Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 27. marca 2012 [1]

Zadeva C-83/11

Secretary of State for the Home Department
protiMuhammadu Sazzadurju Rahmanu,
Fazlyju Rabbyju Islamu,Mohibullahu Rahmanu

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Združeno kraljestvo))

„Pravica državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju države članice — Direktiva 2004/38/ES — Obveznost, da se olajšata vstop in prebivanje ‚katerim koli družinskim članom' — Obseg — Neposredni učinek"

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe je priložnost, da se Sodišče prvič opredeli do področja uporabe člena 3(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 [2].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Muhammadom Sazzadurjem Rahmanom, Fazlyjem Rabbyjem Islamom in Mohibullahom Rahmanom, bangladeškimi državljani, ter Secretary of State for the Home Department, ker jim je ta zavrnil izdajo dovoljenja za prebivanje v Združenem kraljestvu kot vzdrževanim družinskim članom državljana Evropskega gospodarskega prostora (EGP).

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

3. Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [3] določa, da ima „[v]sakdo […] pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij".

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

3 — V nadaljevanju: Listina.

2. Direktiva 2004/38

4. Z Direktivo 2004/38 so bile v enem aktu kodificirane uredba in devet direktiv, vključena pa je bila tudi sodna praksa. Z nadomestitvijo različnih pravnih ureditev, ki urejajo različne pravne kategorije, ki temeljijo na sposobnosti izvajanja določene gospodarske dejavnosti, z enotnim statusom na podlagi državljanstva Unije, daje ta direktiva novo razsežnost prostemu gibanju, ki postaja temeljna značilnost državljana Unije.

5. Z Direktivo 2004/38 se postopno priznava pravica do prebivanja „družinskih članov“, ki so v njenem členu 2(2) opredeljeni kot zakonec, partner, s katerim je državljan Unije sklenil registrirano partnerstvo, če ga zakonodaja države članice gostiteljice obravnava kot enakovredno zakonski zvezi, potomci v ravni črti, ki so mlajši od 21 let ali so vzdrževane osebe, in potomci zakonca ali partnerja ter vzdrževani predniki v ravni črti in vzdrževani predniki v ravni črti zakonca ali partnerja.

6. V Direktivi 2004/38 se upoštevajo tudi širši družinski člani, in sicer s tem, da so države članice pod določenimi pogoji zavezane, da olajšajo njihov vstop in prebivanje na svojem ozemlju.

7. V uvodni izjavi 6 te direktive je navedeno:

„Zaradi ohranjanja enotnosti družine v širšem smislu in brez vpliva na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, bi država članica gostiteljica morala preučiti na osnovi lastne zakonodaje položaj tistih oseb, ki niso vključene v opredelitev pojma družinskih članov […] in ki zato ne morejo uživati samodejne pravice do vstopa in prebivanja v državi članici gostiteljici, da bi lahko odločila, ali se lahko takšnim osebam dovoli vstop in prebivanje, pri čemer upošteva njihovo razmerje z državljanom Unije ali katere koli druge okoliščine, kot sta finančna ali fizična odvisnost od državljana Unije.“

8. Člen 3(2) navedene direktive določa:

„Brez vpliva na kakršno koli pravico do prostega gibanja in prebivanja, ki jo zadevne osebe lahko imajo, država članica gostiteljica, v skladu s svojo nacionalno zakonodajo, olajša vstop in prebivanje naslednjim osebam:

(a) katerim koli družinskim članom, ne glede na državljanstvo, ki ne spadajo pod opredelitev v točki 2 člena 2, ki so v državi, iz katere so prišli, vzdrževane osebe ali člani gospodinjstva državljana Unije, ki ima temeljno pravico do prebivanja, ali kadar resni zdravstveni razlogi dosledno zahtevajo, da državljan Unije nudi osebno nego družinskemu članu;

(b) partnerju, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno.

Država članica gostiteljica temeljito preuči osebne razmere in utemelji vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja tem ljudem.“

9. Člen 8(5) Direktive 2004/38 določa:

„Za izdajo potrdila o prijavi družinskim članom državljanov Unije, ki so sami državljani Unije, lahko države članice zahtevajo, da predložijo naslednje listine:

[…]

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

[…]“

10. Člen 10 navedene direktive določa:

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

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

[…]

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

[…]"

B – *Nacionalno pravo*

11. Direktiva 2004/38 je bila v Združenem kraljestvu prenesena z Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (uredba o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor) iz leta 2006), kakor je bila spremenjena z Immigration (European Economic Area) Regulations 2009 (uredba o priseljevanju iz leta 2009) [4].

12. Člen 7 uredbe iz leta 2006 z naslovom „Družinski član" določa:

„1. Ob upoštevanju odstavka 2 se v tej uredbi za družinskega člana druge osebe štejejo te osebe:

(a) njen zakonec ali zunajzakonski partner;

(b) njeni potomci v ravni črti in potomci njenega zakonca ali zunajzakonskega partnerja,

(i) mlajši od 21 let ali

(ii) ki jih ta vzdržuje ali jih vzdržuje njen zakonec ali zunajzakonski partner;

(c) njeni vzdrževani predniki v ravni črti in vzdrževani predniki njenega zakonca ali zunajzakonskega partnerja;

(d) vsakdo, ki ga je treba v skladu z odstavkom 3 šteti za družinskega člana te druge osebe.

2. Oseba se v skladu z odstavkom 1(b) ali (c) ne šteje za družinskega člana študenta, ki v Združenem kraljestvu prebiva po preteku treh mesecev od datuma njegovega sprejema v Združeno kraljestvo, razen če:

(a) v primeru odstavka [1](b), oseba ni vzdrževani otrok študenta ali njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja ali

(b) tudi študent ne spada v katero od kategorij oseb, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje iz člena 6(1).

4 — V nadaljevanju: uredba iz leta 2006.

3. Ob upoštevanju odstavka 4 se vsakdo, ki je širši družinski član in mu je bilo izdano dovoljenje za vstop družinskega člana državljana EGP„ potrdilo o prijavi ali dovoljenje za prebivanje, šteje za družinskega člana zadevnega državljana EGP, dokler izpolnjuje pogoje iz člena 8(2), (3), (4) ali (5) v zvezi s tem državljanom EGP in dokler dovoljenje za vstop, potrdilo ali dovoljenje za prebivanje ne prenehajo veljati ali se ne prekličejo.

4. Če je zadevni državljan EGP študent, se širši družinski član za družinskega člana tega državljana v skladu z odstavkom 3 šteje samo, če je bilo družinsko dovoljenje EGP izdano na podlagi člena 12(2), če je bilo potrdilo o vpisu izdano na podlagi člena 16(5) ali če je bilo dovoljenje za prebivanje izdano na podlagi člena 17(4).“

13. Člen 8 uredbe iz leta 2006 z naslovom „Širši družinski član“ določa:

„1. V tej uredbi se za ‚širšega družinskega člana‘ šteje vsakdo, ki ni družinski član državljana EGP v skladu s členom 7(1)(a), (b) ali (c) in ki izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2, 3, 4 ali 5.

2. Oseba izpolnjuje pogoje iz tega odstavka, če je družinski član državljana EGP, njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja in če

(a) prebiva v državi EGP[5], kjer prebiva tudi državljan EGP, in jo ta vzdržuje ali je član njenega gospodinjstva;

(b) izpolnjuje pogoj iz točke (a) in spremlja državljana EGP v Združeno kraljestvo ali se mu želi pridružiti ali

(c) izpolnjuje pogoj iz točke (a), se je pridružila državljanu EGP v Združenem kraljestvu in jo ta še naprej vzdržuje ali je član njenega gospodinjstva.

3. Oseba izpolnjuje pogoj iz tega odstavka, če je družinski član državljana EGP, njegovega zakonca ali zunajzakonskega partnerja in če je zaradi resnih zdravstvenih razlogov nujno, da ji državljan EGP, njegov zakonec ali njegov zunajzakonski partner nudi osebno nego.

4. Oseba izpolnjuje pogoj iz tega odstavka, če je družinski član državljana EGP in če, kadar je ta prisoten in prebiva v Združenem kraljestvu, izpolnjuje zahteve po pravilih o priseljevanju (razen tistih glede dovoljenja za vstop) za pridobitev dovoljenja za vstop ali prebivanje v Združenem kraljestvu za nedoločen čas kot vzdrževani družinski član državljana EGP.

5. Oseba izpolnjuje pogoj iz tega odstavka, če je partner državljana EGP (razen zunajzakonskega partnerja) in če lahko odločevalcu dokaže, da ima z državljanom EGP trajno razmerje.

6. V tej uredbi se za ‚zadevnega državljana EGP‘ v zvezi s širšim družinskim članom šteje državljan EGP, ki je sam ali katerega zakonec ali zunajzakonski partner je sorodnik širšega družinskega člana za potrebe odstavkov 2, 3 in 4, ali državljan EGP, ki je partner širšega družinskega člana za potrebe odstavka 5.“

14. Člen 17 uredbe iz leta 2006 z naslovom „Izdaja dovoljenja za prebivanje“ določa:

„[…]

5 — V Immigration (European Economic Area) (amendment) Regulations 2011 (uredbi o priseljevanju iz leta 2011 (Evropski gospodarski prostor) (sprememba)) je bil izraz „država EGP“ nadomeščen z izrazom „država, ki ni Združeno kraljestvo“. Tudi če bi bila ta sprememba, ki se je zgodila po predložitvi zadeve Sodišču, neposredno uporabljiva za tekoče postopke, menim, da ni taka, da bi lahko ogrozila upoštevnost tretjega vprašanja, ki ga je postavilo Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Združeno kraljestvo), saj pogoj predhodnega prebivanja v isti državi kot državljan Unije ostaja.

4. Secretary of State lahko izda dovoljenje za prebivanje širšemu družinskemu članu, za katerega se ne uporablja člen 7(3) in ki ni državljan EGP:

(a) če je zadevni državljan EGP v zvezi s širšim družinskim članom oseba, ki izpolnjuje zahtevane pogoje, ali državljan EGP, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi člena 15, in

(b) če Secretary of State ob upoštevanju vseh okoliščin oceni, da je primerno izdati dovoljenje za prebivanje.

5. Kadar Secretary of State prejme prošnjo za izdajo dovoljenja iz odstavka 4, temeljito preuči osebni položaj prosilca in, če prošnjo zavrne, svojo zavrnitev obrazloži, razen če to ni v nasprotju z interesi nacionalne varnosti.

[…]“

II – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

15. Mahbur Rahman, bangladeški državljan, je 31. maja 2006 sklenil zakonsko zvezo z irsko državljanko, ki dela v Združenem kraljestvu. Njegov brat Muhammad Sazzadur Rahman, polbrat Fazly Rabby Islam in nečak Mohibullah Rahman so zaprosili za dovoljenje za vstop v Združeno kraljestvo kot družinski člani državljana države članice EGP.

16. Ker je Secretary of State for the Home Department njihovo prošnjo zavrnil, so vložili tožbo pri sodišču za priseljevanje, ki je njihovemu predlogu ugodilo in odločilo, da so bili „vzdrževane“ osebe in da je treba o njihovi zadevi odločiti po prostem preudarku na podlagi člena 17(4) uredbe iz leta 2006. Secretary of State for the Home Department je zahteval, naj Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, ponovno obravnava zadevo, to pa je odločilo, da prekine postopek, in navedlo, da čeprav se v zadevi postavlja dejansko vprašanje v zvezi z obstojem vzdrževanja, pa se v njej izpostavljajo tudi pravni problemi, katerih rešitev predpostavlja jasno razumevanje področja uporabe določb prava Unije.

III – Vprašanja za predhodno odločanje

17. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, je zaradi preverjanja skladnosti zakonodaje Združenega kraljestva z Direktivo 2004/38 presodilo, da je treba Sodišču postaviti ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali se s členom 3(2) Direktive 2004/38[…] od države članice zahteva, da z zakonsko določbo olajša vstop v državo članico in/ali prebivanje v njej kategoriji drugih družinskih članov, ki niso državljani […] [U]nije in ki lahko izpolnijo pogoje iz člena 10(2) [te direktive]?

2. Ali se drugi družinski član, kot je naveden v prvem vprašanju, lahko sklicuje na neposredno uporabo člena 3(2) [navedene direktive] […], če ne more izpolniti nobenega od pogojev, ki jih predpisujejo določbe nacionalnega prava?

3. Ali je kategorija drugih družinskih članov, navedena v člen[ih] 3(2) in 10(2) Direktive 2004/38[…], omejena na tiste, ki so prebivali v isti državi kot državljan Unije in njegov zakonec, preden je državljan Unije prišel v državo gostiteljico?

4. Ali bi moralo vsako vzdrževanje, navedeno v členu 3(2) [navedene direktive] […], na katerega se zaradi zagotovitve vstopa v državo gostiteljico sklicuje drugi družinski član, obstajati, malo preden se je državljan Unije preselil v državo gostiteljico?

5. Ali država članica lahko predpiše posebne pogoje glede vrste ali trajanja vzdrževanja drugega družinskega člana, ki je navedeno v členu 3(2) [navedene direktive] […], s katerimi bi preprečila, da bi bilo tako vzdrževanje izmišljeno ali da ne bi bilo potrebno za to, da bi se osebi, ki ni državljan Unije, omogočil vstop na njeno ozemlje ali nadaljevanje prebivanja na njem?

6. Ali mora vzdrževanje v državi gostiteljici, na katero se sklicuje drugi družinski član zaradi dovolitve vstopa v državo članico, trajati določeno obdobje ali nedoločen čas, da se mu izda ali podaljša dovoljenje za prebivanje v skladu s členom 10 Direktive 2004/38[…], in če je tako, kako naj se tako vzdrževanje dokaže?“

IV – Moja analiza

A – *Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe*

18. Evropska komisija, ne da bi izrecno uveljavljala ugovor nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, ugovarja upoštevnosti prvega postavljenega vprašanja z navedbo, da je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska sprejelo predpise, da bi olajšalo vstop in prebivanje oseb, za katere ta država članica meni, da spadajo na področje uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38, in da je ob neobstoju zahteve nasprotnih strank iz postopka v glavni stvari, naj se jim prizna samodejna pravica do prebivanja v Združenem kraljestvu, edino vprašanje za predložitveno sodišče v tej fazi postopka to, ali je treba o prošnjah odločati po prostem preudarku na podlagi teh nacionalnih predpisov.

19. Opozoriti je treba, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je postopek po členu 267 PDEU sredstvo sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim Sodišče posreduje nacionalnim sodiščem elemente razlage prava Unije, ki jih potrebujejo za rešitev spora, o katerem odločajo.

20. V okviru tega sodelovanja izključno nacionalno sodišče – ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za izrečeno odločbo – glede na posebnosti zadeve presodi nujnost sprejetja predhodne odločbe, da bi lahko izdalo svojo sodbo, in upoštevnost vprašanj, ki jih zastavi Sodišču. Zavrnitev sprejetja predhodne odločbe glede vprašanja, ki ga postavi nacionalno sodišče, je mogoča le, kadar je precej očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.[6]

21. V postopku v glavni stvari je predložitveno sodišče Sodišču podrobno predstavilo dejanski in pravni okvir spora iz postopka v glavni stvari ter razloge, iz katerih je menilo, da je odgovor na zastavljena vprašanja nujen za izdajo sodbe.

22. Med drugim se predložitveno sodišče sprašuje o osebnem področju uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38 ter o manevrskem prostoru, ki ga ta določba pušča državam članicam. Kot je utemeljeno opozorila nemška vlada, se ta vprašanja ne bi postavljala, če navedena določba ne bi bila zavezujoča in od držav članic ne bi zahtevala nobenega zakonodajnega ukrepa. Vprašanje o področju uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38 je torej predhodno.

23. Predložitveno sodišče je tudi pojasnilo, da se sprašuje o tem, ali mora obveznost olajšanja vstopa in prebivanja v skladu z nacionalno zakonodajo zagotoviti sodišče, ne pa da je predmet odločanja po prostem preudarku upravnih organov.[7] Še posebej želi izvedeti, ali člen 3(2) Direktive 2004/38 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je zakonodaja Združenega kraljestva, ki daje upravnemu organu

6 — Glej sodbo z dne 7. julija 2011 v zadevi Agafiței in drugi, C-310/10, ZOdl., str. I-5989, točki 25 in 27 ter navedena sodna praksa).

7 — Glej zlasti točko 37 predložitvene odločbe.

pravico odločanja po prostem preudarku o prošnjah širših družinskih članov za vstop in prebivanje. Glede na to, da se zdi, da predložitveno sodišče ne izključuje možnosti, da se nasprotnim strankam iz postopka v glavni stvari v postopku prizna pravica do vstopa ali prebivanja na podlagi navedene direktive, bo razlaga prava Unije, za katero je bilo zaprošeno, neposredno vplivala na njihov položaj.

24. Iz navedenega izhaja, da dejanski in pravni elementi – ki jih je predložilo predložitveno sodišče in iz katerih izhaja, da to na vprašanje, ki ga obravnava, ne more odgovoriti brez vedenja o tem, ali se nasprotne stranke iz postopka v glavni stvari lahko štejejo za „druge vzdrževane družinske člane“ v smislu člena 3(2) Direktive 2004/38 in ali imajo kot take na podlagi prava Unije izvedeno pravico do prebivanja – domneve o upoštevnosti vprašanja o razlagi prava Unije sploh ne izpodbijajo, ampak jo potrjujejo. Prvo vprašanje se mi torej zdi dopustno, prav tako pa tudi drugo, tretje, četrto in peto vprašanje.

25. Vprašljiva pa je dopustnost šestega vprašanja.

26. Iz predložitvene odločbe [8] izhaja, da želi predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu izvedeti, ali morajo odrasle osebe, ki jim je bilo dovoljeno prebivanje na ozemlju Združenega kraljestva kot družinskim članom in posledično lahko delajo, ostati vzdrževane v času veljavnosti njihovega dovoljenja za prebivanje, da se jim lahko to podaljša ali pa da pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje. Menim, da je navedeno vprašanje hipotetično in ne vpliva na postopek v glavni stvari, ker iz elementov iz predložitvene odločbe ne izhaja, da bi bile nasprotne stranke iz postopka v glavni stvari v položaju, da bi lahko prosile za podaljšanje ali obnovitev svojih dovoljenj za prebivanje, ko jih zakonca Rahman ne bi več vzdrževala. Na vprašanje pa ni mogoče odgovoriti na splošno in abstraktno brez upoštevanja razlogov, iz katerih prosilci ne bi bili več vzdrževani. Odgovor bi bil lahko namreč drugačen na primer glede na to, ali družinski član najde delo v državi članici gostiteljici ali pa ga od tedaj vzdržuje druga oseba, ki prebiva v njegovi državi izvora.

27. Ker Sodišču onkraj posamičnega primera, o katerem mora odločiti sodišče, ni treba rešiti vseh težav pri razlagi, ki bi lahko izhajale iz predpisov, s katerimi je Združeno kraljestvo preneslo določbe člena 3(2) Direktive 2004/38, je treba šesto vprašanje šteti za nedopustno.

B – *Odgovori na vprašanja*

1. Uvodne ugotovitve

28. Vprašanja iz izreka predložitvene odločbe se nanašajo na tri različne probleme.

29. Glavna skrb predložitvenega sodišča, kot izhaja iz prvih dveh vprašanj, je določitev področja uporabe obveznosti olajšanja iz člena 3(2) Direktive 2004/38. Menim, da je treba za to, da se nacionalnemu sodišču zagotovi take elemente za razlago prava Unije, ki bodo koristni za rešitev obravnavanega spora, preoblikovati prvo vprašanje, ki ga je treba razumeti tako, da vsebuje dva dela, in sicer se v prvem delu sprašuje, ali Direktiva 2004/38 državam članicam nalaga, da sprejmejo ukrepe za olajšanje vstopa in prebivanja oseb, ki spadajo na področje uporabe člena 3(2) te direktive, v drugem pa se ob pritrdilnem odgovoru izpostavlja problem narave ukrepov, ki se nalagajo državam članicam.

30. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, se nato v tretjem in četrtem vprašanju sprašuje o osebnem področju uporabe člena 3(2)(a) Direktive 2004/38, saj se sprašuje, ali ta določba zajema izključno druge družinske člane, ki so prebivali v isti državi članici kot državljan Unije in jih je ta vzdrževal, malo preden se je preselil v državo gostiteljico. Menim, da je treba to vprašanje, če nacionalno sodišče dvomi o združljivosti člena 8(2)(a) uredbe iz leta 2006 – ki določa pogoj

8 — Glej njeno točko 41.

prebivanja v isti državi kot državljan Unije, ki bi lahko nasprotoval prošnji nasprotnih strank iz postopka v glavni stvari – s pravom Unije, razumeti tako, da se s tretjim vprašanjem želi izvedeti, ali člen 3(2) Direktive 2004/38 nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki področje uporabe te določbe omejuje samo na druge družinske člane, ki so prebivali v isti državi kot državljan Unije, preden se je ta preselil v državo članico gostiteljico.

31. Nazadnje se predložitveno sodišče v petem vprašanju sprašuje o obsegu manevrskega prostora, ki ga državam članicam pušča Direktiva 2004/38 v zvezi s pogoji za priznanje pravice do vstopa in prebivanja drugih družinskih članov, in še posebej o možnosti, da države članice za izdajo ali obnovitev dovoljenja za prebivanje predpišejo pogoje glede vrste ali trajanja vzdrževanja med prosilcem in državljanom Unije.

32. Čeprav Sodišče še ni odločalo o področju uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38, pa druge odločbe, v katerih je razlagalo druge določbe navedene direktive, razkrivajo način njegovega razlogovanja in zato dajejo podlago za razlago, ki bo lahko veljala za navedeno določbo in usmerila odgovore na postavljena vprašanja.

33. Iz sodne prakse izhajajo štiri pravila za razlago.

34. Sodišče je, prvič, na podlagi uvodne izjave 3 Direktive 2004/38, v kateri je navedeno, da je njen namen zlasti krepitev pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije, oblikovalo pravilo, da državljani Unije po tej direktivi ne morejo imeti manj pravic kot na podlagi aktov sekundarne zakonodaje, ki jih ta spreminja ali razveljavlja. [9]

35. Sodišče je, drugič, razsodilo, da je treba določbe navedene direktive razlagati po namenu in učinku, ob upoštevanju njihovega cilja. [10] Glede tega je treba opozoriti na to, da se v zvezi s členom 3(2) Direktive 2004/38 pojavljata dve medsebojno dopolnjujoči se vprašanji.

36. Prvi cilj navedene določbe je olajševanje prostega gibanja državljanov Unije. Tako je v uvodni izjavi 1 Direktive 2004/38 opozorjeno na to, da državljanstvo Unije podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje. [11] S tega vidika pravica do združevanja družine ustreza pravici do prostega gibanja državljana Unije, saj izhaja iz zamisli, da se lahko zadnjega odvrne od selitve iz ene države članice v drugo, če se mu ne morejo pridružiti njegovi družinski člani. Združevanje družine uživa torej posredno varstvo zaradi mogočega poseganja v polno učinkovanje državljanstva Unije.

37. Iz uvodne izjave 6 Direktive 2004/38 izhaja, da je drugi cilj člena 3(2) navedene direktive spodbujanje enotnosti družine. Gibanje družinskih članov državljana Unije torej ni varovano samo kot izvedena pravica iz pravice do prostega gibanja državljana Unije, saj je varovana tudi kot pravica do ohranitve enotnosti družine v širšem smislu.

38. Tretjič, Sodišče je odločilo, da je treba določbe, ki vsebujejo temeljno načelo, kot je prosto gibanje oseb, razlagati široko in se jim ne sme odvzeti njihovega polnega učinka. [12] Sprejelo pa je, nasprotno, pravilo o ozki razlagi omejitev prostega gibanja. [13]

9 — Glej sodbo z dne 23. novembra 2010 v zadevi Tsakouridis (C-145/09, ZOdl., str. I-11979, točka 23 in navedena sodna praksa).

10 — Glej sodbo z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi (C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točka 68).

11 — Glej sodbi z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Lassal (C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 29) in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy (C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 27).

12 — Glej zgoraj navedeno sodbo Lassal (točka 31).

13 — Glej sodbo z dne 3. junija 1986 v zadevi Kempf (139/85, Recueil, str. 1741, točka 13).

39. Četrtič, v skladu s precej ustaljeno sodno prakso tako iz zahtev po enotni uporabi prava Unije kakor iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Unije, v kateri za opredelitev smisla in obsega ni posebej omenjeno pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji.[14] Iz tega sledi, da če v besedilu posamezne določbe Direktive 2004/38 ni nobenega pojasnila glede tega, kako je treba razumeti v njej uporabljene izraze, niti nobenega napotila na nacionalno pravo glede pomena, ki ga je treba dati tem izrazom, jih je treba, da bi se lahko uporabila navedena direktiva, obravnavati, kot da označujejo samostojen pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati enotno v vseh državah članicah, ob upoštevanju konteksta, v katerem se navedeni izrazi uporabljajo, in ciljev, ki se jih želi uresničiti z ureditvijo, katere del so.[15]

40. Na podlagi teh pravil, ki bodo služila kot vodilo, bom preučil vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.

2. Analiza posameznih vprašanj

a) Prvo vprašanje

41. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali člen 3(2) Direktive 2004/38 državam članicam nalaga, da sprejmejo ukrepe za olajšanje vstopa in prebivanja drugih družinskih članov, državljanov tretje države, ki lahko izpolnijo pogoje iz člena 10(2) navedene direktive in, če je tako, kakšna je narava ukrepov, ki se nalagajo državam članicam.

42. Čeprav se s členom 3(2) navedene direktive povzema določba, ki je bila – čeprav z nekoliko drugačnim besedilom – že v Uredbi Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti[16] in Direktivi 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 opravljanjem storitev[17], pa Sodišče še ni imelo priložnosti pojasniti, kakšno je v bistvu njegovo področje uporabe. Primerjava načinov prenosa člena 3(2) Direktive 2004/38 v pravo držav članic poleg tega kaže na precejšnje razlike,[18] zaradi česar je pojasnilo toliko bolj potrebno.

43. Menim, da je treba navesti dve uvodni ugotovitvi, ki se nanašata na osebno področje uporabe navedene določbe.

44. Najprej je treba ugotoviti, da čeprav se vprašanje postavlja v zadevi, ki se nanaša na državljane tretje države, bi se lahko postavilo tudi pri državljanih Unije, ki bi, čeprav imajo kot taki osebno in samostojno pravico do prebivanja, uveljavljali izvedeno pravico do prebivanja kot družinski člani.[19] Vprašanje bi se lahko postavilo tudi pri osebah, pri katerih se iz resnih zdravstvenih razlogov dosledno zahteva, da jim državljan Unije nudi osebno nego, in pri partnerju, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno, saj je treba olajšati tudi vstop in prebivanje teh dveh kategorij oseb.

14 — Glej sodbo z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, ZOdl., str. I-14035, točka 32 in navedena sodna praksa).

15 — Prav tam (točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

16 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15. Člen 10(2) Uredbe št. 1612/68 je določal, da „[d]ržave članice olajšajo vstop vsakemu drugemu članu družine, ki ne sodi med osebe določene v odstavku 1, če ga navedeni delavec vzdržuje ali če je v državi, iz katere prihaja, živel v skupnem gospodinjstvu s tem delavcem“.

17 — UL L 172, str. 14. Člen 1(2) Direktive 73/148 je določal, da „[d]ržave članice omogočajo sprejem vseh drugih družinskih članov državljana iz odstavka 1(a) ali (b) ali zakonca tega državljana, če je družinski član vzdrževani družinski član državljana ali zakonca državljana, ali sprejem drugega družinskega člana, ki je v državi izvora prebival pod isto streho s tem državljanom ali zakoncem“.

18 — Glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2004/38 (COM(2008) 840 konč.). V tem poročilu z dne 10. decembra 2008 je navedeno, da trinajst držav članic ni pravilno preneslo člena 3(2) navedene direktive, medtem ko je deset držav članic razširilo samodejno pravico do prebivanja z državljanom Unije tudi na to kategorijo družinskih članov (točka 3.1).

19 — Tak je lahko na primer državljan Unije, ki ne dela in nima zadostnih sredstev za to, da bi imel v skladu s členom 7(1) Direktive 2004/38 pravico do prebivanja za več kot tri mesece.

45. Dalje, treba je upoštevati, da čeprav je Direktiva 2004/38 s tem, da v to kategorijo, opredeljeno v členu 2(2) navedene direktive, vključuje tudi partnerja, s katerim je državljan Unije sklenil registrirano partnerstvo, nedvomno razširila osebno področje uporabe pravice do združevanja družine, ki se priznava družinskim članom državljana Unije, pa ostaja sorazmerno stroga, saj v nasprotju s prejšnjo zakonodajo na eni strani vključuje samo prednike in potomce „v ravni črti“, na drugi strani pa priznanje lastnosti družinskega člana pogojuje s starostjo in vzdrževanjem.

46. Sodba, ki bo izdana in bo veljala za vse kategorije oseb, za katere se uporablja člen 3(2) Direktive 2004/38, bo torej še posebej pomembna, tudi če z njo ne bodo odpravljene vse težave, ki izhajajo iz te določbe s sorazmerno nejasnim področjem uporabe. Najprej, pomembna bo v praksi, ker so lahko pogosti primeri, ko državljani Unije želijo, da jih spremljajo ali se jim pridružijo družinski člani, ki niso zajeti z opredelitvijo iz člena 2(2) Direktive 2004/38. Dalje, pomembna bo tudi v teoriji, ker bo ta odločba del nastajajoče sodne prakse Sodišča, ki bo prispevala h graditvi statusa državljana Unije.

47. Obstajata dve nasprotujoči si razlagi.

48. Po najširši razlagi bi bilo člen 3(2) Direktive 2004/38 mogoče razumeti tako, da državam članicam nalaga sprejetje ukrepov, s katerimi se načeloma že določi obstoj osebne pravice do vstopa in prebivanja tudi drugih družinskih članov državljana Unije, ki jih ta vzdržuje ali so člani njegovega gospodinjstva.

49. Po najožji razlagi bi bila ta določba samo poziv brez zavezujoče pravne narave. S tega vidika bi bile države članice samo pozvane k sprejetju ukrepov za olajšanje vstopa in prebivanja drugih družinskih članov in torej ne bi bilo nobene sankcije, če ne bi nič ukrenile. S tem, da bi bila navedena določba enaka želji po določenem ravnanju držav članic, torej zgolj nezavezujočemu priporočilu,[20] bi bila nov izraz „mehkega“ prava brez kakršne koli prisilne moči.

50. Niti ena niti druga „skrajna“ možnost pa se mi ne zdita sprejemljivi.

51. Zoper najširšo razlago je mogoče navesti več argumentov.

52. Najprej je treba upoštevati samo besedilo Direktive 2004/38. Medtem ko ta daje „družinskim članom“, naštetim v členu 2(2) te direktive, samodejno pravico do vstopa in prebivanja, pa člen 3(2) navedene direktive določa samo, da države članice „olajšajo“ vstop in prebivanje širših družinskih članov. Iz navedenih določb jasno izhaja, da je želel zakonodajalec Unije pri družini državljana Unije razlikovati med ožjimi družinskimi člani, ki imajo pravo in samodejno pravico do vstopa in prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice z državljanom Unije, in širšimi družinskimi člani, ki ne uživajo osebne pravice do vstopa in prebivanja po Direktivi 2004/38. Ta poleg tega določa, da mora vsaka država članica vstop in prebivanje drugih družinskih članov olajšati „v skladu s svojo nacionalno zakonodajo“, iz česar bi bilo mogoče izpeljati, da pravica do vstopa in prebivanja ne nastane neposredno na podlagi Direktive 2004/38, ampak nujno izhaja iz notranjega prava države članice.

53. Tako razlikovanje potrjuje uvodna izjava 6 Direktive 2004/38, ki je element pri razlagi člena 3(2) navedene direktive, saj je bila vnesena prav zaradi razjasnitve področja uporabe te določbe. Medtem ko namreč niti predlog, ki ga je Komisija predložila 23. maja 2001,[21] niti spremenjeni predlog, ki ga je predložila 15. aprila 2003,[22] nista vsebovala pojasnilne uvodne izjave, pa iz Skupnega stališča (ES)

20 — Člen 288, zadnji odstavek, PDEU.

21 — 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 konč.).

22 — Spremenjeni predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2003) 199 konč.).

št. 6/2004, ki ga je 5. decembra 2003 sprejel Svet Evropske unije,[23] izhaja, da je ta dodal uvodno izjavo 6 „zaradi razjasnitve pojma olajšanja iz člena 3“. V tej novi uvodni izjavi pa se razlikuje med osebami, ki so zajete z opredelitvijo družinskih članov v smislu člena 2(2) Direktive 2004/38 in imajo „samodejno“ pravico do vstopa in prebivanja ter drugimi družinskimi člani, ki te pravice nimajo.

54. Tudi najožja razlaga ni prepričljiva.

55. Iz uporabe sedanjika in povednega naklona v členu 3(2) Direktive 2004/38 je mogoče sklepati, da ta določba državam članicam formalno in z zavezujočim besedilom nalaga obveznost olajšanja vstopa in prebivanja drugih družinskih članov.

56. Njeni avtorji so jo torej zasnovali kot določbo, ki ni želja, ampak je – nasprotno – za države članice zavezujoča, ne glede na mogoč obseg manevrskega prostora, ki jim ga pušča.

57. Pomembna je primerjava besedila člena 3(2) Direktive 2004/38 in besedila člena 4(2) in (3) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine[24]. Medtem ko iz Direktive 2004/38 izhaja, da države članice „olajšajo“ vstop in prebivanje družinskih članov državljana Unije, ki niso zajeti z opredelitvijo nuklearne družine, pa v skladu z Direktivo 2003/86 „lahko dovolijo“ vstop in prebivanje prednikov, odraslih samskih otrok, če so nesposobni poskrbeti za svoje potrebe, in sponzorjevega zunajzakonskega partnerja, ki je državljan tretje države.

58. Zato menim, da člen 3(2) Direktive 2004/38 državam članicam ne daje samo možnosti, ampak jim nalaga konkretno obveznost, da sprejmejo potrebne ukrepe za olajšanje vstopa in prebivanja oseb, za katere se uporablja navedena določba. Ugotoviti je treba še, kakšno je vsebinsko področje uporabe te obveznosti.

59. Medtem ko vlade Danske, Poljske in Združenega kraljestva ter Komisija menijo, da člen 3(2) Direktive 2004/38 vsebuje samo postopkovne obveznosti, pa AIRE Centre v svojih pisnih stališčih trdi, da iz tega člena izhaja „domneva sprejema“, tako da mora nacionalno sodišče, če osebe iz kategorije drugih družinskih članov lahko predložijo potrebno dokazilo iz člena 10(2)(e) navedene direktive, ne izpolnjujejo pa zahtevanih pogojev po nacionalnem pravu države članice gostiteljice, odločiti, ali nacionalni predpisi zadostujejo za polno učinkovanje domneve iz člena 3(2) navedene direktive.

60. Menim, da je obstoju postopkovnih obveznosti težko ugovarjati. Prav tako menim, da Direktiva 2004/38 državam članicam nalaga, da določijo vsaj možnost, da se osebam, za katere se ta določba uporablja, izda odločba o njihovi prošnji za vstop in prebivanje, ki temelji na temeljiti preučitvi njihovega osebnega položaja in je v primeru zavrnitve obrazložena ter je lahko predmet sodnega varstva.

61. Taka razlaga področja uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38 ustreza volji zakonodajalca Unije, kar izhaja iz uvodne izjave 6 navedene direktive, ki določa, da mora država članica gostiteljica preučiti položaj prosilca ob upoštevanju različnih okoliščin, kot je njegovo razmerje z državljanom Unije oziroma finančna ali fizična odvisnost od njega.

62. Predvsem pa menim, da to razlago potrjuje člen 3(2), zadnji pododstavek, Direktive 2004/38, ki izrecno določa, da država članica gostiteljica „temeljito preuči osebne razmere in utemelji vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja […] ljudem [iz prvega odstavka]“.

23 — UL 2004, C 54 E, str. 12.

24 — UL L 251, str. 12.

63. Ne strinjam pa se, nasprotno, z AIRE Centre, da za druge družinske člane velja domneva sprejema. Prvič, menim, da zahteva po razmerju vzdrževanja z državljanom Unije iz člena 3(2)(a) Direktive 2004/38 ni domneva, ampak prvi pogoj za uporabo te določbe. Drugič, priznanje obstoja domneve sprejema, ki bi izhajala neposredno iz navedene direktive, se mi zdi v nasprotju z napotilom na pravne rede držav članic zaradi opredelitve pogojev za pridobitev pravice do vstopa in prebivanja, ki je vsebovano v besedilu „v skladu s svojo nacionalno zakonodajo“.

64. Obveznost olajšanja je oblikovana s splošnim besedilom, ki vsaki državi članici pušča širok manevrski prostor, kar je še posebej poudarjeno z izrecnim sklicevanjem na nacionalno zakonodajo. Zato iz nje ni mogoče izpeljati nikakršne domneve sprejema. Menim, da Direktiva 2004/38 nalaga samo določeno stopnjo uskladitve, in sicer z določbo, ki vsebuje samo minimalne obveznosti in torej še naprej dopušča razlike med državami članicami glede pogojev za vstop in prebivanje oseb, na katere se nanaša člen 3(2) navedene direktive.

65. To pa ne pomeni, da države članice povsem prosto po svoji volji olajšujejo vstop in prebivanje oseb, za katere se ta določba uporablja.

66. Čeprav določbe prava Unije, ki izrecno napotuje na pravne rede držav članic, načeloma ni mogoče razlagati samostojno in enotno,[25] je treba v skladu s sodno prakso Sodišča natančno preučiti besedilo napotila na nacionalne pravne rede zaradi jasne opredelitve manevrskega prostora, ki se pušča državam članicam.[26]

67. Natančnejša razjasnitev besedila, ki ga je zakonodajalec Unije v členu 3(2) Direktive 2004/38 uporabil pri – izločevalni – opredelitvi osebnega področja uporabe obveznosti olajšanja, po mojem mnenju pomeni samostojno in enotno razlago v tej določbi uporabljenih pojmov zaradi opredelitve upravičencev, z izključitvijo vsakršnega polja proste presoje. Iz tega sledi, da država članica ne more zožiti področja uporabe bodisi neposredno s tem, da se na primer odloči, da iz upravičenosti do olajševalnih ukrepov izključi družinske člane v ravni vrsti prek določene stopnje sorodstva ali osebe v stranski črti ali partnerja, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, bodisi posredno s tem, da določi pogoje, katerih predmet ali učinek bi bila izključitev nekaterih kategorij upravičencev. Ne zdi se mi namreč mogoče, da bi se pravice, priznane partnerju, s katerim ima državljan trajno razmerje, pogojevale z zahtevo po registriranem partnerstvu ali enakovrednostjo partnerstva zakonski zvezi, kot je tista iz člena 2(2)(b) Direktive 2004/38.

68. Menim, da je polje proste presoje držav članic sicer omejeno na dva načina.

69. Prvič, na podlagi merila, ki izhaja iz sodb z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello[27], z dne 14. oktobra 2008 v zadevi Grunkin in Paul[28] in z dne 22. decembra 2010 v zadevi Sayn-Wittgenstein[29], ki so povzete v zgoraj navedeni sodbi McCarthy[30], zaradi nacionalnega ukrepa ne sme biti neupravičeno oteženo uresničevanje pravice državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Menim, da bi taka ovira obstajala, če bi se ugotovilo, da je bil državljan Unije prisiljen zapustiti ne le ozemlje države članice gostiteljice, ampak tudi Unije kot celote. V tem primeru bi iz tega v skladu s pojasnili Sodišča v sodbi z dne 15. novembra 2011 v zadevi Dereci in drugi[31] izhajala tudi preprečitev dejanskega uživanja bistvene vsebine pravic, podeljenih zaradi statusa državljana Unije, ki bi pomenila priznanje pravice do prebivanja družinskim članom, ker Sodišče tega

25 — Ta predlog *a contrario* izhaja iz razlagalnega pravila iz točke 39 teh sklepnih predlogov.

26 — Glej zlasti sodbo z dne 26. junija 2001 v zadevi BECTU (C-173/99, Recueil, str. I-4881, točka 53).

27 — C-148/02, Recueil, str. I-11613.

28 — C-353/06, ZOdl., str. I-7639.

29 — C-208/09, ZOdl., str. I-13693.

30 — Točke od 49 do 53 navedene sodbe.

31 — C-256/11, ZOdl., str. I-11315, točka 66.

pojma ne uporablja samo kot navezno okoliščino na pravo Unije, zato da se v varovalno območje tega prava pritegnejo položaji, ki bi bili brez čezmejnega elementa običajno izvzeti, ampak tudi kot vsebinsko merilo, ker dejansko uživanje pravice do prebivanja državljana Unije vodi v dodelitev pravice do prebivanja njegovim družinskim članom.

70. Drugič, polje proste presoje držav članic je omejeno tudi z obveznostjo spoštovanja pravice do zasebnega in družinskega življenja iz člena 7 Listine, ki je v skladu s členom 6(1), prvi pododstavek, PEU pridobila enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

71. Sodišče je priznalo temeljno pravico do spoštovanja družinskega življenja kot del splošnih načel prava Unije. V zgoraj navedeni sodbi Metock in drugi je pojasnilo, da „bi bilo izvrševanje s Pogodbo zagotovljenih svoboščin resno ovirano, če državljani Unije ne bi imeli pravice do običajnega družinskega življenja v državi članici gostiteljici“ [32]. V zgoraj navedeni sodbi Dereci in drugi je Sodišče, potem ko je opozorilo na to, da člen 7 Listine vsebuje pravice, ki se ujemajo s tistimi, zagotovljenimi s členom 8(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 [33], in da je treba prvemu od navedenih členov dati enak pomen in obseg kot drugemu, kakor se razlaga v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, presodilo, da mora predložitveno sodišče v navedeni zadevi preučiti, ali se z zavrnitvijo pravice do prebivanja tožečim strankam, državljanom tretjih držav in družinskim članom državljana Unije, posega v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. [34]

72. Evropsko sodišče za človekove pravice je že večkrat razsodilo, da člen 8 EKČP tujcem ne zagotavlja „pravice do izbire najprimernejšega kraja za družinsko življenje“ [35], državi pa ne nalaga „splošne obveznosti, da spoštuje izbiro poročenih parov glede njihovega skupnega prebivališča in da dovoli združevanje družin na njenem ozemlju“ [36]. Ne glede na to pa je presodilo, da ta člen lahko vsebuje pozitivne obveznosti v zvezi s spoštovanjem družinskega življenja, [37] kar za državo pomeni, da mora osebi dovoliti vstop na svoje ozemlje.

73. Na podlagi te razlage je Sodišče razsodilo, da čeprav z EKČP ni zagotovljena pravica tujca do vstopa na ozemlje določene države ali do prebivanja na tem ozemlju, je lahko izgon osebe iz države, kjer živijo njeni bližnji družinski člani, poseg v pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot je zagotovljena s členom 8(1) EKČP. S takim vmešavanjem se krši EKČP, če se glede tega vmešavanja ne izpolnijo zahteve iz člena 8(2), torej če ni „določeno z zakonom“, utemeljeno z enim ali več zakonskimi cilji glede na ta odstavek in „nujno v demokratični družbi“, kar pomeni „utemeljeno z nujno socialno potrebo“ in zlasti sorazmerno z zastavljenim zakonitim ciljem. [38]

74. Kombinacija pravice do prebivanja, vezane na državljanstvo Unije, in varstva zasebnega in družinskega življenja, kot se izvaja v pravu Unije, lahko torej vodi v nastanek pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije.

32 — Točka 62.

33 — V nadaljevanju: EKČP.

34 — Zgoraj navedena sodba Dereci in drugi (točke od 70 do 72).

35 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 28. novembra 1996 v zadevi Ahmut proti Nizozemski (Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, str. 2030, točka 71).

36 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 19. februarja 1996 v zadevi Gül proti Švici (Recueil des arrêts et décisions 1996-I, str. 174, točka 38) in zgoraj navedeno sodbo Ahmut proti Nizozemski, točka 67.

37 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 21. decembra 2001 v zadevi Sen proti Nizozemski (Recueil des arrêts et décisions 2001-I, točka 31).

38 — Sodba z dne 23. septembra 2003 v zadevi Akrich (C-109/01, Recueil, str. I-9607, točka 59 in navedena sodna praksa).

75. Menim, da ta pravica ni nujno pridržana samo najožjim družinskim članom. Čeprav člen 8 EKČP zagotavlja samo izvrševanje pravice do spoštovanja „obstoječega“ družinskega življenja in čeprav je bilo konkretno na področju vstopa, prebivanja in odstranitve nedržavljanov razsojeno, da mora biti družina omejena na „družinsko jedro“ [39], pa Evropsko sodišče za človekove pravice kljub temu nasploh široko pojmuje družinsko življenje [40], za kar so značilni pravni ali dejanski elementi, ki kažejo na tesno osebno razmerje, kar na primer omogoča, da se pod določenimi pogoji vključijo razmerja med starimi starši in vnuki [41] ali med brati in sestrami [42]. Kot „družinsko življenje“ so bila opredeljena celo dejanska razmerja brez kakršnih koli sorodstvenih vezi. [43]

76. Menim, da načelo prepovedi diskriminacije prepoveduje opredelitev družine s spremenljivo geometrijo glede na to, ali so družinski člani državljana Unije tudi sami državljani Unije ali pa so državljani tretjih držav. Pri zamejitvi obsega temeljne pravice do zasebnega in družinskega življenja se pojem družine ne sme spreminjati niti glede na njeno bolj ali manj omejevalno opredelitev v določbah sekundarnega prava.

77. Na podlagi navedenega sklepam, da se na temeljno pravico do zasebnega in družinskega življenja načeloma lahko sklicujejo vse kategorije oseb iz člena 3(2) Direktive 2004/38.

78. Kar zadeva položaj nasprotnih strank iz postopka v glavni stvari, ob upoštevanju dejanskih okoliščin, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, ni dokazano, da zavrnitev dovoljenja za prebivanje s strani organov Združenega kraljestva bratu, polbratu in nečaku M. Rahmana pomeni poseg v zasebno in družinsko življenje R. Rahman. Menim pa, da je na to vprašanje mogoče odgovoriti samo za vsak primer posebej in glede na posebnosti vsakega primera, zato mora nacionalno sodišče preveriti, ali obstaja nesorazmeren poseg v zasebno in družinsko življenje R. Rahman.

79. Na podlagi navedenega sklepam:

— na eni strani, da je treba člen 3(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da državam članicam nalaga sprejetje ukrepov za olajšanje vstopa in prebivanja vseh oseb, za katere se uporablja navedeni člen, na njihovem ozemlju, kar pomeni, da imajo zadevne osebe možnost pridobitve pravice do vstopa in prebivanja po temeljiti preučitvi njihove prošnje, ob upoštevanju njihovega osebnega položaja, v primeru zavrnitve pa, da se jim izda zadostno obrazložena odločba, zoper katero je mogoče pravno sredstvo. Navedena določba državam članicam ne nalaga priznanja samodejne pravice do vstopa in prebivanja drugim družinskim članom, državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 10(2)(e) navedene direktive, in

— na drugi strani, da primarno pravo Unije, zlasti določbe v zvezi z državljanstvom Unije in varstvom zasebnega in družinskega življenja, in člen 3(2) Direktive 2004/38 nasprotujejo temu, da država članica državljanu tretje države, za katerega se uporablja zadnjenavedena določba – če tak državljan želi prebivati s svojim družinskim članom, državljanom Unije – zavrne prebivanje na svojem ozemlju, če se zaradi take zavrnitve neupravičeno preprečuje izvrševanje pravice državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ali se nesorazmerno posega v njegovo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

39 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 9. oktobra 2003 v zadevi Slivenko proti Latviji (Recueil des arrêts et décisions 2003-X, točka 94).

40 — Brez upoštevanja, da z vidika družinskega življenja varuje razmerja, ki jih ni mogoče varovati na podlagi pravice do družinskega življenja (glej zgoraj navedeno sodbo Slivenko proti Latviji, točka 95).

41 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 13. junija 1979 v zadevi Marckx proti Belgiji (série A št. 31, točka 45).

42 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 18. februarja 1991 v zadevi Moustaquim proti Belgiji (série A št. 193). Sodišče je pri ugotovitvi kršitve člena 8 EKČP zaradi izgona maroškega državljana iz Belgije upoštevalo prisotnost bratov in sester v Belgiji.

43 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 22. aprila 1997 v zadevi X, Y in Z proti Združenemu kraljestvu (Recueil des arrêts et décisions 1997-II, točka 36).

b) Drugo vprašanje

80. Z drugim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali se na člen 3(2) Direktive 2004/38 lahko sklicuje drug družinski član, ki ne more izpolnjevati pogojev po nacionalni zakonodaji.

81. Ne da bi bilo treba podrobno ponavljati trdno ustaljena načela, ki urejajo neposredni učinek direktiv, opozarjam na to, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da „se je mogoče na določbe posamezne direktive sklicevati vedno, ko so te določbe po vsebini nepogojne in dovolj natančne, če niso bili v določenem roku sprejeti izvedbeni ukrepi zoper vsako določbo nacionalnega prava, ki ni združljiva z direktivo, in če določajo pravice, ki jih posamezniki lahko uveljavljajo proti državi“ [44]. Sodišče včasih opusti dvojno zahtevo po natančnosti in nepogojnosti, ker ga zanima samo polje proste presoje držav članic, in v tem primeru pozove nacionalno sodišče, da preveri, ali je nacionalni zakonodajalec ostal znotraj polja proste presoje, ki ga je določila direktiva. [45]

82. Kot je bilo navedeno, po mojem mnenju člen 3(2) Direktive 2004/38 vsebuje konkretno obveznost držav članic, da določijo možnost, da osebe, za katere se uporablja ta določba, pridobijo pravico do vstopa in prebivanja po temeljiti preučitvi njihove prošnje. Ta minimalna postopkovna obveznost je tako natančna kot nepogojna, kar se zahteva za to, da lahko določba direktive učinkuje neposredno.

83. Opozoril sem na to, da se kljub sorazmerno širokemu manevrskemu prostoru, ki se pušča državam članicam, zlasti glede predpisovanja pogojev za dodelitev pravice do vstopa in prebivanja, z nacionalnimi zakonodajami ne sme omejiti področje uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38 s tem, da se neposredno ali posredno zoži kategorije upravičencev. Zato menim, da bi se posamezniki, ki bi bili zaradi posebnih zahtev, ki niso določene v navedeni direktivi, izključeni iz uživanja pravic po določbah notranjega prava, s katerim se prenaša obveznost olajšanja, pred nacionalnim sodiščem lahko sklicevali na nezdružljivost te zakonodaje z določbami člena 3(2) navedene direktive.

84. Kar zadeva konkreten položaj nasprotnih strank iz postopka v glavni stvari, bi te lahko, če bi bilo dokazano, da spadajo med druge vzdrževane družinske člane v smislu Direktive 2004/38, izpodbijale zavrnitev preučitve svoje prošnje zato, ker niso prebivale v isti državi kot zakonca Rahman, preden sta se preselila v Združeno kraljestvo. [46]

85. Iz navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da člen 3(2) Direktive 2004/38 daje drugim družinskim članom, ki izpolnjujejo pogoje iz te določbe, pravico, da se pred nacionalnim sodiščem nanjo sklicujejo, med drugim zaradi preprečitve uporabe posebnih zahtev, ki zožujejo njeno področje uporabe.

c) Tretje in četrto vprašanje

86. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali je kategorija drugih družinskih članov, navedena v členu 3(2)(a) Direktive 2004/38, omejena samo na tiste, ki so prebivali v isti državi kot državljan Unije in njegov zakonec, preden je državljan Unije prišel v državo članico gostiteljico.

87. S četrtim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali bi moralo vzdrževanje s strani državljana Unije ali njegovega zakonca, ki se zahteva po členu 3(2)(a) navedene direktive, obstajati, malo preden se je državljan Unije preselil v državo gostiteljico.

44 — Sodba z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 11). Glede uporabe tega pravila za določbo Direktive 2004/38 glej sodbo z dne 17. novembra 2011 v zadevi Aladzhov (C-434/10, ZOdl., str. I-11659, točka 32).

45 — Sodba z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 66 in navedena sodna praksa).

46 — Glej preudarke v odgovoru na tretje vprašanje.

88. V uvodu naj spomnim, da v skladu z načelom iz točke 39 teh sklepnih predlogov in razlago napotila na pravne rede držav članic, ki sem jo predlagal, menim, da je treba v členu 3(2) navedene direktive uporabljene pojme, s katerimi so opredeljeni upravičenci po tej določbi, razlagati samostojno in enotno.

89. Enako kot Komisija menim, da je treba, ker se navedena določba uporablja za vsakega drugega družinskega člana, če je „vzdrževana oseba *ali*
[47] član gospodinjstva državljana Unije“, razlikovati med položajem „vzdrževanih“ oseb in tistih, ki so „člani gospodinjstva“ državljana Unije.

90. Medtem ko menim, da je samo po sebi jasno, da mora družinski član, ki izjavi, da je član gospodinjstva državljana Unije, dokazati, da prebiva z njim in torej nujno v isti državi, pa nasprotno menim, da „vzdrževanega“ družinskega člana ni mogoče izključiti iz področja uporabe člena 3(2)(a) Direktive 2004/38 zato, ker ne bi prebival v isti državi kot državljan Unije, ki ga želi spremljati ali se mu pridružiti. To stališče temelji na razlogih, ki se nanašajo tako na besedilo določb navedene direktive kot njen namen in sodno prakso Sodišča.

91. Poudariti je namreč treba, da so družinski člani, katerih vstop in prebivanje morajo države članice olajšati, v členu 3(2)(a) navedene direktive opredeljeni kot tisti, ki so v „državi, iz katere so prišli,“ vzdrževane osebe ali člani gospodinjstva državljana Unije, ki ima temeljno pravico do prebivanja. Nič v besedilu te določbe ne omogoča sklepa, da bi se moral splošen izraz „država, iz katere so prišli“, ki zajema tako države članice kot tretje države, nanašati samo na državo Unije, iz katere prihaja državljan Unije, ki izvršuje pravico do prostega gibanja. Poleg tega iz nekaterih jezikovnih različic izhaja, da se izraz „država, iz katere so prišli“ nujno nanaša na družinske člane, in ne na državljana Unije.[48]

92. Poleg tega člen 10(2)(e) Direktive 2004/38, v katerem so taksativno naštete listine, ki jih morajo državi članici gostiteljici zaradi pridobitve dovoljenja za prebivanje predložiti državljani tretjih držav iz kategorije, navedene v členu 3(2)(a) te direktive, določa, da te listine lahko izda pristojni organ v „izvorni državi ali v državi, iz katere prihajajo,“ ne določa pa možnosti, da bi država članica gostiteljica zahtevala listine, s katerimi bi se dokazovalo morebitno prebivanje v isti državi kot državljan Unije.

93. Taka razlaga je potrjena z namenom Direktive 2004/38, s katero se želi olajšati prosto gibanje državljana Unije in ohraniti enotnost njegove družine, ne glede na katerekoli okoliščine v zvezi z izvorom drugih družinskih članov ali državo, od koder prihajajo.

94. Sodišče je enak pristop uporabilo pri opredelitvi pojma vzdrževanega potomca ali prednika iz aktov pred Direktivo 2004/38, s katerimi se je urejalo prosto gibanje delavcev in samozaposlenih oseb ter ponudnikov storitev.

95. Sodišče je – daleč od tega, da bi obstoj vzdrževanja pogojevalo s kakršnim koli pogojem v zvezi s predhodnim prebivanjem družinskega člana in državljana Unije v isti državi – razsodilo, da status „vzdrževanega“ družinskega člana izhaja iz dejanskega položaja, ki je opredeljen z okoliščino, da finančno podporo družinskega člana zagotavlja državljan Unije, ki je uporabil pravico do prostega gibanja, ali njegov zakonec.[49]

47 — Moj poudarek.

48 — Angleška različica se tako na primer glasi:
„any other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which *they* have come, are dependants or members of the household of the Union citizen […]“.

49 — Sodba z dne 9. januarja 2007 v zadevi Jia (C-1/05, ZOdl., str. I-1, točka 35 in navedena sodna praksa).

96. Sodišče je v zvezi s členom 6 Direktive 73/148 tudi pojasnilo, da mora potreba po finančni pomoči obstajati v državi izvora prednikov ali v državi, iz katere so prišli, „ko so zaprosili za to, da se pridružijo temu državljanu Unije“ [50].

97. Navedeni sklep je po oceni Sodišča veljal tudi v zvezi s členom 4(3) Direktive Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS) [51], v skladu s katerim se status prednika, ki ga vzdržuje delavec ali njegov zakonec, v smislu člena 10 Uredbe št. 1612/68 dokaže s predložitvijo listine, ki jo izda pristojni organ v „državi izvora ali državi, iz katere prihaja,“ ki dokazuje, da zadevnega prednika vzdržuje delavec ali njegov zakonec. [52]

98. Ne najdem razlogov, ki bi lahko vodili v drugo opredelitev pojma „vzdrževana oseba“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2004/38 in zaradi katerih bi bila ta opredelitev odvisna od pogoja prebivanja v isti državi kot državljan Unije.

99. Prav tako menim, da nič ne upravičuje zahteve, da bi moralo vzdrževanje obstajati, preden se državljan Unije preseli v državo članico gostiteljico, saj je upoštevno merilo trenutek, ko je vložena prošnja za vstop in prebivanje. Če je vzdrževanje obstajalo v času preselitve v državo članico gostiteljico, vendar je pozneje prenehalo, potem pogoj iz člena 3(2) Direktive 2004/38 ne bo izpolnjen. Če pa je vzdrževanje nastalo po vstopu državljana Unije v državo članico gostiteljico, pa bo družinski član lahko opredeljen kot „vzdrževan“. To bi se lahko na primer zgodilo, če bi državljan Unije po tem, ko bi izvršil pravico do prostega gibanja, začel vzdrževati nečaka, čigar starši so umrli.

100. Na podlagi razlagalnega načela iz točke 34 teh sklepnih predlogov je treba pravila, ki jih je razvila sodna praksa glede določb pred Direktivo 2004/38, prenesti, ne da bi bilo mogoče navesti kakršen koli razlog, ki bi lahko upravičeval to, da bi bilo treba pojem „vzdrževana oseba“ razlagati različno glede na to, ali zadevni državljan tretje države spada v kategorijo družinskih članov iz člena 3(1) te direktive ali v kategorijo drugih družinskih članov iz člena 3(2) navedene direktive.

101. Iz navedenega sledi, da je treba člen 3(2)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da:

— nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki omejuje področje uporabe te določbe na druge družinske člane, ki so prebivali v isti državi kot državljan Unije, preden je prišel v državo članico gostiteljico, in

— pojem „vzdrževana oseba“ ne pomeni, da je vzdrževanje obstajalo, malo preden se je državljan Unije preselil v državo gostiteljico.

d) Peto vprašanje

102. S petim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali lahko države članice za vstop in prebivanje drugega družinskega člana predpišejo posebne pogoje glede vrste ali trajanja vzdrževanja, ki je navedeno v členu 3(2)(a) Direktive 2004/38.

103. Odgovor na to vprašanje nujno izhaja iz prejšnjih odgovorov.

50 — Prav tam (točka 37).

51 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27.

52 — Zgoraj navedena sodba Jia (točka 38).

104. Pojem „vzdrževana oseba“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2004/38 je treba opredeliti enotno in samostojno, tako da obveznosti olajšanja – ki se razlaga tako, da pomeni možnost vsake osebe, za katero se uporablja ta določba, da se njena prošnja temeljito preuči, v primeru zavrnitve pa se izda zadostno obrazložena odločba – ni mogoče pogojevati z izpolnitvijo posebnih pogojev glede vrste in trajanja vzdrževanja.

105. Ker menim, da ta določba ne pomeni samodejne dodelitve pravice do prebivanja, pa, nasprotno, načeloma ne vidim ovire za to, da država članica predpiše posebne pogoje za pridobitev pravice do vstopa in prebivanja zaradi zagotovitve, da vzdrževanje obstaja, se dejansko izvaja in traja.

106. Navedeni pogoji morajo biti skladni z načelom učinkovitosti, po katerem se ne smejo uporabljati tako, da se praktično onemogoči izvrševanje pravic, ki jih daje pravni red Unije. Iz tega sledi, da se osebam, za katere se uporablja navedena določba, s pogoji, ki jih določijo države članice, ne sme dejansko onemogočiti pridobitve pravice do vstopa in prebivanja. Ne bi bila na primer sprejemljiva nacionalna določba, ki bi od državljana tretje države za pridobitev pravice do prebivanja zahtevala dokaz, da ga več kot 20 let vzdržuje državljan Unije.

107. Poleg tega se lahko s pogoji glede vrste in trajanja vzdrževanja omejuje vstop drugih družinskih članov, ki pa ga morajo države članice olajšati. Tako je treba s temi pogoji, da bi bili dopustni, uresničevati legitimen cilj, biti morajo primerni za zagotovitev uresničitve tega cilja in ne smejo presegati tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev.

108. Zato menim, da člen 3(2)(a) Direktive 2004/38 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za vstop in prebivanje državljana tretje države predpiše pogoje glede vrste in trajanja vzdrževanja, če se s temi pogoji uresničuje legitimen cilj, če so primerni za zagotovitev uresničitve tega cilja in če ne presegajo tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev.

V – Predlog

109. Na podlagi vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, odgovori:

1. Člen 3(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 državam članicam nalaga sprejetje ukrepov za olajšanje vstopa in prebivanja vseh oseb, za katere se uporablja navedeni člen, na njihovem ozemlju, kar pomeni, da imajo zadevne osebe možnost pridobitve pravice do vstopa in prebivanja po temeljiti preučitvi njihove prošnje, ob upoštevanju njihovega osebnega položaja, v primeru zavrnitve pa, da se jim izda zadostno obrazložena odločba, zoper katero je mogoče pravno sredstvo. Navedena določba državam članicam ne nalaga priznanja samodejne pravice do vstopa in prebivanja drugim družinskim članom, državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 10(2)(e) Direktive 2004/38.

2. Primarno pravo Unije, zlasti določbe v zvezi z državljanstvom Unije in varstvom zasebnega in družinskega življenja, in člen 3(2) Direktive 2004/38 nasprotujejo temu, da država članica državljanu tretje države, za katerega se uporablja zadnjenavedena določba – če tak državljan želi prebivati s svojim družinskim članom, državljanom Unije – zavrne prebivanje na svojem ozemlju, če se zaradi take zavrnitve neupravičeno preprečuje izvrševanje pravice državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ali se nesorazmerno posega v njegovo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

3. Člen 3(2) Direktive 2004/38 daje drugim družinskim članom, ki izpolnjujejo pogoje iz te določbe, pravico, da se pred nacionalnim sodiščem nanjo sklicujejo, med drugim zaradi preprečitve uporabe posebnih zahtev, ki zožujejo njeno področje uporabe.

4. Člen 3(2)(a) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da:

— nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki omejuje področje uporabe te določbe na druge družinske člane, ki so prebivali v isti državi kot državljan Unije, preden je prišel v državo članico gostiteljico,

— pojem „vzdrževana oseba“ ne pomeni, da je vzdrževanje obstajalo, malo preden se je državljan Unije preselil v državo gostiteljico, in

— ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za vstop in prebivanje državljana tretje države predpiše pogoje glede vrste in trajanja vzdrževanja, če se s temi pogoji uresničuje legitimen cilj, če so primerni za zagotovitev uresničitve tega cilja in če ne presegajo tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev.