



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. junija 2021 \*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Direktiva 2004/38/ES – Pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Člen 15 – Prenehanje začasnega prebivanja državljana Unije na ozemlju države članice gostiteljice – Odločba o odstranitvi – Fizični odhod tega državljana Unije s tega ozemlja – Časovni učinki te odločbe o odstranitvi – Člen 6 – Možnost, da navedeni državljan Unije pridobi novo pravico do prebivanja ob njegovi vrnitvi na navedeno ozemlje“

V zadevi C-719/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 25. septembra 2019, ki je na Sodišče prispela 30. septembra 2019, v postopku

**FS**

proti

**Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan (poročevalec) in N. Piçarra, predsedniki senatov, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, sodnika, L. S. Rossi, sodnica, in I. Jarukaitis, sodnik,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. novembra 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za FS V. Senczuk, advocaat,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,
- za belgijsko vlado M. Van Regemorter in M. Jacobs, agentki,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in A. Pagáčová, agenti,

\* Jezik postopka: nizozemščina.

- za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen in M. S. Wolff, agenti,
- za Evropsko komisijo G. Wils in E. Montaguti, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. februarja 2021

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6(1) in člena 15(1) 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med FS, državljanom Unije, ki je zapustil Nizozemsko po sprejetju odločbe o njegovi odstranitvi, in Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) glede odločbe, s katero je bil ta državljan Unije pridržan po vrnitvi na ozemlje države članice gostiteljice.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

#### *Zakonik o schengenskih mejah*

- 3 Uredba (EU) št. 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1) v členu 22, naslovljenem „Prehod notranjih meja“, določa:

„Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo.“

#### *Direktiva 2004/38*

- 4 V uvodnih izjavah od 1 do 3, 10 in 16 Direktive 2004/38 je navedeno:
  - „(1) 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 [DEU], in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje.
  - (2) Prosti pretok oseb predstavlja eno od temeljnih svoboščin notranjega trga, ki zajema področje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljena svoboda v skladu z določbami Pogodbe [DEU].

(3) Državljanstvo Unije bi moralo predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepitev pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.

[...]

(10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[...]

(16) Dokler upravičenci pravice do prebivanja ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ti ne bi smeli biti izgnani [odstranjeni]. [...]"

5 Člen 3 te direktive, naslovljen „Upravičenci“, v odstavku 1 določa:

Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

6 Člen 5 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do vstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

[...]

5. Država članica lahko zahteva od zadevne osebe, da javi svojo prisotnost na njenem ozemlju v razumnem in nediskriminatornem časovnem obdobju. Neizpolnitev te zahteve se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

7 Člen 6 te direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja do treh mesecev“, v odstavku 1 določa:

„Državljanji Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.“

8 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavku 1 določa:

„Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

- (c) so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in
- imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

[...]“

- 9 Člen 8 te direktive, naslovljen „Upravne formalnosti za državljane Unije“, v odstavku 1 določa:

„Brez vpliva na člen 5(5) lahko država članica gostiteljica, za obdobja prebivanja, daljša od treh mesecev, zahteva od državljanov Unije, da se prijavijo pri ustreznih organih.“

- 10 Člen 14 Direktive 2004/38, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja“, določa:

„1. Državljan Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Državljan Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih.

V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, če so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično.

3. Ukrep izгона [odstranitve] ne sme [biti] samodejno posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljana Unije ali njegovih ali njenih družinskih članov.

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izгона [odstranitve] v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

[...]

- (b) če so državljani Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati [odstraniti], dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

- 11 Člen 15 te direktive, naslovljen „Postopkovna jamstva“, določa:

„1. Postopki, predvideni v členih 30 in 31, se po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

[...]

3. Država članica gostiteljica ne sme prepovedati vstopa v okviru odredbe o izgonu [odločbe o odstranitvi], na katero se nanaša odstavek 1.“

- 12 Člen 16 navedene direktive, naslovljen „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“, v odstavku 1 določa:

Državljeni Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča v tej državi. [...]

- 13 Člen 17 Direktive 2004/38, naslovljen „Izjeme od pravil za osebe, ki prenehajo z delom v državi članici gostiteljici, in za njihove družinske člane“, med drugim določa izjeme od splošnega pravila o upravičenosti iz člena 16 te direktive za pridobitev pravice do stalnega prebivališča.

- 14 Člen 21 navedene direktive, naslovljen „Nepretrgano prebivanje“, določa:

„Za namene te direktive se nepretrgano prebivanje lahko potrdi s katerim koli dokazom, ki se uporablja v državi članici gostiteljici. Nepretrgano prebivanje se prekine z vsako zakonito izvršeno odločbo o izgonu [odstranitvi] proti zadevnemu državljanu.“

- 15 Člen 24 Direktive 2004/38, naslovljen „Enako obravnavanje“, v odstavku 2 določa:

„Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.“

- 16 Člen 27 te direktive, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 1 določa:

„Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.“

- 17 Člen 30 direktive 2004/38, naslovljen „Uradno obvestilo o odločbah“, določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

[...]

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.“

- 18 Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Postopkovna jamstva“, v odstavku 4 določa:

„Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

19 Člen 32 navedene direktive, naslovljen „Časovni učinek prepovedi izгона [prebivanja]“, določa:

„1. Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti, lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom [Unije], in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.

2. Osebe iz odstavka 1 nimajo pravice do vstopa na ozemlje zadevne države članice v času, ko se njihova vloga preučuje.“

### *Nizozemsko pravo*

*Vw 2000*

20 Člen 1 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (zakon o tujcih iz leta 2000) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 495) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: Vw 2000), določa:

„V smislu tega zakona in določb, ki so sprejete na njegovi podlagi, so:

[...]

[državljeni Unije:]

1. [državljeni držav članic Evropske unije], ki na podlagi PDEU lahko vstopijo na ozemlje druge države članice in tam prebivajo;

[...]

tujci državljani: vsaka oseba, ki nima nizozemskega državljanstva in ki se ne sme enačiti z nizozemskim državljanom na podlagi zakonske določbe.“

21 Člen 8 Vw 2000 določa:

„Tuji državljani ima pravico do zakonitega prebivanja na Nizozemskem le:

[...]

(e) kot državljani Unije, če na Nizozemskem prebiva v skladu s predpisi, sprejetimi na podlagi Pogodbe DEU ali Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP)“.

22 Člen 50 Vw 2000 določa:

„1. Uradniki, odgovorni za varovanje meja in kontrolo tujcev, so bodisi zaradi dejstev in okoliščin, na podlagi katerih se v skladu z objektivnimi merili razumno domneva, da je prebivanje nezakonito, bodisi v okviru boja proti nezakonitemu prebivanju po prehodu meje pooblašeni, da ustavijo osebe, da preverijo njihovo identiteto, državljanstvo in pogoje njihovega prebivanja. Vsaka oseba, ki zatrjuje, da

ima nizozemsko državljanstvo, ne da bi ga lahko dokazala, je lahko predmet prisilnih ukrepov iz odstavkov 2 in 5. V splošnem odloku so določeni dokumenti, ki jih mora imeti tuji državljan, da se preverijo njegova identiteta, državljanstvo in pogoji njegovega prebivanja.

[...]

3. Če je mogoče takoj preveriti identiteto zadevne osebe in če se izkaže, da nima pravice do zakonitega prebivanja ali če se takoj ne izkaže, da ima pravico do zakonitega prebivanja, je lahko premeščena na kraj, predviden za zaslišanje. Tam je lahko pridržana največ šest ur, pri čemer se ne upošteva obdobje od polnoči do devete ure zjutraj.

[...]“

23 Člen 59 Vw 2000 določa:

„1. Naš minister lahko zaradi interesa javnega reda ali državne varnosti zaradi njegove odstranitve pridrži tujega državljana, ki:

(a) ne prebiva zakonito;

[...]“

24 Člen 61 Vw 2000 določa:

„1. Tuji državljan, ki ne prebiva ali več ne prebiva zakonito, mora na lastno pobudo zapustiti ozemlje Nizozemske v roku, določenem v členu 62.

[...]“

25 Člen 62 Vw 2000 določa:

„1. Po sprejetju odločbe o vrnitvi tujega državljana ali, če gre za državljana Unije, po prenehanju njegovega zakonitega prebivanja, mora zadevna oseba v štirih tednih na lastno pobudo zapustiti ozemlje Nizozemske.

[...]“

26 Člen 63 Vw 2000 določa:

„1. Tujec, ki ne prebiva zakonito in ki ni na lastno pobudo zapustil ozemlja Nizozemske v roku, ki je določen s tem zakonom, je lahko izgnan.

[...]“

27 Člen 72 Vw 2000 določa:

„[...]

3. V smislu tega oddelka se za odločbo šteje tudi akt upravnega organa, ki se nanaša na tujega državljana, kot tak; [...]

[...]“



28 Člen 106 Vw 2000 določa:

„1. Če rechtbank (sodišče) odredi odpravo ukrepa odvzema ali omejitve prostosti ali pa sta odvzem ali omejitev prostosti odpravljena, še preden se obravnava predlog za odpravo tega ukrepa, to sodišče lahko tujemu državljanu prisodi odškodnino na stroške države. [...]

2. Odstavek 1 se po analogiji uporablja, če Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) odredi odpravo ukrepa odvzema ali omejitve prostosti.“

29 Člen 112 Vw 2000 določa:

„Na podlagi mednarodne pogodbe ali odločbe mednarodne organizacije, ki zavezuje Kraljevino Nizozemsko, se lahko s splošno uredbo ali na podlagi take uredbe določijo pravila o zakonitem prebivanju tujih državljanov, ki lahko v korist teh državljanov odstopajo od tega zakona.“

#### *Vreemdelingenbesluit 2000*

30 Člen 8.7 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (uredba o tujcih iz leta 2000) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 497), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, je v drugem pododdelku drugega oddelka poglavja 8 te uredbe, ki med drugim zajema člene 8.8, 8.11, 8.12 in 8.16. Ta člen določa:

„1. Ta pododdelek se uporablja za tuje državljane, ki so državljani države članice Unije ali pogodbenice Sporazuma o EGP ali so švicarski državljani, in ki gredo na Nizozemsko ali tam prebivajo.

[...]“

31 Člen 8.11 navedene uredbe določa:

„1. Tuji državljan iz člena 8.7(1) zakonito prebiva tri mesece po vstopu, če:

- (a) ima veljavno osebno izkaznico ali potni list; ali
- (b) z drugimi sredstvi nedvoumno predloži dokaz o svoji identiteti in svojem državljanstvu.

[...]“

32 Člen 8.12 te uredbe določa:

„1. Tuji državljan iz člena 8.7(1) zakonito prebiva na ozemlju Nizozemske za obdobje, daljše od treh mesecev od njegovega vstopa, če:

- (a) je delavec ali samozaposlena oseba na Nizozemskem ali vstopi na Nizozemsko zaradi iskanja zaposlitve, če lahko predloži dokazilo o tem in če ima resnično možnost, da se zaposli;
- (b) ima dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane ter celovito zavarovalno kritje za primer bolezni na Nizozemskem;
- (c) je vpisan na izobraževanje s seznama Centraal register Opleidingen hoger onderwijs (centralni register visokošolskih izobraževanj, Nizozemska);

[...]



2. Zakonito prebivanje tujega državljana iz odstavka 1(a) ne preneha zgolj zato, ker ta državljan ni več delavec ali samozaposlena oseba:

- (a) če je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode;
- (b) če postane brezposeln neodvisno od svoje volje, potem ko je bil zaposlen ali samozaposlen najmanj eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve pri Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zavod za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe, Nizozemska);
- (c) najmanj šest mesecev po tem, ko je ne glede na svojo voljo postal brezposeln po prenehanju pogodbe o zaposlitvi sklenjene za manj kot eno leto, ali potem, ko je bil neprostoovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih, če se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri zavodu za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe;
- (d) če se vključi v poklicno usposabljanje, ki je, razen v primeru brezposelnosti neodvisno od njegove volje, povezano z njegovo prejšnjo poklicno dejavnostjo.

[...]

33 Člen 8.16(1) uredbe o tujcih iz leta 2000 določa:

„Brez poseganja v člena 8.22 in 8.23 se zakonito prebivanje ne konča, dokler tujec izpolnjuje pogoje iz členov od 8.12 do 8.15. V nekaterih posebnih primerih, če v zvezi s tem obstaja dvom, lahko naš minister preuči, ali so izpolnjeni pogoji. Ta preučitev se ne izvaja sistematično. Z uporabo javne pomoči se zakonito prebivanje ne konča samodejno.

[...]

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

- 34 Državni sekretar je z odločbo z dne 1. junija 2018 ugotovil, da FS, državljan Poljske, nezakonito prebiva na ozemlju Nizozemske.
- 35 Državni sekretar je to odločbo utemeljil z dejstvom, da je preiskava pokazala, da čeprav je FS pet mesecev delal na Nizozemskem, ni več opravljal nobene dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe, ni dokazal, da je neprostoovoljno brezposeln ali da je iskalec zaposlitve in se ni izobraževal. Poleg tega je preiskava pokazala, da FS ni dokazal, da ima zadostna sredstva za zadovoljitev svojih potreb. Nazadnje je bilo upoštevano dejstvo, da so policijske službe FS večkrat pridržale zaradi domnevnih tatvin v trgovinah in žeparjenja.
- 36 Zato je državni sekretar v navedeni odločbi menil, da FS ne izpolnjuje pogojev iz člena 7 Direktive 2004/38.
- 37 Državni sekretar je z odločbo z dne 25. septembra 2018 (v nadaljevanju: odločba o odstranitvi FS) ugovor, ki ga je FS vložil zoper odločbo z dne 1. junija 2018, zavrnil kot neutemeljen.
- 38 Državni sekretar je odločbo o odstranitvi FS utemeljil s tem, da elementi, ki jih je zadevna oseba navedla v ugovoru, ne zahtevajo drugačne presoje od tiste, na podlagi katere je sprejel odločbo z dne 1. junija 2018. Državni sekretar je med drugim menil, da FS v ugovoru tudi ni dokazal, da je neprostoovoljno brezposeln ali iskalec zaposlitve. Državni sekretar je menil še, da ni bilo preučeno, ali ravnanje FS pomeni sedanjo, resnično in resno grožnjo za osnovne interese družbe. Tako naj odločba o odstranitvi FS ne bi temeljila na členu 27 Direktive 2004/38.

- 39 Državni sekretar je v odločbi o odstranitvi FS določil štiritedenski rok za prostovoljni odhod od datuma vročitve te odločbe in navedel, da ga je, če ne upošteva tega roka, mogoče prisilno odstraniti. Ob upoštevanju datuma vročitve te odločbe se je navedeni rok iztekel 23. oktobra 2018.
- 40 FS zoper navedeno odločbo o odstranitvi ni vložil pravnega sredstva, tako da je ta odločba postala pravnomočna.
- 41 Po mnenju predložitvenega sodišča je FS ozemlje Nizozemske vsekakor zapustil najpozneje 23. oktobra 2018, ker ga je nemška policija na ta dan pridržala zaradi domnevne tatvine v trgovini.
- 42 FS je navedel, da prebiva pri prijateljih v Kaldenkirchnu (Nemčija), odkar je zapustil ozemlje Nizozemske. Ta kraj je tik za mejo med tema državama članicama. FS je poleg tega navedel, da je odvisen od marihuane in jo hodi vsakodnevno kupovat na Nizozemsko.
- 43 FS je nazadnje izjavil, da je na ozemlje Nizozemske vstopil 21. novembra 2018, ker je prejel vabilo na obravnavo pred sodiščem 23. novembra istega leta. FS je bil 22. novembra 2018 prijet v supermarketu v Venlu (Nizozemska) zaradi kraje. Po tem, ko ga je nizozemska policija pridržala, ker ni mogel predložiti osebnega dokumenta, je bil zoper FS sprejet ukrep policijskega pridržanja za njegovo zaslišanje na podlagi člena 50 Vw 2000.
- 44 Državni sekretar je odločil, da se v zvezi s FS odredi omejitev gibanja v skladu s členom 59(1), uvodni del in točka (a), Vw 2000. Takšna omejitev gibanja je namenjena tujim državljanom, ki nezakonito prebivajo na ozemlju Nizozemske, do njihove odstranitve v izvorno državo.
- 45 Državni sekretar je to odločbo utemeljil z dejstvom, da je omejitev gibanja potrebna zaradi javnega reda, saj obstaja tveganje, da bi se FS izognil nadzoru tujcev in da bi preprečil pripravo njegovega odhoda ali postopka vračanja. Prvič, FS naj bi se namreč v nasprotju z nizozemsko zakonodajo o tujcih nekaj časa izmikal nadzoru nad tujci, drugič, FS naj bi bila predhodno vročena odločba iz katere je razvidno, da mora zapustiti ozemlje Nizozemske in se nanjo ni odzval v določenem roku, tretjič, FS naj ne bi imel stalnega ali začasnega prebivališča, četrto, FS naj ne bi imel zadostnih sredstev, in petič, FS naj bi bil osumljen storitve kaznivega dejanja ali je bil v zvezi s tem že celo obsojen.
- 46 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (sodišče v Haagu, ki zaseda v Groningenu, Nizozemska) je s sodbo z dne 7. decembra 2018 tožbo, ki jo je FS vložil zoper odločbo o omejitvi gibanja, zavrnilo kot neutemeljeno in med drugim zavrnilo odškodninski zahtevek iz te tožbe.
- 47 FS je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska).
- 48 FS je 18. decembra 2018 na podlagi člena 72(3) Vw 2000 zoper svojo odstranitev na Poljsko 21. decembra istega leta vložil ugovor. Prav tako je pri voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (sodnik, pristojen za izdajo začasnih odredb, pri sodišču v Haagu, Nizozemska) predlagal izdajo začasnih odredb za odlog te odstranitve.
- 49 Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (sodnik, pristojen za izdajo začasnih odredb, pri sodišču v Haagu) je z odločbo z dne 20. decembra 2018 ugodil predlogu za izdajo začasnih odredb glede FS ter tako prepovedal odstranitev FS na Poljsko pred iztekom štiritedenskega roka od vročitve odločbe, sprejete v zvezi z ugovorom FS. Ker je bila na podlagi navedene odločbe o začasnih odredbah odstranitev FS na Poljsko začasno prepovedana, je državni sekretar istega dne odpravil ukrep omejitve gibanja, ki ga je sprejel glede FS.

- 50 Predložitveno sodišče meni, da čeprav je državni sekretar odpravil navedeno omejitev gibanja, FS ohrani interes za pritožbo, o kateri trenutno odloča to sodišče, saj ima FS na podlagi člena 106 Vw 2000 pravico do odškodnine, če se ugotovi, da je bilo njegovo gibanje nezakonito omejeno.
- 51 Predložitveno sodišče navaja, da je odločba o odstranitvi FS, s katero je državni sekretar ugotovil, da zadevna oseba nima pravice do prebivanja na ozemlju Nizozemske, ker ne izpolnjuje pogojev iz člena 7 Direktive 2004/38, in ji naložil obveznost, da zapusti to ozemlje v štirih tednih od vročitve te odločbe, sicer bo odstranjena, odločba o odstranitvi v smislu člena 15 te direktive. Predložitveno sodišče navaja, da v okviru spora, ki ga obravnava, ni sporno, da je FS prostovoljno zapustil ozemlje Nizozemske v roku, ki mu je bil določen.
- 52 Po mnenju tega sodišča je vprašanje, ali je bil FS po vrnitvi na ozemlje Nizozemske 23. novembra 2018 upravičeno pridržan, odvisno od tega, ali je na ta dan znova imel pravico do prebivanja na tem ozemlju, kar naj bi zahtevalo, da se določijo pravni učinki odločbe o odstranitvi FS.
- 53 Vendar pa naj niti iz besedila člena 15 Direktive 2004/38 niti iz njene sistematike ne bi bilo razvidno, da ima odločba o odstranitvi pravne učinke tudi določen čas po odhodu zadevne osebe z ozemlja države članice gostiteljice ali da je treba za tako odločbo nasprotno šteti, da je bila v celoti izvršena na dan, ko je ta oseba zapustila to ozemlje.
- 54 Predložitveno sodišče po eni strani ugotavlja, da iz člena 15(3) Direktive 2004/38 izhaja, da država članica z odločbo o odstranitvi državljan Unije ne more prisiliti, da več kot tri mesece po odhodu ali odstranitvi zadevne osebe z ozemlja te države članice prebiva zunaj tega ozemlja. V nasprotnem primeru bi bila odločba o odstranitvi dejansko enakovredna prepovedi vstopa na ozemlje države članice, ki je sprejela to odločbo, kar bi bilo v nasprotju s to določbo, kot jo je Sodišče razložilo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 10. septembra 2019, *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693).
- 55 Po drugi strani naj bi bila odločba o odstranitvi na splošno namenjena temu, da bi državljan Unije, na katerega se nanaša ta odločba, trajno prebival zunaj ozemlja države članice gostiteljice. Tega cilja naj ne bi bilo mogoče doseči, če bi ta državljan Unije istega dne, ko zapusti to ozemlje, lahko ponovno vstopil na navedeno ozemlje na podlagi člena 5 Direktive 2004/38 in tam prebival na podlagi člena 6 te direktive. V takem primeru bi bilo mogoče dvomiti o polnem učinku odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi člena 15 navedene direktive.
- 56 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 15(1) [Direktive 2004/38] razlagati tako, da je odločba o odstranitvi državljan Unije z ozemlja države članice gostiteljice, izdana na podlagi te določbe, v celoti izvršena in da ta odločba nima več pravnih učinkov, takoj ko je ta državljan Unije v roku, določenem za prostovoljni odhod, očitno zapustil ozemlje države članice gostiteljice?
  2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali ima ta državljan Unije pri takojšnjem ponovnem vstopu v državo članico gostiteljico pravico iz člena 6(1) [Direktive 2004/38] do prebivanja do treh mesecev v državi članici gostiteljici ali pa lahko država članica gostiteljica izda novo odločbo o odstranitvi, da prepreči, da zadevna oseba ponovno vstopi na njeno ozemlje za kratko obdobje?
  3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali mora potem v tem primeru ta državljan Unije za določeno obdobje ostati zunaj ozemlja države članice gostiteljice, in kako dolgo je to obdobje?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

- 57 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je odločba o odstranitvi državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice, sprejeta na podlagi te določbe, ker ta državljan Unije nima več pravice do začasnega prebivanja na tem ozemlju na podlagi te direktive, v celoti izvršena zgolj zato, ker je navedeni državljan Unije navedeno ozemlje fizično zapustil v roku, določenem za prostovoljni odhod, in če je odgovor pritrdilen, ali ima, prvič, zadevni državljan Unije pri takojšnjem ponovnem vstopu na isto ozemlje novo pravico do prebivanja iz člena 6(1) navedene direktive, ali pa lahko, drugič, država članica gostiteljica izda novo odločbo o odstranitvi, da prepreči, da isti državljan Unije ponovno vstopi na njeno ozemlje za kratko obdobje. Če je odgovor nikalen, to sodišče sprašuje, ali mora isti državljan Unije določeno minimalno obdobje prebivati zunaj ozemlja države članice gostiteljice, da bi se lahko skliceval na novo pravico do prebivanja na njenem ozemlju na podlagi zadnjenavedene določbe, in če je odgovor pritrdilen, kako dolgo je to obdobje.
- 58 Najprej je treba opozoriti, da člen 3(1) Direktive 2004/38 določa, da spadajo na področje uporabe te direktive in so upravičenci do pravic, ki jih ta podeljuje, državljan Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, ki ni država, katere državljan so, in njihovi družinski člani, kot so opredeljeni v točki 2 člena 2 navedene direktive, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo (sodba z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 59 V obravnavani zadevi ni sporno, da je FS, ki je poljski državljan in posledično državljan Unije, uresničeval svojo pravico do prostega gibanja s tem, da se je preselil in prebival v drugi državi članici od tiste, katere državljanstvo ima, in sicer na Nizozemskem. Natančneje, iz predložitvene odločbe je razvidno, da je FS pet mesecev delal na Nizozemskem, preden je bila v zvezi z njim sprejeta odločba o odstranitvi. Ta odločba je temeljila na dejstvu, da FS ob njenem sprejetju ni več izpolnjeval pogojev iz člena 7 Direktive 2004/38 in je zato nezakonito prebival na ozemlju Nizozemske.
- 60 Iz elementov spisa, s katerim razpolaga Sodišče, pa je razvidno, da FS v okviru edinega očitka, ki ga navaja pred predložitvenim sodiščem, trdi, da se je glede na to, da je dokazal, da je prostovoljno zapustil ozemlje Nizozemske v štiritedenskem roku, ki mu je bil določen za zapustitev tega ozemlja, in ki se je iztekel 23. oktobra 2018, lahko skliceval na novo pravico do prebivanja na podlagi člena 6 Direktive 2004/38, takoj ko se je vrnil na navedeno ozemlje. Po mnenju FS ga je zato državni sekretar 23. novembra istega leta neupravičeno pridržal zaradi odstranitve.
- 61 Čeprav se torej vprašanje zakonitosti te omejitve gibanja postavlja pred predložitvenim sodiščem, je iz elementov spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da se v okviru spora o glavni stvari ne izpodbijata niti zakonitost odločbe o odstranitvi FS, ki je postala pravnomočna, niti dejstvo, da je FS prostovoljno ravnal v skladu s to odločbo v predpisanem roku.
- 62 Iz tega sledi, da je Sodišče pozvano, naj se izreče le o okoliščinah, v katerih se lahko državljan Unije, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o odstranitvi na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, sklicuje na novo pravico do prebivanja na podlagi člena 6(1) te direktive v državi članici gostiteljici.
- 63 Po teh uvodnih pojasnilih je treba preučiti, na prvem mestu, ali že sam fizični odhod državljana Unije iz države članice gostiteljice zadostuje za to, da se lahko šteje, da je bila odločba o odstranitvi, ki jo je v zvezi z njim sprejela ta država članica, v celoti izvršena, tako da te odločbe ne bi več bilo mogoče uveljavljati proti njemu ob njegovi takojšnji vrnitvi na ozemlje navedene države članice. Če zgolj fizični odhod državljana Unije za to ne bi zadostoval, bi bilo treba na drugem mestu presoditi upoštevnost trajanja odsotnosti tega državljana Unije iz države članice gostiteljice in druga morebitna upoštevna merila v tem okviru. Na tretjem in zadnjem mestu naj bi bilo treba preučiti posledice neizvršitve odločbe o odstranitvi.

***Fizični odhod državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice***

- 64 Poudariti je treba, da Direktiva 2004/38 ne vsebuje samo pravil, ki urejajo pogoje za pridobitev ene od različnih vrst pravic do prebivanja, ki jih določa, in pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za ohranitev upravičenosti do zadevnih pravic. Ta direktiva poleg tega določa sklop pravil, s katerimi se ureja položaj, ki izhaja iz izgube upravičenosti do ene od teh pravic (sodba z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 70).
- 65 V zvezi s tem se člen 15 Direktive 2004/38, naslovljen „Postopkovna jamstva“, uporablja za odločbo o odstranitvi, ki je bila tako kot v postopku v glavni stvari sprejeta iz razlogov, ki niso povezani s kakršno koli nevarnostjo za javni red, javno varnost ali javno zdravje (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 73).
- 66 Ta določba, ki je v poglavju III Direktive 2004/38, naslovljenem „Pravica do prebivanja“, namreč določa ureditev, ki se uporablja, kadar pravica do začasnega prebivanja na podlagi te direktive preneha, zlasti če državljan Unije ali njegov družinski član, ki je v preteklosti imel pravico do prebivanja do treh mesecev ali več kot tri mesece na podlagi člena 6 navedene direktive, oziroma njenega člena 7, ne izpolnjuje več pogojev za zadevno pravico do prebivanja in mu torej država članica gostiteljica načeloma lahko naloži, naj zapusti njeno ozemlje (sodba z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 74).
- 67 Natančneje, v skladu s členom 15(1) Direktive 2004/38 se postopki iz njenih členov 30 in 31 po analogiji uporabljajo za tako odločbo o odstranitvi.
- 68 Poleg tega člen 15(3) te direktive določa, da država članica gostiteljica odločbe o odstranitvi iz odstavka 1 tega člena ne more pospremiti s prepovedjo vstopa na njeno ozemlje.
- 69 Vendar je treba ugotoviti, da časovni učinki odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi člena 15(1) navedene direktive, ne izhajajo niti iz besedila zadnjenavedene določbe niti iz besedila drugih določb te direktive.
- 70 Ker besedilo Direktive 2004/38 samo po sebi ne omogoča odgovora na postavljena vprašanja, je treba pri razlagi člena 15(1) te direktive upoštevati cilj te določbe in sobesedilo, v katero je umeščena, ter namen navedene direktive (glej po analogiji sodbo z dne 12. novembra 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 71 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 15(1) Direktive 2004/38 državi članici gostiteljici med drugim ponuja možnost, da s svojega ozemlja odstrani državljana Unije, ki nima več pravice do prebivanja na podlagi člena 6 te direktive ali njenega člena 7. Iz tega sledi, da je namen člena 15(1) Direktive 2004/38 zlasti omogočiti državi članici gostiteljici, da zagotovi, da se prebivanje državljanov Unije, ki nimajo pravice do stalnega prebivanja na tem ozemlju, na njenem ozemlju izvaja ob spoštovanju obsega pravic do začasnega prebivanja, določenih v tej direktivi.
- 72 Opozoriti je treba, da je ta možnost države članice gostiteljice, da državljana Unije, ki ne prebiva več zakonito na njenem ozemlju, odstrani, v skladu s posebnim ciljem Direktive 2004/38, navedenim v njenih členih 6 in 7 v povezavi z njenim členom 14 ter v njeni uvodni izjavi 10, ki je preprečiti, da bi državljani Unije in njihovi družinski člani, ki uresničujejo pravico do prebivanja na podlagi te direktive, med njihovim začasnim prebivanjem postali nesorazmerno breme sistema socialne pomoči države članice gostiteljice.
- 73 Če pa bi se člen 15(1) Direktive 2004/38 razlagal tako, da sam fizični odhod državljana Unije zadostuje za izvršitev odločbe o odstranitvi, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi te določbe, bi moral ta državljan Unije zgolj prečkati mejo države članice gostiteljice, da bi se lahko takoj vrnil na ozemlje te države članice in se skliceval na novo pravico do prebivanja na podlagi člena 6 te direktive.



S ponavljajočim se tovrstnim ravnanjem bi bilo mogoče navedenemu državljanu Unije eno za drugo priznati številne pravice do prebivanja na ozemlju iste države članice gostiteljice na podlagi zadnjenavedenega člena, čeprav bi bile te različne pravice dejansko priznane za eno in isto dejansko prebivanje.

- 74 Taka razlaga bi odvzela polni učinek možnosti države članice gostiteljice, da odvzame pravico do prebivanja državljanu Unije na podlagi člena 6 Direktive 2004/38, kadar se njegovo trimesečno prebivanje na ozemlju te države članice izteče, tako da bi mu dejansko omogočila več kot trimesečno prebivanje na tem ozemlju, čeprav je bila v zvezi z njim sprejeta odločba o odstranitvi in pogoji iz člena 7 te direktive ne bi bili izpolnjeni. V skladu s to razlago bi bila namreč državljanu Unije zgolj zaradi prečkanja meje države članice gostiteljice vsake tri mesece priznana pravica do prebivanja, ki dejansko traja neomejeno, čeprav, prvič, morda ne bi spoštoval pogojev iz člena 7 navedene direktive, in drugič, je bil člen 6 te direktive, na katerega bi se skliceval za to prebivanje brez dejanske časovne omejitve, zasnovan le za prebivanje do treh mesecev, kot je razvidno iz naslova tega člena.
- 75 Navedena razlaga, s katero se ne zahteva, da zadevni državljan Unije resnično in dejansko preneha prebivati v državi članici gostiteljici, bi poleg tega lahko ogrozila ravnotežje, ki se z Direktivo 2004/38 skuša vzpostaviti med pravico do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov na eni strani ter varstvom sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici glede na nerazumno breme, ki lahko postanejo zadevne osebe med začasnim prebivanjem na ozemlju te države članice, na drugi.
- 76 Poleg tega je treba opozoriti, da mora državljan Unije za pridobitev pravice do stalnega prebivališča na ozemlju države članice gostiteljice v skladu s členom 16(1) Direktive 2004/38 na tem ozemlju nepretrgano zakonito prebivati pet let, ob upoštevanju izjem, določenih v členu 17 te direktive, za delavce, ki so prenehali z delom na navedenem ozemlju. Iz člena 21 navedene direktive pa izhaja, da se nepretrgano prebivanje prekine z vsako zakonito izvršeno odločbo o odstranitvi proti zadevnemu državljanu.
- 77 Zato bi bila posledica tega, da bi se že fizični odhod državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice štel za zadosten za izvršitev odločbe o odstranitvi, sprejete v zvezi z zadevno osebo, ta, da bi bil razlikovanju med začasnim prebivanjem in stalnim prebivanjem, ki je jasno vzpostavljeno z Direktivo 2004/38, odvzet del polnega učinka. Taka ugotovitev bi namreč takemu državljanu Unije omogočila, da se sklicuje na več zaporednih začasnih prebivanj v tej državi članici, da bi tam v resnici stalno prebival, čeprav ne izpolnjuje pogojev za pravico do stalnega prebivališča, določenih v tej direktivi.
- 78 Razlaga iz točke 73 te sodbe tako ne bi bila v skladu s splošnim okvirom Direktive 2004/38, ki v zvezi s pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici – kot je Sodišče že večkrat ugotovilo – določa postopni sistem, ki v bistvu s prevzemanjem stopenj in pogojev iz različnih instrumentov prava Unije in sodne prakse, ki so obstajali pred to direktivo, privede do pravice do stalnega prebivališča (sodba z dne 22. januarja 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Prenehanje z delom po dopolnitvi upokojitvene starosti), C-32/19, EU:C:2020:25, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 79 Poleg tega je treba opozoriti, da v skladu s členom 30(3) Direktive 2004/38 rok za zapustitev ozemlja države članice gostiteljice ne sme biti krajši od enega meseca od datuma vročitve odločbe o odstranitvi zadevni osebi, razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih. Ker se ta določba, kot je razvidno iz točke 67 te sodbe, „po analogiji“ uporablja za odločbo, sprejeto na podlagi člena 15 te direktive, se navedeno obdobje uporablja tudi za odločbe o odstranitvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki so bile sprejete iz razlogov, razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

- 80 Kot trdi nizozemska vlada, pa odobritev najmanj enomesečnega roka od vročitve odločbe o odstranitvi za izvršitev te odločbe, ker zadevni osebi med drugim omogoča pripravo odhoda, govori v prid razlagi, da se odločba o odstranitvi ne izvrši zgolj s fizičnim odhodom zadevne osebe z ozemlja države članice gostiteljice, temveč tako, da ta državljan resnično in dejansko preneha prebivati na tem ozemlju.
- 81 Glede na navedeno je treba ugotoviti, kot je tudi generalni pravobranilec navedel v točki 77 sklepnih predlogov, da zgolj fizični odhod državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice ne zadostuje za popolno izvršitev odločbe o odstranitvi, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38. Da bi se ta državljan Unije lahko skliceval na novo pravico do prebivanja na tem ozemlju na podlagi člena 6(1) te direktive, mora ne le fizično zapustiti navedeno ozemlje, ampak mora tudi resnično in dejansko prenehati prebivati na tem ozemlju, tako da ob njegovi vrnitvi na ozemlje države članice gostiteljice ni mogoče šteti, da njegovo prebivanje dejansko pomeni nadaljevanje njegovega prejšnjega prebivanja na tem ozemlju.
- 82 Predložitveno sodišče mora na podlagi celovite presoje vseh okoliščin spora, ki mu je bil predložen, preveriti, ali je državljan Unije resnično in dejansko prenehal prebivati na ozemlju države članice gostiteljice, tako da je bila odločba o odstranitvi, ki je bila sprejeta v zvezi z njim, v celoti izvršena. Vendar mora Sodišče v zvezi s tem podati koristne napotke, ki predložitvenemu sodišču omogočajo rešitev spora, o katerem odloča (glej po analogiji sodbo z dne 4. julija 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, točka 32 in navedena sodna praksa).

#### ***Upoštevni elementi za presojo izvršitve odločbe o odstranitvi***

- 83 Na prvem mestu, ugotoviti je treba, ali mora državljan Unije, da bi se štelo, da je njegovo začasno prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice resnično in dejansko prenehalo, prebivati zunaj tega ozemlja za določeno minimalno obdobje, kot je na primer obdobje treh mesecev, kot to predlaga nizozemska vlada.
- 84 Res je, da ima, kot izhaja iz točk 66 in 74 te sodbe, trimesečno obdobje že pomembno vlogo v okviru Direktive 2004/38, zlasti ker to obdobje omogoča razlikovanje med dvema vrstama pravice do začasnega prebivanja, določenima v členih 6 in 7 te direktive.
- 85 Vendar ta ugotovitev ne upravičuje, da se člen 15(1) Direktive 2004/38 razlaga tako, da ta določba določa pogoj izvršitve odločbe o odstranitvi, kot je ta, ki je naveden v točki 83 te sodbe.
- 86 Vsakemu državljanu Unije je z državljanstvom Unije – kot je Sodišče večkrat razsodilo in kot izhaja iz uvodnih izjav 1 in 2 Direktive 2004/38 – zlasti podeljena temeljna in individualna pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbah, in ukrepov, sprejetih za njihovo izvajanje, prosto gibanje oseb pa je poleg tega ena od temeljnih svoboščin notranjega trga, urejena v členu 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 87 Poleg tega, kot je razvidno iz uvodne izjave 3 Direktive 2004/38, je namen te direktive olajšati uresničevanje temeljne in individualne pravice do prostega gibanja ter prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in zlasti navedeno pravico krečiti (glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 88 Poleg tega, ker je prosto gibanje oseb eden izmed temeljev Unije, je treba določbe, ki ga predpisujejo, razlagati široko, izjeme in odstopanja od njega pa je treba, nasprotno, razlagati ozko (glej v tem smislu sodbi z dne 3. junija 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, točka 13, in z dne 10. julija 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 23).



- 89 Kot pa je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 91 in 93 sklepnih predlogov, bi razlaga člena 15(1) Direktive 2004/38 v smislu, da bi moral državljan Unije, ki mu je bila izdana odločba o odstranitvi na podlagi te določbe, v vseh primerih državo članico gostiteljico zapustiti za določeno minimalno obdobje, na primer treh mesecev, da bi se lahko skliceval na novo pravico do prebivanja na ozemlju te države članice na podlagi člena 6(1) te direktive, pomenila pogojevanje izvajanja te temeljne pravice z omejitvijo, ki ni določena niti s Pogodbama niti z Direktivo 2004/38.
- 90 Vendar čeprav trajanje obdobja, ki ga je državljan Unije po sprejetju odločbe o odstranitvi, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, preživel zunaj ozemlja države članice gostiteljice, samo po sebi ni odločilno za presojo, ali je zadevna oseba resnično in dejansko prenehala prebivati na tem ozemlju, je lahko to trajanje pomembno pri celoviti presoji iz točke 82 te sodbe. Bolj ko je namreč odsotnost zadevne osebe z ozemlja države članice gostiteljice dolgotrajna, bolj potrjuje resničnost in dejanskost prenehanja njenega prebivanja. Nasprotno pa zgolj zelo kratka odsotnost, nekaj dni ali celo nekaj ur, bolj dokazuje, da prebivanje, na katero se državljan Unije sklicuje na podlagi člena 6(1) te direktive ob vrnitvi na ozemlje države članice gostiteljice, dejansko spada v isto obdobje prebivanja na tem ozemlju.
- 91 Na drugem mestu, kot trdi Evropska komisija, je treba za ugotovitev, ali je državljan Unije resnično in dejansko prenehal prebivati na podlagi člena 7 Direktive 2004/38, na eni strani upoštevati vse elemente, ki potrjujejo prekinitev vezi med zadevnim državljanom Unije in državo članico gostiteljico. Zlasti je lahko v zvezi s tem do določene mere upoštevna zahteva za izbris iz registra prebivalstva, odpoved najemne pogodbe ali pogodbe o dobavi javnih storitev, kakršni sta voda ali električna energija, selitev, odjava pri zavodu za zaposlovanje ali prenehanje drugih razmerij, ki pomenijo neko vključenost tega državljana Unije v to državo članico.
- 92 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora pristojni nacionalni organ upoštevnost takih elementov, ki se lahko spreminja glede na okoliščine, presoditi glede na vse konkretne okoliščine, značilne za poseben položaj zadevnega državljana Unije. Zlasti je treba upoštevati stopnjo vključenosti v državo članico gostiteljico, trajanje njegovega prebivanja na njenem ozemlju neposredno pred sprejetjem odločbe o odstranitvi v zvezi z njim, ter njegov družinski in ekonomski položaj.
- 93 Poleg zgoraj navedenih elementov, ki se nanašajo na morebitno pretrganje vezi med zadevnim državljanom Unije in državo članico gostiteljico, je treba po drugi strani upoštevati vse elemente v zvezi z obdobjem njegove odsotnosti z ozemlja te države članice po sprejetju odločbe o odstranitvi v zvezi z njim, s katerimi se želi razjasniti, ali je mogoče šteti, da je ta državljan Unije v tem obdobju dejansko prebival zunaj navedenega ozemlja. V zvezi s tem je treba vsekakor, kadar je prebivanje v državi članici gostiteljici temeljilo na členu 7(1) Direktive 2004/38, upoštevati indice, ki kažejo na to, da je navedeni državljan Unije središče svojih osebnih, poklicnih ali družinskih interesov v navedenem obdobju preselil v drugo državo.

### ***Posledice neizvršitve odločbe o odstranitvi***

- 94 Iz navedenega izhaja, da odločba o odstranitvi državljana Unije ni izvršena, dokler ob upoštevanju vseh okoliščin, ki opredeljujejo njegov položaj, ni mogoče šteti, da je slednji resnično in dejansko prenehal začasno prebivati na ozemlju države članice gostiteljice. Če njegova odločba o odstranitvi ni izvršena, ta državljan Unije tako še naprej nezakonito prebiva na tem ozemlju, tudi če se po tem, ko ga je prehodno zapustil, ponovno vrne na to ozemlje. Zato v takem primeru tej državi članici ni treba sprejeti nove odločbe o odstranitvi na podlagi istih dejstev, na podlagi katerih je bila že sprejeta odločba o odstranitvi tega državljana Unije na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, temveč se lahko, da bi ga prisilila, da zapusti njeno ozemlje, opre na zadnjenavedeno odločbo.

- 95 Ob tem je treba pojasniti, da bi vsebinska sprememba okoliščin, ki bi državljanu Unije omogočila izpolnitev pogojev iz člena 7 navedene direktive, odločbi o odstranitvi, ki je bila sprejeta v zvezi z njim, odvzela vsakršen učinek in bi pomenila, da se njegovo prebivanje na ozemlju zadevne države članice kljub neizvršitvi te odločbe šteje za zakonito.
- 96 Res je, da dejstvo, da so kontrole na notranjih mejah znotraj schengenskega območja načeloma prepovedane na podlagi člena 22 Zakonika o schengenskih mejah, organom države članice gostiteljice otežuje možnost, da preverijo, ali je državljan Unije, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o odstranitvi na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, to odločbo v celoti izvršil.
- 97 Poleg tega je tudi res, da na podlagi člena 5(1) Direktive 2004/38, brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom. Prav tako za pravico državljana Unije, da na podlagi člena 6(1) te direktive do treh mesecev prebiva na ozemlju druge države članice, ne velja noben drug pogoj ali formalnost razen zahteve, da ima tak dokument.
- 98 Vendar je namen nekaterih drugih določb Direktive 2004/38 državi članici gostiteljici omogočiti, da zagotovi začasno prebivanje državljanov drugih držav članic na njenem ozemlju v skladu s to direktivo.
- 99 Natančneje, kot je Komisija trdila na obravnavi, čeprav se v skladu s členom 8(1) Direktive 2004/38 možnost države članice gostiteljice, da državljanom Unije naloži, da se prijavijo pri pristojnih organih, v skladu s to določbo uporablja le za obdobja prebivanja, daljša od treh mesecev, člen 5(5) te direktive določa, da lahko država članica od zadevne osebe zahteva, naj javi svojo prisotnost na njenem ozemlju v razumnem in nediskriminatornem obdobju in da se lahko neizpolnitev te zahteve kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.
- 100 Ob upoštevanju tega je treba poudariti, da lahko v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem organi države članice gostiteljice državljana Unije obravnavajo kmalu po izteku roka za njegov prostovoljni odhod z navedenega ozemlja, ta država članica preveri, ali je prisotnost tega državljana Unije na njenem ozemlju upravičena na podlagi navedene direktive.
- 101 Nazadnje je treba dodati, da odločba o odstranitvi, sprejeta na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, ki še ni bila izvršena, ne posega v pravico zadevnega državljana Unije do vstopa na ozemlje države članice gostiteljice na podlagi člena 5 Direktive 2004/38.
- 102 Čeprav namreč pravica do vstopa, določena v členu 5 Direktive 2004/38, državljanu Unije omogoča, da se mu dovoli vstop na ozemlje države članice, ki ni država članica, katere državljan je, da bi tam prebival na podlagi druge določbe te direktive, se ta pravica do vstopa lahko izvaja tudi samostojno, če želi ta državljan Unije, ki nima pravice do prebivanja na tem ozemlju na podlagi navedene direktive, vseeno občasno potovati na navedeno ozemlje za druge namene, kot je prebivanje na tem ozemlju. Kot pa izhaja iz točke 68 te sodbe, člen 15(3) Direktive 2004/38 določa, da država članica gostiteljica odločbi o odstranitvi iz odstavka 1 tega člena ne sme dodati prepovedi vstopa na njeno ozemlje.
- 103 Iz tega sledi, da odločbe o odstranitvi državljana Unije, sprejete na podlagi člena 15(1) Direktive 2004/38, ni mogoče uveljavljati zoper njega, dokler je njegova prisotnost na ozemlju države članice gostiteljice upravičena na podlagi člena 5 te direktive.
- 104 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da odločba o odstranitvi državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice, ki je bila sprejeta na podlagi te določbe, ker ta državljan Unije nima več pravice do začasnega prebivanja na tem ozemlju na podlagi te direktive, ni v celoti izvršena zgolj zato, ker je navedeni državljan Unije navedeno ozemlje fizično zapustil v roku za prostovoljni odhod, določenem v navedeni odločbi. Državljan Unije, v zvezi s katerim je bila izdana takšna odločba o odstranitvi,

mora za pridobitev nove pravice do prebivanja na tem ozemlju na podlagi člena 6(1) te direktive, ne le fizično zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, ampak mora tudi resnično in dejansko prenehati prebivati na tem ozemlju, tako da ob njegovi vrnitvi na navedeno ozemlje ni mogoče šteti, da njegovo prebivanje v resnici pomeni nadaljevanje njegovega prejšnjega prebivanja na tem ozemlju. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je tako, ob upoštevanju vseh konkretnih okoliščin posebnega položaja zadevnega državljana Unije. Če iz takega preverjanja izhaja, da državljan Unije ni resnično in dejansko prenehal začasno prebivati na ozemlju države članice gostiteljice, tej državi članici ni treba sprejeti nove odločbe o odstranitvi na podlagi istih dejstev, na podlagi katerih je bila že izdana odločba o odstranitvi tega državljana Unije, temveč se lahko opre na zadnjenavedeno odločbo, da bi ga prisilila, da zapusti njeno ozemlje.

## **Stroški**

- <sup>105</sup> Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

**Člen 15(1) 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 odločba o odstranitvi državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice, ki je bila sprejeta na podlagi te določbe, ker ta državljan Unije nima več pravice do začasnega prebivanja na tem ozemlju na podlagi te direktive, ni v celoti izvršena zgolj zato, ker je navedeni državljan Unije navedeno ozemlje fizično zapustil v roku za prostovoljni odhod, določenem v navedeni odločbi. Državljan Unije, v zvezi s katerim je bila izdana takšna odločba o odstranitvi, mora za pridobitev nove pravice do prebivanja na tem ozemlju na podlagi člena 6(1) te direktive, ne le fizično zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, ampak mora tudi resnično in dejansko prenehati prebivati na tem ozemlju, tako da ob njegovi vrnitvi na navedeno ozemlje ni mogoče šteti, da njegovo prebivanje v resnici pomeni nadaljevanje njegovega prejšnjega prebivanja na tem ozemlju. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je tako, ob upoštevanju vseh konkretnih okoliščin posebnega položaja zadevnega državljana Unije. Če iz takega preverjanja izhaja, da državljan Unije ni resnično in dejansko prenehal začasno prebivati na ozemlju države članice gostiteljice, tej državi članici ni treba sprejeti nove odločbe o odstranitvi na podlagi istih dejstev, na podlagi katerih je bila že izdana odločba o odstranitvi tega državljana Unije, temveč se lahko opre na zadnjenavedeno odločbo, da bi ga prisilila, da zapusti njeno ozemlje.**

Podpisi