



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. septembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Direktiva 2004/38/ES – Člen 13(2) – Pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije – Poroka med državljanom Unije in državljanom tretje države – Ohranitev pravice do prebivanja državljana tretje države, ki je žrtev družinskega nasilja, ki ga izvaja njegov zakonec, v primeru razveze zakonske zveze – Obveznost dokaza obstoja zadostnih sredstev – Neobstoj take obveznosti v Direktivi 2003/86/ES – Veljavnost – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člena 20 in 21 – Enako obravnavanje – Različno obravnavanje glede na to, ali je združevalec družine državljan Unije ali državljan tretje države – Neobstoj primerljivosti položajev“

V zadevi C-930/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) z odločbo z dne 13. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 20. decembra 2019, v postopku

X

proti

État belge,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica, J.-C. Bonichot, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, N. Piçarra in A. Kumin, predsedniki senatov, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, P. G. Xuereb, sodnik, L. S. Rossi, sodnica, I. Jarukaitis in J. Passer, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. decembra 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za X J. Wolsey in E. Didi, avocats,

* Jezik postopka: francoščina.

- za belgijsko vlado L. Van den Broeck, M. Jacobs, in C. Pochet, agentke, skupaj z E. Derriksom, K. de Haesom in G. van Witzenburgom, avocats,
- za Evropski parlament D. Warin in R. van de Westelaken, agenta,
- za Svet Evropske unije S. Boelaert in R. Meyer, agenta,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga in E. Montaguti, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 22. marca 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 13(2) 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) glede na člena 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med X in État belge (Belgijska država) v zvezi z ohranitvijo njegove pravice do prebivanja na belgijskem ozemlju.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 3 V uvodnih izjavah od 1 do 3, 5, 10 in 15 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 [Prosto gibanje] 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.

[...]

- (5) Pravica vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic bi morala biti zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih pogojih svobode in dostojanstva. [...]

[...]

- (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 [nekaterim] pogojem.

[...]

- (15) Družinski člani bi morali biti pravno zaščiteni v primeru smrti državljana Unije, razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva. S primernim upoštevanjem družinskega življenja in človekovega dostojanstva ter pod določenimi pogoji, potrebnimi za preprečitev zlorab, bi bilo torej treba sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi, da v takšnih okoliščinah družinski člani, ki že prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, ohranijo svojo pravico do prebivanja izključno na osebni podlagi.“

4 Člen 1 Direktive 2004/38, naslovljen „Predmet“, določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;
- (b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;
- (c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

5 Člen 7 te direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. 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

(d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. Pravica do prebivanja, predvidena v odstavku 1, se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije v državi članici gostiteljici, pod pogojem da takšen državljan Unije izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(a), (b) ali (c).“

6 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja družinskih članov v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva“, določa:

„1. Brez poseganja v drugi pododstavek razveza, razveljavitve zakonske zveze državljana Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva, navedenega v točki 2(b) člena 2, ne vpliva na pravico do prebivanja njegovih/njenih družinskih članov, ki so državljani države članice.

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča morajo zadevne osebe izpolniti pogoje, določene v točkah (a), (b), (c) ali (d) člena 7(1).

2. Brez poseganja v drugi pododstavek razveza, razveljavitve zakonske zveze državljana Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva, navedenega v točki 2(b) člena 2, nima za posledico izgube pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, kadar:

(a) sta zakonska zveza ali registrirano partnerstvo, pred začetkom postopkov za razvezo ali razveljavitve ali prenehanje registriranega partnerstva, kot navedenega v točki 2(b) člena 2, trajala najmanj tri leta, od tega eno leto v državi članici gostiteljici; [...]

[...]

(c) kadar to upravičujejo posebno težke okoliščine, kot na primer dejstvo, da je bila oseba žrtev družinskega nasilja v času, ko sta zakonska zveza ali registrirano partnerstvo še trajala [...]

[...]

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča ostaja pravica do prebivanja zadevnih oseb zavezana zahtevi, da te osebe lahko dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali 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 in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve. ‚Zadostna sredstva‘ so opredeljena v členu 8(4).

Takšni družinski člani ohranijo svojo pravico do prebivanja izključno na osebni podlagi.“

7 Člen 37 iste direktive, naslovljen „Ugodnejše nacionalne določbe“, določa:

„Določbe te direktive ne vplivajo na kakršne koli zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.“

Direktiva 2003/86/ES

8 V uvodnih izjavah 3, 4, 6 in 15 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) je navedeno:

„(3) Evropski svet je na posebnem sestanku v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 potrdil potrebo po uskladitvi nacionalne zakonodaje o pogojih za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav. S tem v zvezi je posebej poudaril, da bi morala Evropska unija zagotoviti pošteno obravnavo državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju držav članic, in da bi cilj odločnejše politike vključevanja moral biti, tem ljudem zagotoviti pravice in obveznosti, ki bi bile primerljive s pravicami in obveznostmi državljanov Evropske unije. [...]

(4) Združitev družine je potrebna, da se omogoči družinsko življenje. Pomaga ustvariti socialno in kulturno stabilnost, ki olajša vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico, kar spodbuja tudi ekonomsko in socialno kohezijo, ki je temeljni cilj [Evropske s]kupnosti, določen v Pogodbi [ES].

[...]

(6) Da se zavaruje družina in zagotovi ali ohrani družinsko življenje, je treba na podlagi skupnih meril določiti materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine.

[...]

(15) Treba je spodbujati integracijo družinskih članov. V ta namen jim je treba odobriti status, ki ni odvisen od sponzorja, zlasti v primeru razdrtih zakonskih zvez in partnerstev, in dostop do izobraževanja, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja pod enakimi pogoji, kot jih ima oseba, s katero so združeni, in sicer pod ustreznimi pogoji.“

9 Člen 15 iste direktive določa:

„[...]

3. V primeru vdovstva, razveze, ločitve ali smrti sorodnikov v prvem kolenu v ravni vrsti se lahko na podlagi prošnje, če se ta pogojuje, izda nevezano dovoljenje za prebivanje osebam, ki so vstopile zaradi združitve družine. Države članice določijo določbe, ki zagotavljajo odobritev nevezanega dovoljenja za prebivanje v posebej težkih okoliščinah.

4. Pogoje v zvezi z odobritvijo in veljavnostjo nevezanega dovoljenja za prebivanje določa nacionalno pravo.“

Belgijsko pravo

- 10 Člen 42c(1) in (4) loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) z dne 15. decembra 1980 (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980), ki je namenjen prenosu člena 13(2) Direktive 2004/38 v belgijsko pravo, določa, da lahko minister, pristojen za vstop na ozemlje, prebivanje, nastanitev in odstranitev tujcev (v nadaljevanju: minister) ali njegov pooblaščenec v petih letih od priznanja njihove pravice do prebivanja družinskim članom državljana Unije, ki sami niso državljani Unije in ki na državnem ozemlju prebivajo kot družinski člani tega državljana Unije, odvzame pravico do prebivanja, če je zakonska zveza z državljanom Unije, ki so ga spremljali ali so se mu pridružili, razvezana ali ni več skupnega življenja, razen če zadevni družinski član ne dokaže obstoja posebno težke okoliščine, kot je to, da je bil v okviru zakonske zveze ali registriranega partnerstva žrtev družinskega nasilja in če zadevna oseba dokaže, da je zaposlena ali samozaposlena v Belgiji oziroma da ima zadostna sredstva, da med svojim prebivanjem ne postane breme za belgijski sistem socialne pomoči in da ima zdravstveno zavarovanje, ki krije vsa tveganja v Belgiji, ali da je član družine, ki jo je v tej državi članici že ustvarila oseba, ki izpolnjuje te pogoje.
- 11 Člen 11 (2) zakona z dne 15. decembra 1980, katerega namen je prenos člena 15(3) Direktive 2003/86 v belgijsko pravo, določa, da lahko minister ali njegov pooblaščenec v petih letih po izdaji dovoljenja za prebivanje ali po izdaji dokumenta, ki potrjuje, da je bila vložena prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje, članom družine državljana tretje države, ki mu je bilo dovoljeno ali dopuščeno prebivanje, odvzame pravico do prebivanja, če pri njih ni ali ni več več podano dejansko zakonsko ali družinsko življenje, razen če zadevni družinski član ne dokaže, da je bil v času trajanja zakonske zveze ali registriranega partnerstva žrtev družinskega nasilja.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 12 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, oseba X, ki je alžirski državljan, se je 26. septembra 2010 poročil s francosko državljanke v Alžirju (Alžirija), nato pa je 22. februarja 2012 z vizumom za kratkoročno bivanje prispel v Belgijo, da bi se pridružil svoji soprogi, ki je prebivala na ozemlju te države članice.
- 13 V zakonski zvezi med tožečo stranko v postopku v glavni stvari in njegovo soprogo se je 20. aprila 2012 rodila deklica, ki ima, tako kot njena mati, francosko državljanstvo.
- 14 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 7. maja 2013 kot zakonec francoske državljanke vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ki ga je prejel 13. decembra 2013, veljavno pa je bilo do 3. decembra 2018.
- 15 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila po skoraj petih letih zakonske zveze, od tega dve leti skupnega življenja v Belgiji, prisiljena zapustiti skupno bivališče, ker je bila žrtev družinskega nasilja, ki ga je izvajala njena soproga. Najprej se je nastanila v „varni hiši“, nato pa našla stanovanje v Tournaiju (Belgija), v katero se je vselila 22. maja 2015. Poleg tega je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari 2. marca 2015 vložila ovadbo zaradi družinskega nasilja, katerega žrtev je bila.

- 16 Na podlagi poročila o skupnem življenju z dne 30. oktobra 2015, v katerem je bilo ugotovljeno, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari in njegova soproga ne živita skupaj, pri čemer je zadnjenavedena z njuno hčerko od 10. septembra 2015 prebivala v Franciji, je Belgijska država z odločbo z dne 2. marca 2016 tožeči stranki iz postopka v glavni stvari odvzela pravico do prebivanja in ji odredila, naj zapusti belgijsko ozemlje. Vendar je bila ta odločba odpravljena s sodbo Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) z dne 16. septembra 2016.
- 17 Belgijska država je z dopisom z dne 10. marca 2017 od tožeče stranke v postopku v glavni stvari zahtevala dodatne informacije, med drugim dokaz o sredstvih za preživljanje in zdravstvenem zavarovanju. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 2. maja 2017 Belgijsko državo obvestila, da je bila žrtev družinskega nasilja, ki ga je izvajala njena soproga, in zaprosila za ohranitev svoje pravice do prebivanja na ozemlju te države članice na podlagi člena 42c(4), točka 4, zakona z dne 15. decembra 1980.
- 18 Belgijska država je z odločbo z dne 14. decembra 2017 tožeči stranki iz postopka v glavni stvari odvzela pravico do prebivanja – čeprav je v težkem položaju – ker ni predložila dokaza, da ima zadostna sredstva za preživljanje. Vendar ji s to odločbo ni bilo naloženo, naj zapusti belgijsko ozemlje. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 26. januarja 2018 zoper to odločbo vložila tožbo pri predložitvenemu sodišču, Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci).
- 19 To sodišče poudarja, da člen 42c(4) zakona z dne 15. decembra 1980, s katerim je bil v belgijsko pravo prenesen člen 13(2) Direktive 2004/38, v primeru razveze zakonske zveze ali prenehanja skupne nastanitve zakoncev za ohranitev pravice do prebivanja državljan tretje države, ki je bil žrtev družinskega nasilja, ki ga je izvajal njegov zakonec, ki je državljan Unije, določa nekaj pogojev, med drugim imetništvo zadostnih sredstev in zdravstvenega zavarovanja, medtem ko v enakih okoliščinah člen 11(2) zakona z dne 15. decembra 1980, s katerim je v belgijsko pravo prenesen člen 15(3) Direktive 2003/86, izdajo nevezanega dovoljenja za prebivanje državljanu tretje države, ki je uveljavil pravico do združitve družine z državljanom tretje države, ki zakonito prebiva v Belgiji, pogojuje le z dokazom obstoja družinskega nasilja.
- 20 Predložitveno sodišče ugotavlja, da so državljani tretjih držav, ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal njihov zakonec, različno obravnavani glede na to, ali so uveljavili pravico do združitve družine z državljanom Unije ali z državljanom tretje države, ter da tako različno obravnavanje izhaja iz prej navedenih določb direktiv 2004/38 in 2003/86.
- 21 V teh okoliščinah je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali člen 13(2) [Direktive 2004/38] pomeni kršitev členov 20 in 21 [Listine], ker določa, da posledica razveze, razveljavitve zakonske zveze državljan Unije ali prenehanja njegovega/njenega registriranega partnerstva ni izguba pravice do prebivanja družinskih članov državljan Unije, ki niso državljani države članice – zlasti kadar to upravičujejo posebno težke okoliščine, na primer dejstvo, da je bila oseba žrtev družinskega nasilja v času, ko sta zakonska zveza ali registrirano partnerstvo še trajala – vendar izključno pod pogojem, da zadevne osebe dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med svojim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi

članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve, medtem ko člen 15(3) [Direktive 2003/86], ki določa enako možnost ohranitve pravice do prebivanja, za to ohranitev ne določa zadnjenavedenega pogoja?“

- 22 Predložitveno sodišče je v dopisu z dne 9. septembra 2020, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 17. septembra 2020, v odgovor na zahtevo za informacije, ki jo je Sodišče nanj naslovilo 14. avgusta 2020, navedlo, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari 5. julija 2018 vložila zahtevek za razvezo zakonske zveze ter da je bila razveza zakonske zveze zadevne osebe in njene soproge razglašena 24. julija 2018.

Pristojnost Sodišča

- 23 Belgijska vlada trdi, da Sodišče ni pristojno za odgovor na postavljeno vprašanje, ker, prvič, predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti člena 13(2) Direktive 2004/38 ne z vidika pravila prava Unije, temveč z vidika pravnega pravila, ki ga je določil nacionalni zakonodajalec v okviru pristojnosti, ki mu je priznana s členom 15(2) in (3) Direktive 2003/86, in naj bi, drugič, nespoštovanje pogojev, določenih v členu 13(2) Direktive 2004/38 poseglo v pravila o razdelitvi pristojnosti med Unijo in državami članicami ter naj, tretjič, določbe Listine ne bi mogle privedi do spremembe pristojnosti Unije in torej posegati v pristojnosti, ki v sedanjem stanju prava Unije pripadajo državam članicam, kot so tiste glede pogojev prebivanja državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogoja za to, da bi bili družinski člani državljana Unije.
- 24 V zvezi s tem iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU izhaja, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o razlagi in veljavnosti aktov institucij Unije brez kakršne koli izjeme, saj morajo biti ti akti popolnoma v skladu z določbami Pogodb in ustavnimi načeli, ki iz njiju izhajajo, ter z določbami Listine (sodba z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklik statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 25 Ker je predložitveno sodišče v obravnavanem primeru ocenilo, da je v zvezi s pogoji, zlasti v primeru razveze zakonske zveze, za ohranitev pravice do prebivanja državljanov tretjih držav, ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal njihov zakonec, ureditev iz člena 13(2) Direktive 2004/38 v zvezi z državljanji tretjih držav, katerih zakonec je državljan Unije, manj ugodna od ureditve, določene v členu 15(3) Direktive 2003/86, kar se tiče državljanov tretjih držav, katerih zakonec je ravno tako državljan tretje države, je Sodišču predlagalo, naj se izreče o veljavnosti člena 13(2) Direktive 2004/38 glede na člena 20 in 21 Listine, ki določata načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije.
- 26 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno, da odgovori na postavljeno vprašanje.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 27 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je člen 13(2) Direktive 2004/38 veljaven glede na člena 20 in 21 Listine.
- 28 Natančneje, predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je zakonodajalec Unije s tem, da je v primeru razveze zakonske zveze ohranitev pravice do prebivanja državljanov tretjih držav, ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal njihov zakonec, državljan Unije, določil pogoje iz člena 13(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38, med katerimi je med drugim pogoj zadostnih sredstev,

medtem ko člen 15(3) Direktive 2003/86 takih pogojev ne nalaga za to, da se državljanom tretjih držav, ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal njihov zakonec, ravno tako državljan tretje države, v enakih okoliščinah odobri nevezano dovoljenje do prebivanja, v škodo prvonavedenih in s kršitvijo členov 20 in 21 Listine vzpostavi različno obravnavanje med tema kategorijama državljanov tretjih držav, ki so bili žrtve družinskega nasilja.

- 29 Najprej je treba poudariti, da sta Evropska komisija v pisnem stališču in Evropski parlament v okviru ustnega stališča, ne da bi formalno uveljavljala nedopustnost vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, izrazila dvome glede uporabe člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38 v okoliščinah, kot so te v sporu o glavni stvari.
- 30 Ti dvomi se opirajo na sodbo z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, točka 51), v kateri je Sodišče presodilo, da je treba to določbo razlagati tako, da državljan tretje države, ki se je razvezal od državljana Unije, ki je v času trajanja zakonske zveze nad njim izvajal družinsko nasilje, ne more ohraniti pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi te določbe, če je zakonec, državljan Unije, to državo članico zapustil pred začetkom sodnega postopka za razvezo zakonske zveze.
- 31 V točkah 16 in 22 te sodbe pa je bilo navedeno, da čeprav je bila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari v času trajanja zakonske zveze žrtev družinskega nasilja, ki ga je izvajala njena bivša soproga, državljan Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče, ta soproga skupaj z njuno hčerjo v Franciji prebiva od 10. septembra 2015. Sodni postopek za razvezo zakonske zveze se je začel šele skoraj tri leta po njenem odhodu iz Belgije, to je 5. julija 2018, in je pripeljal do razveze zakonske zveze 24. julija 2018.
- 32 V tem okviru je treba pred presojo veljavnosti člena 13(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 glede na razloge, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, določiti področje uporabe člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), te direktive.
- 33 V zvezi s tem je najprej iz besedila tako naslova kot člena 13(2) Direktive 2004/38 razvidno, da je ohranitev pravice do prebivanja, ki jo imajo na podlagi te določbe družinski člani državljana Unije, ki niso državljani države članice, določena med drugim v primeru razveze zakonske zveze, zaradi česar, kadar so izpolnjeni pogoji iz te določbe, takšna razveza zakonske zveze ne povzroči izgube take pravice do prebivanja (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 40).
- 34 Dalje, glede konteksta te določbe člen 13(2) Direktive 2004/38 pomeni odstopanje od načela, ki je bilo določeno v ustaljeni sodni praksi Sodišča in v skladu s katerim pravice do vstopa in prebivanja v državi članici na podlagi te direktive nimajo vsi državljani tretjih držav, temveč le tisti, ki so „družinski člani“ – v smislu člena 2, točka 2, navedene direktive – državljana Unije, ki je s tem, da se je naselil v drugi državi članici kot tisti, katere državljan je, uresničeval pravico do prostega gibanja (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 35 Člen 13(2) Direktive 2004/38 se namreč nanaša na izjemne primere, v katerih razveza zakonske zveze ne povzroči izgube pravice do prebivanja zadevnih državljanov tretjih držav na podlagi Direktive 2004/38, čeprav ti državljani po razvezi njihove zakonske zveze ne izpolnjujejo več pogojev iz člena 7(2) te direktive in zlasti ne pogoja, da gre za „družinskega člana“ državljana Unije v smislu člena 2, točka 2(a), navedene direktive (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 42).

- 36 Nazadnje, namen člena 13(2) Direktive 2004/38 ustreza cilju iz uvodne izjave 15 te direktive, ki je zagotoviti, da so družinski člani pravno varovani v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva, tako da se v zvezi s tem sprejmejo ukrepi, s katerimi se zagotovi, da v takih okoliščinah družinski člani, ki že prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, ohranijo svojo pravico do prebivanja na osebni podlagi (sodba z dne 30. junija 2016, NA, (C-115/15, EU:C:2016:487, točka 45).
- 37 V zvezi s tem iz zgodovine nastanka Direktive 2004/38, zlasti pa iz obrazložitve predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 0257 final), izhaja, da bi na podlagi prava Unije pred Direktivo 2004/38 razvezani zakonec lahko bil prikrajšan za pravico prebivanja v državi članici gostiteljici (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 46).
- 38 V tem okviru je v tem predlogu direktive navedeno, da naj bi nameravana določba, ki je postala člen 13(2) Direktive 2004/38, zagotavljala neko pravno varstvo državljanom tretjih držav, katerih pravica do prebivanja je vezana na družinsko vez prek zakonske zveze in bi bila lahko predmet izsiljevanja z razvezo zakonske zveze, in da je to varstvo nujno le v primeru dokončne razveze zakonske zveze, kajti v primeru *de facto* ločitve pravica do prebivanja zakonca, ki je državljan tretje države, v ničemer ni ogrožena (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 47).
- 39 Dokler namreč zakonska zveza traja, zakonec, državljan tretje države, ohrani status družinskega člana državljana Unije, kot je opredeljen v členu 2, točka 2, Direktive 2004/38, in ima na tej podlagi izvedeno pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici ali, odvisno od primera, v državi članici, katere državljanstvo ima državljan Unije (sodba z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 61).
- 40 Iz prej navedenega izhaja, da je iz besedila, konteksta in namena člena 13(2) Direktive 2004/38 razvidno, da je uporaba te določbe, vključno s pravico na podlagi člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38, pogojena z razvezo zakonske zveze zadevnih strank (sodba z dne 30. junija 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, točka 48).
- 41 V točki 62 sodbe z dne 16. julija 2015, Singh in drugi (C-218/14, EU:C:2015:476), je Sodišče presodilo, da če državljan Unije pred začetkom sodnega postopka za razvezo zakonske zveze zapusti državo članico, v kateri prebiva njegov zakonec, in se nastani v drugi državi članici ali tretji državi, izvedena pravica državljana tretje države do prebivanja na podlagi člena 7(2) Direktive 2004/38 preneha ob odhodu državljana Unije in je zato na podlagi člena 13(2), prvi pododstavek, točka (a), te direktive ni mogoče več ohraniti.
- 42 Vendar bi lahko v primeru, določenem v členu 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38, zahteva, da se za ohranitev pravice do prebivanja državljana tretje države, ki je bil žrtev družinskega nasilja s strani njegovega zakonca, ki je državljan Unije, pred odhodom tega državljana Unije iz države članice gostiteljice sproži sodni postopek za razvezo zakonske zveze, zadnjenavedenemu ponudila možnost pritiska, ki bi bila očitno v nasprotju s ciljem zagotovitve varstva žrtve pred temi dejanji in bi bila zato, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 87 in 88 sklepnih predlogov, ta žrtev izpostavljena izsiljevanju z razvezo zakonske zveze ali z odhodom.

- 43 Zato je treba v nasprotju s tem, kar je bilo razsojeno v točki 51 sodbe z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), šteti, da se za ohranitev pravice do prebivanja na podlagi člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38 sodni postopek za razvezo zakonske zveze lahko začne po odhodu državljan Unije iz države članice gostiteljice. Vendar se državljan tretje države, ki je bil žrtev družinskega nasilja, ki ga je izvajal njegov zakonec, državljan Unije, in katerega sodni postopek za razvezo zakonske zveze ni bil sprožen pred odhodom zadnjenavedenega iz države članice gostiteljice, za zagotovitev pravne varnosti lahko sklicuje na ohranitev svoje pravice do prebivanja na podlagi te določbe le, če se ta postopek začne v razumnem roku po takem odhodu.
- 44 Zadevnemu državljanu tretje države, ki je zakonec državljan Unije, je namreč treba pustiti dovolj časa za izbiro med možnostma, ki mu jih Direktiva 2004/38 daje za ohranitev pravice do prebivanja na podlagi te direktive in ki sta bodisi sprožitev sodnega postopka za razvezo zakonske zveze zaradi pridobitve osebne pravice do prebivanja na podlagi člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), navedene direktive bodisi nastanitev v državi članici, v kateri prebiva državljan Unije, da bi ohranil svojo izvedeno pravico do prebivanja. V zvezi s tem je treba dodati, da ni nujno, da zakonec stalno prebiva z državljanom Unije, da bi bil imetnik izvedene pravice do prebivanja (sodbi z dne 13. februarja 1985, Diatta, 267/83, EU:C:1985:67, točki 20 in 22, in z dne 8. novembra 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, točka 58).
- 45 V obravnavanem primeru se tožeča stranka v postopku v glavni stvari, kot je bilo navedeno v točki 31 te sodbe, ni pridružila svoji soprogi v njeni matični državi članici. Sodni postopek za razvezo zakonske zveze je sprožila 5. julija 2018, to je skoraj tri leta po odhodu njene soproge in njune hčere iz države članice gostiteljice, kar očitno ne ustreza razumnemu roku.
- 46 Vendar pa je iz predložitvene odločbe vsekakor razvidno, da v skladu z nacionalno ureditvijo, katere namen je prenos člena 13(2) Direktive 2004/38, državljan tretje države, ki je v položaju tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ohrani svojo pravico do prebivanja, če spoštuje obveznost iz drugega pododstavka tega člena.
- 47 V teh okoliščinah ni očitno, da vprašanje v delu, v katerem se nanaša na veljavnost člena 13(2) Direktive 2004/38, nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari.
- 48 Zato je postavljeno vprašanje dopustno.

Veljavnost člena 13(2) Direktive 2004/38

- 49 Najprej je treba preveriti, ali sta člena 20 in 21 Listine upoštevna, kadar gre, kot predlaga predložitveno sodišče, za preučitev, ali lahko člen 13(2) Direktive 2004/38 vodi do diskriminacije državljanov tretjih držav, ki so žrtve družinskega nasilja in katerih zakonec je državljan Unije, v primerjavi s tistimi, katerih zakonec je ravno tako državljan tretje države.
- 50 V zvezi s tem je treba na prvem mestu glede člena 21 Listine, ker različno obravnavanje, vzpostavljeno s členom 13(2) Direktive 2004/38, temelji na državljanstvu zakonca, ki je izvajal družinsko nasilje, opozoriti, da člen 21(2) Listine, v skladu s katerim je „brez poseganja v posebne določbe Pogodb [...] na njenem področju uporabe prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva“, v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) ustreza členu 18, prvi odstavek, PDEU in ga je treba uporabljati v skladu s to zadnjenavedeno določbo.

- 51 Kot pa je Sodišče presodilo, se člen 18, prvi odstavek, PDEU nanaša na položaje s področja uporabe prava Unije, v katerih je državljan države članice diskriminatorno obravnavan glede na domače državljane druge države članice zgolj na podlagi svojega državljanstva, in se ne uporablja v primerih morebitnega različnega obravnavanja državljanov držav članic in državljanov tretjih držav (sodba z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze, C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 52).
- 52 Zato se ta določba tudi ne uporablja v primeru morebitnega različnega obravnavanja dveh kategorij državljanov tretjih držav, kot sta kategoriji žrtev družinskega nasilja iz člena 13(2) Direktive 2004/38 oziroma člena 15(3) Direktive 2003/86.
- 53 Iz tega sledi, da člen 21 Listine ni upošteven za preizkus veljavnosti, ki ga predlaga predložitveno sodišče.
- 54 Na drugem mestu, člen 20 Listine, ki določa, da so „pred zakonom [...] vsi enaki“, ne predpisuje nobene izrecne omejitve svojega področja uporabe in se zato uporablja za vse položaje, ki jih ureja pravo Unije, kot so tisti, ki spadajo na področje uporabe direktiv 2004/38 in 2003/86 (glej v tem smislu mnenje 1/17 (Sporazum CGT EU-Kanada) z dne 30. aprila 2019, EU:C:2019:341, točka 171 in navedena sodna praksa).
- 55 Zato je člen 20 Listine upošteven za preizkus veljavnosti, ki ga predlaga predložitveno sodišče.
- 56 Zato je treba veljavnost člena 13(2) Direktive 2004/38 preizkusiti le z vidika člena 20 Listine.
- 57 Kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse Sodišča je enakost pred zakonom, določena v členu 20 Listine, splošno načelo prava Unije, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če taka obravnava ni objektivno utemeljena (sodba z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 58 Zahtevo, da so zaradi ugotovitve obstoja kršitve načela enakega obravnavanja položaji primerljivi, je treba presojati glede na vse njihove značilnosti ter zlasti z vidika predmeta in namena akta, ki vzpostavlja zadevno razlikovanje, pri čemer je treba za ta namen upoštevati načela in cilje področja, na katero spada ta akt. Če položaja nista primerljiva, z različnim obravnavanjem zadevnih položajev ni kršena enakost pred zakonom, določena v členu 20 Listine (mnenje 1/17 (Sporazum CGT EU-Kanada) z dne 30. aprila 2019, EU:C:2019:341, točka 177 in navedena sodna praksa).
- 59 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče sprašuje o veljavnosti člena 13(2) Direktive 2004/38 v delu, v katerem naj bi bila z njim uvedena drugačna ureditev od tiste iz člena 15(3) Direktive 2003/86, čeprav naj bi se po njegovem mnenju obe uporabljali v enakih položajih.
- 60 Na prvem mestu, v zvezi z ureditvijo iz člena 13(2) Direktive 2004/38 člen 13(2), prvi pododstavek, te direktive določa, da razveza zakonske zveze ne povzroči izgube pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, med drugim, kadar to upravičujejo posebno težke okoliščine, kot je dejstvo, da je bila oseba žrtev družinskega nasilja v času, ko je zakonska zveza še trajala. Kot je natančneje določeno v členu 13(2), tretji pododstavek, navedene direktive, ti družinski člani ohranijo svojo pravico do prebivanja izključno na osebni podlagi.

- 61 Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivanja pa je ugodnost ohranitve pravice do prebivanja teh družinskih članov pogojena s pogoji iz člena 13(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38, in sicer, da zadevna oseba dokaže, da je bodisi delavec bodisi da ima dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v tej državi ali da so člani družine, že ustvarjene v navedeni državi članici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve.
- 62 Poudariti je treba, da ti pogoji ustrezajo tistim iz člena 7(1)(a), (b) in (d) Direktive 2004/38, ki jih morajo sami državljani Unije izpolniti, da bi pridobili pravico do začasnega prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice, ki traja več kot tri mesece.
- 63 Nazadnje, iz uvodne izjave 10 te direktive je razvidno, da je namen teh pogojev zlasti preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.
- 64 Na drugem mestu, glede ureditve iz člena 15(3) Direktive 2003/86 je iz te določbe razvidno, da se lahko v primeru razveze zakonske zveze na podlagi prošnje, če se ta pogojuje, izda nevezano dovoljenje za prebivanje osebam, ki so vstopile zaradi združitve družine, in da države članice sprejmejo določbe, ki zagotavljajo odobritev nevezanega dovoljenja za prebivanje v „posebej težkih okoliščinah“. V zvezi s tem točka 5(3) Sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 3. aprila 2014 o smernicah za uporabo Direktive 2003/86 (COM(2014) 210 final) kot primer „posebej težkih okoliščin“ navaja primere družinskega nasilja.
- 65 Člen 15(4) te direktive določa, da pogoje v zvezi z odobritvijo in veljavnostjo tega nevezanega dovoljenja za prebivanje določa nacionalno pravo.
- 66 Iz tega je razvidno, da člen 13(2) Direktive 2004/38 in člen 15(3) Direktive 2003/86 uvajata različni ureditvi in različne pogoje.
- 67 Zato je treba preveriti, ali so, prvič, državljani tretjih držav, ki so zakonci državljana Unije in ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal zadnjenavedeni, ter spadajo na področje uporabe člena 13(2) Direktive 2004/38, in drugič, državljani tretjih držav, ki so zakonci državljana tretje države in ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal zadnje navedeni, ter spadajo na področje uporabe člena 15(3) Direktive 2003/86, glede na vse značilnosti teh dveh položajev v primerljivem položaju glede ohranitve njihove pravice do prebivanja v državi članici.

Cilja člena 13(2) Direktive 2004/38 in člena 15(3) Direktive 2003/86

- 68 Cilj člena 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38, kot je bilo navedeno v točkah od 36 do 38 te sodbe, je v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva zaščititi državljana tretje države, ki je bil v času, ko je zakonska zveza ali registrirano partnerstvo še trajalo, žrtev družinskega nasilja svojega zakonca ali partnerja, državljana Unije, tako da se mu podeli pravica do prebivanja na osebni podlagi v državi članici gostiteljici.
- 69 Cilj Direktive 2003/86 je ravno tako zaščita družinskih članov, žrtev družinskega nasilja, ker v členu 15(3) določa, da se lahko med drugim v primeru razveze ali ločitve osebam, ki so vstopile zaradi združitve družine, izda nevezano dovoljenje za prebivanje in da države članice sprejmejo določbe, ki zagotavljajo odobritev tega dovoljenja za prebivanje v posebej težkih okoliščinah.

70 Zato imata člen 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38 in člen 15(3) Direktive 2003/86 isti cilj zagotoviti zaščito družinskih članov, ki so žrtve družinskega nasilja. Vendar je treba primerljivost položajev, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 58 te sodbe, presojati glede na vse njihove značilnosti.

Področja, na katera spadata direktivi 2004/38 in 2003/86

- 71 Glede področij, na kateri spadata direktivi 2004/38 in 2003/86, je treba navesti, da je bila Direktiva 2004/38 sprejeta na podlagi členov 12, 18, 40, 44 in 52 ES, ki so postali člani 18, 21, 46, 50 in 59 PDEU, to je na področje prostega gibanja oseb, in tako spada v okvir cilja Unije, ki je določen v členu 3 PEU, in sicer vzpostavitev notranjega trga, ki zajema območje brez notranjih meja, na katerem je ta temeljna svoboščina zagotovljena v skladu z določbami Pogodbe DEU.
- 72 Opozoriti je treba, da je iz uvodnih izjav 1 in 2 Direktive 2004/38 razvidno, da je z državljanstvom Unije vsakemu državljanu Unije 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, ki je določena v členu 45 Listine (sodba z dne 22. junija 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi* (Preventivni ukrepi zaradi odstranitve), C-718/19, EU:C:2021:505, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 73 Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic je poleg tega podeljena družinskim članom državljanov Unije ne glede na njihovo državljanstvo.
- 74 V tem okviru je treba spomniti, da pravice, ki jih imajo državljani tretjih držav na podlagi določb prava Unije v zvezi z državljanstvom Unije, niso avtonomne pravice teh državljanov, ampak pravice, ki so izvedene iz uresničevanja pravice do prostega gibanja in prebivanja državljana Unije. Namen in upravičenost teh izvedenih pravic temeljita na ugotovitvi, da bi lahko zavrnitev priznanja takih pravic posegla v svobodo gibanja državljana Unije s tem, da bi ga odvrnila od uresničevanja pravic do vstopa in prebivanja v državi članici gostiteljici (sodba z dne 16. julija 2015, *Singh in drugi*, C-218/14, EU:C:2015:476, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 75 Direktiva 2003/86 pa je bila sprejeta na podlagi člena 63(3)(a) ES, ki je postal člen 79 PDEU, to je na podlagi skupne politike Unije glede priseljevanja, katere namen je v vseh fazah zagotoviti učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic, ter preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljen boj proti njim.
- 76 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 122 sklepnih predlogov, je pristojnost Unije na področju priseljevanja pristojnost harmonizacije. Skupna pravila se zato sprejemajo z direktivami, kot je Direktiva 2003/86, ki so jih države članice dolžne prenesti v svoje notranje pravo, vendar lahko zakonsko uredijo vprašanja, ki jih pravo Unije ne zajema, in imajo tudi možnost odstopanja od skupnih pravil, če to pravo to dopušča.

Predmeta direktiv 2004/38 in 2003/86

- 77 Glede predmetov direktiv 2004/38 in 2003/86 je treba poudariti, da se v skladu s členom 1 Direktive 2004/38 ta direktiva nanaša na pogoje, ki urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane ter omejitve teh pravic zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.
- 78 Kot namreč izhaja iz samega besedila členov 20 in 21 PDEU, pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ni brezpogojna, ampak zanjo veljajo omejitve in pogoji, določeni s Pogodbo DEU in določbami, ki so bile sprejete za njeno izvajanje (sodba z dne 22. junija 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi* (Preventivni ukrepi zaradi odstranitve), C-718/19, EU:C:2021:505, točka 45 in navedena sodna praksa). Zato je zakonodajalec Unije te omejitve in pogoje v skladu s tema členoma Pogodbe DEU uredil z Direktivo 2004/38.
- 79 Predmet Direktive 2003/86 pa je v skladu z njenim členom 1 v povezavi z njeno uvodno izjavo 6 na podlagi skupnih meril določiti materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.
- 80 Zakonodajalec Unije je tako z Direktivo 2003/86, kot je razvidno iz uvodne izjave 3 te direktive, želel zagotoviti približevanje nacionalnih zakonodaj o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav.

Cilji direktiv 2004/38 in 2003/86

- 81 Glede ciljev direktiv 2004/38 in 2003/86 je treba poudariti, da je, kot je razvidno iz uvodnih izjav 3 in 4 Direktive 2004/38, namen te direktive olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in krepitev te temeljne pravice (sodba z dne 2. oktobra 2019, *Bajratari*, C-93/18, EU:C:2019:809, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 82 Uresničevanje cilja olajšanja uresničevanja temeljne pravice vsakega državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja seveda zahteva, da se uresničujeta tudi cilja varstva njegovega družinskega življenja in integracije njegove družine v državo članico gostiteljico. Tako člen 3(1) Direktive 2004/38 družinskim članom tega državljana podeljuje pravico do prebivanja. Ravno tako je bilo razsojeno, da ugodni pogoji za vključevanje družinskih članov državljanov Unije v državo članico gostiteljico prispevajo k uresničevanju cilja prostega gibanja (glej v tem smislu sodbi z dne 17. aprila 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, točka 28, in z dne 6. oktobra 2020, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794, točka 51). Vendar sta ta cilja varstva in vključevanja drugotnega pomena glede na primarni cilj te direktive, ki je spodbujati prosto gibanje državljanov Unije.
- 83 Splošni cilj Direktive 2003/86 pa je, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 4, olajšati vključevanje državljanov tretjih držav v države članice tako, da z združitvijo družine omogoča družinsko življenje (sodba z dne 21. aprila 2016, *Khachab*, C-558/14, EU:C:2016:285, točka 26 in navedena sodna praksa).

Polje proste presoje, priznано državam članicam v okviru uporabe pogojev, določenih v direktivah 2004/38 in 2003/86

- 84 Polje proste presoje, priznано državam članicam v okviru uporabe Direktive 2004/38, je brez poseganja v izvajanje njenega člena 37 omejeno (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, točka 83).
- 85 Nasprotno pa je polje proste presoje, ki je državam članicam priznано v okviru Direktive 2003/86, široko prav glede pogojev, pod katerimi se na podlagi člena 15(3) te direktive nevezano dovoljenje za prebivanje v primeru razveze zakonske zveze podeli državljanu tretje države, ki je vstopil na ozemlje zadevne države članice zaradi združitve družine in ki je bil žrtev družinskega nasilja, ki ga je med zakonsko zvezo izvajal združevalec družine.
- 86 Čeprav je sicer res, da ta določba državam članicam nalaga sprejetje določb, ki v takem primeru zagotavljajo izdajo takega dovoljenja za prebivanje zadevnemu državljanu tretje države, pa člen 15(4) navedene direktive, kot je navedeno v točki 65 te sodbe, določa, da so pogoji za izdajo in trajanje tega nevezanega dovoljenja za prebivanje opredeljeni v nacionalnem pravu.
- 87 Tako je z napatitvijo v členu 15(4) Direktive 2003/86 na nacionalno pravo zakonodajalec Unije izrazil željo, da vsaki državi članici pusti diskrecijo pri opredelitvi pogojev, pod katerimi se mora v primeru razveze zakonske zveze nevezano dovoljenje za prebivanje izdati državljanu tretje države, ki je vstopil na njeno ozemlje zaradi združitve družine in ki je bil žrtev družinskega nasilja, ki ga je med zakonsko zvezo izvajal njegov zakonec (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2018, *C in A*, C-257/17, EU:C:2018:876, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 88 Vsekakor polja proste presoje, priznanega državam članicam, te ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj te direktive in v njen polni učinek ali na način, ki bi bil v nasprotju z načelom sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 9. julija 2015, *K in A*, C-153/14, EU:C:2015:453, točki 50 in 51 ter navedena sodna praksa).
- 89 Iz prej navedenega izhaja, da čeprav imata člen 13(2), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2004/38 in člen 15(3) Direktive 2003/86 isti cilj zagotovitve zaščite družinskih članov, ki so žrtve družinskega nasilja, spadata ureditvi, vzpostavljeni s tema direktivama, na različni področji, katerih načela, predmeti in cilji so prav tako različni. Poleg tega imajo upravičenci iz Direktive 2004/38 drugačen status in pravice, kot so tiste, na katere se lahko sklicujejo upravičenci iz Direktive 2003/86, polje proste presoje, priznано državam članicam pri uporabi pogojev, določenih v teh direktivah, pa ni enako. Zlasti odločitev belgijskih organov v okviru izvajanja širokega polja proste presoje, ki jim je bila priznana s členom 15(4) Direktive 2003/86, je vodila do različnega obravnavanja, v zvezi s katerim se pritožuje tožeča stranka v postopku v glavni stvari.
- 90 Zato je treba ugotoviti, da državljani tretjih držav, ki so zakonci državljana Unije in ki so bili žrtve družinskega nasilja, ki ga je izvajal zadnjenavedeni, ter spadajo na področje uporabe Direktive 2004/38, na eni strani in državljani tretjih držav, ki so zakonci drugega državljana tretje države in ki so bili žrtve družinskega nasilja s strani zadnje navedenega ter spadajo na področje uporabe Direktive 2003/86, na drugi strani, glede ohranitve njihove pravice do prebivanja na ozemlju zadevne države članice niso v primerljivem položaju za potencialno uporabo načela enakega obravnavanja, katerega spoštovanje zagotavlja pravo Unije in zlasti člen 20 Listine.

- 91 Glede na vse prej navedeno je treba ugotoviti, da pri preučitvi vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost člena 13(2) Direktive 2004/38 glede na člen 20 Listine.

Stroški

- 92 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 (veliki senat) razsodilo:

Pri preučitvi vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost člena 13(2) 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 glede na člen 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Podpisi