Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. decembra 2014*

„Državljanstvo Evropske unije — Direktiva 2004/38/ES — Pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in bivanja na ozemlju države članice — Pravica do vstopa — Državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije in ima dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država članica — Nacionalna zakonodaja, ki pogojuje vstop na nacionalno ozemlje s predhodno pridobitvijo dovoljenja za vstop — Člen 35 Direktive 2004/38/ES — Člen 1 Protokola (št. 20) o uporabi nekaterih vidikov člena 26 Pogodbe o delovanju Evropske unije za Združeno kraljestvo in Irsko“

V zadevi C-202/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 25. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 17. aprila 2013, v postopku

The Queen, na predlog:

Seana Ambrosea McCarthyja,

Helene Patricie McCarthy Rodriguez,

Natashe Caley McCarthy Rodriguez

proti

Secretary of State for the Home Department,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, T. von Danwitz (poročevalec), S. Rodin, predsedniki senatov, K. Jürimäe, predsednica senata, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, sodnika, M. Berger sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. marca 2014,

* Jezik postopka: angleščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za S. A. McCarthya in H. P. McCarthy Rodriguez ter njunega otroka Natasho Caley McCarthy Rodriguez M. Henderson in D. Lemer, barristers, po pooblastilu K. O'Rourkea, solicitor,

— za vlado Združenega kraljestva S. Brighouse in J. Beeko, agentki, skupaj s T. Wardom in D. Grievejem, QC, ter G. Facenno, barrister,

— za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,

— za špansko vlado A. Rubio González, agent,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,

— za Evropsko komisijo M. Wilderspin in C. Tufvesson, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. maja 2014

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 35 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) in člena 1 Protokola (št. 20) o uporabi nekaterih vidikov člena 26 Pogodbe o delovanju Evropske unije za Združeno kraljestvo in Irsko (v nadaljevanju: Protokol št. 20).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. A. McCarthyjem in H. P. McCarthy Rodriguez ter njunim otrokom Natasho Caley McCarthy Rodriguez na eni strani in Secretary of State for the Home Department (v nadaljevanju: Secretary of State) na drugi, ker je bila H. P. McCarthy Rodriguez zavrnjena pravica do vstopa v Združeno kraljestvo brez vizuma.

Pravni okvir

Pravo Unije

Protokol št. 20

3 Člen 1 Protokola št. 20 določa:

„Združeno kraljestvo lahko ne glede na člena 26 in 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije, druge določbe navedene pogodbe ali Pogodbe o Evropski uniji, katere koli ukrepe, sprejete na podlagi teh pogodb, ali mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile Unija ali Unija in njene države članice z eno ali več tretjimi državami, izvaja na svojih mejah z drugimi državami članicami takšno kontrolo oseb, ki želijo vstopiti v Združeno kraljestvo, kakršna se mu zdi potrebna zaradi:

(a) preverjanja pravice do vstopa v Združeno kraljestvo državljanov držav članic, ter njihovih vzdrževancev, ki uresničujejo svoje pravice po pravu Unije, pa tudi državljanov drugih držav, ki jim te pravice pripadajo na podlagi sporazuma, ki zavezuje Združeno kraljestvo, in

(b) odločitve o tem, ali naj se drugim osebam izda dovoljenje za vstop v Združeno kraljestvo.

Člena 26 in 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali katera koli druga določba navedene pogodbe ali Pogodbe o Evropski uniji ali kateri koli ukrep, sprejeti na njuni podlagi, v ničemer ne posegajo v pravico Združenega kraljestva sprejeti ali izvajati takšne kontrole. Sklicevanje na Združeno kraljestvo v tem členu vključuje ozemlja, za katerih zunanje odnose je odgovorno Združeno kraljestvo.“

Direktiva 2004/38

4 V skladu z navedenim v uvodni izjavi 5 Direktive 2004/38 bi morala biti „[p]ravica vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic […] zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih pogojih svobode in dostojanstva.“

5 V uvodni izjavi 8 te direktive je navedeno:

„Da bi se olajšal prosti pretok družinskih članov, ki niso državljani države članice, bi morali biti tisti člani, ki so že pridobili dovoljenje za prebivanje, izvzeti iz zahteve po pridobitvi vstopnega vizuma v smislu Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65)] ali, če ustreza, iz veljavne nacionalne zakonodaje.“

6 V uvodnih izjavah 25 in 26 navedene direktive 2000/78 je navedeno:

„(25) Postopkovna jamstva bi morala biti tudi podrobno določena, da bi bila zagotovljena visoka stopnja varstva pravic državljanov Unije in njihovih družinskih članov v primeru zavrnitve dovoljenja za vstop ali prebivanje v drugi državi članici kot tudi zaradi ohranjanja načela, da mora biti vsak ukrep, ki ga pristojni organi sprejmejo, ustrezno utemeljen.

(26) V vseh primerih bi morali imeti državljani Unije in njihovi družinski člani, ki jim je bilo zavrnjeno dovoljenje za vstop ali prebivanje v drugi državi članici, na voljo sodne postopke.“

7 Člen 1 Direktive 2004/38, naslovljen „Predmet“, določa:

„Ta direktiva določa:

(a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

[…]“

8 Upravičenci iz Direktive 2004/38 so v njenem členu 3 opredeljeni tako:

„1. Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.

[…]“

9 Člen 5 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do vstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

Od državljanov Unije se ne sme zahtevati nobenega vstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.

2. Družinski člani, ki niso državljani države članice, morajo imeti samo vstopni vizum v skladu z Uredbo (ES) št. 539/2001 ali, če ustreza, z nacionalno zakonodajo. Za namene te direktive so družinski člani, ki imajo veljavnim dovoljenjem [veljavno dovoljenje] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.

Države članice nudijo takšnim osebam vse ugodnosti za pridobitev potrebnih vizumov. Takšni vizumi se izdajajo brezplačno v čim krajšem času in po skrajšanem postopku.

3. Država članica gostiteljica ne pritisne vstopnega ali izstopnega žiga v potni list družinskih članov, ki niso državljani države članice, če ti predložijo dovoljenje za prebivanje, predvideno v členu 10.

4. Kadar državljan Unije ali družinski član, ki ni državljan države članice, nimata potrebnih potnih listin ali potrebnih vizumov, če so ti zahtevani, zadevna država članica tem osebam, preden jih zavrne, zagotovi vse razumne možnosti, da si v razumnem času pridobijo potrebne listine ali da se jim te preskrbijo ali da lahko potrdijo ali dokažejo na druge načine, da zanje velja pravica do prostega gibanja in prebivanja.

5. Država članica lahko zahteva od zadevne osebe, da javi svojo prisotnost na njenem ozemlju v razumnem in nediskriminatornem časovnem obdobju. Neizpolnitev te zahteve se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

10 V zvezi s pravico do prebivanja člena 6 in 7(1) in (2) Direktive 2004/38 določata:

„Člen 6

Pravica do prebivanja do treh mesecev

1. Državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.

2. Določbe odstavka 1 se uporabijo tudi za družinske člane, ki imajo veljavni potni list, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali se pridružijo državljanu Unije.

Člen 7

Pravica do prebivanja za več kot tri mesece

1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c)

— so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

— imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

(d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. Pravica do prebivanja, predvidena v odstavku 1, se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije v državi članici gostiteljici, pod pogojem da takšen državljan Unije izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(a), (b) ali (c).“

11 V zvezi z izdajanjem dovoljenja za prebivanje člen 10 te direktive določa:

„1. Pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, se dokaže z izdajo listine, imenovane ‚dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije‘ in sicer najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge. Potrdilo o predložitvi vloge za dovoljenje za prebivanje se izda takoj.

2. Države članice zahtevajo, da se za izdajo dovoljenja za prebivanje predložijo naslednje listine:

(a) veljavni potni list;

(b) listina, ki potrjuje obstoj družinskega razmerja ali registriranega partnerstva;

(c) potrdilo o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, katero koli drugo dokazilo o prebivanju v državi članici gostiteljici za državljana Unije, ki ga spremljajo ali so se mu pridružili;

(d) v primerih, navedenih v točkah (c) in (d) člena 2(2), dokazilo o izpolnjevanju pogojev, ki so v njih določeni;

(e) v primerih, navedenih v členu 3(2)(a), listino, ki jo je izdal pristojni organ v izvorni državi ali v državi, iz katere prihajajo in ki potrjuje, da so vzdrževane osebe ali člani gospodinjstva državljana Unije, ali dokazilo o obstoju resnih zdravstvenih razlogov, ki dosledno zahtevajo, da državljan Unije osebno skrbi za družinskega člana;

(f) v primerih, navedenih v členu 3(2)(b), dokazilo o obstoju trajnega razmerja z državljanom Unije.“

12 V poglavju VI Direktive 2004/38, naslovljenem „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, členi 27, 30 in 31 določajo:

„Člen 27

Splošna načela

1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

[…]

Člen 30

Uradno obvestilo o odločbah

1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.

Člen 31

Postopkovna jamstva

1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

2. Kadar je poleg pravnega sredstva zoper pritožbeni zahtevek ali sodni preskus odločbo o izgonu vložena tudi vloga za začasno odredbo, ki bi zaustavila izvršbo takšne odločbe, se dejanska odstranitev z ozemlja ne sme izvršiti, dokler ni sprejet sklep o začasni odredbi, razen:

— kadar odločba o izgonu temelji na predhodni sodni odločbi ali

— kadar so se zadevne osebe že pred tem predložile vlogo za sodni preskus ali

— kadar odločba o izgonu temelji na nujnih razlogih javnega reda v skladu s členom 28(3).

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

13 Člen 35 Direktive 2004/38, ki je v poglavju VII, naslovljenem „Končne določbe“, v zvezi z ukrepi, ki jih države članice lahko sprejmejo v primeru zlorabe pravic ali prevare, določa:

„Države članice lahko sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli pravice, dodeljene s to direktivo, v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so navidezne sklenitve zakonske zveze. Vsak takšen ukrep je sorazmeren in zavezan postopkovnim jamstvom, predvidenim v členih 30 in 31.“

Uredba št. 539/2001

14 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 539/2001 je navedeno:

„Združeno kraljestvo in Irska v skladu s členom 1 Protokola o stališču Združenega kraljestva in Irske, ki je priloga Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ne sodelujeta pri sprejetju te uredbe. Zaradi tega in brez poseganja v člen 4 omenjenega protokola določbe te uredbe ne veljajo za Irsko niti za Združeno kraljestvo.“

Uredba (ES) št. 562/2006

15 Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1) določa, da se osebe pri prehajanju notranjih meja držav članic Unije ne kontrolirajo, določa pa tudi pravila za izvajanje kontrole oseb pri prehajanju zunanjih meja držav članic Unije.

16 V skladu z navedenim v uvodni izjavi 27 te uredbe, ta „predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 178)] ne sodeluje. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča in se zanj ne uporablja.“

Pravo Združenega kraljestva

17 V zvezi s pravico do vstopa državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, člen 11, od (2) do (4), uredbe o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor) iz leta 2006 (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2006) določa:

„2. Osebi, ki ni državljan [Evropskega gospodarskega prostora (EGP)], je treba dovoliti vstop v Združeno kraljestvo, če je družinski član državljana EGP, družinski član, ki je ohranil pravico do prebivanja, ali oseba s pravico do stalnega prebivališča v skladu s členom 15 in če ob prihodu predloži:

(a) veljaven potni list in

(b) dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP, dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje.

3. Uradnik za priseljevanje ne sme dati žiga v potni list osebe, ki ni državljan EGP in ki ji je bil dovoljen vstop v Združeno kraljestvo v skladu s tem členom, če oseba predloži dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje.

4. Preden uradnik za priseljevanje v skladu s tem členom zavrne vstop v Združeno kraljestvo osebi, ki ob prihodu ne predloži listine, navedene v odstavku 1 ali 2, ji mora zagotoviti vse razumne možnosti, da si v razumnem času pridobi listino, ali da se ji ta priskrbi, ali da kako drugače dokaže, da je –

(a) državljan EGP;

(b) družinski član državljana EGP s pravico, da spremlja tega državljana ali se mu pridruži v Združenem kraljestvu; ali

(c) družinski član, ki je ohranil pravico do prebivanja, ali oseba s pravico do stalnega prebivališča […]“

18 V zvezi z izdajo „dovoljenja za vstop družinskega člana državljana EGP“ iz člena 11 uredbe iz leta 2006 člen 12(1), (4) in (5) te uredbe določa:

„1. Uradnik, pristojen za preučitev prošenj za dovoljenje za vstop, mora izdati dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP osebi, ki zanj zaprosi, če je ta oseba družinski član državljana EGP in

(a) državljan EGP –

(i) prebiva v Združenem kraljestvu v skladu s to uredbo; ali

(ii) bo potoval v Združeno kraljestvo v šestih mesecih od datuma vloge in bo ob prihodu v Združeno kraljestvo državljan EGP, ki prebiva v Združenem kraljestvu v skladu s to uredbo, in

(b) bo družinski član spremljal državljana EGP v Združenem kraljestvu ali se mu bo tam pridružil in

(i) zakonito prebiva v državi EGP; ali

(ii) izpolnjuje zahteve, ki jih določajo pravila o priseljevanju (razen tistih glede dovoljenja za vstop) za dovoljenje za vstop v Združeno kraljestvo kot družinski član državljana EGP ali – v primeru potomcev v ravni črti ali vzdrževanih prednikov v ravni črti zakonca ali partnerja – kot družinski član zakonca ali partnerja, če je državljan EGP ali zakonec ali partner oseba, ki je prisotna in prebiva v Združenem kraljestvu

4. Dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP se v skladu s tem členom izdaja brezplačno in v čim krajšem času.

5. Dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP pa se v skladu s tem členom ne izda, če je treba zadevnemu prosilcu ali državljanu EGP v skladu s členom 21 vstop v Združeno kraljestvo prepovedati zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

19 Člen 40 zakona o priseljevanju in azilu iz leta 1999 (Immigration and Asylum Act 1999) določa:

„Globa v zvezi s potniki brez ustreznih listin

1. Ta člen se uporablja, če oseba, ki potrebuje dovoljenje za vstop v Združeno kraljestvo, tja prispe z ladjo ali letalom in na zahtevo uradnika za priseljevanje ne predloži:

(a) veljavnega dokumenta za vstop, ki zadovoljivo izkazuje njeno identiteto in narodnost ali državljanstvo, in

(b) če oseba potrebuje vizum, vizuma zahtevane vrste.

2. Secretary of State lahko lastniku ladje ali letala za posamezno osebo določi globo v višini 2.000 [funtov šterlingov (GBP)].

3. Globa se na zahtevo plača Secretary of State.

4. Globa se ne plača za osebo, za katero lastnik dokaže, da je predložila zahtevano listino ali zahtevane listine lastniku ali njegovemu delavcu ali zastopniku, ko se je vkrcala na ladjo ali v letalo za potovanje ali polet v Združeno kraljestvo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 S. A. McCarthy je poročen s H. P. McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez je njun otrok. Te tri osebe od leta 2010 prebivajo v Marbelli (Španija) in redno potujejo v Združeno kraljestvo, kjer imajo hišo.

21 S. A. McCarthy ima britansko in irsko državljanstvo. H. P. McCarthy Rodriguez, kolumbijska državljanka, ima dovoljenje za prebivanje, ki so ga leta 2010 izdali španski organi na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 in poteče leta 2015.

22 H. P. McCarthy Rodriguez mora za vstop v Združeno kraljestvo v skladu z zakonodajo Združenega kraljestva, in sicer s členom 11 uredbe iz leta 2006, predhodno zaprositi za izdajo dovoljenja za vstop družinskega člana državljana EGP. To dovoljenje velja šest mesecev in se lahko podaljša tako, da se prosilec osebno zglasi na diplomatskem predstavništvu Združenega kraljestva v tujini in izpolni obrazec, na katerem so vprašanja o njegovih sredstvih in poklicnem položaju. Tako mora H. P. McCarthy Rodriguez vsakič, ko želi podaljšati navedeno dovoljenje za vstop družinskega člana, iz Marbelle potovati na diplomatsko predstavništvo Združenega kraljestva v Madrid (Španija).

23 H. P. McCarthy Rodriguez se je že zgodilo, da so ji nekatere letalske družbe zavrnile vkrcanje na lete v Združeno kraljestvo, ker je predložila samo dovoljenje za prebivanje, ne pa tudi dovoljenja za vstop družinskega člana državljana EGP, ki se zahteva z zakonodajo Združenega kraljestva. Do te prakse je prišlo zaradi smernic, ki jih je Secretary of State izdal za prevoznike, ki opravljajo prevoze potnikov v Združeno kraljestvo in ki se nanašajo na uporabo člena 40 zakona o priseljevanju in azilu iz leta 1999. Te smernice prevoznike spodbujajo, naj ne prevažajo potnikov, ki so državljani tretjih držav in nimajo dovoljenja za prebivanje, ki so ga izdali organi Združenega kraljestva, ali potnih listin, kakršno je veljavno dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP.

24 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so leta 2012 pri predložitvenem sodišču zoper Združeno kraljestvo vložile tožbo za ugotovitev, da to ni izpolnilo obveznosti, da v svoj pravni red pravilno prenese člen 5(2) Direktive 2004/38. V okviru tega spora je H. P. McCarthy Rodriguez dosegla sprejetje začasne odredbe, v skladu s katero se njeno dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP podaljša na pisno zahtevo, ne da bi se morala osebno zglasiti na diplomatskem predstavništvu Združenega kraljestva v Madridu.

25 Secretary of State je pred predložitvenim sodiščem navedel, da ureditev Združenega kraljestva, ki je sporna v zadevi v glavni stvari, ni namenjena izvajanju člena 5(2) Direktive 2004/38. Ta ureditev naj bi bila, tako kot neprenos zadnjenavedene določbe, utemeljena kot potreben ukrep na podlagi člena 35 Direktive 2004/38, in kot ukrep kontrole v smislu člena 1 Protokola št. 20.

26 V zvezi s tem se je Secretary of State skliceval na obstoj „sistemskega problema“ zlorabe pravic in prevar državljanov tretjih držav. Dovoljenja za prebivanje iz člena 10 Direktive 2004/38 naj bi bilo mogoče ponarediti. Zlasti naj za ta dovoljenja ne bi bilo enotnega modela. Vendar naj bi dovoljenja za prebivanje, ki jih izdajata Zvezna republika Nemčija in Republika Estonija, izpolnjevala ustrezne varnostne standarde, med drugim tiste, ki jih je sprejela Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, tako da naj bi bilo treba ureditev, ki je sporna v zadevi v glavni stvari, spremeniti v zvezi z osebami, ki imajo dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od teh držav članic.

27 Predložitveno sodišče je preučilo dokaze, ki jih je predložil Secretary of State in ugotovilo, da je ta stranka utemeljeno zaskrbljena glede „sistemske“ zlorabe pravic. Dovoljenja za prebivanje naj bi se zlahka izkoriščala za nezakonit vstop v Združeno kraljestvo. Obstajalo naj bi resno tveganje, da bi velik delež oseb, vpletenih v „sklepanje navideznih zakonskih zvez“, ponarejena dovoljenja za prebivanje uporabljal za nezakonit vstop v Združeno kraljestvo. Tako naj bi bilo zavračanje te države članice, da imetnike dovoljenja za prebivanje izvzame od obveznosti pridobitve vstopnega vizuma, popolnoma smiselno, potrebno in objektivno utemeljeno.

28 V teh okoliščinah je High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali lahko država članica v skladu s členom 35 [Direktive 2004/38] sprejme splošen ukrep za zavrnitev, prenehanje ali preklic pravice, ki je podeljena s členom 5(2) te direktive, na podlagi katerega so družinski člani, ki niso državljani EU, imetniki dovoljenj za prebivanje, izdanih v skladu s členom 10 te direktive, izvzeti iz zahtev po vizumu?

2. Ali lahko Združeno kraljestvo na podlagi člena 1 Protokola št. 20 […] od imetnikov dovoljenja za prebivanje zahteva, da pred prihodom na mejo pridobijo vstopni vizum?

3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje pritrdilen, ali je ob upoštevanju dokazov, navedenih v sodbi predložitvenega sodišča, pristop Združenega kraljestva do imetnikov dovoljenja za prebivanje v obravnavanem primeru opravičljiv?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

29 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 35 Direktive 2004/38 in člen 1 Protokola št. 20 razlagati tako, da državi članici omogočata, da pri uresničevanju cilja splošne prevencije od družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki so ga na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 izdali organi druge države članice, zahteva, da imajo zato, da bi lahko vstopili na njeno ozemlje, v skladu z nacionalno zakonodajo dovoljenje za vstop, kakršno je dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP.

Razlaga Direktive 2004/38

30 Ker je predložitveno sodišče vprašanje o razlagi člena 35 Direktive 2004/38 postavilo s stališča, da se ta direktiva uporablja v postopku v glavni stvari, je treba najprej preučiti, ali navedena direktiva H. P. McCarthy Rodriguez podeljuje pravico do vstopa v Združeno kraljestvo, če vstopa iz druge države članice.

– Uporaba Direktive 2004/38

31 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je namen Direktive 2004/38 olajšati uresničevanje temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in to pravico krepiti (sodba O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 35 in navedena sodna praksa).

32 Ob upoštevanju sobesedila in ciljev Direktive 2004/38 določb te direktive ni mogoče razlagati restriktivno in se jim nikakor ne sme odvzeti njihovega učinka (sodba Metock in drugi, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 84).

33 V zvezi s, prvič, morebitnimi pravicami družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, je v uvodni izjavi 5 Direktive 2004/38 poudarjeno, da bi morala biti pravica vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih razmerah dostojanstva (sodba Metock in drugi, EU:C:2008:449, točka 83).

34 Čeprav določbe Direktive 2004/38 družinskim članom državljana Unije, ki niso državljani katere od držav članic, ne podeljujejo nobene samostojne pravice, pa so morebitne pravice, ki jih ti imajo na podlagi določb prava Unije o državljanstvu Unije, izvedene iz uresničevanja pravice do prostega gibanja državljana Unije (glej v tem smislu sodbo O. in B., EU:C:2014:135, točka 36 in navedena sodna praksa).

35 Člen 3(1) navedene direktive kot „upravičence“ do pravic, ki jih podeljuje, opredeljuje „vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, razen v tisti državi, katere državljani so, in […] člane njihove družine, kot so opredeljeni v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

36 Sodišče je tako presodilo, da pravice do vstopa in prebivanja v državi članici na podlagi Direktive 2004/38 nimajo vsi družinski člani državljana Unije, ki niso sami državljani katere od držav članic, temveč le tisti, ki so v smislu člena 2(2) te direktive družinski člani državljana Unije, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja tako, da se je naselil v drugi državi članici, kot je država članica,

katere državljanstvo ima (sodbe Metock in drugi, EU:C:2008:449, točka 73; Dereci in drugi, C-256/11, EU:C:2011:734, točka 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, točka 51, ter O. in B., EU:C:2014:135, točka 39).

37 V obravnavani zadevi ni sporno, da je S. A. McCarthy s tem, da se je naselil v Španiji, uresničil svojo pravico do prostega gibanja. Prav tako ni sporno, da njegova žena, H. P. McCarthy Rodriguez, prebiva z njim in otrokom, rojenim v njuni zvezi, v tej državi članici in da ima veljavno dovoljenje za prebivanje, ki so ga izdali španski organi na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 in ji omogoča zakonito prebivanje na ozemlju Španije.

38 Iz navedenega sledi, da sta S. A. McCarthy in H. P. McCarthy Rodriguez „upravičenca“ iz te direktive v smislu njenega člena 3(1).

39 V zvezi z, drugič, vprašanjem, ali ima H. P. Rodriguez McCarthy na podlagi Direktive 2004/38 pravico do vstopa v Združeno kraljestvo, če vstopa iz druge države članice, je treba opozoriti, da člen 5 te direktive ureja pravico do vstopa in vstopne pogoje na ozemlju držav članic. Tako v skladu z odstavkom 1 tega člena 5 „države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje […] ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.“

40 Poleg tega člen 5(2), prvi odstavek, Direktive 2004/38 določa, da so „[z]a namene te direktive […] družinski člani, ki imajo veljavnim dovoljenjem [veljavno dovoljenje] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.“ Kot izhaja iz uvodne izjave 8 te direktive, je to izvzetje namenjeno olajšanju prostega gibanja državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije.

41 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se člen 5 Direktive 2004/38 nanaša na „države članice“ in da, med drugim, pri določbi, da imetje veljavnega dovoljenja za prebivanje iz člena 10 Direktive družinske člane državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice, izvzema od obveznosti pridobitve vstopnega vizuma, ne razlikuje glede na državo članico vstopa. Tako iz tega člena 5 nikakor ne izhaja, da bi bila pravica do vstopa družinskih članov državljanov Unije, ki sami niso državljani države članice, omejena na države članice, ki niso država članica izvora državljana Unije.

42 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da v skladu s členom 5 Direktive 2004/38 obveznost pridobitve vizuma ali enakovredna obveznost za vstop na ozemlje države članice izvora državljana Unije za osebe, ki so njegovi družinski člani in so v položaju, v kakršnem je H. P. McCarthy Rodriguez, ne velja.

– Razlaga člena 35 Direktive 2004/38

43 Nacionalna ureditev, ki je sporna v zadevi v glavni stvari, zahteva, da vsak družinski član državljana Unije, ki sam ni državljan države članice, predhodno pridobi dovoljenje za vstop. Ta ureditev temelji na obstoju splošnega tveganja zlorabe pravic ali prevar, ki ga je Secretary of State opredelil kot „sistemsko“, s čimer je izključena vsaka konkretna presoja nacionalnih pristojnih organov glede ravnanja zadevne osebe v zvezi z morebitno zlorabo pravic ali prevaro.

44 Ta ureditev pogojuje vstop na ozemlje Združenega kraljestva s predhodno pridobitvijo dovoljenja za vstop, in sicer tudi če, kakor je to v obravnavani zadevi, nacionalni organi ne menijo, da bi bil lahko družinski član državljana Unije vpleten v zlorabo pravic ali prevaro. Tako navedena ureditev ta pogoj nalaga, čeprav organi Združenega kraljestva ne dvomijo o pristnosti dovoljenja za prebivanje, izdanega na podlagi člena 10 Direktive 2004/38, in točnosti v njem navedenih podatkov. Posledično je s to ureditvijo pravica družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, da – čeprav imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki jim ga je na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 izdala država članica prebivališča – na ozemlje držav članic vstopajo brez vizuma, ki jim je podeljena s členom 5(2) Direktive 2004/38, absolutno in samodejno izključena.

45 V skladu s sodno prakso Sodišča državam članicam z Direktivo 2004/38 sicer res niso odvzete vse pristojnosti nadzora nad vstopom družinskih članov državljanov Unije na njihovo ozemlje. Če pa ima družinski član državljana Unije, ki sam ni državljan katere od držav članic, na podlagi Direktive 2004/38 pravico do vstopa in do prebivanja v državi članici gostiteljici, lahko ta država to pravico omeji le ob upoštevanju členov 27 in 35 te direktive (glej sodbo Metock in drugi, EU:C:2008:449, točki 74 in 95).

46 V skladu s členom 27 Direktive 2004/38 lahko namreč države članice, kadar je to upravičeno zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, zavrnejo vstop in prebivanje. Vendar mora taka zavrnitev temeljiti na posamični obravnavi zadevnega primera (sodba Metock in drugi, EU:C:2008:449, točka 74). Tako niso sprejemljive utemeljitve, ki niso neposredno povezane s posamičnim zadevnim primerom ali pa se nanašajo na splošno prevencijo (sodbi Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 24, in Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, točka 42).

47 Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 35 Direktive 2004/38 sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli pravice, podeljene s to direktivo, v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so sklenitve navidezne zakonske zveze, pri čemer je treba upoštevati, da mora biti vsak tak ukrep sorazmeren in mora spoštovati postopkovna jamstva, določena z navedeno direktivo (sodba Metock in drugi, EU:C:2008:449, točka 75).

48 V zvezi z vprašanjem, ali člen 35 Direktive 2004/38 državam članicam omogoča, da sprejmejo ukrepe, kakršen je ta, ki je sporen v zadevi v glavni stvari, je treba opozoriti, da sta pravica do vstopa in pravica do prebivanja državljanom Unije in njihovim družinskim članom podeljeni glede na njihov posamičen položaj.

49 Odločitve ali ukrepi, ki jih nacionalni pristojni organi v zvezi z morebitno pravico do vstopa ali prebivanja sprejmejo na podlagi Direktive 2004/38, so namenjeni temu, da se ugotovi posamičen položaj državljana države članice ali njegovih družinskih članov z vidika te direktive (glej v tem smislu, v zvezi z izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi sekundarnega prava, sodbe Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, točka 40; Komisija/Belgija, C-408/03, EU:C:2006:192, točki 62 ter 63, in Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48).

50 Poleg tega, kot izrecno izhaja iz člena 35 Direktive 2004/38, morajo ukrepi, sprejeti na podlagi tega člena, spoštovati postopkovna jamstva iz členov 30 in 31 te direktive. Kot je razvidno iz uvodne izjave 25 te direktive, so ta postopkovna jamstva med drugim namenjena zagotovitvi visoke stopnje varstva pravic državljanov Unije in njihovih družinskih članov v primeru zavrnitve dovoljenja za vstop ali prebivanje v drugi državi članici.

51 Ker Direktiva 2004/38 podeljuje individualne pravice, morajo pritožbeni postopki zadevnim osebam omogočiti, da navedejo okoliščine in pripombe v zvezi z njihovim položajem, da bi pred nacionalnimi pristojnimi organi in/ali sodišči lahko dosegli priznanje individualne pravice, ki jo zatrjujejo.

52 Iz navedenega izhaja, da morajo ukrepi, ki jih nacionalni organi sprejmejo na podlagi člena 35 Direktive 2004/38 in katerih namen je zavrnitev, prenehanje ali preklic pravice, podeljene s to direktivo, temeljiti na posamični preučitvi zadevnega primera.

53 Tako države članice družinskim članom državljana Unije, ki niso državljani države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi člena 10 Direktive 2004/38, ne morejo zavrniti pravice do vstopa na svoje ozemlje brez vizuma, kot je določeno v členu 5(2) te direktive, ne da bi nacionalni pristojni organi posamično preučili primer. Zato morajo za namene vstopa na njihovo ozemlje brez vizuma tako dovoljenje za prebivanje priznati, razen če na podlagi konkretnih dokazov, ki se nanašajo na posamični zadevni primer, dvomijo o pristnosti tega dovoljenja ali o točnosti v njem navedenih podatkov (glej po analogiji sodbo Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, točki 19 in 21).

54 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da je za dokaz o zlorabi po eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da cilj, ki mu ta predpis sledi, čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v pravilih Unije, ni bil dosežen, in po drugi subjektivni element, namreč namen pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi (sodbi Madžarska/Slovaška, C-364/10, EU:C:2012:630, točka 58 in navedena sodna praksa, ter O. in B., EU:C:2014:135, točka 58).

55 Ker o tem v Direktivi 2004/38 ni nobene izrecne določbe, to, da se država članica – kot to zase meni Združeno kraljestvo – sooča z visokim številom primerov zlorabe pravic ali prevare, ki jih storijo državljani tretjih držav s sklepanjem navideznih zakonskih zvez ali z uporabo ponarejenih dovoljenj za prebivanje, ne more upravičiti sprejetja ukrepa, kot je ta, ki je sporen v zadevi v glavni stvari, ki temelji na splošni prevenciji, pri čemer izključuje vsako konkretno presojo ravnanja zadevne osebe.

56 Sprejetje ukrepov, ki so namenjeni splošni prevenciji razširjenih zlorab pravic ali prevar, namreč pomeni, da, kot je to v obravnavani zadevi, državam članicam zgolj pripadnost določeni skupini oseb zadostuje, da družinskim članom državljana Unije, ki niso državljani države članice, zavrnejo priznanje pravice, ki je izrecno podeljena z Direktivo 2004/38, čeprav dejansko izpolnjujejo pogoje iz te direktive. Enako bi bilo, če bi bilo priznanje te pravice omejeno na osebe, ki imajo dovoljenje za prebivanje, ki so ga izdale določene države članice, kakor to namerava storiti Združeno kraljestvo.

57 Vendar bi taki ukrepi zaradi njihove samodejnosti državam članicam omogočili neuporabo določb Direktive 2004/38 in bi pomenili nespoštovanje vsebine tako temeljne in individualne pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic kot izvedenih pravic, ki jih imajo družinski člani teh državljanov, ki sami niso državljani katere od držav članic.

58 Glede na navedeno je treba člen 35 Direktive 2004/38 razlagati tako, da državi članici ne omogoča, da pri uresničevanju cilja splošne prevencije od družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki so ga na podlagi člena 10 te direktive izdali organi druge države članice, zahteva, da imajo zato, da bi lahko vstopili na njeno ozemlje, v skladu z nacionalno zakonodajo dovoljenje za vstop, kakršno je dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP.

Razlaga protokola št. 20

59 Treba je spomniti, da člen 77(1)(a) PDEU določa, da Unija oblikuje politiko, s katero zagotavlja, da se kontrola oseb – ne glede na njihovo državljanstvo – pri prehajanju notranjih meja Unije ne izvaja. Odprava kontrol pri prehajanju notranjih meja je sestavni del cilja Unije iz člena 26 PDEU, ki je uvedba območja brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb. Zakonodajalec Unije je uvedel načelo neobstoja kontrol na notranjih mejah s tem, da je na podlagi člena 62 ES, ki je postal člen 77 PDEU, sprejel Uredbo št. 562/2006, katere namen je razvoj schengenskega pravnega reda (glej v tem smislu sodbo Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, točke od 48 do 50).

60 Združeno kraljestvo pa pri določbah schengenskega pravnega reda v zvezi z odpravo mejnih kontrol in gibanjem oseb, vključno s skupno vizumsko politiko, ne sodeluje, saj Protokol št. 20 v členu 1 določa, da lahko Združeno kraljestvo na svojih mejah z drugimi državami članicami izvaja tako kontrolo oseb, ki želijo vstopiti na njegovo ozemlje, kakršna se mu zdi potrebna za to, da med drugim preveri, ali imajo državljani Unije in njihovi vzdrževanci, ki uresničujejo svoje pravice po pravu Unije, pravico do vstopa na ozemlje Združenega kraljestva, in za to, da odloči, ali bo vstop na ozemlje Združenega kraljestva dovolilo drugim osebam.

61 Te kontrole se izvajajo „na mejah“ in so namenjene preverjanju, ali imajo osebe, ki želijo vstopiti na ozemlje Združenega kraljestva, pravico do vstopa v skladu z določbami prava Unije oziroma, če te nimajo, ali jim je treba izdati dovoljenje za vstop na to ozemlje. Namenjene so torej zlasti preprečevanju nezakonitega prehajanja mej Združenega kraljestva z drugimi državami članicami.

62 Tako je v zvezi z družinskimi člani državljana Unije, ki niso državljani države članice in ki želijo vstopiti na ozemlje Združenega kraljestva z uresničevanjem pravice do vstopa iz Direktive 2004/38, preverjanje v smislu člena 1 Protokola št. 20 sestavljeno zlasti iz kontrole, ali ima zadevna oseba dokumente iz člena 5 te direktive. V zvezi s tem morajo države članice, čeprav je Sodišče odločilo, da so dovoljenja za prebivanje, izdana na podlagi prava Unije, glede pravic ugotovitvena in ne oblikovalna (sodbi Dias, EU:C:2011:498, točka 49, ter O. in B., EU:C:2014:135, točka 60), še vedno – kot je bilo navedeno v točki 53 te sodbe – načeloma priznati dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi člena 10 Direktive 2004/38, za namen vstopa na njihovo ozemlje brez vizuma.

63 Vendar lahko preverjanje v smislu člena 1 Protokola št. 20 v skladu z njegovim ciljem preprečevanja nezakonitega prehajanja meje vključuje preverjanje pristnosti teh dokumentov in točnosti v njih navedenih podatkov ter preučitev konkretnih dokazov, ki kažejo na obstoj zlorabe pravic ali prevare.

64 Iz tega sledi, da člen 1 Protokola št. 20 Združenemu kraljestvu dovoljuje, da preverja, ali oseba, ki želi vstopiti na njegovo ozemlje, dejansko izpolnjuje pogoje za vstop, zlasti tiste, ki so določeni s pravom Unije. Vendar ta člen 1 tej državi članici ne dovoljuje, da bi določala pogoje za vstop oseb, ki imajo pravico do vstopa v skladu s pravom Unije, zlasti pa ne tega, da bi tem osebam nalagala dodatne pogoje za vstop ali pogoje, ki so drugačni od tistih, določenih s pravom Unije.

65 V obravnavani zadevi pa gre prav za to. Nacionalna ureditev, ki je sporna v zadevi v glavni stvari, z zahtevo po predhodni pridobitvi dovoljenja za vstop družinskega člana državljana EGP za družinske člane državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi člena 10 Direktive 2004/38, ne določa le preverjanja teh pogojev za vstop „na mejah“, temveč nov pogoj za vstop poleg pogojev iz člena 5 te direktive.

66 Glede na navedeno je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba tako člen 35 Direktive 2004/38 kot člen 1 Protokola št. 20 razlagati tako, da državi članici ne omogočata, da pri uresničevanju cilja splošne prevencije od družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki so ga na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 izdali organi druge države članice, zahteva, da imajo zato, da bi lahko vstopili na njeno ozemlje, v skladu z nacionalno zakonodajo dovoljenje za vstop, kakršno je dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP.

Tretje vprašanje

67 Glede na odgovor na prvo in drugo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

68 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Tako člen 35 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS kot člen 1 Protokola (št. 20) o uporabi nekaterih vidikov člena 26 Pogodbe o delovanju Evropske unije za Združeno kraljestvo in Irsko je treba razlagati tako, da državi članici ne omogočata, da pri uresničevanju cilja splošne prevencije od družinskih članov državljana Evropske unije, ki niso državljani države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki so ga na podlagi člena 10 Direktive 2004/38 izdali organi druge države članice, zahteva, da imajo zato, da bi lahko vstopili na njeno ozemlje, v skladu z nacionalno zakonodajo dovoljenje za vstop, kakršno je dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP (Evropskega gospodarskega prostora).

Podpisi