



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-719/19

FS

proti

Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (Nizozemska))

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“

- 1. Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja – Izvršitev odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi člena 15(1) te direktive – Zgolj fizični odhod državljana Unije, na katerega se nanaša navedena odločba, z ozemlja države članice gostiteljice v roku, določenem za prostovoljni odhod – Izključitev – Možnost, da se zadevnemu državljanu podeli nova pravica do prebivanja ob vrnitvi na navedeno ozemlje – Pogoji – Potreba po fizičnem odhodu z navedenega ozemlja ter dejanskem in resničnem prenehanju bivanja na tem ozemlju – Preveritev s strani predložitvenega sodišča
(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38, člen 6(1) in člen 15(1))*

(Glej točke od 69 do 82 in izrek.)

- 2. Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja – Izvršitev odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi člena 15(1) te direktive – Presoja predložitvenega sodišča glede izvršitve odločbe o odstranitvi – Dejavniki, ki jih je treba upoštevati – Vse konkretne okoliščine posebnega položaja zadevnega državljana Unije – Neizvršitev take odločbe o odstranitvi – Posledice – Neobstoj obveznosti zadevne države članice, da na podlagi istih dejstev sprejme novo odločbo o odstranitvi
(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38, člen 6(1) in člen 15(1))*

(Glej točke od 89 do 93 in od 95 do 100 ter izrek.)

Povzetek

Državljan Unije, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o odstranitvi, lahko pridobi novo pravico do prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice šele po tem, ko je resnično in dejansko prenehal prebivati na tem ozemlju. Taka odločba o odstranitvi namreč ni v celoti izvršena zgolj zato, ker je ta državljan Unije navedeno ozemlje fizično zapustil v roku za prostovoljni odhod, določenem v navedeni odločbi.

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) je z odločbo z dne 1. junija 2018 ugotovil, da FS, državljan Poljske, nezakonito prebiva na ozemlju Nizozemske, ker ne izpolnjuje več pogojev iz člena 7 Direktive 2004/38,¹ ki se nanaša na pravico do prebivanja, daljšega od treh mesecev, in mu odredil, naj zapusti nizozemsko ozemlje. Državni sekretar je z odločbo z dne 25. septembra 2018 (v nadaljevanju: odločba o odstranitvi) ugovor, ki ga je FS vložil zoper predhodno odločbo, zavrnil kot neutemeljen. Določil je štiritedenski rok za prostovoljni odhod – ki se je iztekel 23. oktobra 2018 – po izteku katerega bi bilo mogoče FS odstraniti zaradi njegovega nezakonitega prebivanja.

FS je Nizozemsko vsekakor zapustil najpozneje 23. oktobra 2018, ker ga je nemška policija na ta dan pridržala zaradi tatvine v trgovini. FS je navedel, da prebiva v Nemčiji, blizu nizozemske meje. Pojasnil je tudi, da je zaradi odvisnosti od marihuane to vsakodnevno odhajal kupovat na Nizozemsko. 22. novembra 2018 je bil prijeto v supermarketu na Nizozemskem zaradi kraje. Državni sekretar je po prijemu in pridržanju FS odredil omejitev gibanja za odstranitev v izvorno državo. Kot obrazložitev je bilo v tej odločbi navedeno tveganje, da se bo FS izmaknil nadzoru tujcev in preprečil priprave na odhod ali na postopek odstranitve oziroma da bo te priprave oviral.

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, razglasilo za neutemeljeno. FS je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska), ki je predložitveno sodišče. Navedeno sodišče ugotavlja, da je odločba o odstranitvi, sprejeta v zvezi s FS, odločba o odstranitvi v smislu člena 15 Direktive po prebivanju.² To sodišče tudi meni, da je zakonitost pridržanja FS po njegovi vrnitvi na Nizozemsko odvisna od tega, ali je na dan tega pridržanja znova imel pravico do prebivanja. Sodišče je bilo zato zaproseno, naj se izreče o okoliščinah, v katerih se lahko državljan Unije, v zvezi s katerim je bila izdana odločba o odstranitvi iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, sklicuje na novo pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici.

Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu, je v sodbi razsodilo, da odločba o odstranitvi državljana Unije z ozemlja države članice gostiteljice, ki je bila sprejeta na podlagi člena 15(1) Direktive o prebivanju, ker ta državljan Unije ni več imel 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. Sodišče je poleg tega odločilo, da mora državljan Unije, v zvezi s katerim je bila izdana takšna odločba

¹ Direktiva 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; v nadaljevanju: Direktiva o prebivanju).

² Ta določba med drugim določa, da se nekateri postopki iz poglavja VI iste direktive, naslovljenega „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ (postopki iz členov 30 in 31), po analogiji uporabljajo za vsako odločbo, ki omejuje prosto gibanje državljana Evropske unije ali njegovih družinskih članov in ki je bila sprejeta iz razlogov, ki niso razlogi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

o odstranitvi, 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.

Presoja Sodišča

Sodišče je, da je prišlo do tega sklepa, na prvem mestu preučilo, ali že fizični odhod državljana Unije iz države članice gostiteljice zadostuje za to, da se lahko šteje, da je odločba o odstranitvi, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi člena 15(1) Direktive o prebivanju, v celoti izvršena. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da časovni učinki take odločbe o odstranitvi ne izhajajo iz te direktive. Dalje, Sodišče ob upoštevanju cilja te določbe, okvira, v katerega je umeščena, ter cilja te direktive ugotavlja, da je možnost države članice gostiteljice, da državljana Unije, ki ne prebiva več zakonito na njenem ozemlju, odstrani, v skladu s posebnim ciljem Direktive o prebivanju, ki je prepričati, da bi državljani Unije in njihovi družinski člani med njihovim začasnim prebivanjem postali nesorazmerno breme sistema socialne pomoči države članice gostiteljice. Sodišče je poleg tega navedlo, da bi razlaga, v skladu s katero fizični odhod državljana Unije zadostuje za izvršitev odločbe o odstranitvi, pomenila, da bi se lahko ta državljan Unije skliceval na več zaporednih začasnih prebivanj v tej državi članici, da bi tam v resnici stalno prebival, čeprav tak državljan ne bi izpolnjeval pogojev za pravico do stalnega prebivališča, določenih v Direktivi o prebivanju. Po mnenju Sodišča taka razlaga ne bi bila v skladu s celotnim okvirom Direktive o prebivanju, s katero je bil uveden postopni sistem glede pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki privede do pravice do stalnega prebivališča.

Sodišče je poleg tega menilo, da odobritev najmanj enomesečnega roka od vročitve odločbe o odstranitvi za izvršitev te odločbe³ zadevnemu državljanu med drugim omogoča pripravo odhoda, zato govori v prid razlagi člena 15(1) Direktive o prebivanju, v skladu s katero se odločba o odstranitvi izvrši, ko ta državljan resnično in dejansko preneha prebivati na tem ozemlju.

Na drugem mestu, Sodišče je predložitvenemu sodišču zagotovilo koristne napotke, da bi lahko to na podlagi celovite presoje vseh okoliščin spora, o katerem odloča, ugotovilo, ali je zadevni državljan Unije resnično in dejansko prenehal prebivati na ozemlju države članice gostiteljice, tako da je bila odločba o odstranitvi, sprejeta v zvezi z njim, v celoti izvršena. V zvezi s tem je Sodišče najprej navedlo, da če bi moral tak državljan 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 v državi članici na podlagi člena 6(1) te direktive, bi to pomenilo, da bi bilo izvajanje te temeljne pravice pogojeno z omejitvijo, ki ni določena niti s Pogodbama niti s to direktivo. Vendar ima lahko obdobje, ki ga je ta oseba po sprejetju odločbe o odstranitvi preživela zunaj ozemlja države članice gostiteljice, določen pomen, saj bolj kot je odsotnost zadevne osebe z ozemlja države članice gostiteljice dolgotrajna, bolj potrjuje, da je njeno prebivanje resnično in dejansko prenehalo. Poleg tega je Sodišče med ostalimi predloženimi koristnimi napotki poudarilo pomen vseh elementov, ki dokazujejo prekinitev vezi med zadevnim državljanom Unije in državo članico gostiteljico, kot sta odpoved najemne pogodbe ali selitev. Sodišče je pojasnilo, da mora pristojni nacionalni organ upoštevnost takih elementov presojati glede na vse konkretne okoliščine posebnega položaja zadevnega državljana Unije.

³ Določen v členu 30(3) Direktive o prebivanju in se po analogiji uporablja v zvezi z odločbo, sprejeto na podlagi člena 15 te direktive.

Sodišče je na zadnjem mestu pojasnilo posledice neizvršitve odločbe o odstranitvi. V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da 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, temveč se lahko opre na zadnjenavedeno odločbo, da bi ga prisilila, da zapusti njeno ozemlje. Vendar je Sodišče pojasnilo, da bi vsebinska sprememba okoliščin, ki bi državljanu Unije omogočila izpolnitev pogojev iz člena 7 Direktive o prebivanju v zvezi s pravico do prebivanja za več kot tri mesece, 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. Glede možnosti države članice, da preveri, ali je bila taka odločba o odstranitvi v celoti izvršena, kljub omejitvam, ki jih pravo Unije določa za take kontrole, je Sodišče navedlo, da je namen nekaterih določb Direktive o prebivanju državi članici gostiteljici omogočiti, da zagotovi začasno prebivanje državljanov drugih držav članic na njenem ozemlju v skladu s to direktivo.⁴ Sodišče je nazadnje navedlo, da odločbe o odstranitvi državljana Unije, sprejete na podlagi člena 15(1) Direktive o prebivanju, ni mogoče uveljavljati zoper njega, kadar ta državljan na podlagi člena 5 te direktive, ki določa pravico do vstopa na ozemlje države članice gostiteljice, na to ozemlje občasno potuje za druge namene, kot je prebivanje na tem ozemlju.

⁴ To velja zlasti za člen 5(5) Direktive o prebivanju, v skladu s katerim lahko država članica od zadevne osebe zahteva, da svojo prisotnost na njenem ozemlju prijavi v razumnem in nediskriminatornem roku, pri čemer se neizpolnitev te obveznosti, enako kot obveznosti registracije, lahko kaznuje z nediskriminatornimi in sorazmernimi sankcijami.