



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 20. novembra 2019\*

„Predhodno odločanje – Področje svobode, varnosti in pravice – Politika priseljevanja – Pravica do združitve družine – Direktiva 2003/86/ES – Člen 5(4) – Odločitev o prošnji za združitev družine – Posledice neupoštevanja roka za sprejetje odločbe – Avtomatična izdaja dovoljenja za prebivanje“

V zadevi C-706/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) z odločbo z dne 8. novembra 2018, ki je na Sodišče prispela 14. novembra 2018, v postopku

X

proti

**Belgische Staat,**

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi: R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica Sodišča v funkciji predsednice šestega senata, L. Bay Larsen, sodnik, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: A. Calot Escobar

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za belgijsko vlado C. Pochet, M. Jacobs in P. Cottin, agenti, skupaj s C. Decordierom in T. Bricoutom, advocaten,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga, M. Condou-Durande in G. Wils, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: nizozemščina.

## Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo X, afganistansko državljanke, in Belgische Staat (država Belgija), ker je ta zavrnila prošnjo za izdajo vizuma, ki jo je oseba X vložila zaradi združitve družine.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V uvodni izjavi 6 Direktive 2003/86 je navedeno, da je treba, „[d]a se zavaruje družina in zagotovi ali ohrani družinsko življenje, [...] na podlagi skupnih meril določiti materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine“.

- 4 Člen 1 te direktive 2003/86 določa:

„Namen te direktive je določiti pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.“

- 5 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (c) ‚sponzor‘ pomeni državljan tretje države, ki zakonito biva v državi članici in prosi za združitev s svojimi družinskimi člani, ali čigar družinski člani prosijo za združitev z njim/njo;
- (d) ‚združitev družine‘ pomeni vstop v državo članico in bivanje družinskih članov državljan tretje države, ki zakonito biva v navedeni državi članici, z namenom, da se ohrani družinska enota, ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po vstopu rezidenta;
- (e) ‚dovoljenje za prebivanje‘ pomeni dovoljenje, ki ga izdajo organi države članice in ki državljanu tretje države dovoljuje, da zakonito prebiva na njenem ozemlju v skladu z določbami člena 1(2)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002, ki določa enoten obrazec za dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 3)];

[...]“

- 6 Člen 3(5) Direktive 2003/86 določa:

„Ta direktiva ne vpliva na možnost, da države članice sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe.“

7 Člen 4 te direktive določa:

„1. Države članice na podlagi te direktive in v skladu s pogoji, določenimi v Poglavju IV in členu 16, dovolijo vstop in bivanje naslednjim družinskim članom:

(a) zakoncu sponzorja;

[...]“

8 Člen 5 navedene direktive določa:

„[...]“

2. Prošnji se priloži listinske dokaze o družinskem razmerju in izpolnjevanju pogojev, določenih v členih 4 in 6, in, kjer je ustrezno, členih 7 in 8, kot tudi overjene kopije potnih listin družinskega člana (družinskih članov).

Če je primerno, lahko države članice, da pridobijo dokaz o obstoju družinskega razmerja, s sponzorjem in njegovimi družinskimi člani opravijo pogovore in druga poizvedovanja, ki se jim zdijo potrebna.

Pri obravnavanju prošnje, ki zadeva izvenzakonskega partnerja sponzorja, lahko države članice kot dokaz o družinskem razmerju upoštevajo dejavnike, kot so skupni otrok, prejšnje skupno bivanje, registracija partnerstva in druga zanesljiva dokazna sredstva.

[...]

4. Pristojni organi države članice osebo, ki je predložila prošnjo, kakor hitro je mogoče pisno obvestijo o odločitvi in v vsakem primeru najkasneje v devetih mesecih od dne, ko je bila prošnja vložena.

V izjemnih okoliščinah, povezanih s težavnostjo preučitve prošnje, se časovni rok, omenjen v prvem pododstavku, lahko podaljša.

Za odločitev o zavrnitvi prošnje se navedejo razlogi. Če ob koncu obdobja, predvidenega v prvem pododstavku, odločitev ni sprejeta, posledice tega določi nacionalno pravo ustrezne države članice.“

9 Člen 11(2) Direktive 2003/86 določa:

„Če begunec ne more zagotoviti uradnih listinskih dokazov o družinskem razmerju, države članice upoštevajo druge dokaze o obstoju takšnega razmerja, ki se ocenijo v skladu z nacionalnim pravom. Odločitev o zavrnitvi prošnje ne sme temeljiti samo na dejstvu, da ni takšnih listinskih dokazov.“

10 Člen 13 te direktive določa:

„1. Kakor hitro je prošnja za združitev družine sprejeta, država članica dovoli vstop družinskega člana ali članov. V zvezi s tem država članica takšnim osebam na vse načine olajša pridobitev potrebnih vizumov.

2. Država članica družinskim članom zagotovi prvo dovoljenje za prebivanje, ki velja vsaj eno leto. To dovoljenje za prebivanje je mogoče podaljšati.

3. Veljavnost dovoljenj za prebivanje za družinskega člana (družinske člane) načeloma ne presega dne poteka veljavnosti dovoljenja za prebivanje, ki ga ima sponzor.“

## **Belgijsko pravo**

- 11 Člen 10 Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) z dne 15. decembra 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31. december 1980, str. 14584) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980), določa:

„(1) Pod pogoji iz določb členov 9 in 12 se na podlagi tega zakona dovoli prebivanje v Kraljevini za več kot tri mesece:

[...]

4. družinskim članom, ki se pozneje pridružijo tujcu, ki mu je že vsaj dvanajst mesecev priznано ali dovoljeno, da v Kraljevini prebiva za nedoločen čas, ali ki mu je že vsaj dvanajst mesecev dovoljeno, da se tam nastani. Ta rok dvanajstih mesecev ne velja, če je zakonska zveza ali registrirano partnerstvo obstajalo že pred prihodom tujca, ki se mu pridružuje družinski član, v Kraljevino ali če imata skupnega mladoletnega otroka. Ti pogoji v zvezi z vrsto in trajanjem prebivanja se ne uporabijo, če gre za družinske člane tujca, ki mu je bilo prebivanje v Kraljevini dovoljeno kot upravičencu do statusa mednarodne zaščite v skladu s členom 49(1), drugi ali tretji pododstavek, ali členom 49/2(2) ali (3):

- tujemu zakoncu ali tujcu, s katerim ima sklenjeno registrirano partnerstvo, ki se v Belgiji šteje za enakopravno zakonski zvezi, in ki pride z njim živeti, če sta oba starejša od enaindvajset let. Ta minimalna starost pa se zniža na osemnajst let, če je, odvisno od okoliščin, zakonska zveza ali to registrirano partnerstvo obstajalo že pred prihodom tujca, ki se mu pridružuje družinski član, v Kraljevino;

[...]“

- 12 Člen 12a(2) zakona z dne 15. decembra 1980 določa:

„Če tujec iz odstavka (1) vloži prošnjo pri belgijskem diplomatskem ali konzularnem predstavniku, ki je pristojen po kraju njegovega stalnega prebivališča ali po kraju njegovega prebivališča v tujini, morajo biti skupaj z odločbo predloženi dokumenti, ki dokazujejo, da izpolnjuje pogoje iz člena 10, od (1) do (3), med drugim zdravniško potrdilo, iz katerega je razvidno, da nima boleznih iz priloge k temu zakonu, in – če je starejši od osemnajst let – potrdilo o nekaznovanosti ali enakovreden dokument.

Datum vložitve prošnje je datum, ko so predloženi vsi dokumenti v skladu s členom 30 zakona z dne 16. julija 2004 o zakoniku o mednarodnem zasebnem pravu ali z mednarodnimi sporazumi z enako vsebino.

Odločba o odobritvi prebivanja se izda in vroči čim prej, najpozneje pa šest mesecev po vložitvi prošnje iz drugega odstavka. Pri izdaji odločbe se upoštevajo vsi podatki v spisu.

Če ni izpolnjen pogoj iz člena 10(5) glede zadostnih sredstev za preživljanje, mora minister ali njegov pooblaščenec na podlagi potreb tujca, ki se mu pridružuje družinski član, in potreb njegovih družinskih članov določiti, katera sredstva za preživljanje potrebujejo za zadovoljevanje svojih potreb, da ne bodo postali breme za javne organe. Minister ali njegov pooblaščenec lahko zato od tujca zahteva predložitev vseh dokumentov in podatkov, ki so koristni za določitev tega zneska.

Minister ali njegov pooblaščenec lahko v posebnih okoliščinah, ki se nanašajo na zahtevnost obravnave prošnje, in v okviru preverjanja, ali je bila sklenjena zakonska zveza v smislu člena 146a civilnega zakonika ali pogojev glede partnerstva iz člena 10(1), prvi pododstavek, točka 5, dvakrat podaljša ta rok za tri mesece z obrazloženo odločbo, ki se vroči vlagatelju prošnje.

Če odločba ni izdana po poteku roka šestih mesecev od datuma vložitve prošnje – ki je bil po potrebi podaljšan v skladu z odstavkom 5 – je treba priznati pravico do prebivanja.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 13 Oseba X, afganistanska državljanica, je 24. oktobra 2013 pri belgijskem veleposlaništvu v Islamabadu (Pakistan) vložila prošnjo za izdajo vizuma zaradi združitve družine, da bi se pridružila domnevemu zakoncu, F. S. M., afganistanskemu državljanu s statusom begunca v Belgiji.
- 14 Gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (pooblaščenec državnega sekretarja za azil in migracije, socialno integracijo in odpravljanje revščine, Belgija) je z odločbo z dne 16. junija 2014 to prošnjo zavrnil z obrazložitvijo, da zakonska zveza med osebo X in F. S. M. ni bila dokazana.
- 15 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 24. julija 2014 zoper to odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija). To sodišče je s sodbo z dne 15. julija 2016 to tožbo zavrnilo.
- 16 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 22. avgusta 2016 zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo pri Raad van State (državni svet, Belgija).
- 17 Raad van State (državni svet) je s sodbo z dne 13. marca 2018 razveljavil sodbo predložitvenega sodišča z dne 15. julija 2016. Raad van State (državni svet) je v sodbi v bistvu presodil, da prekoračitev roka iz člena 12a(2) zakona z dne 15. decembra 1980 brez izjeme povzroči odobritev vstopa in prebivanja za vlagatelja prošnje, tako da bi tožeča stranka v postopku v glavni stvari morala pridobiti takšno dovoljenje, čeprav so obstajali dvomi o obstoju zakonske zveze s F. S. M. Poleg tega je Raad van State (državni svet) zadevo vrnil predložitvenemu sodišču v ponovno preučitev.
- 18 Predložitveno sodišče, ki obravnava zadevo, ki mu jo je vrnil Raad van State (državni svet), pojasnjuje, da mora spoštovati rešitev, ki jo je zadnjenavedeni sprejel v sodbi z dne 13. marca 2018 o uporabi člena 12a(2) zakona z dne 15. decembra 1980. Ker pa je s to določbo prenesen člen 5(4) Direktive 2003/86, pri predložitvenem sodišču ustvarja dvom o skladnosti take rešitve s to direktivo.
- 19 Predložitveno sodišče glede tega navaja, da je Sodišče v sodbi z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), v zvezi z razlago Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), razsodilo, da pristojni nacionalni organi ne smejo po uradni dolžnosti izdati dovoljenja za prebivanje družinskim članom državljanov Evropske unije, če se je iztekel šestmesečni rok, ki je v tej direktivi določen za izdajo takšnega dovoljenja.
- 20 V tem okviru navedeno sodišče v bistvu poudarja, da bi avtomatična izdaja dovoljenja za prebivanje družinskim članom državljanov tretje države pod pogoji, določenimi v členu 12a(2) zakona z dne 15. decembra 1980, na eni strani povzročila ugodnejšo obravnavo družinskih članov tega državljanov v primerjavi z družinskimi člani državljanov Unije, po drugi strani pa bi lahko škodovala cilju Direktive 2003/86, ki je določiti pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine za državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.

- 21 V teh okoliščinah je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali Direktiva 2003/86/ES – ob upoštevanju člena 3(5) in cilja te direktive, zlasti določitve pogojev za uresničevanje pravice do združitve družine – nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero se člen 5(4) iste direktive razlaga tako, da so nacionalni organi dolžni, če odločba ni izdana v predpisanem roku, zadevni osebi po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje, ne da bi se prej ugotovilo, ali ta oseba v skladu s pravom Unije dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v Belgiji?“

### Vprašanje za predhodno odločanje

- 22 Predložitevno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2003/86 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi, če odločba ni izdana po poteku šestih mesecev od datuma vložitve prošnje za združitev družine, po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje vlagatelju prošnje, ne da bi jim bilo treba predhodno ugotoviti, ali ta dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.
- 23 V zvezi s tem je iz člena 5(4), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 razvidno, da mora biti odločitev o prošnji za združitev družine sprejeta čim prej, vsekakor pa najpozneje v roku devetih mesecev, ki začne teči od datuma vložitve te prošnje pri pristojnih nacionalnih organih zadevne države članice.
- 24 Člen 5(4), tretji pododstavek, drugi stavek, Direktive 2003/86, določa, da če ob koncu tega obdobja odločitev o prošnji za združitev družine ni sprejeta, se posledice tega določijo z nacionalnim pravom zadevne države članice.
- 25 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari določa ureditev pozitivne odločbe zaradi molka organa, v skladu s katero neobstoj odločitve o prošnji za združitev družine po izteku šestmesečnega roka od dneva vložitve te prošnje brez izjeme povzroči avtomatično izdajo dovoljenja za prebivanje vlagatelju prošnje.
- 26 Čeprav pravo Unije nikakor ne nasprotuje temu, da države članice vzpostavijo ureditev sprejetja ali odobritve zaradi molka organa, pa taka ureditev ne sme ogroziti polnega učinka prava Unije (sodba z dne 27. junija 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, točka 46).
- 27 V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav je na eni strani cilj Direktive 2003/86 spodbujanje združitve družine (sodba z dne 13. marca 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, točka 45), je na drugi strani v skladu s členom 1 te direktive v povezavi z uvodno izjavo 6 te direktive njen namen na podlagi skupnih meril določiti materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.
- 28 Pojem „združitev družine“ v skladu s členom 2(d) Direktive 2003/86 pomeni vstop in bivanje družinskih članov državljana tretje države, ki zakonito biva v državi članici, v to državo članico za to, da se ohrani družinska enota, ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po vstopu rezidenta.
- 29 V skladu s členom 4(1) Direktive 2003/86 države članice na podlagi te direktive dovolijo vstop in bivanje nekaterim članom sponzorjeve družine zaradi združitve družine, med katerimi je zlasti njegov zakonec. Sodišče je že presodilo, da ta določba državam članicam nalaga natančno določene pozitivne obveznosti, ki jim ustrezajo jasne subjektivne pravice, ker od njih zahteva, naj v primerih, ki jih določa ta direktiva, dovolijo združitev družine nekaterih članov sponzorjeve družine, ne da bi imele možnost proste presoje (sodba z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet, C-540/03, EU:C:2006:429, točka 60).



- 30 Vendar v zvezi s postopkovnimi pravili, ki urejajo predložitev in obravnavanje prošnje za združitev družine, člen 5(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 določa, da se tej prošnji priložijo „listinsk[i] dokaz[i] o družinskem razmerju“. Prav tako člen 5(2), drugi pododstavek, navedene direktive določa, da „[č]e je primerno, lahko države članice, da pridobijo dokaz o obstoju družinskega razmerja, s sponzorjem in njegovimi družinskimi člani opravijo pogovore in druga poizvedovanja, ki se jim zdijo potrebna“.
- 31 Poleg tega glede združitve družine beguncev iz člena 11(2) Direktive 2003/86 izhaja, da če begunec ne more zagotoviti uradnih listinskih dokazov o družinskem razmerju, zadevna država članica upošteva druge dokaze o obstoju takšnega razmerja.
- 32 Iz tega izhaja, da morajo pristojni nacionalni organi preučiti obstoj družinskih vezi, ki jih zatrjuje sponzor ali njegov družinski član, na katerega se nanaša prošnja za združitev družine.
- 33 Kadar je prošnja za združitev družine ugodena, zadevna država članica dovoli vstop družinskega člana sponzorja in mu zagotovi prvo dovoljenje za prebivanje v skladu s členom 13(2) Direktive 2003/86.
- 34 Iz teh ugotovitev izhaja, da morajo pristojni nacionalni organi, preden dovolijo združitev družine na podlagi Direktive 2003/86, ugotoviti obstoj upoštevanih družinskih vezi med sponzorjem in državljanom tretje države, za katerega je bila vložena prošnja za združitev družine.
- 35 V teh okoliščinah navedeni organi ne smejo izdati dovoljenja za prebivanje na podlagi Direktive 2003/86 državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje pogojev za njegovo izdajo, določenih v tej direktivi (glej po analogiji sodbo z dne 27. junija 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, točka 50).
- 36 Vendar morajo pristojni nacionalni organi v obravnavani zadevi, kot izhaja iz točk 17 in 25 te sodbe, na podlagi nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari prosilcu za združitev družine brez izjeme izdati dovoljenje za prebivanje v skladu z Direktivo 2003/86 po izteku šestmesečnega roka, ki začne teči z dnem, ko je bila vložena prošnja za združitev družine, čeprav ni bilo predhodno ugotovljeno, da je prosilec dejansko izpolnjeval pogoje iz Direktive 2003/86, da bi bil do tega upravičen.
- 37 Takšna ureditev, ki omogoča izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi Direktive 2003/86 osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za njegovo pridobitev, ogroža polni učinek te direktive in je v nasprotju z njenimi cilji.
- 38 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2003/86 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi, če odločba ni izdana po poteku šestih mesecev od datuma vložitve prošnje za združitev družine, po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje vlagatelju prošnje, ne da bi jim bilo treba predhodno ugotoviti, ali ta dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.

### **Stroški**

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

**Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi, če odločba ni izdana po poteku šestih mesecev od datuma vložitve prošnje za združitev**

**družine, po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje vlagatelju prošnje, ne da bi jim bilo treba predhodno ugotoviti, ali ta dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.**

Podpisi