šalyje, arba asmuo, turintis teisę nuolat gyventi šalyje pagal 15 straipsnį, ir atvykdamas pateikia:

a) galiojantį pasą ir

b) šeimos nariui išduotą EEE leidimą, leidimo gyventi šalyje kortelę arba leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę.

(3) Imigracijos tarnybos pareigūnas negali uždėti antspaudo asmens, kuris atvyko į Jungtinę Karalystę pagal šį straipsnį ir kuris nėra EEE pilietis, pase, jeigu asmuo pateikia leidimo gyventi šalyje kortelę arba leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę.

(4) Imigracijos tarnybos pareigūnas, prieš atsisakydamas pagal šį straipsnį asmeniui leisti atvykti į Jungtinę Karalystę todėl, kad šis atvykęs nepateikia šio straipsnio 1 ar 2 dalyse nurodyto dokumento, privalo suteikti šiam asmeniui visas pagrįstas galimybes gauti dokumentą, galimybę jį pateikti per pagrįstą laiką arba kitokiomis priemonėmis įrodyti, kad asmuo yra:

a) EEE pilietis,

b) EEE piliečio šeimos narys, turintis teisę lydėti šį pilietį arba atvykti pas jį į Jungtinę Karalystę, arba

c) šeimos narys, išsaugojęs teisę gyventi šalyje, arba asmuo, turintis teisę nuolat gyventi šalyje <…>“

18 Dėl 2006 m. taisyklių 11 straipsnyje nurodyto „šeimos nariui išduodamo EEE leidimo“ išdavimo šių taisyklių 12 straipsnio 1, 4 ir 5 dalyse numatyta:

„(1) Atvykimo kontrolės pareigūnas privalo išduoti šeimos nariui išduodamą EEE leidimą jo prašančiam asmeniui, jeigu šis asmuo yra EEE piliečio šeimos narys ir

a) EEE pilietis:

i) pagal šias taisykles gyvena Jungtinėje Karalystėje arba

ii) vyks į Jungtinę Karalystę per šešis mėnesius nuo paraiškos padavimo dienos ir pagal šias taisykles atvykęs į Jungtinę Karalystę bus Jungtinėje Karalystėje gyvenantis EEE pilietis, ir

b) šeimos narys lydės EEE pilietį į Jungtinę Karalystę arba atvyks ten pas EEE pilietį ir

i) teisėtai gyvena EEE valstybėje arba

ii) atitinka imigracijos taisyklių reikalavimus (išskyrus reikalavimus, susijusius su atvykimo kontrole), taikomus norint gauti leidimą atvykti į Jungtinę Karalystę kaip EEE piliečio šeimos nariui arba, jeigu atvyksta tiesioginis tiesiosios žemutinės linijos giminaitis arba išlaikomas EEE piliečio sutuoktinio ar civilinio partnerio tiesiosios aukštutinės linijos giminaitis, kaip EEE piliečio sutuoktinio ar civilinio partnerio šeimos nariui, jeigu EEE pilietis arba sutuoktinis ar civilinis partneris yra asmuo, esantis ir įsikūręs Jungtinėje Karalystėje.

(4) Šiame straipsnyje numatytas šeimos nariui išduodamas EEE leidimas išduodamas nemokamai ir kuo skubiau.

(5) Tačiau šeimos nariui išduodamas EEE leidimas pagal šį straipsnį neišduodamas, jeigu laikantis 21 straipsnio reikia atsisakyti atitinkamą pareiškėją arba EEE pilietį įleisti į Jungtinės Karalystės teritoriją dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos motyvų.“

19 1999 m. Imigracijos ir prieglobsčio įstatymo (*Immigration and Asylum Act 1999*) 40 straipsnyje nustatyta:

„Atsakomybė už tinkamų dokumentų neturinčius keleivius

(1) Šis straipsnis taikomas, jei asmuo, kuriam reikia leidimo atvykti į Jungtinę Karalystę, atvyksta į Jungtinę Karalystę laivu ar orlaiviu ir imigracijos pareigūnui pareikalavus nepateikia:

(a) galiojančio imigracijos dokumento, tinkamai patvirtinančio asmens tapatybę ir tautybę ar pilietybę, ir,

(b) jei asmeniui reikalinga viza, reikiamos rūšies vizos.

(2) Secretary of State gali pareikalauti, kad laivo arba orlaivio savininkas už tokį asmenį sumokėtų 2 000 [svarų sterlingų (GBP)] baudą.

(3) Bauda mokama *Secretary of State* jo reikalavimu.

(4) Bauda už asmenį nemokama, jeigu savininkas įrodo, kad šis asmuo, lipdamas į laivą ar orlaivį, kad keliautų ar skristų į Jungtinę Karalystę, pateikė savininkui, jo darbuotojui ar atstovui reikiamą dokumentą ar dokumentus.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

20 S. A. McCarthy yra susituokęs su H. P. McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez yra šios poros vaikas. Šie trys asmenys nuo 2010 m. nuolat gyvena Marbeljoje (Ispanija) ir reguliariai keliauja į Jungtinę Karalystę, kur jie turi namą.

21 S. A. McCarthy turi Jungtinės Karalystės ir Airijos pilietybes. H. P. McCarthy Rodriguez, Kolumbijos pilietė, turi 2010 m. Ispanijos institucijų pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę; šios kortelės galiojimas baigiasi 2015 m.

22 Pagal Jungtinės Karalystės teisės normas, būtent 2006 m. taisyklių 11 straipsnį, kad galėtų atvykti į Jungtinę Karalystę, H. P. McCarthy Rodriguez privalo iš anksto gauti šeimos nariui išduodamą EEE leidimą. Šis leidimas galioja šešis mėnesius ir gali būti pratęstas, jeigu leidimo turėtojas asmeniškai atvyksta į Jungtinės Karalystės diplomatinę atstovybę užsienyje ir užpildo formą, kurioje pateikiami duomenys, susiję su prašymą pateikusio asmens ištekliais ir profesine padėtimi. Taigi kiekvieną kartą norėdama pratęsti minėtą šeimos nariui išduodamą leidimą H. P. McCarthy Rodriguez privalo iš Marbeljos vykti į Jungtinės Karalystės diplomatinę atstovybę Madride (Ispanija).

23 Yra buvę, kad tam tikros oro bendrovės neleido H. P. McCarthy Rodriguez lipti į lėktuvą, skrendantį į Jungtinę Karalystę, kai ji pateikė tik leidimo gyventi šalyje kortelę, bet ne pagal Jungtinės Karalystės teisės normas reikalaujamą šeimos nariui išduodamą EEE leidimą. Tokia praktika pagrįsta su 1999 m. Imigracijos ir prieglobsčio įstatymo 40 straipsnio taikymu susijusiomis *Secretary of State* paskelbtomis instrukcijomis vežėjams, vežantiems asmenis į Jungtinę Karalystę. Pagal šias instrukcijas jie raginami nevežti keleivių, trečiųjų šalių piliečių, neturinčių Jungtinės Karalystės institucijų išduotos leidimo gyventi šalyje kortelės ar kelionės dokumentų, pavyzdžiui, galiojančio šeimos nariui išduodamo EEE leidimo.

24 2012 m. pagrindinės bylos ieškovai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme pareiškė ieškinį Jungtinei Karalystei, siekdami, kad būtų pripažinta, jog ši valstybė narė neįvykdė įsipareigojimo perkelti Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 2 dalį į nacionalinę teisę. Nagrinėjant šią bylą patenkintas

H. P. McCarthy Rodriguez prašymas taikyti laikinąsias priemones, numatant, kad jos turimas šeimos nariui išduodamas EEE leidimas pratęsiamas pateikus rašytinį prašymą ir kad jai nereikia asmeniškai vykti į Jungtinės Karalystės diplomatinę atstovybę Madride.

25 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme *Secretary of State* teigė, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamos Jungtinės Karalystės teisės normos neskirtos Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 2 daliai įgyvendinti. Kaip pastarosios teisės nuostatos neperkėlimas, tos teisės normos pateisinamos kaip būtina priemonė pagal Direktyvos 2004/38 35 straipsnį ir kaip kontrolės priemonė pagal Protokolo Nr. 20 1 straipsnį.

26 Šiuo klausimu *Secretary of State* nurodė, kad egzistuoja piktnaudžiavimo teise ir sukčiavimo „sisteminė problema“, kurią kelia trečiųjų šalių piliečiai. Direktyvos 2004/38 10 straipsnyje nurodytos leidimo gyventi šalyje kortelės gali būti lengvai suklastotos. Nėra vienodo šių kortelių modelio. Vis dėlto reikia patikslinti, kad Vokietijos Federacinės Respublikos ir Estijos Respublikos išduodamos leidimo gyventi šalyje kortelės iš esmės atitinka reikiamus saugumo standartus, visų pirma paskelbtus Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos, todėl numatyta pakeisti pagrindinėje byloje nagrinėjamas normas dėl asmenų, turinčių vienos iš šių dviejų valstybių narių išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę.

27 Įvertinęs *Secretary of State* pateiktus įrodymus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas padarė išvadą, kad šios šalies nuogąstavimai dėl „sisteminio“ piktnaudžiavimo teise yra pateisinami. Leidimo gyventi šalyje kortelėmis galima lengvai pasinaudoti, siekiant neteisėtai imigruoti į Jungtinę Karalystę. Yra akivaizdi grėsmė, kad daugelis tų, kurie šiuo metu užsiima „fiktyvių santuokų verslu“, ims naudotis suklastotomis leidimo gyventi šalyje kortelėmis, kad neteisėtai sudarytų sąlygas patekti į Jungtinę Karalystę. Taigi šios valstybės narės atsisakymas leidimo gyventi šalyje kortelių turėtojus atleisti nuo pareigos gauti atvykimo vizą yra pagrįstas, būtinas ir objektyviai pateisinamas.

28 Tokiomis aplinkybėmis *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Direktyvos 2004/38] 35 straipsniu valstybei narei suteikiama teisė imtis visuotinai taikomos priemonės, kuria nesuteikiama, panaikinama arba atimama šios direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje numatyta teisė, pagal kurią šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie turi pagal direktyvos 10 straipsnį išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, atleidžiami nuo reikalavimo gauti vizą?

2. Ar pagal Protokolo Nr. 20 <...> 1 straipsnį Jungtinei Karalystei gali būti suteikiama teisė reikalauti, kad asmenys, turintys leidimo gyventi šalyje kortelę, turėtų atvykimo vizą, kurią būtina gauti prieš atvykstant į pasienį?

3. Jeigu atsakymas į 1 arba 2 klausimą teigiamas, ar Jungtinės Karalystės pozicija dėl asmenų, turinčių leidimo gyventi šalyje korteles, šiuo atveju yra pateisinama, atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nutartyje apibendrintus įrodymus?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo ir antrojo klausimų

29 Savo pirmuoju ir antruoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyvos 2004/38 35 straipsnį ir Protokolo Nr. 20 1 straipsnį reikia aiškinti taip: pagal šias nuostatas valstybė narė, siekdama bendros prevencijos tikslo, gali nustatyti, kad Sąjungos piliečio šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie

turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį kitos valstybės narės institucijų išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, gali atvykti į jos teritoriją tik turėdami nacionalinėje teisėje numatytą leidimą atvykti, kaip antai šeimos nariui išduodamą EEE leidimą.

Dėl Direktyvos 2004/38 išaiškinimo

30 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iškėlė klausimą dėl Direktyvos 2004/38 35 straipsnio išaiškinimo, darydamas prielaidą, kad ši direktyva taikoma pagrindinės bylos aplinkybėms, todėl pirmiausia reikia nustatyti, ar minėta direktyva suteikia H. P. McCarthy Rodriguez teisę atvykti į Jungtinę Karalystę, kai ji keliauja iš kitos valstybės narės.

– Dėl galimybės taikyti Direktyvą 2004/38

31 Kaip matyti iš nusistovėjusios teismo praktikos, Direktyva 2004/38 siekiama supaprastinti naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, kuri pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį tiesiogiai suteikiama Sąjungos piliečiams, ir šią teisę sustiprinti (Sprendimo *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, 35 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

32 Atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 kontekstą ir ja siekiamus tikslus, jos nuostatų negalima aiškinti siaurai ir bet kuriuo atveju negalima panaikinti jų veiksmingumo (Sprendimo *Metock ir kt.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 84 punktas).

33 Pirmiausia dėl Sąjungos piliečio šeimos narių, kurie neturi valstybės narės pilietybės, teisių Direktyvos 2004/38 5 konstatuojamojoje dalyje pabrėžiama, kad visų Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje turėtų būti suteikiama ir jų šeimos nariams, neatsižvelgiant į pilietybę, jei ta teise naudojamasi pagal objektyvius orumo reikalavimus (Sprendimo *Metock ir kt.*, EU:C:2008:449, 83 punktas).

34 Direktyvos 2004/38 nuostatomis Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie neturi valstybės narės pilietybės, nesuteikiama jokia savarankiška teisė; bet kokia teisė, jiems suteikiama pagal Sąjungos teisės nuostatas, susijusias su Sąjungos pilietybe, yra išvestinė, įgyjama Sąjungos piliečiui naudojantis judėjimo laisve (šiuo klausimu žr. Sprendimo *O. ir B.*, EU:C:2014:135, 36 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

35 Minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad pagal ją suteikiamų teisių „naudos gavėjai“ yra „vis[i] Sąjungos pilieč[iai], kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, ir 2 straipsnyje [2 straipsnio 2 punkte] apibrėžt[i] jų šeimos nar[iai], kurie juos lydi arba prisijungia prie jų“.

36 Taigi Teisingumo Teismas nusprendė, kad Direktyvoje 2004/38 numatytomis teisėmis atvykti į valstybę narę ir joje gyventi gali naudotis ne visi Sąjungos piliečio šeimos nariai, kurie neturi valstybės narės pilietybės, o tik tie, kurie yra Sąjungos piliečio, kuris naudodamasis teise laisvai judėti apsigyveno kitoje nei jo pilietybės valstybėje narėje, šeimos nariai, kaip jie suprantami pagal šios direktyvos 2 straipsnio 2 punktą (Sprendimo *Metock ir kt.*, EU:C:2008:449, 73 punktas; Sprendimo *Dereci ir kt.*, C-256/11, EU:C:2011:734, 56 punktas; Sprendimo *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, 51 punktas ir Sprendimo *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, 39 punktas).

37 Šiuo atveju neginčijama, jog S. A. McCarthy pasinaudojo teise laisvai judėti, kad apsigyventų Ispanijoje. Taip pat neginčijama, kad jo sutuoktinė H. P. McCarthy Rodriguez kartu su juo ir jų santuokoje gimusiu vaiku gyvena šioje valstybėje narėje ir kad ji turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį Ispanijos institucijų išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, jai leidžiančią teisėtai gyventi Ispanijos teritorijoje.

38 Vadinasi, S. A. McCarthy ir H. P. McCarthy Rodriguez yra šios direktyvos „naudos gavėjai“ pagal jos 3 straipsnio 1 dalį.

39 Antra, svarstant, ar Direktyva 2004/38 suteikia H. P. McCarthy Rodriguez teisę atvykti į Jungtinę Karalystę, kai ji vyksta iš kitos valstybės narės, reikia pažymėti, kad šios direktyvos 5 straipsniu reglamentuojama teisė ir sąlygos atvykti į valstybių narių teritoriją. Pagal šio 5 straipsnio 1 dalį „valstybės narės suteikia <...> Sąjungos piliečiams ir [galiojantį] pasą turintiems šeimos nariams[, kurie nėra valstybės narės piliečiai,] teisę įvažiuoti į jų teritoriją“.

40 Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta, kad „pagal šią direktyvą iš tokių šeimos narių, kurie turi 10 straipsnyje nurodytą galiojančią leidimo gyventi šalyje kortelę, nereikalaujama turėti vizos“. Iš šios direktyvos 8 konstatuojamosios dalies aišku, kad ši išimtis numatyta, siekiant palengvinti Sąjungos piliečio šeimos narių, trečiųjų šalių piliečių, laisvą judėjimą.

41 Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad Direktyvos 2004/38 5 straipsnyje minimos „valstybės narės“ ir neišskiriama atvykimo valstybė narė, be kita ko, numatant, kad šios direktyvos 10 straipsnyje nurodytos galiojančios leidimo gyventi šalyje kortelės turėjimas atleidžia Sąjungos piliečio šeimos narius, kurie neturi valstybės narės pilietybės, nuo pareigos gauti atvykimo vizą. Taigi šiame 5 straipsnyje nėra nieko, iš ko būtų galima spręsti, kad Sąjungos piliečio šeimos narių, kurie neturi valstybės narės pilietybės, teisė atvykti apima tik kitas valstybes nares nei ta, kurios pilietybę turi Sąjungos pilietis.

42 Tokiomis aplinkybėmis reikia pripažinti, kad pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnį asmeniui, Sąjungos piliečio šeimos nariui, kurio padėtis tokia pati kaip H. P. McCarthy Rodriguez, netaikoma pareiga gauti vizą ar panaši pareiga, kad jis galėtų atvykti į valstybės narės, iš kurios kilęs šis Sąjungos pilietis, teritoriją.

– Dėl Direktyvos 2004/38 35 straipsnio išaiškinimo

43 Pagrindinėje byloje nagrinėjamose teisės normose reikalaujama, kad Sąjungos piliečio šeimos narys, kuris neturi valstybės narės pilietybės, iš anksto gautų leidimą atvykti. Šios teisės normos grindžiamos tuo, kad egzistuoja bendra piktnaudžiavimo teise arba sukčiavimo grėsmė, kurią *Secretary of State* įvardijo kaip „sisteminę“, taip nenumatant jokio kompetentingų nacionalinių institucijų atliekamo konkretaus tam tikro asmens elgesio vertinimo, siekiant nustatyti galimą piktnaudžiavimą teise arba sukčiavimą.

44 Pagal šias teisės normas atvykti į Jungtinės Karalystės teritoriją galima tik iš anksto gavus leidimą atvykti, net kai, kaip šiuo atveju, nacionalinės institucijos nemano, kad Sąjungos piliečio šeimos narys gali piktnaudžiauti teise ar sukčiauti. Taigi minėtose teisės normose šis reikalavimas nustatytas, net jei Jungtinės Karalystės institucijos neabejoja pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį išduotos leidimo gyventi šalyje kortelės tikrumu ir joje pateikiamų duomenų tikslumu. Todėl pagal tas pačias teisės normas visiškai ir savaime paneigiama Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta Sąjungos piliečio šeimos narių, kurie neturi valstybės narės pilietybės, teisė be vizos atvykti į valstybių narių teritoriją, nors jie turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį gyvenamosios valstybės narės išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę.

45 Žinoma, pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką Direktyva 2004/38 neatima iš valstybių narių visų galimybių kontroliuoti Sąjungos piliečio šeimos narių atvykimo į jų teritoriją. Vis dėlto, kai Sąjungos piliečio šeimos narys, neturintis valstybės narės pilietybės, pagal Direktyvą 2004/38 naudojasi teise atvykti į priimančiąją valstybę narę ir teise joje gyventi, pastaroji jo teises gali apriboti tik laikydamasi šios direktyvos 27 ir 35 straipsnių (žr. Sprendimo *Metock ir kt.*, EU:C:2008:449, 74 ir 95 punktus).

46 Pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį valstybės narės, jei tai pagrįsta, gali atsisakyti leisti įvažiuoti ir apsigyventi dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Tačiau toks atsisakymas grindžiamas individualiu kiekvieno atvejo vertinimu (Sprendimo *Metock ir kt.*, EU:C:2008:449, 74 punktas). Pateisinimai, kurie netiesiogiai susiję su konkretaus atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nepriimtini (Sprendimo *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, 24 punktas ir Sprendimo *Aladzhov*, C-434/10, EU:C:2011:750, 42 punktas).

47 Be to, pagal Direktyvos 2004/38 35 straipsnį valstybės narės gali patvirtinti būtinas priemones nesuteikti jokios šia direktyva suteiktos teisės, ją panaikinti arba atimti, jei ja piktnaudžiaujama ar sukčiaujama, pavyzdžiui, fiktyvių santuokų atveju, tačiau bet kokia tokia priemonė turi būti proporcinga ir jai taikomos šioje direktyvoje numatyti procedūriniai saugikliai (Sprendimo *Metock ir kt.*, EU:C:2008:449, 75 punktas).

48 Sprendžiant, ar pagal Direktyvos 2004/38 35 straipsnį valstybės narės gali patvirtinti tokias priemones, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, reikia pažymėti, kad teisė atvykti ir teisė gyventi šalyje suteikiama Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, atsižvelgiant į jų asmeninę padėtį.

49 Kompetentingų nacionalinių institucijų priimti sprendimai ar priemonės dėl galimo leidimo atvykti ar gyventi šalyje, kurių pagrindas – Direktyva 2004/38, skirti konkrečiai valstybės narės piliečio ar jo šeimos padėčiai šios direktyvos atžvilgiu konstatuoti (šiuo klausimu dėl leidimo gyventi šalyje išdavimo remiantis antrine teise žr. Sprendimo *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, 40 punktą; Sprendimo *Komisija / Belgija*, C-408/03, EU:C:2006:192, 62 ir 63 punktus ir Sprendimo *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, 48 punktą).

50 Be to, iš Direktyvos 2004/38 35 straipsnio aišku, kad pagal šį straipsnį priimtoms priemonėms taikomi šios direktyvos 30 ir 31 straipsniuose numatyti procedūriniai saugikliai. Kaip matyti iš minėtos direktyvos 25 konstatuojamosios dalies, procedūriniai saugikliai taip pat skirti aukštam Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisių apsaugos lygiui užtikrinti, jei jiems būtų uždrausta įvažiuoti į kitą valstybę narę arba joje gyventi.

51 Atsižvelgiant į tai, kad pagal Direktyvą 2004/38 suteikiama teisių asmenims, peržiūros procedūros skirtos tam, kad būtų sudarytos sąlygos atitinkamam asmeniui nurodyti su savo individualia padėtimi susijusias aplinkybes ir argumentus, siekiant, kad kompetentingos nacionalinės institucijos ir (arba) teismai pripažintų asmens teisę, į kurią jis gali pretenduoti.

52 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad nacionalinių institucijų priemonės pagal Direktyvos 2004/38 35 straipsnį, kuriomis nesuteikiama, panaikinama arba atimama šia direktyva suteikta teisė, turi būti pagrįstos individualiu atskiro atvejo nagrinėjimu.

53 Taigi valstybės narės negali Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, nesuteikti šios direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje numatytos teisės atvykti į jų teritoriją be vizos, kompetentingoms nacionalinėms institucijoms neatlikus individualaus atskiro atvejo nagrinėjimo. Todėl jos privalo pripažinti tokią leidimo gyventi šalyje kortelę, kai siekiama atvykti į jų teritoriją be vizos, nebent su individualiu atveju susiję konkretūs įrodymai kelia abejonių dėl tos kortelės tikrumo ir joje pateikiamų duomenų tikslumo ir leidžia daryti išvadą, kad piktnaudžiaujama teise arba sukčiaujama (pagal analogiją žr. Sprendimo *Dafeki*, C-336/94, EU:C:1997:579, 19 ir 21 punktus).

54 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas patikslino, kad siekiant įrodyti piktnaudžiavimą būtinas, pirma, objektyvių aplinkybių, iš kurių matyti, kad nors formaliai Sąjungos teisės akte numatytos sąlygos įvykdytos, šio akto tikslas nepasiektas, visetas ir, antra, subjektyvus elementas, kurį sudaro siekis gauti naudos iš Sąjungos teisės akto, dirbtinai sukuriant sąlygas, numatytas šiai naudai gauti (Sprendimo *Vengrija / Slovakija*, C-364/10, EU:C:2012:630, 58 punktas ir jame nurodyta teismo praktika ir Sprendimo *O. ir B.*, EU:C:2014:135, 58 punktas).

55 Nesant aiškios Direktyvos 2004/38 nuostatos, aplinkybė, kad valstybė narė susiduria su daug atvejų, kai trečiųjų šalių piliečiai piktnaudžiauja teise arba sukčiauja sudarydami fiktyvias santuokas ar naudodamiesi suklastotomis leidimo gyventi šalyje kortelėmis (būtent tuo remiasi Jungtinė Karalystė), negali pateisinti priemonės, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, patvirtinimo, kai ši priemonė pagrįsta bendrosios prevencijos pagrindais ir atmetamas bet koks konkretus paties atitinkamo asmens elgesio vertinimas.

56 Patvirtinus priemonę, kuria siekiama plačiai paplitusių piktnaudžiavimo teise arba sukčiavimo atvejų bendrosios prevencijos tikslo, kaip šiuo atveju, valstybės narės gali atsisakyti pripažinti Direktyva 2004/38 Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie neturi valstybės narės pilietybės, aiškiai suteiktą teisę vien dėl jų priklausymo tam tikrai asmenų grupei, nors tie šeimos nariai realiai atitinka šioje direktyvoje numatytas sąlygas. Be to, vertinamas ir atvejis, kai ši teisė pripažįstama tik asmenims, turintiems tam tikrų valstybių narių išduotas leidimo gyventi šalyje korteles, kaip numatė Jungtinė Karalystė.

57 Taigi, tokios priemonės, kadangi taikomos automatiškai, sudaro sąlygas valstybėms narėms netaikyti Direktyvos 2004/38 nuostatų ir nepaisyti pačios pagrindinės Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje ir išvestinių teisių, kuriomis naudojasi šių piliečių šeimos nariai, kurie neturi valstybės narės pilietybės, esmės.

58 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Direktyvos 2004/38 35 straipsnį reikia aiškinti taip: pagal jį valstybė narė, siekdama bendros prevencijos tikslo, negali nustatyti, kad Sąjungos piliečio šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie turi galiojančią pagal šios direktyvos 10 straipsnį kitos valstybės narės institucijų išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, gali atvykti į jos teritoriją tik turėdami nacionalinėje teisėje numatytą leidimą atvykti, kaip antai šeimos nariui išduodamą EEE leidimą.

Dėl Protokolo Nr. 20 išaiškinimo

59 Reikia priminti, kad SESV 77 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyta, jog Sąjunga kuria politiką, siekdama užtikrinti, kad nebūtų jokios asmenų, neatsižvelgiant į jų pilietybę, kontrolės, kai jie kerta Sąjungos vidaus sienas. Kontrolės kertant vidaus sienas panaikinimas yra SESV 26 straipsnyje įtvirtinto Sąjungos tikslo sukurti vidaus sienų neturinčią erdvę, kurioje užtikrinamas laisvas asmenų judėjimas, sudedamoji dalis. Sąjungos teisės aktų leidėjas įgyvendino šią sudedamąją dalį, t. y. kontrolės kertant vidaus sienas panaikinimą, pagal EB 62 straipsnį, vėliau tapusį SESV 77 straipsniu, priėmęs Reglamentą Nr. 562/2006, kuriuo siekiama plėtoti Šengeno *acquis* (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48–50 punktus).

60 Tačiau kadangi Jungtinė Karalystė nedalyvauja įgyvendinant Šengeno *acquis* nuostatas dėl pasienio kontrolės panaikinimo ir asmenų judėjimo, įskaitant bendrą vizų politiką, Protokolo Nr. 20 1 straipsnyje nustatyta, kad Jungtinė Karalystė turi teisę prie savo sienų su kitomis valstybėmis narėmis asmenims, norintiems įvažiuoti į jos teritoriją, taikyti tokias kontrolės priemones, kokios, kaip ji pati mano, būtinos patikrinti valstybių narių piliečių ir jų išlaikomų asmenų, kurie naudojasi Sąjungos teisės aktų suteiktomis teisėmis, teisei įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, ir nuspręsti, ar išduoti kitiems asmenims leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę.

61 Šios kontrolės priemonės taikomos „prie sienų“; jos skirtos patikrinti, ar asmenys, norintys atvykti į Jungtinės Karalystės teritoriją, turi teisę atvykti pagal Sąjungos teisės nuostatas arba, jei jie tokios teisės neturi, ar reikia jiems suteikti teisę į šią teritoriją atvykti. Tad jų tikslas – neteisėto Jungtinės Karalystės sienų su kitomis valstybėmis narėmis kirtimo prevencija.

62 Taigi Sąjungos piliečio šeimos narių, kurie neturi valstybės narės pilietybės ir nori atvykti į Jungtinės Karalystės teritoriją, remdamiesi Direktyvoje 2004/38 numatyta teise atvykti, atveju pagal Protokolo Nr. 20 1 straipsnį taikomos kontrolės priemonės apima būtent patikrinimą, ar atitinkamas asmuo turi

šios direktyvos 5 straipsnyje nurodytus dokumentus. Šiuo atžvilgiu, nors Teisingumo Teismas nusprendė, kad pagal Sąjungos teisę išduoti leidimai gyventi šalyje yra patvirtinamojo pobūdžio ir jais teisės nesuteikiamos (Sprendimo *Dias*, EU:C:2011:498, 49 punktas ir Sprendimo *O. ir B.*, EU:C:2014:135, 60 punktas), valstybės narės, kaip konstatuota šio sprendimo 53 punkte, iš principo turi pripažinti pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę teisės atvykti į jų teritoriją be vizos tikslais.

63 Siekiant užtikrinti neteisėto sienų kirtimo prevenciją, kontrolės priemonės pagal Protokolo Nr. 20 1 straipsnį gali apimti šių dokumentų tikrumo ir juose pateikiamų duomenų tikslumo patikrinimą, taip pat konkrečių įrodymų, kad piktnaudžiaujama teise arba sukčiaujama, įvertinimą.

64 Vadinasi, pagal Protokolo Nr. 20 1 straipsnį Jungtinė Karalystė gali patikrinti, ar į jos teritoriją norintis atvykti asmuo tikrai atitinka atvykimo sąlygas, įskaitant numatytąsias Sąjungos teisėje. Tačiau šis 1 straipsnis neleidžia šiai valstybei narei apibrėžti tų asmenų, kurie turi teisę atvykti pagal Sąjungos teisę, atvykimo sąlygų ir ypač nustatyti jiems papildomų atvykimo sąlygų arba kitokių sąlygų nei nustatytosios pagal Sąjungos teisę.

65 Būtent taip yra nagrinėjamu atveju. Pagrindinėje byloje nagrinėjamose nacionalinės teisės normose reikalaujant iš anksto gauti šeimos nariui išduodamą EEE leidimą, Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, numatomas ne šios direktyvos 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų patikrinimas „prie sienų“, o jas papildanti atvykimo sąlyga.

66 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į pirmąjį ir antrąjį klausimus reikia atsakyti taip: tiek Direktyvos 2004/38 35 straipsnį, tiek Protokolo Nr. 20 1 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal šias nuostatas valstybė narė, siekdama bendros prevencijos tikslo, negali nustatyti, kad Sąjungos piliečio šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir kurie turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį kitos valstybės narės institucijų išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, gali atvykti į jos teritoriją tik turėdami nacionalinėje teisėje numatytą leidimą atvykti, kaip antai šeimos nariui išduodamą EEE leidimą.

Dėl trečiojo klausimo

67 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į pirmąjį ir antrąjį klausimus, į trečiąjį klausimą atsakyti nereikia.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

68 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 35 straipsnį ir Protokolo (Nr. 20) dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 26 straipsnio tam tikrų aspektų taikymo Jungtinei Karalystei ir Airijai 1 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal šias nuostatas valstybė narė, siekdama bendros prevencijos tikslo, negali nustatyti, kad Europos Sąjungos piliečio šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir

kurie turi galiojančią pagal Direktyvos 2004/38 10 straipsnį kitos valstybės narės institucijų išduotą leidimo gyventi šalyje kortelę, gali atvykti į jos teritoriją tik turėdami nacionalinėje teisėje numatytą leidimą atvykti, kaip antai šeimos nariui išduodamą EEE (Europos ekonominės erdvės) leidimą.

Parašai.