

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

CHRISTINE STIX-HACKL,
predstavljeni 9. novembra 2004¹

I – Uvodne opombe

II – Pravni okvir

A – Pravo Skupnosti

1. Predpisi o vstopu in prebivanju

1. Z obravnavanim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija očita Španiji, da je kršila – medtem razveljavljene – direktive 68/360/EGS², 73/148/EGS³, 90/365/EGS⁴ in 64/221/EGS⁵. Posamezno gre za izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom drugih držav, družinskim članom državljana Skupnosti, ki je uporabil pravico do prostega gibanja oseb.

2. Za samozaposlene, ki so se naselili ali se želijo naseliti v drugi državi članici, da bi opravljali samostojno dejavnost ali želijo opravljati storitve, kot tudi za njihove zakonce – ne glede na njihovo državljanstvo – predvideva člen 1 Direktive 73/148 odpravo omejitev za vstop v državo in prebivanje.

3. Državljanom držav članic, ki so v Skupnosti opravljali dejavnost kot zaposleni ali samozaposleni, kot tudi njihovim družinskim članom je treba na podlagi člena 1 Direktive 90/365 odobriti pravico do prebivanja, če prejemajo invalidsko, predčasno ali starostno pokojnino ali invalidnino zaradi nesreče pri delu ali poklicne bolezni v taki

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – Direktiva Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja za delavce držav članic in njihove družine (UL L 257, str. 13).

3 – Direktiva Sveta 73/148/EGS z dne 21. maja 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanja storitev (UL L 172, str. 14).

4 – Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost (UL L 180, str. 28).

5 – Direktiva Sveta z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL 56, str. 850).

višini, da jim med prebivanjem ni treba uveljaviti pravice do socialne pomoči v sprejemni državi članici, in da imajo sklenjeno zdravstveno zavarovanje, ki v sprejemni državi članici obsega vsa tveganja.

Člen 4

1. Države članice zagotovijo pravico do prebivanja na njihovem ozemlju osebam, navedenim v členu 1, ki predložijo dokumente, navedene v odstavku 3.

4. Glede formalnosti določata člen 3, ki se v skladu z členom 2(2) Direktive 90/365 uporablja tudi za upravičence po tej direktivi, in člen 4 Direktive 68/360 to:

2. Kot dokazilo pravice do prebivanja se izda dokument, imenovan ‚Dovoljenje za prebivanje državljana države članice Evropske gospodarske Skupnosti‘. Ta dokument mora vsebovati izjavo, da je bil izdan v skladu z določbami Uredbe (EGS) št. 1612/68 in v skladu z ukrepi, ki so jih sprejele države članice za izvajanje te direktive. Besedilo izjave je v Prilogi te direktive.

„Člen 3

1. Države članice dovolijo osebam, navedenim v členu 1, vstop na svoje ozemlje, s predložitvijo veljavne osebne izkaznice ali potne listine.

3. Za izdajo dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS lahko države članice zahtevajo predložitev naslednjih dokumentov:

[...]

— od družinskih članov delavca:

2. Vstopnega vizuma ali drugega enakovrednega dokumenta ni dovoljeno zahtevati, razen za družinske člane, ki niso državljani ene od držav članic. Države članice omogočijo takim osebam vse možnosti za pridobitev vseh potrebnih vizumov.

c) dokument, s katerim so vstopili na ozemlje države;

- d) dokument, ki ga je izdal pristojni organ matične države ali države, iz katere so prišli, in ki dokazuje njihovo sorodstvo;

osebne izkaznice oziroma potnega lista ter dokazilo o izpolnjevanju pogojev iz člena 1.

- e) v primerih, navedenih v členu 10(1) in (2) Uredbe (EGS) št. 1612/68, dokument, ki ga je izdal pristojni organ matične države ali države, iz katere so prišli, ki potrjuje, da so vzdrževani družinski člani delavca, ali da živijo z njim v istem gospodinjstvu.

7. Direktiva 64/221 predvideva določene izjeme glede pravice vstopa in prebivanja. Členi 2, 3 in 5, odstavek 1, določajo:

„Člen 2

4. Družinskemu članu, ki ni državljan države članice, se izda dokument o prebivanju, ki ima rok veljavnosti kot dokument, izdan delavcu, od katerega je družinski član odvisen.“

1. Ta direktiva se nanaša na vse ukrepe v zvezi z vstopom na ozemlje, z izdajo ali podaljšanjem dovoljenja za prebivanje ali z izstopom z ozemlja, ki jih sprejmejo države članice zaradi javne politike, javne varnosti ali zaščite zdravja prebivalstva.

2. Ni se dovoljeno sklicevati na omenjene razloge, da bi s tem dosegli ekonomske cilje.

5. Glede vstopa v državo in formalnosti glede prebivanja se uporabljajo tudi členi 3, 4 in 6 Direktive 73/148.

Člen 3

6. Glede izdaje dovoljenja za prebivanje ali dokumenta za prebivanje predvideva člen 2 Direktive 90/365, da sme država članica od prosilca zahtevati le predložitev veljavne

1. Ukrepi, utemeljeni z javno politiko ali javno varnostjo, so odvisni izključno od osebnega vedenja prizadete osebe.

2. sprejem takih ukrepov ne zadoščajo sami po sebi prejšnji primeri kaznovanosti za kazniva ravnanja.

prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume.⁶ Njen člen 5 je določal:

Člen 5

„V tej uredbi ‚vizum‘ pomeni dano dovoljenje ali sprejeto odločitev države članice, ki je potrebna za vstop na njeno ozemlje, z namenom:

1. Odločba o tem, ali se osebi odobri ali zavrne prvo dovoljenje za prebivanje, se sprejme čim prej in nikakor ne kasneje kot v šestih mesecih od datuma vložitve prošnje za dovoljenje.

- nameravanega bivanja v tej državi članici ali več državah članicah, ki skupaj ni daljše od treh mesecev;

Dokler se ne sprejme odločitev o odobritvi ali zavrnitvi dovoljenja za prebivanje, se zadevni osebi dovoli začasno bivanje na ozemlju države.“

- tranzita preko ozemlja te države članice ali več držav članic, razen tranzita skozi mednarodne cone letališč in transferja med letališči v eni državi članici.“

2. Predpisi o vizumih

8. Najprej je veljala Uredba Sveta (ES) št. 574/1999 z dne 12. marca 1999 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob

9. Ta uredba je bila nadomeščena z – medtem spet spremenjeno – Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti

6 — UL L 72, str. 2.

vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.⁷ Člen 2 določa:

III – Dejansko stanje, predhodni postopek in sodni postopek

„V tej uredbi pomeni ‚vizum‘ dovoljenje, ki ga izda država članica, ali odločitev te države članice, potrebno za naslednje namene:

- vstop zaradi načrtovanega bivanja v tej državi članici ali v več državah članicah, ki skupaj ne presega treh mesecev;
- vstop zaradi tranzita prek ozemlja te države članice ali več držav članic, razen tranzita na letališču.“

11. Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti se nanaša na pritožbi dveh državljanov Skupnosti.

12. Gospod Weber, Nemec s stalnim prebivališčem v Španiji, je tam samozaposlen in ima dovoljenje za prebivanje. Njegova žena, državljanka Združenih držav Amerike, ni mogla pridobiti pravnega naslova za prebivanje, ker ni zaprosila za vizum za prebivanje pri konzulatu svojega zadnjega stalnega prebivališča. Od španskega konzulata v Düsseldorfu je prejela pisno pojasnilo, v katerem so bili navedeni potrebni dokumenti. Iz listin ne izhaja, da bi gospa Weber sprožila ustrezní postopek.

B – Nacionalno pravo

10. Predpisi nacionalnega prava so v prilogi k tem sklepnim predlogom. Pravni položaj, podan v prilogi, je bil spremenjen s kraljevim dekretom št. 178/2003 z dne 14. februarja 2003.⁸

13. Gospod van Zijl, Nizozemec s stalnim prebivališčem v Luksemburgu, se je želel s svojo ženo Rotte Ventura, dominikansko državljanko, naseliti v Španiji. Španski konzulat v Luxembourg mu je sporočil, da se nanj ne nanašajo nobene formalnosti. Aprilu 1999 sta zakonca prispela v Španijo in 14. aprila zahtevala pravni naslov za prebivanje. Gospod van Zijl je 3. maja prejel dovoljenje za prebivanje za pet let. Gospa Rotte Ventura je svoje dovoljenje za prebivanje prejela po

⁷ — UL L 81, str.1.

⁸ — BOE št. 46 z dne 22. februarja 2003, št. 3708.

večkratnem poizvedovanju 28. februarja 2000.

14. Z dopisom z dne 26. aprila 1999 je Komisija stopila v stik s španskimi oblastmi. V odgovoru z dne 5. julija so španske oblasti opozorile na zahtevo po vizumu za prebivanje.

15. Zaradi nezadovoljstva z odgovorom in glede na zgoraj opisana dejanska stanja je Komisija dne 16. marca 2000 posredovala pisni opomin. V njem je grajala nezdružljivost španske zakonodaje in prakse glede izdajanja dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Skupnosti, in sicer, prvič, zahtevo za vstopni vizum, in, drugič, neupoštevanje roka za izdajo.

16. Ker španska vlada na opomin ni odgovorila, je Komisija z dopisom z dne 3. aprila 2002 na Kraljevino Španijo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem ji je očitala kršitev direktiv 68/360, 73/148, 90/365 ter 64/221 in ji naložila, naj v dveh mesecih sprejme potrebne ukrepe. Na to je španska vlada odgovorila z dopisom z dne 10. oktobra 2002.

17. Ker je Komisija ugotovila, da Kraljevina Španija ni izpolnila svojih obveznosti, je 31. marca 2003 na podlagi člena 226 ES vložila tožbo, ki je bila v register Sodišča vpisana 7. aprila 2003, s predlogom:

1. naj se ugotovi, da je Kraljevina Španija s tem, da je v nasprotju z direktivami 68/360/EGS, 73/148/EGS in 90/365/EGS izdajo dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljana Skupnosti, ki je uporabil svojo pravico do prostega gibanja oseb, pogojevala s pridobitvijo vstopnega vizuma, in s tem, da v nasprotju z Direktivo 64/221/EGS dovoljenja za prebivanje ni izdala v najkrajšem roku, najkasneje pa v šestih mesecih po vložitvi zahtevka, ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe ES;
2. naj se Kraljevini Španiji naložijo stroški postopka.

IV – Presoja

(številka 56 tožbe), je sicer mogoče razbrati, da Komisija španske pravne predpise brez natančnejšega pojasnjevanja vključuje v tožbo.

A – Uvodna pripomba: tožbeni predmet

18. Najprej je treba ugotoviti predmet tožbe na podlagi člena 226 ES. Prvič, treba ja raziskati, ali je poleg prakse, to je obeh navedenih pritožbenih primerov, ki ju je navedla Komisija, tudi splošni pravni položaj predmet spora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ki poteka pred Sodiščem. Če je tako, se postavlja drugo vprašanje, kateri nacionalni predpisi so zajeti.

19. Glede vključitve splošnih pravnih predpisov je treba pripomniti, da Komisija v 14. točki tožbe kot razlog za svojo vložitev navaja le oba pritožbena primera. V nasprotju s tem je v pisnem opominu še izrecna trditev, da člen 10(2)(d) kraljevega dekreta št. 766/92 krši pravo Skupnosti. V obrazloženem mnenju navaja Komisija nekatere določbe španskega prava, ki so po njenem mnenju v nasprotju s pravom Skupnosti. V tožbi (točki 40 in 51) pa Komisija obravnava kraljevi dekret št. 178/2003. Iz sklicevanja na sistem, ki ga določa španska zakonodaja (točka 47 tožbe), in na problem, ki obstaja neodvisno od obeh pritožbenih primerov

20. Glede španskega pravnega položaja, ki tvori tožbeni predmet, je treba spomniti, da se predmet ravna po določenem odločilnem dnevu. Ta termin se določa po poteku roka, ki je naveden v obrazloženem mnenju.⁹

21. Če izhajamo iz tega načela, ki sicer ni sporno, je pravni položaj, ki izhaja iz kraljevega dekreta št. 178/2003, s tem izključen. Ta dekret je bil namreč sprejet šele 14. februarja 2003 in objavljen 22. februarja 2003. Oba trenutka se nanašata na čas po poteku dvomesečnega roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 3. aprila 2002. Obravnavani postopek zaradi neizpolnitve obveznosti se mora zato omejiti na star španski pravni položaj.

⁹ — Sodbe z dne 27. novembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-200/88, Recueil, str. I-4299, točka 13); z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Italiji (C-362/90, Recueil, str. I-2353, točka 19); z dne 7. marca 2002 v zadevi Komisija proti Španiji (C-29/01, Recueil, str. I-2503, točka 11), in z dne 20. aprila 2003 v združenih zadevah Komisija proti Nemčiji (C-20/01 in C-28/01, Recueil, str. I-3609, točka 32).

B – Prvi tožbeni razlog: *predpostavka za vstop*

članic, ki so v Skupnosti opravljali dejavnost kot zaposleni ali samozaposleni.

22. Komisija v okviru prvega tožbenega razloga očita kršitev direktiv 68/360, 73/148 in 90/365. Državljana tretje države, družinskega člana državljana Skupnosti, ki je uporabil svojo pravico do prostega gibanja oseb, ni mogoče enačiti z državljanom tretje države, ki nima takšne družinske povezave; nasprotno, temu državljanu tretje države pripadajo izvedene pravice prava Skupnosti ter zato uživa enake pravice za vstop in prebivanje na ozemlju druge države članice kot državljan Skupnosti.

1. Zahteva po vstopnem vizumu

25. Komisija meni, da je vstopni vizum, ki ga zahteva špansko pravo, instrument, s katerim nacionalni organi – *pred* vstopom na špansko državno ozemlje – preverijo razloge, zaradi katerih se želi državljan tretje države zadržati na nacionalnem državnem ozemlju več kot tri mesece.

23. Formalnosti, katerih izpolnitev lahko država članica zahteva od državljana Skupnosti, ki uporabi svojo pravico do prostega gibanja oseb, ali od njegovega družinskega člana (neodvisno od njegovega državljanstva), naj bi bile jasno določene v ustreznih predpisih Skupnosti, tako da je jasno v nasprotju z vsebino in duhom prava Skupnosti, ki izvira iz direktiv 68/360, 73/148 in 90/365, če država članica določi drugo formalnost za vstop ali prebivanje.

26. Takemu državljanu tretje države za vstop ni treba dokazovati samostojnega utemeljitenega razloga. Njegova pravica izhaja – zaradi prava Skupnosti – iz pravice državljana Skupnosti, tako da ne pomeni le omejitve njegove (izvedene) pravice, temveč tudi primarne pravice državljana Skupnosti, če bi bil zavezan, da pred vstopom na nacionalno državno ozemlje izpolnjuje formalne pogoje.

24. V pritožbenem primeru Weber gre za Direktivo 74/148, ki se uporabi za družinske člane samozaposlenih, v pritožbenem primeru van Zijl pa za Direktivo 90/365, ki se uporabi za družinske člane državljanov držav

27. Kot pravilno ugotavljata Komisija in Španija, sta v obravnavanem postopku upoštevni določili – prek napotila v Direktivi 90/365 – člen 3 Direktive 68/360 in člen 3 Direktive 73/148. Ti predpisi natančno določajo pogoje, katerih izpolnitev

lahko zahtevajo države članice pri vstopu v državo. Pri tem gre za taksativno naštevanje. To pomeni, da lahko države članice za vstop oseb, za katere veljajo ti predpisi, zahtevajo le izpolnitev pogojev, določenih v teh predpisih.

30. Dalje je Sodišče izpeljalo: „Iz sistematike teh direktiv, zlasti člena 4 Direktive 68/360 in člena 6 Direktive 73/148 sledi, da lahko organi države članice samo pri izdaji dovoljenja ali upravičenja za prebivanje pod pogoji, določenimi v teh členih, od prizadetih zahtevajo dokazilo o njihovi pravici do prebivanja.“¹²

28. Zahtevati se torej smejo le dokumenti, navedeni v 3 členu direktiv 68/360 in 73/148. To je potrdilo Sodišče z naslednjimi besedami: „V skladu s tem je edini pogoj, s katerim lahko države članice pogojujejo vstop oseb, opredeljenih v navedenih direktivah, predložitev veljavne osebne izkaznice ali potnega lista.“¹⁰

31. Iz določil direktiv o vstopu družinskih članov, kot jih razlaga Sodišče, torej sledi, da se morajo vstopne formalnosti omejiti na izrecno navedene dokumente in da postopek za pridobitev dovoljenja za prebivanje, ki bi zahteval še druge dokumente, ni dopusten.

29. Za obe dejanski stanji, ki sta podlaga temu postopku, je dalje odločilna sodna praksa Sodišča, v skladu s katero „obveznost odgovarjati na vprašanja mejnim uslužbenecem [...] splošno rečeno ne more biti predpostavka za vstop državljana države članice na državno ozemlje druge države članice“.¹¹

32. Za družinske člane, ki so državljani tretjih držav, je treba dalje upoštevati sodbo MRAX, ki so jo navedle stranke, v kateri je Sodišče navedlo:

„Na podlagi člena 3(2) Direktive 68/360 in člena 3(2) Direktive 73/148 pa lahko države

10 — Sodba z dne 27. aprila 1989 v zadevi Komisija proti Belgiji (321/87, Recueil, str. 997, točka 11).

11 — Sodba z dne 30. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nizozemski (68/89, Recueil, str. I-2637, točka 13).

12 — V opombi 11 navedena sodba Komisija proti Nizozemski, točka 12.

članice vendarle, če državljan države članice v Skupnosti izvršuje pravice, zagotovljene s Pogodbo in temi direktivami, tako, da se priseli ali odseli, za njegove družinske člane, ki nimajo državljanstva države članice, zahtevajo vstopni vizum ali določijo enakovredno zahtevo. Seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prestopu zunanjih meja držav članic imeti vizum, je bil določen v Uredbi št. 2317/95, ki jo je nadomestila Uredba št. 574/1999, njo pa Uredba št. 539/2001.¹³

33. Iz tega je Sodišče izpeljalo, da imajo državljani tretjih držav, ki so sklenili zakonsko zvezo z državljanom države članice, sicer pravico do vstopa na državno ozemlje države članice, vendar je lahko uresničevanje te pravice glede na besedilo člena 3(2) Direktive 68/360 in člena 3(2) Direktive 73/148 odvisno od vizuma.¹⁴

34. Španska vlada pa zastopa stališče, da ureditev Skupnosti na področju vizumov ureja le vizum za kratkoročno bivanje. Iz tega je mogoče izpeljati, da so države članice še vedno pristojne za področje vizuma za dolgoročno bivanje, ki ni harmonizirano.

Zato bi lahko Španija za vstop od državljanov tretjih držav zahtevala tak vizum.

35. Takemu stališču je treba odločno nasprotovati. Iz tega, da ureditev Skupnosti na področju vizumov velja samo za vizum za kratkoročno bivanje, namreč ni mogoče izpeljati, da države članice za vstop državljanov tretjih držav, ki so zakonci državljana Skupnosti, smejo zahtevati vstopni vizum.

36. Iz tega, da pravni akt ne vsebuje določbe glede določenega vidika, namreč še zdaleč ne sledi, da pravo Skupnosti tega vidika sploh ne ureja. Predpise glede tukaj prizadetega kroga oseb je mogoče najti v drugih pravnih aktih, in sicer v direktivah 68/360, 73/148 in 90/365. V teh direktivah določene predpise za državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Skupnosti, je treba opredeliti kot *lex specialis*. Zato veljajo te osebe za tako imenovane privilegirane državljane tretjih držav članic.

37. Obstoj pravnih razlogov, ki jih je navedla Španija glede prestopa zunanjih mej

13 — Sodba z dne 25. julija 2002 v zadevi MRAX (C-459/99, Recueil, str. I-6591, točka 56).

14 — V opombi 13 navedena sodba MRAX, točka 59.

(člen 62(2)(b) ES) in vizumov za dolgoročno bivanje (člen 63(3)(a) ES) ne spremeni ničesar.

38. Iz navedenih posebnih predpisov, zlasti iz člena 3 direktiv 73/148 in 90/365, torej izhaja prepoved, da države članice za državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Skupnosti, zahtevajo izpolnitev drugih predpostavk, kot tistih, ki so določene v posebnih predpisih, veljavnih za ta krog oseb. Kajti ti predpisi, kot že navedeno, urejajo predpostavke taksativno.

2. Zahteva po dovoljenju za prebivanje

39. Komisija meni, da vstop ne more biti odvisen od izdaje dovoljenja za prebivanje. Ravnanje Kraljevine Španije naj bi zato nasprotovalo pravu Skupnosti, ker naj bili državljani tretjih držav, ki so zakonci državljanov Skupnosti, obravnavani kot normalni primeri priseljevanja. Takih državljanov tretjih držav se namreč glede na špansko pravo ne sme obravnavati kot tujce. Poleg tega naj bi vsaka ovira glede te skupine oseb obenem okrnila pravice državljana Skupnosti, čigar družini pripadajo.

40. V zvezi s tem je treba obravnavati pogoje, ki jih lahko postavi država članica pri podelitvi dovoljenja za prebivanje. Glede tega so upoštevni člen 2 Direktive 90/365, člen 4(3)(c), (d) in (e) Direktive 68/360 ter člen 6 Direktive 73/148.

41. Iz teh predpisov sledi, da smejo države članice na izdajo dovoljenja za prebivanje vezati te zahteve:

Prvič, države članice lahko zahtevajo predložitev izkaznice, ki izpolnjuje določene predpostavke. Vendar se te predpostavke medsebojno razlikujejo (primerjaj člen 2 Direktive 90/365, člen 4(3)(c) Direktive 68/360 in člen 6(a) Direktive 73/148).

Drugič, države članice lahko zahtevajo dokazilo o pripadnosti krogu upravičencev (člen 2 Direktive 90/365, člen 4(3)(d) Direktive 68/360 in člen 6(d) Direktive 73/148). V obravnavanem postopku gre za predpostavko biti zakonec državljana Skupnosti.

Tretjič, države članice smejo zahtevati izpolnitev predpostavk, določenih v členu 2 Direktive 90/365, in potrdilo na podlagi člena 4(3)(e) Direktive 68/360.

42. Predpostavke, določene v navedenih predpisih, so taksativne narave. To je Sodišče potrdilo v več sodbah.

43. Tako je v zadevi Royer navedlo, da „so države članice na podlagi člena 4 Direktive 68/360 zavezane, da dovoljenje za prebivanje izdajo vsakomur, ki z ustrežno dokumentacijo dokaže, da pripada eni od skupin, navedenih v členu 1 Direktive“.¹⁵

44. V zadevah Roux¹⁶ in Giagounidis¹⁷ je Sodišče poudarilo, da se drugih pogojev od navedenih ne sme določiti in da se ne sme zahtevati drugih dokazil, torej predložitve druge dokumentacije.

45. Iz sodne praksa Sodišča dalje izhaja več primerov glede tega, da se – na splošno – ne sme zahtevati izpolnjevanje pogojev, ki ne bi bili vnaprej izrecno predvideni.

46. Glede na sodbo Roux¹⁸ se „predhodna vključitev samozaposlenega v sistem socialne varnosti [...] torej ne more obravnavati kot pogoj za izdajo dovoljenja za prebivanje“, ker niti člen 4 Direktive 68/360 niti člen 6 Direktive 73/148 priznanja pravic, ki jih določata, ne navezujeta na dokazilo, da je bila prizadeta oseba predhodno vključena v sistem socialne varnosti.¹⁹

47. V zadevi MRAX je Sodišče državam članicam izrecno odreklo pristojnost zavriniti izdajo dovoljenja za prebivanje, ker „prizadeti ni izpolnjeval zakonskih formalnosti v zvezi z nadzorom nad tujci“.²⁰

48. Dalje je Sodišče izpeljalo, da „člen 4(3) Direktive 68/360 in člen 6 Direktive 73/148 [...] sicer državam članicam [dovoljujeta], da izdajo dovoljenja za prebivanje vežejo na predložitev izkaznice, s katero je prizadeti

15 — Sodba z dne 8. aprila 1976 v zadevi Royer (48/75, Recueil, str. 497, točka 37).

16 — Sodba z dne 5. februarja 1991 v zadevi Roux (C-363/89, Recueil, str. I-273, točki 14 in 15).

17 — Sodba z dne 5. marca 1991 v zadevi Giagounidis (C-376/89, Recueil, str. I-1069, točka 21).

18 — V opombi 16 navedena sodba Roux, točka 16.

19 — V opombi 16 navedena sodba Roux, točka 20.

20 — V opombi 13 navedena sodba MRAX, točka 78.

vstopil na njihovo državno ozemlje; ne predvidevata pa, da mora biti ta izkaznica še veljavna. V primeru državljana tretje države, ki mora imeti vizum, izdaja dovoljenja za prebivanje ne more biti odvisna od pogoja, da mora biti njegov vizum še veljaven”.²¹ „Torej država članica v skladu z direktivama 68/360 in 73/148 izdaje dovoljenja za prebivanje ne more pogojevati s predložitvijo veljavnega vizuma.”²²

49. Iz sodne prakse je mogoče izpeljati, da države članice izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Skupnosti, lahko vežejo samo na pogoje, ki so izrecno določeni v zgoraj navedenih predpisih Skupnosti. V obravnavanem postopku se torej smejo zahtevati dokazilo o statusu zakonca, predložitev določene izkaznice in na področju uporabe Direktive 90/365 dokazilo o dodatnih zahtevah v skladu z njenim členom 2.

50. Španska praksa tem določilom ne ustreza v delu, v katerem je treba formalnosti za vstop, ki jih zahteva Španija, izpolniti že v tujini, in sicer praviloma v izvorni državi državljana tretje države ali državljana Skup-

nosti. To pomeni, da Španija že za vstop v državo zahteva izpolnitev pogojev, ki jih je treba preveriti šele za izdajo dovoljenja za prebivanje.

51. Iz okoliščine, da direktive zahteve, ki jih je določa Španija, dopuščajo samo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ne pa za vstop v državo, izhaja, da Španija uveljavlja pooblastila, ki jih države članice nimajo. Kajti, če direktive za izdajo dovoljenja za prebivanje določajo obstoj določenih pogojev, to ne pomeni, da ti pogoji veljajo že za vstop v državo.

52. Glede tega ničesar ne spremenijo določila člena 63(3)(a) ES glede vizuma za dolgoročno bivanje, ki jih je navedla Španija, niti člen 18 Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 19. junija 1990²³.

53. Za upravičen krog oseb, državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljanov

21 — V opombi 13 navedena sodba MRAX, točka 89.

22 — V opombi 13 navedena sodba MRAX, točka 90.

23 — 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 (UL 2000, L 239, str. 19).

Skupnosti, veljajo drugi predpisi kot za druge državljane tretjih držav.

zneje pa v šestih mesecih po vložitvi prošnje, pri čemer je najdaljši rok utemeljen le, če so bili pri preizkusu prošnje pomembni razlogi javnega reda.

54. Iz tega sledi, da je Kraljevina Španija kršila obveznosti iz direktiv 68/360, 73/148 in 90/365, ker je izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Skupnosti, ki je uporabil svojo pravico do prostega gibanja, pogojevala s pridobitvijo vstopnega vizuma pred vstopom v državo.

56. Tudi če bi španske pravne predpise lahko opredelili kot pravičen prenos ciljev prava Skupnosti, se s tem postavi vprašanje, ali so španski organi pravilno uporabili pravo Skupnosti. Držav članic ne zadeva samo obveznost pravičnega prenosa, ampak tudi pravilne uporabe prava Skupnosti, to pomeni, da morajo poskrbeti tudi za njegovo izvajanje v posameznem primeru.

C – Drugi tožbeni razlog: rok za izdajo dovoljenja za prebivanje

57. Neodvisno od morebitne skladnosti predpisov držav članic pa zato ostaja Komisiji prepuščeno, da v postopku zaradi neizpolnjevanja obveznosti očita nepravilno uporabo teh predpisov.

55. Kot drugi tožbeni razlog Komisija očita kršitev Direktive 64/221. Opozarja, da mora država članica v skladu s splošnim sistemom ureditve v Skupnosti o izdaji dovoljenj za prebivanje, zlasti v skladu s členom 5 Direktive 64/221, odločitev o dovoljenju za prebivanje sprejeti v najkrajšem roku, najpo-

58. V takem postopku Komisija ni omejena samo na to, da graja le ustaljeno prakso zadevne države članice, temveč se lahko

osredotoči tudi na določene posamezne primere.²⁴ Pogostnost konkretnih kršitev prava Skupnosti je pomembna šele pri odmeri denarne kazni v morebitnem postopku na podlagi člena 228 ES.

nosti na vstopnih mestih na državno ozemlje, če naj se ne ovira polna učinkovitost navedenih določil direktiv 68/360 in 73/148“.²⁵

59. V obravnavanem postopku Komisija očita, da španski organi v določenih posameznih primerih niso upoštevali roka, določenega v členu 5 Direktive 64/221.

61. Med Španijo in Komisijo ni sporno, da je bilo Rotte Ventura, državljanki tretje države, ženi državljana Skupnosti, ki je uporabil svojo pravico do prostega gibanja, dovoljenje za prebivanje izdano šele po desetih mesecih.

62. S tem je Španija vsekakor prekoračila rok šestih mesecev iz člena 5 Direktive 64/221.

60. Glede tega je treba napotiti na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero iz obveznosti, ki je določena v členu 3(2) Direktive 68/360 in v členu 3(2) Direktive 73/148 ter po kateri je treba določenim osebam omogočiti vse možnosti za pridobitev vseh potrebnih vizumov, izhaja, „da je treba vizum izdati nemudoma in po mož-

63. Že samo to je treba opredeliti kot kršitev obveznosti, naloženih Španiji. Ali prekoračitev roka pomeni oviro za prebivanje ali opravljanje dejavnosti, pri tem ni pomembno.

64. Iz tega sledi, da je Kraljevina Španija s tem kršila obveznost iz Direktive 64/221, ker dovoljenja za prebivanje ni izdala v najkrajšem roku, najpozneje pa v šestih mesecih po vložitvi prošnje.

24 — Glej na primer v opombi 9 navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji in sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-117/02, Recueil, str. I-5517). Strožje zahteve, ki jih je Sodišče opredelilo v sodbi z dne 9. decembra 2003 v zadevi Komisija proti Italiji (C-129/00, Recueil, str. I-14637, točka 32), se nanašajo na odločbe sodstva in ne – kot v obravnavanem primeru – na upravno odločbo. To potrjuje tudi sodba z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239, točke 33, 50 in 52), v kateri Sodišču za odgovornost držav članic zadostuje celo posamezna sodna odločba.

25 — V opombi 13 navedena sodba MRAX, točka 60.

V – Predlog

65. Po vsem navedenem Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Kraljevina Španija je s tem, da je izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Skupnosti, ki je uporabil svojo pravico do prostega gibanja, pogojevala s pridobitvijo vstopnega vizuma že pred vstopom v državo, kršila obveznosti iz direktiv 68/369/EGS, 73/148/EGS in 90/365/EGS.

Kraljevina Španija je s tem, da dovoljenja za prebivanje ni izdala v najkrajšem roku, najpozneje pa v šestih mesecih po vložitvi prošnje, kršila Direktivo 64/221/EGS.

2. Kraljevina Španija nosi stroške postopka.

DODATEK

Predpisi nacionalnega prava

Med dejanskim stanjem, ki je podlaga vloženemu predlogu,²⁶ so se uporabljali naslednji španski pravni predpisi: člen 10(3) kraljevega dekreta št. 766/1992 z dne 26. junija 1992 o vstopu v državo in prebivanju državljanov držav članic Evropske skupnosti (spremenjen s kraljevim dekretom št. 737/95 z dne 5. maja 1995 in kraljevim dekretom št. 1710/1997 z dne 14. novembra 1997) in člen 23(1) in (6) ter člen 28(2) in (6) kraljevega dekreta št. 155/1996.

Kraljevi dekret št. 766/1992

„Člen 10

[...]

Če so osebe, ki so prizadete v okviru člena 2, družinski člani oseb, opredeljenih v zgornjih odstavkih, morajo predložiti dokumente, ki jih izdajo pristojni organi in dokazujejo:

26 — Splošno pravo o tujcih se je po nastanku dejanskega stanja, ki je bilo podlaga za pritožbe, spremenilo. Sedaj velja kraljevi dekret št. 178/2003 z dne 14. februarja 2003 o vstopu v državo in prebivanju državljanov držav članic Evropske unije in držav Evropskega gospodarskega prostora (Boletín Oficial del Estado št. 46 z dne 22. februarja 2003, št. 3708). V skladu z razveljavitvenimi določili navedenega kraljevega dekreta so bili razveljavljeni kraljevi dekret št. 766/1992 z dne 26. junija 1992, kraljevi dekret št. 737/1995 z dne 5. maja 1995 in kraljevi dekret št. 1710/1997 z dne 14. novembra 1997 ter tudi „vsa določila iste ali nižje pravne veljave, ki nasprotujejo obravnavanemu kraljevemu dekretu“.

- a) sorodstvo;
- b) dejstvo, da jih vzdržuje državljan [države članice], s katerim je v sorodstvu, če ima tak zahtevek;
- c) da so za družinske člane oseb, za bivanje katerih velja odstavek 1(e), (f) ali (g), sredstva in zdravstveno zavarovanje, ki so tam navedena, zadostna za upravičenca in njegove družinske člane v skladu s tam določenimi predpisi;
- d) za družinske člane oseb, ki nimajo državljanstva države članice Evropske skupnosti, poleg navedenih dokumentov vizum za bivanje in potni list, katerega dolžnosti predložitve so lahko v posameznih primerih oproščeni.“

Kraljevi dekret št. 155/1996

„Člen 23

Vizum za bivanje – kategorije

[...]

Vizum za prebivanje za združevanje družin se lahko izda tujcu v enem od primerov, navedenih v členu 54 tega predpisa, na njegovo prošnjo za združitev družine z družinskim članom, stanujočim v Španiji, če je pristojni vladni organ predhodno izdal pozitivno mnenje. To je v skladu s členom 28(1) tega predpisa glede na pogoje, ki jih morajo izpolniti osebe, ki se združujejo, nujno.

[...]

6. Vizum za bivanje, ki ni namenjeno zaposlovanju, je lahko odobren tujim prejemnikom pokojnin, to je upokojencem ali prejemnikom rente oziroma tujcem v starosti, v kateri so še pridobitno sposobni, in v Španiji ne opravljajo nobene dejavnosti, za katero bi bilo potrebno delovno dovoljenje, ali dejavnosti, za katero tako dovoljenje ni potrebno.

„Člen 28

Dokumenti, potrebni za vizum za prebivanje

1. Če se zahteva dovoljenje za prebivanje za združevanje družine, mora oseba s prebivališčem v Španiji, ki se sklicuje na združitev, pred vložitvijo zahtevka zaprositi upravni organ v provinci svojega bivališča za izdajo potrdila, da izpolnjuje pogoje iz člena 56(5) in (7) tega predpisa ter da ima že podaljšano dovoljenje za prebivanje. Družinski član v smislu enega od primerov, navedenih v členu 54(2) tega predpisa, mora skupaj z vlogo za izdajo vizuma za prebivanje predložiti kopijo prošnje za izdajo potrdila, ki jo registrira navedeni upravni organ, in dokumente za dokazilo sorodstva ter po potrebi pravne in ekonomske odvisnosti.

[...]

6. Če se zahteva vizum za prebivanje brez namena opravljanja pridobitne dejavnost, mora tujec predložiti dokumente za dokazilo, da razpolaga s sredstvi, potrebnimi za preživljanje, ali z rednimi prihodki, ki zadostujejo in so primerni zanj ter za vzdrževane družinske člane. Sredstva, potrebna za preživljanje oziroma redni prihodki, morajo zadostovati za nastanitev, preživljanje in zdravstveno oskrbo predlagatelja in družinskih članov, ki jih ta vzdržuje.“