Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 12. julija 2018*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Evropske unije – Člen 21 PDEU – Pravica državljanov Unije do svobodnega gibanja in prebivanja na ozemlju Unije – Direktiva 2004/38/ES – Člen 3(2), prvi pododstavek, točka (b) – Partner, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno – Vrnitev v državo članico, katere državljanstvo ima državljan Unije – Prošnja za dovoljenje za prebivanje – Temeljita preučitev osebnega položaja prosilca – Člena 15 in 31 – Učinkovito sodno varstvo – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47“

V zadevi C-89/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (višje sodišče (oddelek za imigracijo in azil), Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 20. januarja 2017, ki je prispela na Sodišče 20. februarja 2017, v postopku

Secretary of State for the Home Department

proti

Rozanne Banger,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, E. Juhász, sodnika, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. januarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za R. Banger A. Metzer, QC, in S. Saifolahi, barrister,

– za vlado Združenega kraljestva Z. Lavery, J. Kraehling in C. Crane ter S. Brandon, agenti, skupaj z B. Kennellyom, QC,

– za špansko vlado V. Ester Casas, agentka,

– za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,

* Jezik postopka: angleščina.

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za Evropsko komisijo E. Montaguti in M. Wilderspin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. aprila 2018

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 Secretary of State for the Home Department (minister za notranje zadeve, Združeno kraljestvo) in R. Banger zaradi zavrnitve, da se ji izda dovoljenje za prebivanje.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 6, 25 in 26 Direktive 2004/38 je navedeno:

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

[…]

(25) Postopkovna jamstva bi morala biti tudi podrobno določena, da bi bila zagotovljena visoka stopnja varstva pravic državljanov Unije in njihovih družinskih članov v primeru zavrnitve dovoljenja za vstop ali prebivanje v drugi državi članici kot tudi zaradi ohranjanja načela, da mora biti vsak ukrep, ki ga pristojni organi sprejmejo, ustrezno utemeljen.

(26) V vseh primerih bi morali imeti državljani Unije in njihovi družinski člani, ki jim je bilo zavrnjeno dovoljenje za vstop ali prebivanje v drugi državi članici, na voljo sodne postopke.“

4 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive:

1. ‚Državljan Unije‘ pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice;

2. ‚Družinski član‘ pomeni:
   (a) zakonca;

(b) partnerja, s katerim je državljan Unije sklenil registrirano partnerstvo na podlagi zakonodaje države članice, če zakonodaja države članice gostiteljice obravnava registrirana partnerstva kot enakovredna zakonski zvezi in v skladu s pogoji, določenimi v ustrezni zakonodaji države članice gostiteljice;
(c) potomce v ravni črti, ki so mlajši od 21 let ali so vzdrževane osebe, in tiste zakonca ali partnerja, opredeljenega v točki (b);
(d) vzdrževane prednike v ravni črti in vzdrževane prednike v ravni črti zakonca ali partnerja, opredeljenega v točki (b);

3. ‚Država članica gostiteljica' pomeni državo članico, v katero se državljan Unije preseli z namenom uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja."

5 Člen 3 navedene direktive določa:

„1. 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.

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

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

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

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

6 Člen 8(5)(e) in (f) te direktive določa:

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

[…]

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

(f) v primerih, navedenih v členu 3(2)(b) [3(2), prvi pododstavek, točka (b)], dokazilo o obstoju trajnega razmerja z državljanom Unije."

7 Člen 10(2)(e) in (f) Direktive 2004/38 določa:

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

[…]

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

(f) v primerih, navedenih v členu 3(2)(b) [3(2), prvi pododstavek, točka (b)], dokazilo o obstoju trajnega razmerja z državljanom Unije."

8 Člen 15(1) te direktive določa:

„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."

9 Člen 31 navedene direktive določa:

„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

[…]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

[…]"

Pravo Združenega kraljestva

10 Direktiva 2004/38 je bila v pravo Združenega kraljestva prenesena z Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (uredba iz leta 2006 o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor), v nadaljevanju: uredba iz leta 2006), ki se je uporabljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari. Člen 7 uredbe iz leta 2006 je določal:

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

(a) njen zakonec ali zunajzakonski partner;

[…]"

11 Člen 8 te uredbe je določal:

„1. V tej uredbi ‚širši družinski član' pomeni osebo, ki ni družinski član državljana [Evropskega gospodarskega prostora (EGP)] v skladu s členom 7(1)(a), (b) ali (c) in ki izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2, 3, 4 ali 5.

[…]

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

[…]"

12 Člen 9 navedene uredbe je določal:

„1. Če sta izpolnjena pogoja iz odstavka 2, se ta uredba uporablja za osebo, ki je družinski član britanskega državljana, kot da bi bil zadnjenavedeni državljan EGP.

2. Ta pogoja sta, da:

(a) britanski državljan prebiva v državi članici EGP kot zaposlena ali samozaposlena oseba ali je tam tako prebival pred vrnitvijo v Združeno kraljestvo in,

(b) če je družinski član britanskega državljana njegov zakonec ali zunajzakonski partner, da osebi živita skupaj v državi članici EGP oziroma sta sklenili zakonsko zvezo ali registrirali zunajzakonsko zvezo in da sta v tej državi živeli skupaj, preden se je britanski državljan vrnil v Združeno kraljestvo;

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13 R. Banger je državljanka Južne Afrike. Njen partner Philip Rado je državljan Združenega kraljestva. R. Banger ter P. Rado sta med letoma 2008 in 2010 skupaj prebivala v Južni Afriki. P. Rado je maja 2010 sprejel zaposlitev na Nizozemskem. V tej državi članici je skupaj z R. Banger živel do leta 2013. R. Banger je v navedeni državi članici kot „širši družinski član“ državljana Unije pridobila dovoljenje za prebivanje.

14 R. Banger in P. Rado sta se leta 2013 odločila preseliti v Združeno kraljestvo. R. Banger je pri ministru za notranje zadeve vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje. Izdaja tega dovoljenja ji je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da je neporočeni partner P. Rada in da je člen 9 uredbe iz leta 2006 določal, da se lahko zgolj zakonec ali registrirani partner državljana Združenega kraljestva šteje za člana družine takega državljana.

15 R. Banger je zoper odločbo, s katero ji je bilo zavrnjeno dovoljenje za prebivanje, vložila tožbo pri First-tier Tribunal (sodišče prve stopnje, Združeno kraljestvo). To sodišče je tožbi ugodilo. Ministru za notranje zadeve je bilo nato dovoljeno, da zoper odločbo, sprejeto na prvi stopnji, vloži pritožbo pri Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (višje sodišče (oddelek za imigracijo in azil), Združeno kraljestvo) zaradi napačne uporabe prava.

16 Predložitveno sodišče je na eni strani navedlo, da je edina pomembna razlika med obravnavano zadevo in zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 7. julija 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), ta, da je R. Banger neporočena partnerka državljana Unije, medtem ko sta bila v omenjeni zadevi zakonca Singh poročena. Načela, ki jih je razvilo Sodišče v navedeni sodbi, naj bi bilo zato mogoče uporabiti v zadevi, kot je ta v postopku v glavni stvari. Na drugi strani je predložitveno sodišče ugotovilo, da je isto sodišče, v drugi sestavi, že odločilo, da uredba iz leta 2006 ne daje pravice do pritožbe osebi, ki ji je bilo kot „širšemu članu družine“ zavrnjeno dovoljenje za prebivanje.

17 V teh okoliščinah je Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (višje sodišče (oddelek za imigracijo in azil)) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali načela iz sodbe [z dne 7. julija 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296)] delujejo tako, da mora država članica posamezniku, ki ni državljan Unije in je neporočeni partner državljana EU, ki se po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja delavcev v drugi državi članici na podlagi [PDEU], s takim partnerjem vrne v matično državo članico, izdati dovoljenje za prebivanje ali olajšati njegovo izdajo?

2. Podredno, ali obstaja zahteva, da se izda ali olajša izdaja takega dovoljenja za prebivanje na podlagi [Direktive 2004/38]?

3. Ali je odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje, če ne temelji na temeljiti preučitvi osebnih razmer prosilca in ni ustrezno ali zadostno obrazložena, nezakonita, ker krši člen 3(2) [Direktive 2004/38]?

4. Ali je pravilo nacionalnega prava, ki preprečuje pritožbo pri sodišču zoper odločitev izvršilnega organa, da se osebi, ki trdi, da je širši družinski član, zavrne izdaja dovoljenja za prebivanje, v skladu z Direktivo [2004/38]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

18 Najprej je treba spomniti, da – kot je Sodišče že večkrat odločilo – čeprav predložitveno sodišče vprašanja formalno omeji na načela, navedena v sodbi z dne 7. julija 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), in Direktivi 2004/38, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču predloži vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o zadevi, ki mu je predložena, ne glede na to, ali se je predložitveno sodišče nanje v svojih vprašanjih sklicevalo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 22 in navedena sodna praksa).

19 V teh okoliščinah in ob upoštevanju elementov, navedenih v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 21(1) PDEU razlagati tako, da mora država članica, katere državljanstvo ima državljan Unije, izdati dovoljenje za prebivanje ali olajšati njegovo izdajo neregistriranemu partnerju, ki je državljan tretje države in s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno, če se navedeni državljan Unije, po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja delavcev v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi v Direktivi 2004/38, s svojim partnerjem vrne prebivati v državo članico, katere državljan je.

20 V zvezi s tem je treba spomniti, da ima v skladu s členom 21(1) PDEU „[v]sak državljan Unije […] pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev“.

21 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen Direktive 2004/38 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 zlasti to pravico krepiti (sodbi z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 35, ter z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 18).

22 Direktiva 2004/38 se v skladu z njenim členom 3(1) uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, ki ni država članica, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot so opredeljeni v členu 2, točka 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.

23 Sodišče je v zvezi s členom 3(1) Direktive 2004/38 že razsodilo, da iz jezikovne, sistematične in teleološke razlage določb te direktive izhaja, da ta direktiva ureja le pogoje za vstop in prebivanje državljana Unije v državah članicah, ki niso država članica, katere državljan je, in da z njo ni mogoče utemeljiti izvedene pravice do prebivanja državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, v državi članici, katere državljanstvo ima navedeni državljan Unije (sodba z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 20 in navedena sodna praksa).

24 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je predmet spora o glavni stvari prošnja za dovoljenje za prebivanje R. Banger, ki je državljanka tretje države, v Združenem kraljestvu, ki je država članica, katere državljanstvo ima P. Rado, ter da sta P. Rado in R. Banger ob vložitvi te prošnje, čeprav nista bila niti poročena niti povezana v registrirano partnerstvo, skupaj živela že več let.

25 Vendar kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 28 in 29 sklepnih predlogov, sistematični in teleološki preudarki, na podlagi katerih je Sodišče presodilo, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 23 te sodbe, da na podlagi določb Direktive 2004/38 ni mogoče utemeljiti izvedene pravice do prebivanja državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, v matični državi članici tega državljana Unije, veljajo tudi v zvezi z osebami iz člena 3(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2004/38. Direktiva 2004/38 zato ne more utemeljiti pravice državljana tretje države, ki je neregistrirani partner državljana Unije, da država članica, katere državljanstvo ima ta državljan Unije, njegovo prošnjo za dovoljenje za prebivanje obravnava ugodneje.

26 V obravnavanem primeru sledi, da čeprav je R. Banger lahko zajeta s pojmom „partner, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno“, iz člena 3(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2004/38, pa ta direktiva ne more utemeljiti pravice R. Banger, da Združeno kraljestvo njeno prošnjo za dovoljenje za prebivanje obravnava ugodneje.

27 Vendar je Sodišče v nekaterih primerih že priznalo, da je mogoče državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije in ki na podlagi določb Direktive 2004/38 ne morejo biti upravičeni do izvedene pravice do prebivanja v državi članici, katere državljanstvo ima državljan Unije, to pravico vseeno priznati na podlagi člena 21(1) PDEU (sodba z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 23).

28 Ta ugotovitev je izpeljana iz ustaljene sodne prakse, v skladu s katero bi se državljan Unije ob neobstoju take izvedene pravice do prebivanja v korist državljana tretje države v bistvu težko odločil zapustiti državo članico, katere državljanstvo ima, da bi v skladu s členom 21(1) PDEU uveljavil svojo pravico do prebivanja v drugi državi članici, saj ne bi bil prepričan, da bo lahko v primeru dejanskega prebivanja v državi članici, iz katere izvira, nadaljeval družinsko življenje z navedenim državljanom tretje države, ki bi se razvilo ali utrdilo v državi članici gostiteljici (glej v tem smislu sodbi z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 54, ter z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 24).

29 V skladu s to sodno prakso pogoji za podelitev te izvedene pravice do prebivanja načeloma ne smejo biti strožji od pogojev, ki so z Direktivo 2004/38 določeni za podelitev take pravice do prebivanja državljanu tretje države, ki je družinski član državljana Unije, ki je s preselitvijo v drugo državo članico kot tisto, katere državljanstvo ima, uveljavil pravico do prostega gibanja. To direktivo, čeprav ta ne zajema primera, v katerem se navedeni državljan Unije v državo članico, katere državljanstvo ima, vrne, da bi v njej prebival, je treba tako uporabiti po analogiji (glej v tem smislu sodbi z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točki 50 in 61 ter navedena sodna praksa, ter z dne 5. junija 2018, Coman in drugi, C-673/16, EU:C:2018:385, točka 25).

30 V zvezi s tem je treba poudariti, da se člen 3(2), prvi pododstavek, točka (b), navedene direktive nanaša posebej na partnerja, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno. Navedena določba določa, da država članica gostiteljica v skladu s svojo nacionalno zakonodajo temu partnerju olajša vstop in prebivanje.

31 V skladu s sodno prakso Sodišča člen 3(2) te direktive držav članic ne zavezuje, da državljanom tretjih držav iz tega člena priznajo pravico do vstopa in prebivanja, ampak tem državam članicam nalaga obveznost, da prošnje, ki jih vložijo državljani tretjih držav iz navedenega člena, obravnavajo ugodneje od prošenj drugih državljanov tretjih držav za vstop in prebivanje (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 21).

32 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 46 in 47 sklepnih predlogov, se sodna praksa, navedena v točki 29 te sodbe, uporabi tudi v zvezi s partnerjem, s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno, v smislu člena 3(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2004/38. Državljan tretje države, ki je v takem razmerju z državljanom Unije, ki je uveljavil pravico do prostega gibanja in se vrnil v državo članico, katere državljanstvo ima, da bi v njej prebival, torej ob vrnitvi tega državljana Unije v navedeno državo članico ne sme biti deležen obravnave, ki je manj ugodna od tiste, ki jo direktiva določa za državljana tretje države, ki je v trajnem razmerju, ki je ustrezno potrjeno, z državljanom Unije, ki uveljavlja pravico do prostega gibanja v državah članicah, ki ni država članica, katere državljan je.

33 V položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, je treba Direktivo 2004/38, vključno s členom 3(2), prvi pododstavek, točka (b), uporabiti po analogiji v zvezi s pogoji, pod katerimi je treba olajšati vstop in prebivanje državljanov tretjih držav iz te direktive.

34 Te ugotovitve ne more izpodbiti trditev vlade Združenega kraljestva, da je v skladu s točko 63 sodbe z dne 12. marca 2014, O. in B. (C-456/12, EU:C:2014:135), priznanje izvedene pravice do prebivanja v matični državi članici omejeno zgolj na državljane tretjih držav, ki so „družinski člani“ v smislu člena 2(2) Direktive 2004/38. Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točki 35 sklepnih predlogov, čeprav je Sodišče v navedeni sodbi odločilo, da državljan tretje države, ki ni član družine, v državi članici gostiteljici nima izvedene pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38 ali člena 21(1) PDEU, ta sodba ne izključuje obveznosti te države članice, da takemu državljanu v skladu s členom 3(2) te direktive olajša vstop in prebivanje.

35 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 21(1) PDEU razlagati tako, da mora država članica, katere državljanstvo ima državljan Unije, olajšati izdajo dovoljenja za prebivanje neregistriranemu partnerju, ki je državljan tretje države in s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno, če se navedeni državljan Unije, po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja delavcev v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi v Direktivi 2004/38, s svojim partnerjem vrne prebivati v državo članico, katere državljan je.

Tretje vprašanje

36 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 21(1) PDEU razlagati tako, da mora odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje neregistriranega partnerja, ki je državljan tretje države, državljana Unije, ki se po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja zaradi dela v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi z Direktivo 2004/38, s svojim partnerjem vrne v državo članico, katere državljanstvo ima, da bi tam prebival, temeljiti na poglobljeni preučitvi osebnega položaja prosilca in mora biti obrazložena.

37 Kot je bilo navedeno v točki 31 te sodbe, morajo države članice v skladu s členom 3(2) Direktive 2004/38, ki se po analogiji uporabi v primeru vrnitve, kot je ta v postopku v glavni stvari, prošnje, ki jih vložijo državljani tretjih držav iz te določbe, obravnavati ugodneje od prošenj drugih državljanov tretjih držav za vstop in prebivanje.

38 Sodišče je odločilo, da morajo države članice, da bi izpolnile to obveznost, v skladu s členom 3(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 za osebe iz člena 3(2), prvi pododstavek, te direktive določiti možnost, da te na svojo zahtevo prejmejo odločbo, ki temelji na poglobljeni preučitvi njihovega osebnega položaja in je v primeru zavrnitve obrazložena (sodba z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 22).

39 V okviru navedene preučitve osebnega položaja prosilca mora pristojni organ upoštevati različne okoliščine, ki so lahko upoštevne za posamezni primer (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 23).

40 Tako glede na neobstoj natančnejših določb v Direktivi 2004/38 kot glede na uporabo besed „v skladu s svojo nacionalno zakonodajo“ v členu 3(2) te direktive je treba ugotoviti, da ima vsaka država članica široko polje proste presoje glede izbire okoliščin, ki se upoštevajo. Pri tem morajo države članice skrbeti, da njihova zakonodaja vsebuje merila, ki so v skladu z običajnim pomenom izraza „olajša“ in ki tej določbi ne odvzamejo polnega učinka (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 24).

41 Glede na zgornje preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 21(1) PDEU razlagati tako, da mora biti odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje neregistriranega partnerja, ki je državljan tretje države, državljana Unije, ki se po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja zaradi dela v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi z Direktivo 2004/38, s svojim partnerjem vrne v državo članico, katere državljanstvo ima, da bi tam prebival, podprta s temeljito preučitvijo osebnih razmer prosilca in mora biti obrazložena.

Četrto vprašanje

42 Najprej je treba poudariti, da je v predložitveni odločbi navedeno, da je predložitveno sodišče, v drugi sestavi, odločilo, da uredba iz leta 2006 osebam iz člena 3(2) Direktive 2004/38 ne daje *right of appeal*. Četrto vprašanje je treba razumeti v teh okoliščinah. Predložitveno sodišče se tako ne sprašuje o morebitnem neobstoju sodnega nadzora v zvezi z navedenimi osebami, ampak o tem, ali Direktiva 2004/38 zahteva obstoj pravnega sredstva, na podlagi katerega sodišče lahko opravi nadzor tako nad uporabo prava kot nad dejstvi.

43 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da morajo imeti državljani tretjih držav iz te določbe možnost uporabe pravnega sredstva, s katerim lahko izpodbijajo odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, ki se nanaša na njih, in na podlagi katerega sodišče lahko opravi nadzor tako nad uporabo prava kot nad dejstvi.

44 V skladu s členom 15(1) Direktive 2004/38 se postopki, predvideni v njenih členih 30 in 31, po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz razlogov, ki niso javni red, javna varnost ali javno zdravje. Na podlagi člena 31(1) te direktive morajo imeti zadevne osebe možnost, da zoper katero koli odločbo, sprejeto zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, vložijo pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

45 Vendar v teh določbah niso izrecno omenjene osebe, ki so med drugim navedene v členu 3(2), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2004/38.

46 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 87 sklepnih predlogov, je pojem „družinski člani“ v drugih določbah Direktive 2004/38 uporabljen tako, da zajema tudi osebe iz njenega člena 3(2). Natančneje, člen 10 te direktive, ki se nanaša na izdajo dovoljenja za prebivanje „družinskim članom državljana Unije“, v odstavku 2, točki (e) in (f), določa dokumente, ki jih morajo za izdajo tega dovoljenja za prebivanje predložiti osebe iz člena 3(2), prvi pododstavek, točki (a) in (b), navedene direktive. Tudi člen 8(5) Direktive 2004/38, ki se nanaša na dokumente, ki jih je treba predložiti za izdajo potrdila o prijavi „družinskim članom“, v točkah (e) in (f) omenja osebe iz člena 3(2) te direktive.

47 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča, navedene v točki 38 te sodbe, izhaja, da morajo države članice v skladu s členom 3(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 za osebe iz člena 3(2), prvi pododstavek, te direktive določiti možnost, da te na svojo zahtevo prejmejo odločbo, ki temelji na poglobljeni preučitvi njihovega osebnega položaja in je v primeru zavrnitve obrazložena.

48 Ker je treba določbe Direktive 2004/38 razlagati v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 50), morajo imeti te osebe na podlagi te določbe zoper odločbo na voljo učinkovito pravno sredstvo, ki omogoča nadzor zakonitosti zadevne odločbe glede dejstev in glede prava z vidika prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, točka 41).

49 Zato je treba ugotoviti, da se postopkovna jamstva, določena s členom 31(1) Direktive 2004/38, uporabljajo za osebe iz člena 3(2), prvi pododstavek, točka (b), te direktive.

50 Glede vsebine teh procesnih jamstev ima v skladu s sodno prakso Sodišča oseba iz člena 3(2) te direktive pravico, da pred sodiščem preveri, ali sta nacionalna zakonodaja in njena uporaba v mejah polja proste presoje, začrtane z navedeno direktivo (sodba z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 25).

51 V zvezi s sodnim nadzorom uporabe polja proste presoje, ki ga imajo pristojni nacionalni organi, mora nacionalno sodišče med drugim preveriti, ali izpodbijana odločba temelji na dovolj trdni dejanski podlagi. Poleg tega se mora ta nadzor nanašati na spoštovanje procesnih jamstev, ki je bistvenega pomena, saj sodišču omogoča, da preveri, ali so podane vse dejanske in pravne okoliščine, od katerih je odvisno izvrševanje polja proste presoje (glej po analogiji sodbo z dne 4. aprila 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, točki 45 in 46). Med temi jamstvi je v skladu s členom 3(2) Direktive 2004/38 obveznost teh organov, da temeljito preučijo osebni položaj prosilca in obrazložijo vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja.

52 Glede na zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da morajo državljani tretjih držav iz te določbe imeti na voljo pravno sredstvo za izpodbijanje odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, ki se nanaša na njih, na podlagi katerega nacionalno sodišče lahko preveri, ali odločba o zavrnitvi temelji na dovolj trdni dejanski osnovi in ali so bila spoštovana postopkovna jamstva. Med temi jamstvi je obveznost pristojnih nacionalnih organov, da temeljito preučijo osebni položaj prosilca in obrazložijo vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja.

Stroški

53 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 (četrti senat) razsodilo:

1. **Člen 21(1) PDEU je treba razlagati tako, da mora država članica, katere državljanstvo ima državljan Unije, olajšati izdajo dovoljenja za prebivanje neregistriranemu partnerju, ki je državljan tretje države in s katerim ima državljan Unije trajno razmerje, ki je ustrezno potrjeno, če se navedeni državljan Unije, po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja delavcev v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi v Direktivi 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, s svojim partnerjem vrne prebivati v državo članico, katere državljan je.**

2. **Člen 21(1) PDEU je treba razlagati tako, da mora odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje neregistriranega partnerja, ki je državljan tretje države, državljana Unije, ki se po tem, ko je uveljavil pravico do prostega gibanja zaradi dela v drugi državi članici v skladu s pogoji, določenimi z Direktivo 2004/38, s svojim partnerjem vrne v državo članico, katere državljanstvo ima, da bi tam prebival, temeljiti na poglobljeni preučitvi osebnega položaja prosilca in mora biti obrazložena.**

3. **Člen 3(2) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da morajo državljani tretjih držav iz te določbe imeti na voljo pravno sredstvo za izpodbijanje odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, ki se nanaša na njih, na podlagi katerega nacionalno sodišče lahko preveri, ali odločba o zavrnitvi temelji na dovolj trdni dejanski osnovi in ali so bila spoštovana postopkovna jamstva. Med temi jamstvi je obveznost pristojnih nacionalnih organov, da temeljito preučijo osebni položaj prosilca in obrazložijo vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja.**

Podpisi