



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 27. februarja 2020¹

Zadeva C-754/18

**Ryanair Designated Activity Company
proti
Országos Rendőr-főkapitányság**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Direktiva 2004/38/ES – Členi 5, 10 in 20 – Pravica do vstopa na ozemlje države članice za državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije – Izvzetje iz vizumske obveznosti – Dovoljenje za prebivanje družinskega člana – Dovoljenje za stalno prebivanje – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma – Člen 26 – Obveznost prevoznikov, da zagotovijo, da imajo njihovi potniki potrebne potne listine za vstop v namembno državo članico“

I. Uvod

1. Sodišče je znova pozvano, naj se izreče o razlagi člena 5 Direktive 2004/38/ES². Posebnost obravnavane zadeve je v tem, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni bil vложен v okviru, v katerem bi nacionalni organi zavrnil vstop na ozemlje države članice, ampak v okviru spora med letalskim prevoznikom in nacionalnimi organi v zvezi z globo, naloženo temu prevozniku.

2. Z zadevo v glavni stvari se Sodišču ponuja priložnost, da se izreče, prvič, o pravici do vstopa državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije in ima dovoljenje za stalno prebivanje v skladu s členom 20(2) Direktive 2004/38, na ozemlje države članice, ter drugič, o obveznostih letalskega prevoznika v zvezi s tem, da zagotovi, da imajo osebe, ki jih prepelje, potrebne potne listine za vstop v namembno državo članico, v smislu člena 26(2)(b) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma³.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 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/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

³ Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana v Schengenu 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9; v nadaljevanju: KISS).

A. Pravni okvir

1. Pravo Unije

a) Direktiva 2004/38

3. Člen 5 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do vstopa“, v odstavkih 1 in 2 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. 539/2001⁴ ali, če ustreza, z nacionalno zakonodajo. Za namene te direktive so družinski člani, ki imajo veljavn[o] dovoljenje[...] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.

[...]“

4. Člen 10 te direktive, naslovljen „Izdajanje [dovoljenj] za prebivanje“, v odstavku 1 ter odstavku 2(a) in (b) 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 [...].

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

(a) veljavni potni list;

(b) listin[a], ki potrjuje obstoj družinskega razmerja ali registriranega partnerstva;

[...]“

5. Člen 11 navedene direktive, naslovljen „Veljavnost dovoljenja za prebivanje“, v odstavku 1 določa:

„Dovoljenje za prebivanje, predvideno v členu 10(1), velja za dobo petih let od datuma izdaje ali za predvideno obdobje prebivanja državljana Unije, če je ta doba krajša od petih let.“

6. Člen 16 iste direktive, naslovljen „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Državljan Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča [prebivanja] v tej državi. Pravica ni zavezana pogojem, predvidenim v poglavju III.

⁴ Uredba Sveta 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).

2. Odstavek 1 velja tudi za družinske člane, ki niso državljani države članice in ki zakonito prebivajo z državljanom Unije v državi članici gostiteljici nepretrgano pet let.“

7. Člen 18 Direktive 2004/38, naslovljen „Pridobitev pravice do stalnega prebivališča [prebivanja] določenih družinskih članov, ki niso državljani države članice“, določa:

„[...] družinski člani državljana Unije, za katere veljata člena 12(2) in 13(2), ki izpolnjujejo pogoje, navedene v teh členih, pridobijo pravico do stalnega prebivališča [prebivanja], potem ko zakonito prebivajo v državi članici gostiteljici zaporedoma pet let.“

8. Člen 20 te direktive, naslovljen „Dovoljenje za stalno prebivanje za družinske člane, ki niso državljani države članice“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice izdajo družinskim članom, ki niso državljani države članice in so upravičeni do stalnega prebivališča [prebivanja], dovoljenje za stalno prebivanje v šest mesecih od predložitve vloge. Dovoljenje za stalno prebivanje se samodejno obnovi vsakih deset let.

2. Vloga za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje se predloži pred iztekom veljavnosti dovoljenja za prebivanje. Neizpolnitev zahteve glede predložitve vloge za dovoljenje za stalno prebivanje se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

b) KISS

9. Naslov II KISS, „Odprava kontrol na notranjih mejah in gibanje oseb“, med drugim vključuje poglavje 6, ki se nanaša na spremljajoče ukrepe sistema, ki ga določa. To poglavje je sestavljeno iz enega samega člena, to je člena 26, ki v odstavku 1(b) in odstavku 2 določa:

„1. Pogodbenice se v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz njihovega pristopa k Ženevski konvenciji o statusu beguncev z dne 28. julija 1951^[5], kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967 [(v nadaljevanju: Ženevska konvencija)], zavezujejo v svojo nacionalno zakonodajo vključiti naslednja pravila:

[...]

(b) Prevoznik mora sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da ima tujec, ki ga je pripeljal po zračni ali morski poti, potrebne potne listine za vstop na ozemlja pogodbenic.

2. Pogodbenice se v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz njihovega pristopa k [Ženevski konvenciji], in v skladu s svojim ustavnim pravom obvezujejo uvesti kazni za prevoznike, ki na njihova ozemlja iz tretje države po zračni ali morski poti pripeljejo tujce, ki nimajo potrebnih potnih listin.“

⁵ *Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 137, št. 2545 (1954).

2. Madžarsko pravo

10. Člen 3(2), (3) in (4) szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóltó 2007. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 2007 o vstopu in prebivanju oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja in prebivanja)⁶ z dne 18. decembra 2006 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje, določa:

„2. Družinski član, ki je državljan tretje države in spremlja državljana [Evropskega gospodarskega prostora (EGP)] ali madžarskega državljana ali ki se pridruži državljanu EGP ali madžarskemu državljanu, ki prebiva na ozemlju Madžarske, lahko vstopi na madžarsko ozemlje, če ima veljavno potno listino, izdano v predhodnih desetih letih, ki velja še vsaj tri mesece po predvidenem datumu odhoda, in – če ni drugače določeno v aktu prava [Unije], ki se neposredno uporablja, ali v mednarodni konvenciji – veljavni vizum, na podlagi katerega ima pravico do predvidenega prebivanja, ki ni daljše od 90 dni v obdobju 180 dni (v nadaljevanju: predvideno prebivanje, ki ni daljše od 90 dni).

3. Na ozemlje Madžarske lahko kot družinski član, če ima veljavno potno listino, izdano v predhodnih desetih letih, ki velja še vsaj tri mesece po predvidenem datumu odhoda, in – če ni drugače določeno v aktu prava [Unije], ki se neposredno uporablja, ali v mednarodni konvenciji – veljavni vizum, na podlagi katerega ima pravico do predvidenega prebivanja, ki ni daljše od 90 dni, vstopi tudi katera koli oseba, ki je državljan tretje države.

[...]

4. Osebe iz odstavkov 2 in 3 lahko vstopijo na ozemlje Madžarske brez vizuma, če imajo listino, ki dokazuje pravico do prebivanja, določeno s tem zakonom, ali dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala država pogodbenica Sporazuma o [EGP] državljanu tretje države, ki je družinski član državljana EGP.“

11. Člen 69(1) in (5) harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (zakon št. II iz leta 2007 o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav)⁷ z dne 18. decembra 2006 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje, določa:

„1. Kateri koli prevoznik, ki državljana tretje države prepelje na ozemlje Madžarske po zračni ali plovni poti ali na redni cestni liniji oziroma ki ga prepelje prek madžarskega ozemlja proti drugi namembni državi, mora pred prevozom zagotoviti, da ima državljan tretje države za vstop ali tranzit veljavno potno listino in po potrebi veljavni vizum, na podlagi katerega ima pravico do prebivanja, ki ni daljše od 90 dni.

[...]

5. Kateremu koli prevozniku, ki ne izpolni obveznosti na podlagi odstavka 1, se naloži plačilo upravne globe, katere znesek je določen v posebnih predpisih.

[...]“

II. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

12. Upoštevno dejansko stanje iz spora o glavni stvari, kot izhaja iz predložitvene odločbe, lahko povzamemo, kot je navedeno v nadaljevanju.

⁶ Magyar Közlöny 2007/1 z dne 5. januarja 2007.

⁷ Magyar Közlöny 2007/1 z dne 5. januarja 2007.

13. Letališka policija je 9. oktobra 2017 na letališču Liszt Ferenc (Budimpešta, Madžarska) opravila nadzor nad potniki, ki so prišli z letom iz Londona (Združeno kraljestvo) letalskega prevoznika Ryanair DAC. Ob tem je ugotovila, da eden od potnikov, ki je bil ukrajinski državljan, ni imel vizuma, je pa imel nebiometrični potni list, v katerem je bilo zavedeno dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ki ga je izdalo Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska v skladu s členom 10 Direktive 2004/38 – vendar je bilo pozneje razveljavljeno – ter veljavno dovoljenje za stalno prebivanje, ki ga je prav tako izdalo Združeno kraljestvo v skladu s členom 20 te direktive.

14. Ker naj ta ukrajinski državljan ne bi imel vseh potnih listin, potrebnih za vstop na madžarsko ozemlje, mu policija ni dovolila vstopa na Madžarsko in ga je preusmerila nazaj proti Londonu. Poleg tega je še menila, da družba Ryanair kot letalski prevoznik ni sprejela potrebnih ukrepov za zagotovitev, da ima zadevna oseba potrebne potne listine, zato ji je naložila upravno globo v višini 3000 EUR zaradi kršitve člena 26 KISS.

15. Družba Ryanair je zoper to odločbo sprožila upravni spor pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska).

16. Družba Ryanair v okviru tega upravnega spora trdi, da je imel zadevni državljan tretje države na podlagi člena 5 Direktive 2004/38 dovoljenje za vstop na madžarsko ozemlje brez vizuma, saj je imel dovoljenje za stalno prebivanje, ki ga je izdalo Združeno kraljestvo v skladu s členom 20 te direktive. Družba Ryanair najprej trdi, da se v skladu s členom 5 navedene direktive izvzete iz vizumske obveznosti sicer res pogojuje s tem, da ima državljan tretje države dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije v skladu s členom 10 iste direktive, vendar se lahko dovoljenje za stalno prebivanje izda samo osebi, ki je pred tem že pridobila prvonavedeno dovoljenje. Ta družba je iz navedenega izpeljala, da sistematična razlaga zadevnih določb privede do ugotovitve, da izvzete iz vizumske obveznosti obstaja tudi v primeru, ko ima državljan tretje države dovoljenje za stalno prebivanje, izdano na podlagi člena 20 Direktive 2004/38. Dalje, družba Ryanair meni, da je treba že posest takega dovoljenja obravnavati kot samo po sebi zadostno za dokaz, da ima ta državljan status družinskega člana državljana Unije. Nazadnje, ta družba še meni, da letalski prevoznik nikakor nima pravice opraviti dodatna preverjanja, kar zadeva družinsko vez med zadevno osebo in državljanom Unije, zato ga ni mogoče kaznovati, ker tega ni storil.

17. Nasprotno, Országos Rendőr-főkapitányság (splošna policijska uprava, Madžarska) trdi, da je treba člen 5 Direktive 2004/38 razlagati v skladu z jezikovno razlago, kar pomeni, da je treba šteti, da so državljani tretjih držav iz vizumske obveznosti za vstop na ozemlje držav članic izvzeti samo, če imajo dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, pri katerem že samo poimenovanje kaže na obstoj družinske vezi z državljanom Unije. Torej posesti dovoljenja za stalno prebivanje, na katero se člen 10 te direktive ne nanaša in katerega poimenovanje ne vsebuje enakega pojasnila, ni mogoče obravnavati, kot da je imetnik takega dovoljenja izvzet iz navedene obveznosti, kar še toliko bolj velja v primeru, da je navedeno dovoljenje izdala država članica, ki – kot v obravnavani zadevi Združeno kraljestvo – ni del schengenskega območja.

18. V tem okviru predložitveno sodišče ta predlog za sprejetje predhodne odločbe utemeljuje z dvomi, ki se mu porajajo, na prvem mestu, v zvezi s tem, ali je treba člen 5(2) Direktive 2004/38 razlagati v skladu z jezikovno razlago ali pa je treba njegovo besedilo razumeti ob upoštevanju konteksta, v katerega se umešča. V zvezi s tem zlasti navaja, da je s to direktivo pravica do stalnega prebivanja zasnovana kot „okrepljena“ pravica, podeljena državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije in so že imeli pravico do prebivanja na ozemlju države članice nepretrgano pet let.

19. Na drugem mestu, predložitveno sodišče zanima, kolikšen je obseg izvzetja iz vizumske obveznosti, določenega v členu 5 Direktive 2004/38. Natančneje, sprašuje se, ali je treba tako izvzete razlagati tako, da so do njega upravičeni državljani Unije in člani njihovih družin ne glede na to, katera država jim je izdala dovoljenje za prebivanje, ali, nasprotno, ga je treba razlagati, kot da je pridržano za osebe, ki

imajo dovoljenje, izdano v državi članici, ki je del schengenskega območja. V zvezi s tem poudarja, da je v obravnavani zadevi odločilno vprašanje povezave med Direktivo 2004/38 in pravili, ki se uporabljajo za schengensko območje, saj je listine, ki jih je imel zadevni državljani in zaradi katerih je bilo družbi Ryanair naloženo plačilo globe, izdalo Združeno kraljestvo.

20. Na tretjem mestu, predložitveno sodišče navaja, da je treba v primeru, da bi se člen 5 Direktive 2004/38 razlagal tako, da se izvzete iz vizumske obveznosti, določeno z njim, razširi na državljane tretjih držav, ki so imetniki dovoljenja za stalno prebivanje, izdanega v državi članici, ki ni del schengenskega območja, opredeliti, ali posest takega dovoljenja zadostuje kot dokaz, da ima njegov imetnik pravico do vstopa brez vizuma na ozemlje druge države članice, ali pa mora zadevna oseba predložiti še dopolnilne listine, ki dokazujejo njeno družinsko vez z državljanom Unije (na primer izpis iz družinske knjižice). Predložitveno sodišče k temu dodaja, da je treba za odgovor na to vprašanje pojasniti povezavo med pravico do vstopa in pravico do prebivanja, urejenima z Direktivo 2004/38, pri čemer je treba upoštevati okoliščino, da lahko pravica do prebivanja, ko postane stalna, še naprej obstaja tudi po prenehanju obstoja družinske vezi, s katero sta bila povezana državljani tretje države in državljani Unije.

21. Na četrtem mestu in nazadnje, predložitveno sodišče dvomi še o obveznosti kontrole, ki jo opravijo letalski prevozniki v okviru preverjanja potnih listin državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Unije in potujejo iz ene države članice v drugo. V tem okviru se sprašuje, prvič, ali „potne listine“, katerih preverjanje jim je naloženo s členom 26 KISS, pomenijo zgolj listine, s katerimi se dokaže pravica zadevnih oseb do vstopa (potni list, dovoljenje za prebivanje, in če je to primerno, vizum), ali pa vključujejo tudi listine, ki dokazujejo obstoj družinske vezi z državljanom Unije. Drugič, sprašuje se o posledicah, če letalski prevoznik ne izpolni obveznosti, ki so mu naložene s to določbo.

22. V teh okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) z odločbo z dne 21. novembra 2018, ki je prispela v sodno tajništvo Sodišča 3. decembra 2018, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 5(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da za namene navedene direktive tako posest veljavnega dovoljenja za prebivanje iz člena 10 te direktive kot tudi posest dovoljenja za stalno prebivanje, ki je omenjeno v členu 20, izvzemata družinskega člana iz zahteve po vizumu ob vstopu na ozemlje države članice?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba člen 5(2) Direktive 2004/38 razlagati enako, če je oseba, ki je družinski član državljanov Unije in ki ni državljani druge države članice, pridobila pravico do stalnega prebivanja v Združenem kraljestvu in je ta država izdala dovoljenje za stalno prebivanje? Povedano drugače, ali dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 te direktive, ki ga izda Združeno kraljestvo, izvzame osebo, ki ga ima, iz zahteve po vizumu ne glede na to, da v navedeni državi ne velja niti [Uredba št. 539/2001], omenjena v členu 5(2) Direktive 2004/38, niti [Uredba 2016/399]^[8]?
3. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba že to, da ima oseba dovoljenje za prebivanje, izdano v skladu s členom 20 Direktive 2004/38, šteti za zadosten dokaz, da je imetnik dovoljenja družinski član državljanov Unije in da lahko, ne da bi bilo treba to kakor koli dodatno dokazovati ali potrjevati, kot družinski član vstopi na ozemlje druge države članice in je izvzet iz vizumske obveznosti na podlagi člena 5(2) navedene direktive?

8 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1).

4. Če bi Sodišče na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo nikalno, ali je treba člen 26(1)(b) in (2) KISS razlagati tako, da mora letalski prevoznik poleg potnih listin preveriti tudi, ali je potnik, ki namerava potovati z dovoljenjem za stalno prebivanje iz člena 20 Direktive 2004/38, dejansko in v resnici družinski član državljan Unije ob vstopu?
5. Če bi Sodišče na četrto vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo pritrdilno:
- (i) Ali mora letalski prevoznik, če ne more ugotoviti, ali je potnik, ki namerava potovati z dovoljenjem za stalno prebivanje iz člena 20 Direktive 2004/38, ob vstopu dejansko družinski član državljan Unije, zavriniti vkrcanje na letalo in tej osebi zavriniti prevoz v drugo državo članico?
 - (ii) Ali se lahko, če letalski prevoznik ne preveri te okoliščine in ne zavrne prevoza potniku, ki ne more dokazati svojega statusa družinskega člana – ki pa ima dovoljenje za stalno prebivanje – temu prevozniku iz tega razloga naloži globa na podlagi člena 26(2) KISS?“

23. Pisna stališča so predložile madžarska, češka in grška vlada ter Evropska komisija. Na obravnavi 3. decembra 2019 so bila ustno predstavljena stališča v imenu družbe Ryanair, madžarske vlade in Komisije.

III. Analiza

24. V okoliščinah iz postopka v glavni stvari je bil letalski prevoznik kaznovan, ker domnevno ni izpolnil obveznosti, določenih s členom 26 KISS in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v zvezi s prevozom državljan tretje države, ki je družinski član državljan Unije, proti namembni državi članici. Ta potnik je imel potni list in veljavno dovoljenje za stalno prebivanje, ki so ga na podlagi člena 20 Direktive 2004/38 izdali organi države članice, ki ni del schengenskega območja.

25. Pravna težava, ob katero trčimo v tej zadevi, se večinoma nanaša na obseg obveznosti, naložene letalskemu prevozniku, ki tuje državljane prepelje na ozemlje držav članic, da zagotovi, da imajo te osebe potne listine, potrebne za vstop na ozemlje namembne države članice. Temeljno vprašanje, ki se v tem okviru postavlja glede take obveznosti prevoznika, je to, katere so potrebne posebne listine, ki državljanom tretje države, ki so družinski člani državljan Unije, omogočajo vstop na ozemlje držav članic.

26. Da bi dobro razumeli okvir prava Unije, v katerega se umešča problematika te zadeve, je treba najprej opozoriti na povezavo med državljanstvom Unije in schengenskim pravnim redom. Za to bom uvodoma navedel nekaj pripomb glede povezave med ureditvijo, ki se uporablja, ko osebe prestopijo meje, na eni strani ter pravicami na področju prostega gibanja, ki jih imajo državljani Unije in njihovi družinski člani, na drugi strani. Nato bom preučil, ali je državljan tretje države z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic na podlagi člena 20 Direktive 2004/38, kot družinski član državljan Unije lahko upravičen do izvetja iz zahteve po vizumu za vstop v namembno državo članico. Nazadnje bom obravnaval še obseg obveznosti prevoznika v smislu člena 26(2) KISS.

A. Uvodne pripombe o povezavi med državljanstvom Unije in schengenskim pravnim redom

27. V obravnavani zadevi, ki se nanaša na spor med letalskim prevoznikom in nacionalnim organom, se vprašanja, postavljena Sodišču, nikakor ne nanašajo na državljan tretje države, ki bi bil v nezakonitem položaju, ampak na potnika, ki je *državljan tretje države in družinski član državljan Unije* ter je potoval med dvema državama članicama, pri čemer je prestopil zunanjo mejo schengenskega območja.

28. Treba je opozoriti, da je bil Schengenski sporazum podpisan leta 1985 z namenom ukinitve kontrole na skupnih mejah, schengenski pravni red pa se nanaša na ureditev vidikov, povezanih z obstojem območja brez notranjih meja, okrepljenega z zunanjimi mejami.⁹ Po drugi strani je uvedba državljanstva Unije leta 1992, ki danes predstavlja temeljni status državljanov držav članic,¹⁰ omogočila izoblikovanje širših stvarnih pravic za državljane držav članic in njihove družinske člane. Tako so pravila v zvezi z državljanstvom Unije zavezujoča za vse države članice, ne glede na njihovo vključenost v schengensko območje. K temu vidiku se bom še vrnil.¹¹

29. Torej je treba preverjanje oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, opraviti v skladu z Direktivo 2004/38/ES. To pomeni, da se v skladu s to direktivo nekateri ukrepi za izvajanje schengenskega pravnega reda, na primer vizumska obveznost, ne uporabljajo za državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije.

30. Kljub temu bom zaradi izčrpnosti teh sklepnih predlogov in da bi odgovoril na dvome, ki jih je izrazilo predložitveno sodišče, podrobno preučil povezavo med državljanstvom Unije in schengenskim pravnim redom.

31. V tem okviru je treba za začetek na kratko spomniti, da je treba razlikovati med predpisi, ki se uporabljajo v okviru skupne politike na področju priseljevanja, ter predpisi v zvezi z državljanstvom Unije in prostim gibanjem ljudi.

1. Državljanstvo Unije v odnosu do skupne politike na področju prava priseljevanja: pravni statusi, ki temeljijo na različnih pravnih logikah

32. Uvodoma je treba opozoriti, da si Unija, kar zadeva območje svobode, varnosti in pravice, pristojnost deli z državami članicami, kot je to določeno v členu 4(2)(j) PDEU. Cilji in načini izvajanja te pristojnosti so natančneje opredeljeni v naslovu V tretjega dela PDEU. Člen 67(2) PDEU določa, da Unija zagotovi, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne preverjajo, ter oblikuje med drugim skupno politiko o priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav.

33. Tako se za sprejetje kakršnega koli ukrepa iz člena 79(2) PDEU, v katerega sta hkrati zajeta zakonito in nezakonito priseljevanje, uporablja redni zakonodajni postopek. Izvajanje pristojnosti Unije ima, potem ko se opravi nadzor v zvezi s subsidiarnostjo, učinek izključitve ali prednostni učinek pred pristojnostjo držav članic. Te torej zaradi zakonodajnega ukrepa Unije izgubijo svojo pristojnost. Ker je pristojnost Unije na področju migracij pristojnost za harmonizacijo, se izključitev pristojnosti držav članic razlikuje glede na natančni obseg in stopnjo ukrepanja Unije.¹² Skupna pravila se tako

⁹ Očarljivo luksemburško mesto Schengen je bilo za podpis sporazuma, ki nosi njegovo ime, izbrano zaradi geografske lege. Leži namreč na meji s še dvema drugima državama članicama podpisnicama, in sicer Nemčijo in Francijo.

¹⁰ Glej zlasti sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 64 in navedena sodna praksa).

¹¹ Glej točke od 61 do 63 teh sklepnih predlogov.

¹² Protokol št. 25 o izvajanju deljenih pristojnosti (UL 2012, C 326, str. 307), priložen PEU in PDEU, določa, da „[k]adar Unija ukrepa na posameznem področju, potem [...] zajema obseg izvajanja pristojnosti le elemente, ki jih ureja zadevni akt Unije, in torej ne zajema celotnega področja“.

sprejemajo z direktivami, ki so jih države članice dolžne prenesti,¹³ vendar lahko države članice sprejemajo predpise glede vprašanj, ki jih pravo Unije ne zajema, in imajo tudi možnost odstopanja od skupnih pravil, če to pravo to omogoča.¹⁴ Pod temi pogoji države članice načeloma ohranijo svoje pristojnosti na področju prava priseljevanja.

34. Če pa gre, kot v obravnavani zadevi, za položaj, ki se nanaša na pravici do prostega gibanja in prebivanja po pravu Unije, polje proste presoje, ki ga imajo države članice na področju priseljevanja, ne sme vplivati na uporabo določb v zvezi z državljanstvom Unije ali prostim gibanjem,¹⁵ tudi če se te določbe nanašajo ne samo na položaj državljanov Unije, ampak tudi na položaj državljanov tretjih držav, ki so njihovi družinski člani. V zvezi s tem je po mojem mnenju pomembno opozoriti, da se pravni status, priznan državljanom tretjih držav v okviru direktiv, ki temeljijo na skupni politiki na področju prava priseljevanja, ter status državljanov Unije in državljanov tretjih držav, ki so njihovi družinski člani, med seboj razlikujeta in temeljita na različnih pravnih logikah.

2. Pravila, ki se uporabljajo, kadar osebe prestopijo meje, in tista, ki se uporabljajo za izdajo vizumov, ne vplivajo na pravico do prostega gibanja, ki jo imajo državljani Unije in njihovi družinski člani

35. Kar zadeva zlasti nadzor meja, skupno vizumsko politiko in druga dovoljenja za kratkotrajno prebivanje ter svobodo potovanja za državljane tretjih držav, se za sprejetje kakršnega koli ukrepa iz člena 77(2) PDEU uporablja redni zakonodajni postopek.¹⁶

36. Vendar člen 77(3) PDEU določa, da se, če je ukrepanje Unije potrebno „za lažje uresničevanje pravice [državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic] iz člena 20(2)(a) [PDEU]“, po posebnem zakonodajnem postopku sprejmejo določbe o „potnih listinah, osebnih izkaznicah, dovoljenjih za prebivanje ali drugih takih listinah“. Tako se člen 77(3) PDEU in ukrepi, sprejeti na podlagi te določbe za olajšanje uresničevanja pravice do prostega gibanja in prebivanja, ne smejo razlagati ob upoštevanju ciljev Unije s področja priseljevanja, ampak jih je treba razlagati ob upoštevanju ciljev s področja državljanstva Unije, kot to izhaja zlasti iz napotila v navedeni določbi na člen 20(2)(a) PDEU.¹⁷

37. Torej je ne samo iz uvodnih izjav schengenskega pravnega reda, ampak tudi iz njegovih upoštevnihih določb razvidno, da se ukrepi v zvezi s prestopom zunanjihih in notranjihih meja držav članic uporabljajo brez poseganja v pravice oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije.

13 Glej zlasti Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224); Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272); Direktivo Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL 2009, L 155, str. 17) ter Direktivo (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušek au pair (UL 2016, L 132, str. 21).

14 To velja zlasti za merila za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah s strani držav članic. Glej člen 26 Zakonika o schengenskih mejah.

15 V nasprotnem primeru bi bil tak položaj povsem očitno v nasprotju z vzpostavitvijo notranjega trga, ki „zahteva, da so pogoji za vstop in prebivanje državljanov Unije v državi članici, katere državljan ni, enaki v vseh državah članicah“. Glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 68).

16 Zlasti kar zadeva pristojnost Unije v zvezi s svobodo potovanja za državljane tretjih držav (ki niso družinski člani državljanov Unije), člen 77(2)(c) PDEU določa, da Unija razvije politiko glede „pogojev, pod katerimi se lahko državljani tretjih držav za krajše obdobje prosto gibajo znotraj Unije“. Ti pogoji so bili izoblikovani z določbami schengenskega pravnega reda.

17 Člen 77(4) PDEU določa, da ta člen „ne vpliva na pristojnost držav članic glede geografske razmejitve njihovih meja v skladu z mednarodnim pravom“.

38. Najprej, kar zadeva *pravno ureditev, ki se uporablja za prestop notranjih in zunanjih meja Unije*, je v uvodni izjavi 5 Zakonika o schengenskih mejah navedeno, da „[s]kupna pravila glede gibanja oseb prek meja ne povzročajo dvoma in ne posegajo v pravico do prostega gibanja, ki jo imajo državljani Unije in člani njihovih družin“. ¹⁸ Tako, prvič, člen 3 tega zakonika, naslovljen „Področje uporabe“, določa, da se ta zakonik uporablja „za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic, brez poseganja v [med drugim] pravice oseb, ki imajo po pravu Unije pravico do prostega gibanja“, ¹⁹ in drugič, člen 8 istega zakonika, naslovljen „Mejna kontrola oseb“, v odstavku 6 določa, da se „[k]ontrola oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, [...] opravi v skladu z Direktivo [2004/38]“. ²⁰

39. Dalje, treba je navesti, da – kar zadeva *postopke in pogoje za izdajo vizumov* za načrtovano bivanje največ treh mesecev v šestmesečnem obdobju – Uredba (ES) št. 810/2009 ²¹ v členu 1(2)(a) določa, da se uporablja „za vse državljane tretjih držav, ki morajo pri prečkanju zunanjih meja držav članic imeti vizum na podlagi Uredbe [št. 539/2001,] brez poseganja v [med drugim] pravice do prostega gibanja, ki jih uživajo državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Unije“. ²²

40. Nazadnje, kar zadeva Uredbo št. 539/2001 ²³, ta v členu 1(1) določa, da morajo imeti državljani tretjih držav, navedenih na seznamu v Prilogi I, ²⁴ ob prehodu zunanjih meja držav članic vizum. Čeprav člen 5(2) Direktive 2004/38 določa, da morajo družinski člani, ki niso državljani države članice, „imeti samo vstopni vizum“ v skladu z omenjeno uredbo ali, po potrebi, z nacionalno zakonodajo, ²⁵ pa ista določba še določa, da „so družinski člani, ki imajo veljav[n]o dovoljenje[...] za prebivanje, navedeno v členu 10 [te direktive], izvzeti iz zahteve po [vstopnem] vizumu“.

41. Madžarska vlada meni, da je treba najprej preučiti četrto in peto vprašanje. Vendar glede na zgornje preudarke menim, da je vprašanja za predhodno odločanje smiselno preučiti v vrstnem redu, v katerem jih je postavilo predložitveno sodišče.

B. Razlaga člena 5(2) Direktive 2004/38 (prvo in drugo vprašanje)

42. Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da se izvzete iz zahteve po vstopnem vizumu, navedeno v tej določbi za državljane tretjih držav, ki imajo dovoljenje za prebivanje iz člena 10 te direktive ²⁶, uporablja tudi za državljane tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 navedene direktive, izdano v državi članici, ki ni del schengenskega območja.

18 V členu 2(5)(a) Zakonika o schengenskih mejah je navedeno, da osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, pomenijo „državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU in državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Unije in uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja, za katere se uporablja Direktiva [2004/38]“.

19 Moj poudarek.

20 V skladu s členom 8(1) Zakonika o schengenskih mejah je „[p]rehod čez zunanje meje [...] predmet kontrole *mejnih policistov*“. Moj poudarek.

21 Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 1).

22 Moj poudarek. Poleg tega je iz odstavka 5(d) člena 3, naslovljenega „Državljan tretje države, ki morajo imeti letališki tranzitni vizum“, razvidno, da zahteva po letališkem tranzitnem vizumu iz člena 1(1) in (2) tega zakonika ne velja za družinske člane državljanov Unije v skladu s členom 1(2)(a) tega zakonika. Glej tudi člen 24(2) in Prilogo XI, člen 4, k istemu zakoniku.

23 Ta uredba je bila kodificirana z Uredbo (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 (UL 2018, L 303, str. 39).

24 Ukrajina je navedena na skupnem seznamu iz člena 1(1) Priloge I k Uredbi št. 539/2001. Treba je pripomniti, da v okviru nove Uredbe 2018/1806 Ukrajine ni več v Prilogi I, ki se nanaša na seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. Ta država je zdaj navedena v Prilogi II k tej uredbi, ki vsebuje seznam tretjih držav, katerih državljani so *izvzeti iz obveznosti*, da morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic za bivanje, ki ne presegajo 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju, *imeti vizume*. Izvzete iz vizumske obveznosti je omejeno na imetnike biometričnih potnih listov, izdanih s strani Ukrajine v skladu s standardi Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO).

25 Glej točko 36 teh sklepnih predlogov.

26 V nadaljevanju: dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece.

43. Uvodoma je treba ugotoviti, da češka in grška vlada ter Komisija – podobno kot družba Ryanair – trdijo, da je treba člen 5(2) Direktive 2004/38 razlagati ob upoštevanju okvira, v katerega je umeščena ta določba, in ciljev te direktive. Madžarska vlada se s tem stališčem ne strinja. Po njeni razlagi je iz besedila te določbe razvidno, da so državljani tretje države iz vizumske obveznosti za uresničevanje pravice do vstopa na ozemlje države članice, ki ni država članica gostiteljica, ki jim je izdala dovoljenje za prebivanje, izvzeti le v primeru, da imajo dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece, ne pa tudi v primeru, da imajo dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi člena 20 navedene direktive.

44. Najprej je treba opozoriti, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi kontekst in cilje ureditve, katere del je,²⁷ ter med drugim tudi zgodovino nastanka te ureditve.²⁸ V zvezi s tem je v skladu z ustaljeno sodno prakso normativni del neke direktive neločljivo povezan z njeno obrazložitvijo in ga je treba po potrebi razlagati ob upoštevanju razlogov za njeno sprejetje.²⁹ Prav tako je Sodišče odločilo, da določb Direktive 2004/38 ob upoštevanju njenega konteksta in njenih ciljev ni mogoče razlagati ozko in se jim nikakor ne sme odvzeti njihov polni učinek.³⁰

45. Po mojem mnenju bi bila razlaga, kakršno zagovarja madžarska vlada, v nasprotju s polnim učinkom in ciljem Direktive 2004/38 ter s splošno sistematiko in namenom njenega člena 5(2). Zato je treba to določbo razlagati glede na kontekst, v katerega je umeščena, ter glede na zgodovino nastanka in cilj Direktive 2004/38.

1. Sistematična razlaga

46. Treba je ugotoviti, da se predmet Direktive 2004/38 – kot je razvidno iz njenega člena 1(a) – nanaša na pogoje, ki urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.³¹ V ta namen sta pravica do izstopa in vstopa iz členov 4 in 5³² te direktive pogoja oziroma formalnosti, potrebni za uresničevanje drugih pravic, na katere se nanaša ta direktiva, zlasti pravice do prebivanja.³³ Tako je v členu 5(1) Direktive 2004/38 pojasnjeno, da „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“. Poleg tega člen 5(2), prvi pododstavek, te direktive določa, da so „[z]a namene te direktive [...] družinski člani, ki imajo veljavn[o] dovoljenje[...] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu“.³⁴

47. Razlaga člena 5 Direktive 2004/38, če jo obravnavamo glede na sistematiko te direktive, kaže na to, da se mehanizem postopnega sistema, ki ureja pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici in privede do pravice do stalnega prebivanja, sproži, takoj ko so izpolnjeni *pogoji za vstop* v državo članico gostiteljico, določeni s to določbo.³⁵ Ta sistem vključuje več vrst pravice do prebivanja, ki zajema

27 Glej zlasti sodbi z dne 7. oktobra 2010, Lassel (C-162/09, EU:C:2010:592, točka 49), in z dne 26. marca 2019, SM (Otrok, postavljen pod alžirsko skrbniško ureditev kafala) (C-129/18, EU:C:2019:248, točka 51).

28 Glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, točka 37 in navedena sodna praksa).

29 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. oktobra 2010, Lassel (C-162/09, EU:C:2010:592, točka 50 in navedena sodna praksa).

30 Glej zlasti sodbe z dne 28. oktobra 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, točka 28); z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 84); z dne 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, točka 38), ter z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 39).

31 Glej zlasti sodbo z dne 5. maja 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, točka 33).

32 Pravica do vstopa iz člena 5 Direktive 2004/38 je le posledica pravice do izstopa iz člena 4 te direktive.

33 Člena 4 in 5 Direktive 2004/38 sta zgolj vstopna točka, ki vodi do drugih pravic iz te direktive, saj pravic do prostega gibanja ni mogoče uresničevati, če državljan Unije ali njegovi družinski člani ne morejo zapustiti ene od držav ali vstopiti v drugo. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so morebitne pravice, ki so državljanom tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, podeljene s to direktivo, izvedene iz pravic, ki jih ima zadevni državljan Unije na podlagi uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja. Sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, točka 32 in navedena sodna praksa).

34 Iz Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2004/38 z dne 10. decembra 2008 (COM(2008) 840 final, str. 5) je razvidno, da je „[p]renos člena 5(2) [Direktive 2004/38] [...] pogosto nepravilen in/ali nepopoln, posledice zakonodajnih pomanjkljivosti pa so pogoste kršitve pravic družinskih članov [državljanov Unije], predvsem tistih, ki so državljani tretjih držav“.

35 Pravica do vstopa je tesno povezana s pravico do prebivanja do treh mesecev, določeno v členu 6 Direktive 2004/38.

različne stopnje vključitve državljana Unije in njegovih družinskih članov. To so, prvič, pravica do prebivanja *do treh mesecev* iz člena 6 Direktive 2004/38, za katero ni postavljen noben pogoj ali formalnost razen obveznosti posesti veljavne osebne izkaznice ali veljavnega potnega lista;³⁶ drugič, pravica do prebivanja *za več kot tri mesece*, za katero je treba izpolnjevati pogoje iz člena 7(1) te direktive,³⁷ in tretjič, pravica do *stalnega prebivanja* iz člena 16 navedene direktive za državljanke Unije in njihove družinske člane, ki so zakonito prebivali nepretrgano pet let na ozemlju države članice gostiteljice.

48. Kar zadeva upravne formalnosti, se državljanom tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, izda listina, s katero se dokaže vrsta prebivanja, do katere so upravičeni v državi članici gostiteljici. V zvezi s tem se v skladu s členom 10 Direktive 2004/38 pravica do prebivanja za več kot tri mesece ugotovi z izdajo dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece. To dovoljenje za prebivanje se izda po preverjanju dokumentov, navedenih v členu 10(2) te direktive, in velja največ za dobo petih let od datuma izdaje.³⁸ Ko se to obdobje izteče, člen 20(1) navedene direktive določa, da za dokazovanje stalnosti prebivanja „[d]ržave članice izdajo družinskim članom, ki niso državljanke države članice [...], dovoljenje za stalno prebivanje“, ki se samodejno obnovi vsakih deset let.

49. Skratka, v skladu s členom 16(2) Direktive 2004/38 državljanke tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, ne morejo pridobiti pravice do stalnega prebivanja, če niso zakonito prebivali v državi članici gostiteljici nepretrgano pet let.³⁹ Hkrati je iz člena 20(1) te direktive razvidno, da je mogoče dovoljenje za stalno prebivanje podeliti le državljanu tretje države, ki je družinski član državljana Unije in je bil pred tem imetnik dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece.

50. To pomeni – kot je na obravnavi poudarila Komisija v odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče – da dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece in dovoljenja za stalno prebivanje ni mogoče izdati vzporedno, saj vsako od njiju dejansko dokazuje obstoj različnih vrst pravic do prebivanja družinskih članov državljanov Unije na ozemlju države članice gostiteljice, in sicer pravice do prebivanja za več kot tri mesece (poglavje III) oziroma pravice do stalnega prebivanja (poglavje IV). Natančneje, edino dovoljenje za prebivanje, ki ga lahko organi države članice gostiteljice izdajo državljanu tretje države, ki je družinski član državljana Unije in je pet let nepretrgano že izpolnjeval pogoje iz poglavja III Direktive 2004/38, je dovoljenje za stalno prebivanje. To je podkrepljeno s členom 20(2) te direktive, v skladu s katerim se vloga za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje predloži pred iztekom veljavnosti dovoljenja za prebivanje, neizpolnitev te zahteve pa se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.

51. Poleg tega je s pravico do stalnega prebivanja podeljenih več pravic kot s pravico do prebivanja, podeljeno pred tem. Ne samo da dovoljenje za stalno prebivanje, ki dokazuje to pravico, velja deset let (člen 20(1) Direktive 2004/38), ampak za državljanke tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, niti ne veljajo pogoji, določeni v poglavju III Direktive 2004/38. Tako bi bili ti državljanke lahko breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ne da bi jih bilo mogoče odstraniti z ozemlja te države članice (člen 16(1) te direktive). Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 18 iste direktive, za pravico do stalnega prebivanja, potem ko je bila pridobljena, ne sme veljati noben drug pogoj, da bi

³⁶ V skladu s členom 14(1) Direktive 2004/38 imajo državljanke Unije in njihovi družinski člani to pravico, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. Glej zlasti sodbi z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 39), ter z dne 17. aprila 2018, B in Vomero (C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 52).

³⁷ Če državljan izpolnjuje pogoje iz člena 7 Direktive 2004/38, se pravica do prebivanja za več kot tri mesece (ob upoštevanju omejitev iz člena 7(4) te direktive) razširi tudi na njegove družinske člane, ki niso državljanke države članice (člen 7(2) navedene direktive). V skladu s členom 14(2) Direktive 2004/38 se ta pravica ohrani samo, če državljan Unije in njegovi družinski člani te pogoje izpolnjujejo. Iz uvodne izjave 10 te direktive je razvidno, da je namen teh pogojev med drugim preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 40), ter z dne 17. aprila 2018, B in Vomero (C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 53).

³⁸ Glej člen 11 Direktive 2004/38.

³⁹ Glej tudi člen 18 Direktive 2004/38.

bila resnično sredstvo vključevanja v družbo države članice gostiteljice.⁴⁰ Dalje, ko je pravica do stalnega prebivanja enkrat pridobljena, jo je mogoče izgubiti samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti (člen 16(4) Direktive 2004/38). Poleg tega državljani tretje države, ki so družinski člani državljana Unije in so pridobili pravico do stalnega prebivanja, uživajo „enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe“ (člen 24 te direktive).⁴¹

52. Zato bi bilo paradoksalno, da bi pridobitev pravice do stalnega prebivanja, s katero so njenim imetnikom podeljene večje pravice kot s pravico do prebivanja za več kot tri mesece in ki torej kaže na njihovo večjo vključenost v državo članico gostiteljico, lahko privedla do zaostritve pogojev za vstop v druge države članice.

53. Torej je treba člen 5(2) Direktive 2004/38, obravnavan v njegovem kontekstu, razlagati tako, da se izvzete iz vizumske obveznosti iz te določbe uporablja ne le za imetnika dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece iz člena 10 te direktive, ampak tudi za imetnika dovoljenja za stalno prebivanje iz člena 20 navedene direktive.

2. Teleološka in zgodovinska razlaga

54. Predhodna analiza je podkrepljena s ciljem Direktive 2004/38, predvsem njenega člena 5, in s preučitvijo pripravljalnega gradiva za to določbo.

55. Iz uvodnih izjav od 1 do 4 Direktive 2004/38 je razvidno, da je njen namen olajšati uresničevanje temeljne in individualne pravice do prostega gibanja ter prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in zlasti to pravico krepiti.⁴² Ta cilj je del postopnega sistema,⁴³ določenega s to direktivo, ki ureja pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici.⁴⁴

56. Kar zadeva zgodovinski razvoj te določbe, s členom 6(2) prvotnega predloga Komisije⁴⁵ ni bilo vzpostavljeno razlikovanje med vrstami listin, ki dokazujejo pravico do prebivanja za več kot tri mesece ali do stalnega prebivanja, in je bilo v njem na splošno napoteno na „posest veljavnega dovoljenja za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic“, pri čemer je bilo določeno, da je to dovoljenje za prebivanje „enakovredno vizumu“. Komisija je na obravnavi pojasnila, da je bilo med zakonodajnim postopkom doseženo soglasje v zvezi s tem, da se dovoljenje za prebivanje ne obravnava, kakor da ima enako vrednost kot vizum, in da so na podlagi tega dovoljenja državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, izvzeti iz obveznosti pridobitve vizuma. Člen 8(2) zakonodajne resolucije Parlamenta je odražal to spremembo in je določal, da „posest veljavnega dovoljenja za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, izvzema iz obveznosti pridobitve vizuma“.⁴⁶

40 Glej zlasti sodbi z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 41), ter z dne 17. aprila 2018, B in Vomero (C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 54).

41 Moj poudarek.

42 Glej sodbe z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 82); z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 31), ter z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 18 in navedena sodna praksa).

43 Glej točko 47 teh sklepnih predlogov.

44 Glej v zvezi s tem sodbe z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 38); z dne 16. januarja 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, točka 30), ter z dne 17. aprila 2018, B in Vomero (C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 51).

45 Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257 final) (UL 2001, C 270 E, str. 150, zlasti str. 153).

46 Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 2003 o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257), Stališče Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 2003 (UL 2004, C 43 E, str. 31).

57. V nadaljevanju se je v spremenjenem predlogu Komisije⁴⁷ še naprej uporabljala besedna zveza „dovoljenje za prebivanje“, brez razlikovanja med temi dovoljenji glede na to, ali dokazujejo prebivanje za več kot tri mesece ali stalno prebivanje. Vendar se besedilo te določbe ni skladalo s predlaganim besedilom člena 10, v katerem je bilo omenjeno „dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljan Unije“. V zvezi s tem je Komisija navedla, da je zakonodajalec izključno zaradi prizadevanja za terminološko doslednost nato besedno zvezo „dovoljenje za prebivanje“ nadomestil z besedno zvezo „dovoljenje za prebivanje, navedeno v členu 10“.⁴⁸ Zakonodajalec Unije je želel tako pojasniti, da izvzetje iz vizumske obveznosti temelji na pravu Unije in predvsem na dovoljenju za prebivanje, ki so ga države članice izdale na podlagi Direktive 2004/38, ne pa na drugih listinah, ki jih tujcem izdajo države članice na podlagi nacionalnega prava.⁴⁹

58. Torej se zdi, da zakonodajalec dovoljenja za stalno prebivanje ni želel izključiti s seznama listin, s katerimi se dokaže pravica do prebivanja in ki omogočajo izvzetje iz vizumske obveznosti. To razlago je mogoče podkrepiti z besedilom uvodne izjave 8 Direktive 2004/38, ki ne razlikuje med dovoljenjem za prebivanje za več kot tri mesece in dovoljenjem za stalno prebivanje. V tej uvodni izjavi je namreč navedeno, da bi morali biti, „[d]a bi se olajšal prosti pretok družinskih članov, ki niso državljani države članice, [...] tisti člani, ki so že pridobili *dovoljenje za prebivanje*, izvzeti iz zahteve po pridobitvi vstopnega vizuma v smislu [Uredbe št. 539/2001] ali, če ustreza, iz veljavne nacionalne zakonodaje“.⁵⁰

59. Poleg tega je treba opozoriti, da lahko tako državljani tretje države, ki so družinski člani državljan Unije in imajo pravico do prebivanja za več kot tri mesece, kot tudi tisti, ki imajo pravico do stalnega prebivanja, pod nekaterimi pogoji ohranijo pravico do vstopa in prebivanja izključno na osebni podlagi,⁵¹ ali natančneje, lahko ohranijo *pravico do vstopa* v države članice brez vizuma zgolj s predložitvijo svojega dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece ali dovoljenja za stalno prebivanje.

60. V takih okoliščinah za to, da se za državljane tretje države, ki so družinski člani državljan Unije, uporablja izvzetje iz vizumske obveznosti, ni pomembno, ali imajo dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece ali dovoljenje za stalno prebivanje. Nasprotna trditev se ne bi skladala s sistematično, teleološko in zgodovinsko razlago Direktive 2004/38 in njenega člena 5(2).

3. Nevključenost države članice v schengensko območje

61. Treba je opozoriti, da je zakonodajalec Unije Direktivo 2004/38 sprejel na podlagi členov 18, 21, 46, 50 in 59 PDEU. Te določbe so zavezujoče za vse države članice, ne glede na njihovo vključenost v schengensko območje. Torej so v njih priznane pravice zagotovljene vsem državljanom Unije in njihovim družinskim članom.

⁴⁷ Člen 6(2) (predlog spremembe 24) je določal, da „posest *veljavnega dovoljenja za prebivanje*, ki ga je izdala ena od držav članic, izvzema iz obveznosti pridobitve vizuma“. Moj poudarek. Spremenjeni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (predložen s strani Komisije v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES) (COM(2003) 199 final – 2001/0111 (COD), str. 20).

⁴⁸ Člen 5(2) Skupnega stališča Sveta je določal, da so „za namene te direktive [...] družinski člani, ki imajo *veljavno dovoljenje za prebivanje*, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu“. Moj poudarek. Skupno stališče (ES) št. 6/2004, ki ga je Svet sprejel 5. decembra 2003 v zvezi s sprejetjem Direktive 2004/[38]/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne [...] 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 2004, C 54 E, str. 12).

⁴⁹ Kar velja zlasti za dovoljenje za prebivanje, ki ga organi ene od držav članic izdajo državljanom tretje države, ki so družinski člani državljan Unije, ki ni uresničeval svoje pravice do prostega gibanja in za katerega se v skladu s členom 3 Direktive 2004/38 ta direktiva ne uporablja.

⁵⁰ Moj poudarek.

⁵¹ V skladu s členoma 12(1) in 13(1) Direktive 2004/38 smrt ali odhod državljan Unije ali razveza, razveljavitev zakonske zveze ali prenehanje registriranega partnerstva ne vplivajo na pravico do prebivanja družinskih članov tega državljan, ki imajo državljanstvo ene od držav članic. Vendar morajo ti družinski člani pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivanja kljub vsemu sami dokazati, da izpolnjujejo pogoje, določene v členu 7(1) te direktive. Glej tudi člen 18 navedene direktive.

62. V obravnavani zadevi dejstvo, da se schengenski pravni red ne uporablja za državo članico, ki je izdala dovoljenje za stalno prebivanje, torej za Združeno kraljestvo, nikakor ne vpliva na pogoje za vstop v države članice, določene s členom 5(2) Direktive 2004/38. V skladu s to določbo morajo namreč državljani tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, imeti samo vstopni vizum v skladu z Uredbo št. 539/2001 ali, po potrebi, z nacionalno zakonodajo. Kot je poudarila Komisija v svojih stališčih, je to napotilo na nacionalno zakonodajo mišljeno za države članice, ki niso del schengenskega območja. Vendar so za namene Direktive 2004/38 državljani tretje države, ki so družinski člani državljana Unije, izvzeti iz take obveznosti, če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece ali dovoljenje za stalno prebivanje.

63. Kot sem že navedel v točki 38 teh sklepnih predlogov, skupna pravila glede gibanja oseb prek meja ne povzročajo dvoma in ne posegajo v pravico do prostega gibanja, ki jo imajo državljani Unije in člani njihovih družin, vključno z državljani držav članic, ki niso del schengenskega območja.

C. Dokazna vrednost dovoljenja za stalno prebivanje (tretje vprašanje)

64. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali posest dovoljenja za stalno prebivanje iz člena 20 Direktive 2004/38 sama po sebi veljavno dokazuje, da ima imetnik tega dovoljenja pravico do vstopa v državo članico kot družinski član državljana Unije.

65. V obravnavani zadevi ena od držav članic ni dovolila vstopa na svoje ozemlje državljanu tretje države, ki je družinski član državljana Unije, z obrazložitvijo, da ta državljan tretje države nima vseh potnih listin, potrebnih za to, da lahko na njeno ozemlje vstopi brez vizuma v skladu s členom 5(2) Direktive 2004/38, čeprav je imel veljavno dovoljenje za stalno prebivanje, ki mu ga je na podlagi člena 20 te direktive izdala država članica prebivališča.

66. Menim, da je pomembno spomniti, da je pravica državljanov ene od držav članic, da za namene Pogodbe vstopijo na ozemlje druge države članice, pravica, ki jo ta pogodba neposredno priznava ali pa jo priznavajo določbe, sprejete za izvedbo navedene pogodbe. Torej izdaje dovoljenja za prebivanje državljanu države članice ali njegovemu družinskemu članu v skladu z Direktivo 2004/38 ni mogoče šteti za konstitutiven akt, s katerim nastanejo pravice, ampak za dejanje, katerega namen je, da država članica ugotovi posamičen položaj teh oseb glede na določbe prava Unije.⁵²

67. To pomeni, da je predložitev veljavnega dovoljenja za prebivanje za več kot tri mesece ali za stalno prebivanje, ki se uporabi za utemeljitev statusa „družinskega člana državljana Unije“,⁵³ upravna formalnost, katere cilj je, da nacionalni organi ugotovijo pravico, ki izhaja neposredno iz statusa zadevne osebe.⁵⁴

68. Torej je mogoče trditi, da dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi Direktive 2004/38 – če državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije, izpolnjuje pogoje za pravico do stalnega prebivanja, priznано s to direktivo – omogoča ugotovitev zakonitosti prebivanja tega državljana tretje države v državi članici gostiteljici in ga morajo države članice zato priznati. Treba je ugotoviti, da niti iz predložitvene odločbe niti iz spisa zadeve nikakor ni razvidno, da dovoljenje za prebivanje, ki ga je predložil zadevni državljan, ne bi bilo v skladu s členom 20 navedene direktive. Vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, se namreč nanaša izključno na dokazno moč dovoljenja za stalno prebivanje za vstop na ozemlje ene od držav članic.

52 Glej zlasti sodbi z dne 8. aprila 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, točke od 31 do 33), in z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48). Glej tudi sodbi z dne 25. julija 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, točka 74), in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 49 in navedena sodna praksa).

53 Kar zadeva pojem „zakonito prebivanje“, je treba opozoriti, da „prebivanja, ki je v skladu s pravom države članice, vendar ne izpolnjuje pogojev iz člena 7(1) Direktive 2004/38, ni mogoče šteti za ‚zakonito‘ prebivanje v smislu člena 16(1) te direktive“. Sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 47).

54 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. februarja 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, točka 24).

69. Kot je upravičeno poudarila Komisija, je treba ugotoviti, da sta ti dovoljenji javni listini, s katerima država članica potrjuje pravico do prebivanja družinskega člana državljana Unije v skladu z Direktivo 2004/38. Če bi torej država članica imela možnost zavrnila dovoljenje za stalno prebivanje, s čimer bi izrazila dvom o njegovi dokazni moči, bi bilo to v nasprotju s ciljem izvzetja iz vizumske obveznosti, ki je – kot je razvidno iz uvodne izjave 8 te direktive – olajšati prosto gibanje.

70. Poleg tega je posledica dejstva, da so s členom 5 Direktive 2004/38 izčrpno urejene listine, ki jih države članice lahko zahtevajo od državljanov Unije in njihovih družinskih članov za to, da jim dovolijo vstop na svoje ozemlje brez vizuma (osebna izkaznica ali potni list in dovoljenje za prebivanje), ta, da države članice ne morejo zahtevati dodatnih listin. Če bi se v zvezi s tem strinjali, da lahko madžarski organi zavrnejo dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi Direktive 2004/38, bi bilo enako, kot če bi se državi članici dovolilo, da zaobide pravico do prostega gibanja, kar bi povzročilo, da bi take ukrepe lahko sprejele še druge države članice in bi tako dejansko enostransko prenehale uporabljati to direktivo.⁵⁵ Države članice morajo torej za namene vstopa na svoje ozemlje brez vizuma priznati tako dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece kot tudi dovoljenje za stalno prebivanje, razen če na podlagi konkretnih indicev, ki se nanašajo na posamični zadevni primer, dvomijo o pristnosti tega dovoljenja ali o točnosti v njem navedenih podatkov, kar jim omogoča ugotovitev obstoja zlorabe ali goljufije.⁵⁶

71. Nazadnje, dokazne moči dovoljenja za stalno prebivanje ni mogoče omajati z dejstvom, da se osebno stanje državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije in ima pravico do prebivanja, lahko spremeni zaradi smrti ali odhoda državljana Unije oziroma v primeru razveze zakonske zveze, njene razveljavitve ali prenehanja registrirane partnerske skupnosti. Treba je poudariti, da se v primeru tovrstne spremembe osebnega stanja po pridobitvi pravice do stalnega prebivanja ta pravica ohrani izključno na osebni podlagi in se zanjo ne uporabljajo več pogoji, določeni v poglavju III Direktive 2004/38, vključno s členoma 12(2) in 13(2) te direktive.⁵⁷

72. Ob upoštevanju navedenega je očitno, da že zgolj posest dovoljenja za stalno prebivanje iz člena 20 Direktive 2004/38 zadostuje za dokaz, da ima imetnik tega dovoljenja pravico do vstopa v državo članico kot družinski član državljana Unije.

D. Obseg obveznosti letalskega prevoznika v smislu člena 26(2) KISS (četrto in peto vprašanje)

73. S četrtem in petim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 26(1)(b) in (2) KISS razlagati tako, da se obveznost letalskega prevoznika, da zagotovi, da imajo njegovi potniki – državljan tretje države, ki so družinski člani državljana Unije in potujejo iz ene države članice v drugo – potrebne potne listine, nanaša na listine, ki dokazujejo pravico teh državljanov tretje države do vstopa, torej na veljavni potni list in veljavno dovoljenje za prebivanje, ali pa ta obveznost pomeni, da morajo zagotoviti, da imajo ti potniki vizum ali druge listine, ki dokazujejo obstoj družinske vezi z državljanom Unije.

74. Menim, da je za odgovor na ti vprašanji pomembno pojasniti splošni obseg obveznosti prevoznika v smislu te določbe.

⁵⁵ Glej moje sklepne predloge v zadevi McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:345, točka 139).

⁵⁶ Sodba z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 53).

⁵⁷ Glej v zvezi s tem opombo 51 k tem sklepnim predlogom.

75. V zvezi s tem je bistveno razlikovati, prvič, med obveznostmi letalskih prevoznikov na podlagi člena 26(1)(b) in (2) KISS ter „mejno kontrolo“ v smislu člena 2(11) Zakonika o schengenskih mejah⁵⁸, ter drugič, med uslužbenci, zastopniki ali pooblaščenca teh prevoznikov in „mejnimi policisti“ v smislu člena 2(14) tega zakonika⁵⁹.

76. Iz člena 26(1)(b) KISS⁶⁰ je namreč razvidno, da mora letalski prevoznik opraviti nadzor nad ustreznostjo potrebnih potnih listin na letališču odhoda in da ga v primeru neizvedbe takega nadzora lahko doletijo sankcije. Kot pa je pred nedavnim navedel generalni pravobranilec G. Pitruzzella v sklepnih predlogih v zadevi D. Z.⁶¹, „to, da pravo Unije in/ali nacionalno pravo določa take obveznosti in kazni, ne pomeni, da letalski prevoznik, ki opravi kontrolo potnih listin potnikov pred vkrcanjem na letalo države članice odhoda, da se prepriča, da imajo ti potniki listine, ki se zahtevajo za vstop v namembno državo članico, izvaja funkcijo in ima pojavno obliko zadevne države članice, niti da se taka kontrola šteje za ‚mejno kontrolo‘ v skladu z [Z]akonikom o schengenskih mejah in[, še manj,] da so [uslužbenci, zastopniki ali pooblaščenca] tega prevoznika enakovredni ‚mejnimi policistom‘ v skladu z istim zakonikom“.⁶²

77. Torej niti letalskih družb niti njihovih uslužbencev, zastopnikov ali pooblaščenca, ki preverjajo ustreznost potrebnih potnih listin na letališču države članice odhoda, „ni mogoče šteti za zadolžene za izvajanje mejne kontrole“. To pomeni, da „[t]aki subjekti torej nimajo nobenega pooblastila za zavrnitev ali dovolitev vstopa državljanu tretje države na ozemlje namembne države članice“.⁶³

78. Poleg tega menim, da je treba še pojasniti, da je obveznost letalskega prevoznika v smislu člena 26(1)(b) KISS formalna obveznost. Ni mu torej na primer naloženo, da preveri pristnost teh listin, razen če ugotovi, da listine niso veljavne ali da so očitno ponarejene.

79. Po teh pojasnilih je treba ugotoviti, da je iz točk od 27 do 41 teh sklepnih predlogov razvidno, da pravila o prestopu meje in o izdaji vizumov ne vplivajo na pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo imajo državljani Unije in njihovi družinski člani, ki so državljani tretje države. Torej po mojem mnenju ni nobenega dvoma o tem, da je treba člen 26 KISS razlagati v skladu z Direktivo 2004/38. To pomeni – kot je razvidno iz moje analize prvih treh vprašanj za predhodno odločanje – da mora letalski prevoznik poskrbeti za to, da ima državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije in čigar prevoz zagotavlja, za vstop na ozemlje ene od držav članic poleg veljavnega potnega lista še dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece iz člena 10 Direktive 2004/38 ali dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 te direktive.

80. Zato menim, da je treba na četrto in peto vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 26(1)(b) in (2) KISS razlagati tako, da se obveznost letalskega prevoznika, da zagotovi, da imajo njegovi potniki – državljani tretje države, ki so družinski člani državljana Unije in potujejo iz ene države članice v drugo – potrebne listine, nanaša izključno na listine, ki dokazujejo pravico teh

58 Pojem „mejna kontrola“ je opredeljen v členu 2(11) tega zakonika, v skladu s katerim pomeni „kontrola, opravljena na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ozemlje držav članic ali izstop iz njega“.

59 „Mejni policist“ je opredeljen v členu 2(14) Zakonika o schengenskih mejah, v skladu s katerim pomeni „katerega koli javnega uslužbenca, ki je v skladu z nacionalnim pravom dodeljen na mejni prehod ali ob mejo ali v neposredno bližino te meje, ki v skladu s to uredbo in nacionalnim pravom opravlja naloge nadzora na meji“.

60 Glej tudi Direktivo Sveta 2001/51/ES z dne 28. junija 2001 o dopolnitvi določb člena 26 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 160).

61 C-584/18, EU:C:2019:1003, točka 60.

62 Kar zadeva pojem „mejna kontrola“, glej sodbo z dne 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes (C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 45 in navedena sodna praksa), v kateri je Sodišče pojasnilo, da kontrole potnih listin, ki jih opravijo prevozna podjetja med čezmejnimi avtobusnim prevozom, niso mejne kontrole, saj se opravijo znotraj ozemlja države članice, v tem primeru države članice, v kateri potniki vstopijo na avtobus na začetku čezmejnega potovanja, ne pa „na mejah“ ali ob „prehodu meje“.

63 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Pitruzzelle v zadevi D. Z. (C-584/18, EU:C:2019:1003, točka 58).

državljanov tretje države do vstopa, torej na veljavni potni list in veljavno dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece iz člena 10 Direktive 2004/38 ali veljavno dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 te direktive, medtem ko ta obveznost ne pomeni, da mora zagotoviti, da imajo ti potniki vizum ali druge listine, ki dokazujejo obstoj družinske vezi z državljanom Unije.

IV. Predlog

81. Glede na navedene preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska), odgovori:

1. Člen 5(2) 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/EEC je treba razlagati tako, da se izvzete iz zahteve po vstopnem vizumu, ki ga ta določba določa za državljane tretjih držav, ki imajo dovoljenje za prebivanje iz člena 10 te direktive, uporablja tudi za državljane tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 navedene direktive, tudi če je bilo dovoljenje za stalno prebivanje izdano v državi članici, ki ni del schengenskega območja.
2. Že zgolj posest dovoljenja za stalno prebivanje iz člena 20 Direktive 2004/38 zadostuje za dokaz, da ima imetnik tega dovoljenja pravico do vstopa v drugo državo članico kot družinski član državljana Unije.
3. Člen 26(1)(b) in (2) Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana v Schengenu 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995, je treba razlagati tako, da se obveznost letalskega prevoznika, da zagotovi, da imajo njegovi potniki – državljani tretje države, ki so družinski člani državljana Unije in potujejo iz ene države članice v drugo – potrebne listine, nanaša izključno na listine, ki dokazujejo pravico teh državljanov tretje države do vstopa, torej na veljavni potni list in veljavno dovoljenje za prebivanje za več kot tri mesece iz člena 10 Direktive 2004/38 ali veljavno dovoljenje za stalno prebivanje iz člena 20 te direktive, medtem ko ta obveznost ne pomeni, da mora zagotoviti, da imajo ti potniki vizum ali druge listine, ki dokazujejo obstoj družinske vezi z državljanom Unije.