

МЕТОСКИ ДР.

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

25 юли 2008 година*

По дело C-127/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от High Court (Ирландия) с акт от 14 март 2008 г., постъпил в Съда на 25 март 2008 г., в рамките на производство по дело

Blaise Baheten Metock,

Hanette Eugenie Ngo Ikeng,

Christian Joel Baheten,

Samuel Zion Ikeng Baheten,

Hencheal Ikogho,

Donna Ikogho,

* Език на производството: английски.

Roland Chinedu,

Marlene Babucke Chinedu,

Henry Igboanusi,

Roksana Batkowska

срещу

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas и г-н K. Lenaerts, председатели на състави, г-н A. Tizzano, г-н U. Löhmus, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н M. Ilešič (докладчик), г-н J. Malenovský, г-н J. Klučka, г-жа C. Toader и г-н J.-J. Kasel, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид решението на председателя на Съда от 17 април 2008 г. делото да се разгледа по реда на бързо производство в съответствие с член 23а от Статута на Съда на Европейските общности и член 104а, първа алинея от Процедурния правилник,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 юни 2008 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н В. Baheten Metock, г-жа Н. Е. Ngo Ikeng, г-н С. J. Baheten и г-н S. Z. Ikeng Baheten, от г-н М. de Blacam, SC и г-н J. Stanley, BL, упълномощени от г-н V. Crowley, г-жа S. Burke и г-н D. Langan, solicitors,
- за г-н Н. Ikogho и г-жа D. Ikogho, от г-жа R. Boyle, SC, както и г-н G. O'Halloran, BL, и г-н А. Lowry, BL, упълномощени от г-н S. Mulvihill, solicitor,
- за г-н R. Chinedu и г-жа M. Babucke Chinedu, от г-н А. Collins, SC, г-н M. Lynn, BL, и г-н P. O'Shea, BL, упълномощени от г-н B. Burns, solicitor,
- за г-н Н. Igboanusi и г-жа R. Batkowska, от г-н M. Forde, SC, и г-н O. Ladenegan, BL, упълномощени от г-н K. Tunney и г-н W. Mudah, solicitors,
- за Minister for Justice, Equality and Law Reform, от г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н В. O'Moore, SC, г-жа S. Moorhead, SC, и г-н D. Conlan Smyth, BL,

- за чешкото правителство, от г-н М. Smolek, в качеството на представител,

- за датското правителство, от г-н J. Bering Liisberg и г-жа В. Weis Fogh, в качеството на представители,

- за германското правителство, от г-н М. Lumma и г-н J. Möller, в качеството на представители,

- за гръцкото правителство, от г-жа Т. Papadopoulou и г-жа М. Michelogiannaki, в качеството на представители,

- за кипърското правителство, от г-н D. Lisandrou, в качеството на представител,

- за малтийското правителство, от г-н S. Camilleri, в качеството на представител,

- за нидерландското правителство, от г-жа С. Wissels и г-жа С. ten Dam, в качеството на представители,

- за австрийското правителство, от г-н E. Riedl и г-жа Т. Fülöp, в качеството на представители,

- за финландското правителство, от г-жа А. Guimaraes-Purokoski, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа I. Rao, в качеството на представител, подпомагана от г-н T. Ward, barrister,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа D. Maidani и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след изслушване на генералния адвокат

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34 и ОВ L 204, 2007 г., стр. 28; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на четири производства за съдебен контрол, започнати пред High Court, всяко от които по-специално цели да получи съдебно разпореждане certiorari за отмяна на решението, с което Minister for Justice, Equality and Law Reform (министър на правосъдието, на равенството и на законодателната реформа, наричан по-нататък „Minister for Justice“) отказва

да издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, женен за установена в Ирландия гражданка на Съюза.

Правна уредба

Общностна правна уредба

3 Директива 2004/38 е приета въз основа на членове 12 ЕО, 18 ЕО, 40 ЕО, 44 ЕО и 52 ЕО.

4 Съображения 1—5, 11, 14 и 31 от тази директива имат следното съдържание:

„(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите-членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.

(2) Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора.

(3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите-членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и

преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат — работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза.

- (4) С оглед коригирането на този подход „на части“, „сектор по сектор“ по отношение на правото на свободно движение и пребиваване и с оглед улесняване на упражняването на това право, съществува необходимост от единен законодателен акт [...].
- (5) За да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност. [...]

[...]

- (11) Основното и лично право на пребиваване в друга държава-членка се предоставя директно на гражданите на Съюза от Договора и не зависи от това, дали те са изпълнили определени административни процедури.

[...]

- (14) Изискваните от компетентните власти оправдателни документи за издаването на удостоверение за регистрация или на карта за пребиваване следва да бъдат указани изчерпателно, за да се избегнат различията между административните практики или тълкувания, които представляват неправомерна пречка пред упражняването на правото на пребиваване от страна на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства.

[...]

(31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз. В съответствие със забраната на дискриминацията, съдържаща се в Хартата, държавите-членки следва да прилагат настоящата директива без дискриминация по отношение на бенефициентите на настоящата директива, основана на пол, раса, цвят, етнически или социален произход, генетични белези, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение, увреждания, възраст или сексуална ориентация“.

5 Съгласно член 1, буква а) от Директива 2004/38 тя се отнася по-специално до „условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки“.

6 Съгласно член 2, точка 2, буква а) от Директива 2004/38 за целите на същата „член на семейство“ означава именно съпругът/съпругата.

7 Член 3, озаглавен „Бенефициенти“, от Директива 2004/38, гласи в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава-членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях.“

8 Член 5 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на влизане“, уточнява:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите-членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

[...]

2. От членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка, се изисква само да притежават входна виза в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 или в съответствие с националното законодателство, когато това е необходимо. За целите на настоящата директива притежаването на валидната карта за пребиваване, посочена в член 10, освобождава тези членове на семейството от изискването за виза.

[...]

5. Държавата-членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице.“

9 Член 7 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, уточнява:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава-членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

- а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава-членка; или

- б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава-членка; или,

- в) — са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава-членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и
 - притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава-членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка през времето си на пребиваване; [...]

[...]

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава-членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава-членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в).

[...]“.

10 Член 9 от Директива 2004/38, озаглавен „Административни формалности за членове на семейството, които не са граждани на държава-членка“, гласи:

„1. Държавите-членки издават карта за пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, когато планираният срок на пребиваване е по-дълъг от три месеца.

2. Крайният срок за внасяне на молбата за издаване на карта за пребиваване не може да бъде по-малък от три месеца от датата на пристигане.

3. Неспазването на изискването за подаване на молба за карта за пребиваване може да доведе до налагане спрямо въпросното лице на съразмерни и недискриминационни санкции.“

11 Член 10 от Директива 2004/38, озаглавен „Издаване на карти за пребиваване“, гласи:

„1. Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване се издава незабавно.

2. За да бъде издадена картата за пребиваване, държавите-членки изискват представяне на следните документи:

а) валиден паспорт;

- б) документ, удостоверяващ съществуването на семейни взаимоотношения или на регистрирано съжителство;

- в) удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация, всякакви други доказателства за пребиваването в приемащата държава-членка на гражданина на Съюза, когото те придружават или към когото се присъединяват;

- г) в случаите, попадащи в приложното поле на член 2, параграф 2, букви в) и г), документи, доказващи, че са изпълнени условията, посочени в тези разпоредби;

[...]“.

12 Член 27 от Директива 2004/38, който се съдържа в глава VI от нея, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания [другаде в текста: „съображения“], свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, гласи в параграфи 1 и 2:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите-членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.“

13 Член 35 от Директива 2004/38, озаглавен „Злоупотреба с права“, уточнява:

„Държавите-членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31.“

14 Съгласно член 38 от Директива 2004/38 тя отменя по-специално членове 10 и 11 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11), изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета от 27 юли 1992 година (ОВ L 245, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 234, наричан по-нататък „Регламент № 1612/68“).

Национална правна уредба

15 Към датата на настъпването на обстоятелствата по главното производство транспонирането на Директива 2004/38 в ирландското право е извършено с Правилник от 2006 г. относно свободното движение на лицата в Европейските общности (European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006), приет на 18 декември 2006 г. и влязъл в сила на 1 януари 2007 г. (наричан по-нататък „Правилника от 2006 г.“).

16 Член 3, параграфи 1 и 2 от Правилника от 2006 г. гласи:

„1. Настоящият правилник се прилага

а) за гражданите на Съюза;

б) без да се засяга действието на параграф 2, за признатите членове на семейството на гражданите на Съюза, които не са граждани на Съюза, и

в) без да се засяга действието на параграф 2, за получилите разрешение членове на семейството на гражданите на Съюза.

2. Настоящият правилник се прилага за член на семейството само ако същият пребивава законно в друга държава-членка и

а) ако той възнамерява да влезе в държавата заедно с гражданин на Съюза, на чието семейство той е член, или

б) ако той възнамерява да се присъедини към намиращ се законно в държавата гражданин на Съюза, на чието семейство той е член.“

17 По смисъла на член 3 от Правилника от 2006 г. „признатите членове на семейството“ включват съпрузите на гражданите на Съюза.

Спорът по главното производство

Делото Metock

- 18 Г-н Metock, камерунски гражданин, пристига в Ирландия на 23 юни 2006 г. и подава молба за политическо убежище. Тази молба е окончателно отхвърлена на 28 февруари 2007 г.
- 19 Г-жа Ngo Ikeng, камерунка по рождение, е получила британско гражданство. От края на 2006 г. тя пребивава и работи в Ирландия.
- 20 Г-н Metock и г-жа Ngo Ikeng се запознават в Камерун през 1994 г. и имат връзка от тази дата нататък. Те имат две деца, родени съответно през 1998 г. и през 2006 г. Те сключват брак на 12 октомври 2006 г. в Ирландия.
- 21 На 6 ноември 2006 г. г-н Metock подава молба за разрешение за пребиваване в качеството си на съпруг на гражданин на Съюза, който работи и пребивава в Ирландия. Тази молба е отхвърлена с решение на Minister for Justice от 28 юни 2007 г. на основание, че г-н Metock не отговаря на условието за предварително законно пребиваване в друга държава-членка, което се изисква от член 3, параграф 2 от Правилника от 2006 г.
- 22 Г-н Metock, г-жа Ngo Ikeng и техните деца подават жалба срещу това решение.

Делото Ikogho

- 23 Г-н Ikogho, гражданин на трета страна, пристига в Ирландия през ноември 2004 г. и подава молба за политическо убежище. Молбата му е окончателно отхвърлена и на 15 септември 2005 г. Minister for Justice издава заповед за неговото експулсиране. Подадената срещу тази заповед жалба е отхвърлена с определение на High Court от 19 юни 2007 г.
- 24 Г-жа Ikogho, която е поданик на Обединеното кралство и гражданин на Съюза, пребивава и работи в Ирландия от 1996 г.
- 25 Г-н и г-жа Ikogho се запознават в Ирландия през декември 2004 г. и сключват брак там на 7 юни 2006 г.
- 26 На 6 юли 2006 г. г-н Ikogho подава молба за разрешение за пребиваване в качеството си на съпруг на гражданин на Съюза, който работи и пребивава в Ирландия. Тази молба е отхвърлена с решение на Minister for Justice от 12 януари 2007 г. на основание, че като се има предвид заповедта за експулсиране от 15 септември 2005 г., по време на сключването на неговия брак г-н Ikogho е незаконно пребиваващ в Ирландия.
- 27 Г-н и г-жа Ikogho подават жалба срещу това решение.

Делото Chinedu

- 28 Г-н Chinedu, нигерийски гражданин, пристига в Ирландия през декември 2005 г. и подава молба за политическо убежище. Тази молба е окончателно отхвърлена на 8 август 2006 г. Г-жа Babuske, германски гражданин, пребивава в Ирландия.

- 29 Г-н Chinedu и г-жа Babucke сключват брак в Ирландия на 3 юли 2006 г.
- 30 Г-н Chinedu подава молба за разрешение за пребиваване в качеството си на съпруг на гражданин на Съюза, получена от Minister for Justice на 1 август 2006 г. Тази молба е отхвърлена с решение на Minister for Justice от 17 април 2007 г. на основание, че г-н Chinedu не отговаря на условието за предварително законно пребиваване в друга държава-членка, което се изисква от член 3, параграф 2 от Правилника от 2006 г.
- 31 Г-н Chinedu и г-жа Babucke подават жалба срещу това решение.

Делото Igboanusi

- 32 Г-н Igboanusi, нигерийски гражданин, пристига в Ирландия на 2 април 2004 г. и подава молба за политическо убежище. Неговата молба е отхвърлена на 31 май 2005 г. и Minister for Justice издава заповед за неговото експулсиране на 15 септември 2005 г.
- 33 Г-жа Batkowska, полски гражданин, пребивава и работи в Ирландия от април 2006 г.
- 34 Г-н Igboanusi и г-жа Batkowska се запознават в Ирландия и сключват брак там на 24 ноември 2006 г.
- 35 На 27 февруари 2007 г. г-н Igboanusi подава молба за разрешение за пребиваване в качеството си на съпруг на гражданин на Общността. Тази молба е отхвърлена с решение на Minister for Justice от 27 август 2007 г. на основание,

че г-н M. Igboanusі не отговаря на условието за предварително законно пребиваване в друга държава-членка, което се изисква от член 3, параграф 2 от Правилника от 2006 г.

36 Г-н Igboanusі и г-жа Batkowska подават жалба срещу това решение.

37 На 16 ноември 2007 г. г-н Igboanusі е задържан и по отношение на него в изпълнение на заповедта за неговото експулсиране е наложено принудително настаняване. През декември 2007 г. той е експулсиран за Нигерия.

Главното производство и преюдициалните въпроси

38 Четирите дела са съединени в главното производство.

39 Всички жалбоподатели в главното производство поддържат по същество, че член 3, параграф 2 от Правилника от 2006 г. не е съобразен с Директива 2004/38.

40 Те изтъкват, че гражданите на трети страни, съпрузи на граждани на Съюза, имат право, което е производно и зависимо от това на гражданина на Съюза, да се движат и да пребивават в държава-членка, различна от тази, чийто гражданин е последният, и че това право произтича единствено от семейната връзка.

41 Директива 2004/38 урежда изчерпателно условията за влизане и за пребиваване в държава-членка на гражданин на Съюза, който е гражданин на друга държава-членка и на членовете на неговото семейство, по такъв начин, че на държавите-членки не било позволено да налагат допълнителни условия. Никъде в тази директива не се предвиждало условие за предварително

законно пребиваване в друга държава-членка, подобно на наложеното такова с ирландската правна уредба, поради което тази уредба не била съобразена с общностното право.

- 42 Жалбоподателите в главното производство също изтъкват, че гражданинът на трета страна, който стане член на семейството на гражданин на Съюза по време на пребиваването на последния в държава-членка, различна от тази, на която той е гражданин, придружава този гражданин по смисъла на член 3, параграф 1 и член 7, параграф 2 от Директива 2004/38.
- 43 Minister for Justice отговаря по същество, че Директива 2004/38 допуска предвиденото в член 3, параграф 2 от Правилника от 2006 г. условие за предварително законно пребиваване в друга държава-членка.
- 44 Съществувало разпределение на правомощията между държавите-членки и Общността, по силата на което държавите-членки били компетентни в областта на приемането в държава-членка на граждани от трети страни, идващи от държава извън територията на Общността, докато Общността била компетентна да урежда движението на граждани на Съюза и на членовете на техните семейства във вътрешността на Съюза.
- 45 Следователно Директива 2004/38 оставяла на държавите-членки правото на преценка да наложат на гражданите на трети страни, съпрузи на граждани на Съюза, условие за предварително законно пребиваване в друга държава-членка. От друга страна, съответствието на подобно условие с общностното право произтичало от Решение от 23 септември 2003 г. по дело *Akrich* (C-109/01, Recueil, стр. I-9607) и Решение от 9 януари 2007 г. по дело *Jia* (C-1/05, Сборник, стр. I-1).
- 46 Препращащата юрисдикция подчертава, че нито един от разглежданите в главното производство бракове не е фиктивен.

Като приема, че за разрешаването на спора в главното производство е необходимо тълкуване на Директива 2004/38, High Court решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Позволява ли Директива 2004/38/ЕО държава-членка да предвижда общо изискване, според което гражданин на трета страна, който е съпруг на гражданин на Съюза, трябва да е пребивавал законно в друга държава-членка, преди да пристигне в приемащата държава-членка, за да има право да се ползва от разпоредбите на Директива 2004/38/ЕО?

2) Прилага ли се член 3, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО за лице, което е гражданин на трета страна и което:

— е съпруг на гражданин на Съюза, който пребивава в приемащата държава-членка и отговаря на условие, предвидено в член 7, параграф 1, букви а), б) или в) от посочената директива и,

— към този момент пребивава в приемащата държава-членка с гражданина на Съюза като негов съпруг,

независимо от това кога и къде е сключен бракът им или кога и как лицето, което е гражданин на трета страна, е влязло в приемащата държава-членка?

3) При отрицателен отговор на предходния въпрос прилага ли се член 3, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО за съпруг на гражданин на Съюза, който е гражданин на трета страна и който :

- е съпруг на гражданин на Съюза, който пребивава в приемащата държава-членка и отговаря на условие, предвидено в член 7, параграф 1, букви а), б) или в) от посочената директива,

- пребивава в приемащата държава-членка с гражданина на Съюза като негов съпруг,

- е влязъл в приемащата държава-членка независимо от гражданина на Съюза и

- впоследствие е сключил брак с гражданина на Съюза в приемащата държава-членка?“

По първия въпрос

⁴⁸ С първия си въпрос препращащата юрисдикция иска да се установи дали Директива 2004/38 допуска правна уредба на държава-членка, която изисква от гражданина на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в тази държава-членка, на която не е гражданин, да е пребивавал законно в друга държава-членка преди пристигането си в приемащата държава-членка, за да се ползва от разпоредбите на тази директива.

⁴⁹ На първо място, следва да се установи, че нито една разпоредба на Директива 2004/38 не обвързва своето прилагане по отношение на членовете на семейството на гражданин на Съюза с условието те да са пребивавали предварително в държава-членка.

- 50 Всъщност съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 тя се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава-членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства, така както са определени в член 2, точка 2 от тази директива, които ги придружават или се присъединяват към тях в тази държава-членка. Впрочем определението за членове на семейство, дадено в член 2, точка 2 от Директива 2004/38, не прави разграничение според това дали те вече са пребивавали законно или не в друга държава-членка.
- 51 Следва също да се подчертае, че член 5, член 6, параграф 2 и член 7, параграф 2 от Директива 2004/38 предоставят ползването на правото на влизане, на пребиваване до три месеца и на пребиваване за повече от три месеца в приемащата държава-членка на граждани на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, които го придружават или се присъединяват към него в тази държава-членка, без да се позовават на мястото или на условията на тяхното пребиваване преди пристигането им в посочената държава-членка.
- 52 По-конкретно член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38 гласи, че от гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, се изисква да притежават входна виза, освен ако не притежават валидната карта за пребиваване, посочена в член 10 от същата директива. Доколкото, както произтича от член 9, параграф 1 и от член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, картата за пребиваване е документът, с който се доказва правото на пребиваване за повече от три месеца в държава-членка на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, то от обстоятелството, че посоченият член 5, параграф 2 предвижда влизане в приемащата държава-членка на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не притежават карта за пребиваване, става ясно, че Директива 2004/38 също може да се прилага за членове на семейството, които преди това не са пребивавали законно в друга държава-членка.
- 53 Също така член 10, параграф 2 от Директива 2004/38, който изброява изчерпателно документите, чието представяне може да се изисква от гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, за да им бъде издадена карта за пребиваване, не предвижда възможността за приемащата държава-членка да изисква документи, доказващи евентуално предварително законно пребиваване в друга държава-членка.

- 54 При тези условия Директива 2004/38 трябва да се тълкува в такъв смисъл, че се прилага за всеки гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива, който придружава или се присъединява към гражданина на Съюза в държава-членка, различна от тази, на която последният е гражданин, и му предоставя права на влизане и на пребиваване в тази държава-членка, без да прави разграничение дали посоченият гражданин на трета страна преди това е пребивавал законно в друга държава-членка.
- 55 Това тълкуване намира подкрепа в практиката на Съда относно приетите преди Директива 2004/38 актове на вторичното право в областта на свободното движение на лицата.
- 56 Още преди самото приемане на Директива 2004/38 общностният законодател е признал значението на осигуряването на защитата на семейния живот на гражданите на държавите-членки с оглед на премахването на пречките за упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора за ЕО (Решение от 11 юли 2002 г. по дело Carpenter, C-60/00, Recueil, стр. I-6279, точка 38, Решение от 25 юли 2002 г. по дело MRAX, C-459/99, Recueil, стр. I-6591, точка 53, Решение от 14 април 2005 г. по дело Комисия/Испания, C-157/03, Recueil, стр. I-2911, точка 26, Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания, C-503/03, Recueil, стр. I-1097, точка 41, Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия, C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 109 и Решение от 11 декември 2007 по дело Eind, C-291/05, Сборник, стр. I-10719, точка 44).
- 57 За тази цел в Регламент № 1612/68 и в директивите относно свободното движение на лицата, приети преди Директива 2004/38, общностният законодател разширява в значителна степен прилагането на общностното право в областта на влизането и на пребиваването на територията на държавите-членки към гражданите на трети страни, съпрузи на гражданите на държави-членки (вж. в този смисъл Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 41).
- 58 Вярно е, че Съдът е приел в точки 50 и 51 от Решение по дело Akrich, посочено по-горе, че за да се ползва от правата, предвидени в член 10 от Регламент № 1612/68, гражданинът на трета страна, който е съпруг на гражданин на Съюза, трябва да пребивава законно в държавата-членка, когато се премества в друга държава-членка, в която гражданинът на Съюза мигрира или е мигрирал.

Този извод трябва обаче да се преосмисли. Всъщност ползването от подобни права не би могло да зависи от предварително законно пребиваване на подобен съпруг в друга държава-членка (вж. в този смисъл Решение по дело MRAX, точка 59 и Решение от 14 април 2005 г. по дело Комисия/Испания, точка 28, посочени по-горе).

59 Същото тълкуване трябва да се възприеме *a fortiori* по отношение на Директива 2004/38, която изменя Регламент № 1612/68 и отменя предходните директиви относно свободното движение на лицата. Всъщност както произтича от третото съображение от Директива 2004/38, тя има за предмет по-конкретно да „укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза“ по такъв начин, че гражданите на Съюза да не могат да черпят по-малко права от тази директива, отколкото от актовете на вторичното право, които тя изменя или отменя.

60 На второ място, даденото по-горе тълкуване на Директива 2004/38 е съобразено с разпределението на правомощията между държавите-членки и Общността.

61 Всъщност установено е, че Общността извежда от член 18, параграф 2 ЕО, членове 40 ЕО, 44 ЕО и 52 ЕО — въз основа на които по-конкретно е приета Директива 2004/38 — правомощието да приема необходимите мерки за осъществяване на свободното движение на гражданите в Съюза.

62 В това отношение, както вече беше подчертано в точка 56 от настоящото решение, ако на гражданите на Съюза не беше позволено да водят нормален семеен живот в приемащата държава-членка, би било сериозно затруднено упражняването на свободите, които са им гарантирани с Договора.

63 Ето защо в рамките на компетентността, която му е призната с посочените членове от Договора, общностният законодател може да урежда условията за влизане и за пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза на територията на държавите-членки, когато невъзможността за гражданин на Съюза да бъде придружаван от своето семейство или то да се присъедини към него в приемащата държава-членка може да накърни неговата свобода на движение, като го разубеди да упражнява своите права на влизане и пребиваване в тази държава-членка.

- 64 Впрочем отказът на приемащата държава-членка да предостави права на влизане и на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза може да разубеди последния да се придвижва или да живее в тази държава-членка, включително и когато към този момент членовете на неговото семейство не пребивават законно на територията на друга държава-членка.
- 65 От това следва, че общностният законодател е компетентен да урежда, както е направил с Директива 2004/38, влизането и пребиваването на гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, в държава-членка, в която последният е упражнил своето право на свободно движение, включително и когато към този момент членовете на семейството не са законно пребиваващи в друга държава-членка.
- 66 Поради това трябва да се отхвърли анализът на Minister for Justice, както и на повечето представили становища правителства, според които, без да се засяга действието на дял IV от част трета от Договора, държавите-членки запазвали изключителното правомощие да уреждат първото влизане на територията на Общността на членовете на семейството на гражданин на Общността, които са граждани на трети страни.
- 67 Впрочем да се признае на държавите-членки изключителна компетентност да предоставят или отказват влизането или пребиваването на тяхна територия на гражданите на трети страни, членове на семейството на граждани на Съюза, които преди това не са били законно пребиваващи в друга държава-членка, би имало за последица свободата на движение на гражданите на Съюза в една държава-членка, на която не са граждани, да се различава от една държава-членка в друга в зависимост от разпоредбите на националното право в областта на имиграцията, като някои държави-членки позволяват влизането и пребиваването на членовете на семейството на гражданин на Съюза, а други ги отказват.
- 68 Подобен резултат би бил несъвместим с посочената цел в член 3, параграф 1, буква в) ЕО за изграждане на вътрешен пазар, характеризиращ се с отмяната между държавите-членки на пречките за свободно движение на хора. Изграждането на вътрешен пазар налага условията за влизане и за пребиваване на гражданин на Съюза в държава-членка, на която той не е гражданин, да са еднакви във всички държави-членки. Следователно свободата на движение на гражданите на Съюза трябва да се тълкува като право да се напусне която и да е държава-членка, и по-специално държавата-членка, на която гражданинът на

Съюза е гражданин, за да се установи при същите условия в която и да е друга държава-членка, различна от тази, на която същият е гражданин.

69 Освен това споменатият анализ в точка 66 от настоящото решение би довел до парадоксалния резултат държавите-членки да бъдат задължени по силата на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164) да разрешават влизането и пребиваването на своята територия на съпруга на гражданин на трета страна, постоянно пребиваващ законно на територията на друга държава-членка, когато този съпруг все още не е законно пребиваващ в друга държава-членка, но при същите обстоятелства да бъдат свободни да откажат влизането и пребиваването на съпруга на гражданин на Съюза.

70 Като последица от това Директива 2004/38 предоставя на всеки гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива, който придружава или се присъединява към този гражданин на Съюза в държава-членка, различна от тази, на която е гражданин, правата на влизане и на пребиваване в приемащата държава-членка, независимо от факта дали посоченият гражданин на трета страна преди това е пребивавал законно в друга държава-членка.

71 Minister for Justice, както и повечето представили становища правителства изтъкват обаче, че в един контекст, който се отличава със силен миграционен натиск, е необходимо да се контролира емиграцията по външните граници на Общността, което предполага индивидуално разглеждане на всички обстоятелства, свързани с първото влизане на територията на Общността. Впрочем едно тълкуване на Директива 2004/38, с което се забранява на държава-членка да изисква предварително законно пребиваване в друга държава-членка, щяло да подкопае правомощието на държавите-членки да контролират имиграцията по своите външни граници.

72 Minister for Justice поддържа по-конкретно, че това тълкуване би имало сериозни последици за държавите-членки, като би довело до огромно увеличение на броя на лицата, които могат да се ползват от правото на пребиваване в Общността.

- 73 В това отношение следва да се отговори, от една страна, че не всички граждани на трети страни черпят от Директива 2004/38 права на влизане и на пребиваване в държава-членка, а единствено тези, които по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива са членове на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил своето право на свободно движение и се е установил в държава-членка, различна от държавата-членка, на която е гражданин.
- 74 От друга страна, Директива 2004/38 не лишава напълно държавите-членки от контролни правомощия върху влизането на техните територии на членовете на семействата на граждани на Съюза. Всъщност съгласно глава VI от тази директива държавите-членки могат, когато това е оправдано, да откажат влизането и пребиваването поради съображения, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Впрочем подобен отказ се основава на индивидуално разглеждане на конкретния случай.
- 75 Освен това в съответствие с член 35 от Директива 2004/38 държавите-членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с тази директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например, което означава, че всяка мярка от такова естество трябва да бъде пропорционална и подложена на предвидените в посочената директива процесуални гаранции.
- 76 Същите правителства поддържат още, че посоченото тълкуване на Директива 2004/38 би довело до неоправдана обратна дискриминация, доколкото гражданите на приемащата държава-членка, които не са упражнили никога своето право на свободно движение, не черпели от общностното право права на влизане и на пребиваване за членовете на своите семейства, граждани на трети страни.
- 77 В това отношение според постоянната съдебна практика правилата на Договора в областта на свободното движение на хора и актовете по тяхното приложение не могат да се прилагат за дейности, които нямат никаква връзка с положение, предвидено от общностното право и чиито релевантни елементи, взети като цяло, се ограничават в рамките на една-единствена държава-членка (Решение от 1 април 2008 г. по дело правителство на Френската общност и правителство на Валония, C-212/06, Сборник, стр. I-1683, точка 33).

78 Поради това евентуална разлика в третирането между тези граждани на Съюза и онези, които са упражнили своята свобода на движение, относно влизането и пребиваването на членовете на тяхното семейство не попада в приложното поле на общностното право.

79 От друга страна, следва да се припомни, че всички държави-членки са страни по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., която прогласява в член 8 правото на зачитане на личния и семейния живот.

80 Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че Директива 2004/38 не допуска правна уредба на държава-членка, която изисква от гражданина на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в тази държава-членка, на която не е гражданин, преди неговото пристигане в приемащата държава-членка да е пребивавал законно в друга държава-членка, за да се ползва от разпоредбите на тази директива.

По втория въпрос

81 Със своя втори въпрос препращащата юрисдикция иска да се установи по същество дали съпругът на гражданин на Съюза, който е упражнил своето право на свободно движение, като се е установил в държава-членка, на която не е гражданин, придружава или се присъединява към този гражданин по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 и следователно се ползва от разпоредбите на тази директива независимо от мястото и от датата на сключването на брака, както и от обстоятелствата, при които той е влязъл в приемащата държава-членка.

82 Най-напред следва да се напомни, че както произтича от съображения 1, 4 и 11 от Директива 2004/38, тя има за цел да улесни упражняването на основното и лично право на свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите-членки, което се предоставя на гражданите на Съюза пряко от Договора.

- 83 От друга страна, както се подчертава в съображение 5 от Директива 2004/38, за да бъде упражнявано при обективни условия на зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност.
- 84 Като се има предвид контекстът и преследваните с Директива 2004/38 цели, разпоредбите на тази директива не могат да бъдат тълкувани стеснително и при всички случаи не трябва да бъдат лишавани от тяхното полезно действие (вж. в този смисъл Решение по дело Eind, посочено по-горе, точка 43).
- 85 Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи, че се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава-членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства, така както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях.
- 86 Членове 6 и 7 от Директива 2004/38, отнасящи се съответно до правото на пребиваване до три месеца и до правото на пребиваване за повече от три месеца, изискват също членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не притежават гражданството на една от държавите-членки, да „придружават“ или да се „присъединяват“ към последния в приемащата държава-членка, за да се ползват в нея от право на пребиваване.
- 87 На първо място, нито една от тези разпоредби не изисква към момента, в който се премества в приемащата държава-членка, гражданинът на Общността вече да е създад семейство, за да могат членовете на неговото семейство, граждани на трети страни, да се ползват от установените с посочената директива права.
- 88 Напротив, като предвижда че членовете на семейството на гражданин на Съюза могат да се присъединят към последния в приемащата държава-членка, общностният законодател е приел възможността за гражданина на Съюза да създаде семейство едва след като е упражнил своето право на свободно движение.

- 89 Подобно тълкуване е съобразено с целта на Директива 2004/38, която се стреми да улесни упражняването на основното право на пребиваване на гражданите на Съюза в държава-членка, различна от тази, на която те са граждани. Всъщност когато гражданин на Съюза създаде семейство, след като се е установил в приемащата държава-членка, отказът на тази държава-членка да разреши на членовете на неговото семейство, граждани на трети страни, да се присъединят към него там би могъл да го разубеди да продължи да пребивава там и да го накара да я напусне, за да може да води семеен живот в друга държава-членка или в трета страна.
- 90 Поради това следва да се установи, че гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, черпят от Директива 2004/38 правото да се присъединят към гражданина на Съюза в приемащата държава-членка, независимо дали последният се е установил в нея преди или след създаването на семейство.
- 91 На второ място, следва да се определи дали когато гражданинът на трета страна е влязъл в държава-членка, преди да стане член от семейството на гражданин на Съюза, който пребивава в тази държава-членка, той придружава или се присъединява към този гражданин на Съюза по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 92 Не е от значение дали гражданите на трета страна, членове на семейството на гражданин на Съюза, са влезли в приемащата държава-членка преди или след като са станали членове на семейството на този гражданин на Съюза, тъй като отказът на приемащата държава-членка да им предостави право на пребиваване може по еднакъв начин да разубеди посочения гражданин на Съюза да продължи да пребивава в тази държава-членка.
- 93 Поради това, с оглед на необходимостта да не се дава стеснително тълкуване на разпоредбите на Директива 2004/38 и те да не се лишават от полезното си действие, думите „членовете на семейство[то] [на гражданин на Съюза], които го придружават“, посочени в член 3, параграф 1 от тази директива, следва да се тълкуват като включващи едновременно членовете на семейството на гражданин на Съюза, които са влезли с последния в приемащата държава-членка, и тези, които пребивават с него в тази държава-членка, без в този втори случай

да се прави разграничение дали гражданите на третите страни са влезли в тази държава-членка преди или след гражданина на Съюза или преди или след като са станали членове на неговото семейство.

- 94 По този начин прилагането на Директива 2004/38 единствено към членовете на семейството на гражданин на Съюза, които „придружават“ или „се присъединяват“ към последния, е равнозначно на ограничаване на правото на влизане и на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза в държавата-членка, в която същият пребивава.
- 95 От момента, в който гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, черпи от Директива 2004/38 право на влизане и на пребиваване в приемащата държава-членка, последната може да ограничи това право единствено при спазване на членове 27 и 35 от тази директива.
- 96 Спазването на посочения член 27 се налага по-конкретно когато държавата-членка желае да накаже гражданина на трета страна за това, че преди да е станал член на семейството на гражданин на Съюза, е влязъл и/или пребивавал на нейната територия в нарушение на националните правила в областта на имиграцията.
- 97 При все това, дори и ако личното поведение на лицето не оправдава приемането на мерките, предприети от съображения, свързани с общественения ред или обществената сигурност по смисъла на член 27 от Директива 2004/38, държавата-членка има правото да му наложи други санкции, които не накърняват неговата свобода на движение или на пребиваване, например глоба, при условие че те са съразмерни (вж. в този смисъл Решение по дело MRAX, посочено по-горе, точка 77 и цитираната съдебна практика).
- 98 На трето място, както член 3, параграф 1, така и никоя друга разпоредба на Директива 2004/38 не съдържа изисквания относно мястото, където е сключен бракът на гражданина на Съюза и гражданина на трета страна.

99 Следователно на втория въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в такъв смисъл, че гражданин на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, на която не е гражданин, който придружава или се присъединява към този гражданин на Съюза, се ползва от разпоредбите на посочената директива независимо от мястото и от датата на сключването на техния брак, както и от начина, по който този гражданин на трета страна е влязъл в приемащата държава-членка.

По третия въпрос

100 С оглед на отговора, даден на втория преюдициален въпрос, не следва да се отговаря на третия въпрос.

По съдебните разноски

101 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно**

на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, не допуска правна уредба на държава-членка, която изисква от гражданина на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в тази държава-членка, на която не е гражданин, преди неговото пристигане в приемащата държава-членка да е пребивавал законно в друга държава-членка, за да се ползва от разпоредбите на тази директива.

- 2) Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в такъв смисъл, че гражданин на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, на която не е гражданин, който придружава или се присъединява към този гражданин на Съюза, се ползва от разпоредбите на посочената директива независимо от мястото и от датата на сключването на техния брак, както и от начина, по който този гражданин на трета страна е влязъл в приемащата държава-членка.

Подписи