

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 25. julija 2008\*

V zadevi C-127/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo High Court (Irska) z odločbo z dne 14. marca 2008, ki je prispela na Sodišče 25. marca 2008, v postopku

**Blaise Baheten Metock,**

**Hanette Eugenie Ngo Ikeng,**

**Christian Joel Baheten,**

**Samuel Zion Ikeng Baheten,**

**Hencheal Ikogho,**

**Donna Ikogho,**

\* Jezik postopka: angleščina.

**Roland Chinedu,**

**Marlene Babucke Chinedu,**

**Henry Igboanusi,**

**Roksana Batkowska**

proti

**Minister for Justice, Equality and Law Reform,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas in K. Lenaerts, predsedniki senatov, A. Tizzano, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (poročevalec), J. Malenovský, J. Klučka, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,  
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi odločitve predsednika Sodišča z dne 17. aprila 2008, da se zadeva obravnava po hitrem postopku v skladu s členoma 23a Statuta Sodišča in 104a, prvi odstavek, Poslovnika Sodišča,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. junija 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za B. Bahetena Metocka H. E. Ngo Ikeng, C. J. Baheten in S. Z. Ikeng Baheten M. de Blacam, SC, in J. Stanley, BL, po pooblastilu V. Crowleyja, S. Burke in D. Langana, solicitors,
- za H. Ikoghoja in D. Ikogho R. Boyle, SC, G. O'Halloran, BL, in A. Lowry, BL, po pooblastilu S. Mulvihilla, solicitor,
- za R. Chineduja in M. Babucke Chinedu A. Collins, SC, M. Lynn, BL, in P. O'Shea, BL, po pooblastilu B. Burnsa, solicitor,
- za H. Igboanusija in R. Batkowsko M. Forde, SC, in O. Ladenegan, BL, po pooblastilu K. Tunneya in W. Mudaha, solicitors,
- za Minister for Justice, Equality and Law Reform D. O'Hagan, zastopnik, skupaj z B. O'Moorom, SC, S. Moorhead, SC, in D. Conlanom Smythom, BL,

- za češko vlado M. Smolek, zastopnik,
  
- za dansko vlado J. Bering Liisberg in B. Weis Fogh, zastopnika,
  
- za nemško vlado M. Lumma in J. Möller, zastopnika,
  
- za grško vlado T. Papadopoulou in M. Michelogiannaki, zastopnici,
  
- za ciprsko vlado D. Lisandrou, zastopnik,
  
- za malteško vlado S. Camilleri, zastopnik,
  
- za nizozemsko vlado C. Wissels in C. ten Dam, zastopnici,
  
- za avstrijsko vlado E. Riedl in T. Fülöp, zastopnika,
  
- za finsko vlado A. Guimaraes-Purokoski, zastopnica,

- za vlado Združenega kraljestva I. Rao, zastopnica, skupaj s T. Wardom, barrister,
  
- za Komisijo Evropskih skupnosti D. Maidani in M. Wilderspin, zastopnika,

po opredelitvi generalnega pravobranilca

izreka naslednjo

### Sodbo

- <sup>1</sup> 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 [d]irektive 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/EGS (UL L 158, str. 77, in – popravki – UL 2004, L 229, str. 35; UL 2005, L 197, str. 34 in UL 2007, L 204, str. 28).
  
- <sup>2</sup> Ta predlog je bil vložen v okviru štirih postopkov sodnega nadzora uvedenih pri High Court, v katerih se je zlasti predlagala odprava odločb, s katerimi Minister for Justice, Equality and Law Reform (minister za pravosodje, enakost in reformo zakonodaje,

v nadaljevanju: Minister for Justice) ni izdal dovoljenja za prebivanje državljanu tretje države, ki je poročen z državljanom Unije, ki prebiva na Irskem.

## Pravni okvir

### *Skupnostna ureditev*

3 Direktiva 2004/38 je bila sprejeta na podlagi členov 12 ES, 18 ES, 40 ES, 44 ES in 52 ES.

4 V uvodnih izjavah od prve do pete ter v enajsti, štirinajsti in enaintrideseti uvodni izjavi te direktive je določeno:

„(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, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje.

(2) Prosti pretok oseb predstavlja eno od temeljnih svoboščin notranjega trga, ki zajema področje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljena svoboda v skladu z določbami Pogodbe.

(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.

- (4) Da bi presegli takšen sektorski in posamični pristop k pravici do prostega gibanja in prebivanja ter olajšali uresničevanje te pravice, je potreben enotni pravni akt [...].
  
- (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. [...]

[...]

- (11) Temeljna in osebna pravica do prebivanja v drugi državi članici je dodeljena državljanom Unije neposredno s Pogodbo in ni odvisna od upoštevanja upravnih postopkov.

[...]

- (14) Da bi se preprečilo, da različne upravne prakse ali razlage predstavljajo nepotrebno oviro pri uresničevanju pravice do prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov, bi morale biti točno in izčrpno določeno, kateri so zahtevani dokumenti, na podlagi katerih lahko pristojni organi izdajo potrdilo o prijavi ali dovoljenje za prebivanje.

[...]

(31) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in svoboščine ter upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah. V skladu s prepovedjo diskriminacije, ki jo vsebuje ta listina, bi države članice morale izvajati to direktivo brez diskriminacije med upravičenci te direktive na podlagi spola, rase, barve, etničnega ali socialnega porekla, genetskih lastnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti etnični manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti“.

5 V skladu s členom 1(a) Direktiva 2004/38 med drugim določa „pogoje, ki urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“.

6 V skladu s členom 2(2)(a) Direktive 2004/38 se za namene te direktive za „družinskega člana“ med drugim šteje zakonca.

7 Člen 3(1) Direktive 2004/38, naslovljen „Upravičenci“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot [so] opredeljen[i] v [členu 2(2)], ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“



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

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

[...]

2. Družinski člani, ki niso državljani države članice, morajo imeti samo vstopni vizum v skladu z Uredbo (ES) št. 539/2001 ali, če ustreza, z nacionalno zakonodajo. Za namene te direktive so družinski člani, ki imajo veljavn[o] dovoljenj[e] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.

[...]

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

9 Člen 7 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, 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; [...]

[...]

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).

[...]“

10 Člen 9 Direktive 2004/38, naslovljen „Upravne formalnosti za družinske člane, ki niso državljani države članice“, določa:

„1. Države članice izdajo dovoljenje za prebivanje družinskim članom državljana Unije, ki niso državljani države članice, kadar je predvideno obdobje prebivanja daljše od treh mesecev.

2. Rok oddaje vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje ne sme biti krajši od treh mesecev od datuma prihoda.

3. Neizpolnitev zahteve glede predložitve vloge za dovoljenje za prebivanje se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“

11 Člen 10 Direktive 2004/38, naslovljen „Izdajanje dovoljenj[a] za prebivanje“, določa:

„1. Pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, se dokaže z izdajo listine, imenovane ‚dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije‘ in sicer najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge. Potrdilo o predložitvi vloge za dovoljenje za prebivanje se izda takoj.

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

(a) veljavni potni list;

- (b) listino, ki potrjuje obstoj družinskega razmerja ali registriranega partnerstva;
- (c) potrdilo o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, katero koli drugo dokazilo o prebivanju v državi članici gostiteljici za državljana Unije, ki ga spremljajo ali so se mu pridružili;
- (d) v primerih, navedenih v točkah (c) in (d) člena 2(2), dokazilo o izpolnjevanju pogojev, ki so v njih določeni;

[...]

- 12 Člen 27 Direktive 2004/38, ki je naveden v njenem poglavju VI z naslovom „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, v odstavkih 1 in 2 določa:

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

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno [vedenje] zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitev, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

13 Člen 35 Direktive 2004/38, naslovljen „Zloraba pravic“, določa:

„Države članice lahko sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli pravice, dodeljene s to direktivo, v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so navidezne sklenitve zakonske zveze. Vsak takšen ukrep je sorazmeren in zavezan postopkovnim jamstvom, predvidenim v členih 30 in 31.“

14 V skladu s členom 38 sta bila z Direktivo 2004/38 med drugim razveljavljena člena 10 in 11 Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 (UL L 245, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1612/68).

### *Nacionalna ureditev*

15 V času nastanka dejstev postopka v glavni stvari je bil prenos Direktive 2004/38 v irsko pravo zagotovljen s predpisi iz leta 2006 o prostem gibanju oseb v Evropskih Skupnostih [European Communities (Free Movement of Persons) (št. 2) Regulations 2006], sprejetimi 18. decembra 2006 in ki so začeli veljati 1. januarja 2007 (v nadaljevanju: predpisi iz leta 2006).

16 Člen 3(1) in (2) predpisov iz leta 2006 določa:

„1. Ti predpisi se uporabljajo za

(a) državljane Unije,

(b) upravičene družinske člane državljanov Unije, ki sami niso državljani Unije, brez poseganja v odstavek 2, in

(c) dopuščene družinske člane državljanov Unije, brez poseganja v odstavek 2.

2. Ti predpisi se ne uporabljajo za družinskega člana, razen če ta zakonito prebiva v drugi državi članici in

(a) si prizadeva vstopiti v državo skupaj z državljanom Unije, čigar družinski član je, ali

(b) si prizadeva pridružiti državljanu Unije, čigar družinski član je in zakonito prebiva v državi.“

17 „Upravičeni družinski člani državljanov Unije“ v smislu člena 3 predpisov iz leta 2006 zajemajo zakonce državljanov Unije.

## Spor o glavni stvari

### *Zadeva Metock*

- 18 B. B. Metock, kamerunski državljan, je na Irsko prišel 23. junija 2006 in zaprosil za politični azil. Ta prošnja je bila dokončno zavrnjena 28. februarja 2007.
- 19 H. E. Ngo Ikeng, rojena v Kamerunu, je pridobila britansko državljanstvo. Na Irskem je prebivala in delala od konca leta 2006.
- 20 B. B. Metock in H. E. Ngo Ikeng sta se leta 1994 srečala v Kamerunu in sta od takrat v razmerju. Imata dva otroka, rojena leta 1998 in 2006. Na Irskem sta 12. oktobra 2006 sklenila zakonsko zvezo.
- 21 B. B. Metock je 6. novembra 2006 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje kot zakonec državljana Unije, ki dela in prebiva na Irskem. Ta prošnja je bila zavrnjena z odločbo Minister for Justice z dne 28. junija 2007, zato ker B. B. Metock ni izpolnil pogoja v zvezi s predhodnim zakonitim prebivanjem v drugi državi članici, kot to zahteva člen 3(2) predpisov iz leta 2006.
- 22 B. B. Metock, H. E. Ngo Ikeng in njuna otroka so zoper to odločbo vložili tožbo.

*Zadeva Ikogho*

- 23 H. Ikogho, državljan tretje države, je na Irsko prišel novembra 2004 in zaprosil za politični azil. Njegova prošnja je bila dokončno zavrnjena in Minister for Justice je zoper njega 15. septembra 2005 sprejel sklep o izgonu. Tožba vložena zoper ta sklep je bila zavrnjena s sklepom High Court z dne 19. junija 2007.
- 24 D. Ikogho, ki je državljanica Združenega kraljestva in državljanica Unije, na Irskem prebiva in dela od leta 1996.
- 25 H. Ikogho in D. Ikogho sta se na Irskem srečala decembra 2004 in 7. junija 2006 tam sklenila zakonsko zvezo.
- 26 H. Ikogho je 6. julija 2006 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje kot zakonec državljanca Unije, ki prebiva in dela na Irskem. Ta prošnja je bila zavrnjena z odločbo Minister for Justice z dne 12. januarja 2007, ker je, ob upoštevanju sklepa o izgonu z dne 15. septembra 2005, H. Ikogho v času sklenitve zakonske zveze nezakonito prebival na Irskem.
- 27 H. Ikogho in D. Ikogho sta zoper to odločbo vložila tožbo.

*Zadeva Chinedu*

- 28 R. Chinedu, nigerijski državljan, je na Irsko prišel decembra 2005 in zaprosil za politični azil. Ta prošnja je bila dokončno zavrnjena 8. avgusta 2006. M. Babucke je nemška državljanica, ki prebiva na Irskem.



- 29 R. Chinedu in M. Babucke sta 3. julija 2006 na Irskem sklenila zakonsko zvezo.
- 30 R. Chinedu je s prošnjo, ki jo je Minister for Justice prejel 1. avgusta 2006, zaprosil za izdajo dovoljenja za prebivanje kot zakonec državljana Unije. Ta prošnja je bila zavrnjena z odločbo Minister for Justice z dne 17. aprila 2007, zato ker R. Chinedu ni izpolnil pogoja v zvezi s predhodnim zakonitim prebivanjem v drugi državi članici, kot to zahteva člen 3(2) predpisov iz leta 2006.
- 31 R. Chinedu in M. Babucke sta zoper to odločbo vložila tožbo.
- Zadeva Igboanusi*
- 32 H. Igboanusi, nigerijski državljan, je prišel na Irsko 2. aprila 2004 in zaprosil za politični azil. Njegova prošnja je bila zavrnjena 31. maja 2005 in Minister for Justice je zoper njega 15. septembra 2005 sprejel sklep o izgonu.
- 33 R. Batkowska, poljska državljanica, od aprila 2006 prebiva in dela na Irskem.
- 34 H. Igboanusi in R. Batkowska sta se srečala na Irskem in 24. novembra 2006 tam sklenila zakonsko zvezo.
- 35 H. Igboanusi je 27. februarja 2007 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje kot zakonec državljana Unije. Ta prošnja je bila zavrnjena z odločbo Minister for Justice z dne 27. avgusta 2007, zato ker H. Igboanusi ni izpolnil pogoja v zvezi s predhodnim

zakonitim prebivanjem v drugi državi članici, kot je to zahteva člen 3(2) predpisov iz leta 2006.

36 H. Igboanusi in R. Batkowska sta zoper to odločbo vložila tožbo.

37 H. Igboanusi je bil 16. novembra 2007 prijet in zaradi izvršitve sklepa o izgonu, ki je bil sprejet zoper njega, nameščen v center za tujce. Decembra 2007 je bil izgnan v Nigerijo.

*Postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje*

38 Navedene štiri zadeve so bile v postopku v glavni stvari združene.

39 Vse tožeče stranke v postopku v glavni stvari so v bistvu trdile, da člen 3(2) predpisov iz leta 2006 ni v skladu z Direktivo 2004/38.

40 Trdile so, da imajo državljani tretjih držav, zakonci državljanov Unije, pravico, ki izhaja in je odvisna od pravice državljana Unije, do gibanja in prebivanja v državi članici, ki ni država članica, katere državljan je, in da ta izhaja zgolj iz sorodstvene vezi.

41 Direktiva 2004/38 naj bi izčrpno urejala pogoje vstopa in prebivanja v državi članici za državljana Unije, ki je državljan druge države članice, in njegove družinske člane, tako da naj državam članicam ne bi bilo dovoljeno določiti dodatnih pogojev. Ker ta direktiva nikakor ne določa pogoja predhodnega zakonitega prebivanja v drugi državi

članici, kot je določen v irski ureditvi, naj ta ureditev ne bi bila v skladu s pravom Skupnosti.

- 42 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so prav tako trdile, da državljan tretje države, ki postane družinski član državljana Unije, medtem ko ta prebiva v državi članici, razen v tisti državi, katere državljan je, spremlja tega državljana v skladu s členom 3(1) in 7(2) Direktive 2004/38.
- 43 Minister for Justice je v bistvu odgovoril, da Direktiva 2004/38 ne nasprotuje pogoju predhodnega zakonitega prebivanja v drugi državi članici, ki je določen v členu 3(2) predpisov iz leta 2006.
- 44 Obstajala naj bi razdelitev pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo, v skladu s katero so države članice pristojne za področje vstopa državljanov tretjih držav, ki prihajajo iz držav zunaj ozemlja Skupnosti, v državo članico, medtem ko je Skupnost pristojna za urejanje gibanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov znotraj Unije.
- 45 Direktiva 2004/38 naj bi torej državam članicam dajala diskrecijsko pravico, da za državljane tretjih držav, zakonce državljanov Unije, določijo pogoj predhodnega zakonitega prebivanja v drugi državi članici. Poleg tega naj bi združljivost takega pogoja s pravom Skupnosti izhajala iz sodb z dne 23. septembra 2003 v zadevi Akrich (C-109/01, Recueil, str. I-9607) in z dne 9. januarja 2007 v zadevi Jia (C-1/05, ZOdl., str. I-1).
- 46 Predložitveno sodišče poudarja, da nobena zakonska zveza, ki je predmet obravnave v postopku v glavni stvari, ni navidezna zakonska zveza.

47

Glede na to, da je za rešitev spora v postopku v glavni stvari potrebna razlaga Direktive 2004/38, je High Court je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali Direktiva 2004/38/ES dovoljuje, da država članica postavi splošen pogoj, da je moral zakonec državljan Unije, ki ni državljan države članice, preden se je preselil v državo gostiteljico, zakonito prebivati v drugi državi članici, zato da bi bil upravičen do ugodnosti, ki izhajajo iz določb Direktive 2004/38?
  
2. Ali se na podlagi člena 3(1) Direktive 2004/38/ES ta uporablja za osebo, ki ni državljan države članice in ki:
  - je zakonec državljan Unije, ki prebiva v državi članici gostiteljici in izpolnjuje pogoj iz člena 7(1)(a)(b) ali (c) navedene direktive in
  
  - prebiva v državi članici gostiteljici z državljanom Unije kot njegov zakonec,

ne glede na to, kdaj in kje sta sklenila zakonsko zvezo ali kdaj in kako je oseba, ki ni državljan države članice, prišla v državo članico gostiteljico?
  
3. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, ali se na podlagi člena 3(1) Direktive 2004/38/ES ta uporablja za zakonca državljan Unije, ki ni državljan države članice in ki:

- je zakonec državljana Unije, ki prebiva v državi članici gostiteljici in izpolnjuje pogoj iz člena 7(1)(a)(b) ali (c) navedene direktive in
  
- prebiva v državi gostiteljici z državljanom Unije kot njegov zakonec,
  
- je prišel v državo članico gostiteljico neodvisno od državljana Unije in
  
- je nato v državi članici gostiteljici sklenil zakonsko zvezo z državljanom Unije?“

### **Prvo vprašanje**

<sup>48</sup> Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali Direktiva 2004/38 nasprotuje ureditvi države članice, ki od državljana tretje države, zakonca državljana Unije, ki prebiva v tej državi članici in katere državljan ni, zahteva, da je moral, preden se je preselil v državo gostiteljico, zakonito prebivati v drugi državi članici, zato da bi bil upravičen do ugodnosti, ki izhajajo iz določb te direktive.

<sup>49</sup> Prvič, ugotoviti je treba, da glede družinskih članov državljana Unije v nobeni določbi Direktive 2004/38 za njeno uporabo ni določen pogoj predhodnega prebivanja v državi članici.

- 50 V skladu s členom 3(1) Direktive 2004/38 se namreč ta 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 so opredeljeni v členu 2(2) te direktive, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo v tej državi članici. V opredelitvi družinskih članov iz člena 2(2) Direktive 2004/38 pa ni razlikovanja glede na to, ali so že zakonito prebivali v drugi državi članici ali ne.
- 51 Prav tako je treba poudariti, da je s členi 5, 6(2) in 7(2) Direktive 2004/38 državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, ki ga spremljajo ali se mu pridružijo v tej državi članici, priznana pravica do vstopa, prebivanja do treh mesecev ter prebivanja, ki je daljše od treh mesecev v državi članici gostiteljici, brez navedbe kraja ali pogojev glede njihovega prebivališča pred prihodom v navedeno državo članico.
- 52 Člen 5(2), prvi pododstavek, Direktive 2004/38 določa, da morajo imeti državljani tretjih držav, družinski člani državljana Unije, vstopni vizum, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, navedeno v členu 10 te direktive. Ker je, kot izhaja iz členov 9(1) in 10(1) Direktive 2004/38, dovoljenje za prebivanje dokument, ki dokazuje pravico družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, do prebivanja v državi članici, ki je daljše od treh mesecev, okoliščina, da navedeni člen 5(2) določa pogoje vstop družinskih članov državljana Unije, ki nimajo dovoljenja za prebivanje, v državo članico gostiteljico, pokaže, da se Direktiva 2004/38 lahko uporablja tudi za družinske člane, ki še niso zakonito prebivali v drugi državi članici.
- 53 V členu 10(2) Direktive 2004/38 – v katerem so taksativno naštet listine, ki so jih državljani tretjih držav, družinski člani državljana Unije, lahko dolžni predložiti državi članici gostiteljici za pridobitev dovoljenja za prebivanje – prav tako ni določena možnost za državo članico gostiteljico, da zahteva dokaze morebitnega predhodnega zakonitega prebivanja v drugi državi članici.

- 54 V teh okoliščinah je treba Direktivo 2004/38 razlagati tako, da se uporablja za vsakega državljan tretje države, družinskega člana državljan Unije v smislu člena 2(2) te direktive, ki spremlja državljan Unije ali se mu pridruži v državi članici, razen v tisti državi, katere državljan je, ter mu daje pravico do vstopa in do prebivanja v tej državi članici, ne glede na to, ali je navedeni državljan tretje države že zakonito prebival v drugi državi članici ali ne.
- 55 Tako razlago potrjuje sodna praksa Sodišča v zvezi z akti sekundarnega prava s področja prostega gibanja oseb, ki so bili sprejeti pred Direktivo 2004/38.
- 56 Še pred sprejetjem Direktive 2004/38 je zakonodajalec Skupnosti priznal, kako pomembno je zagotavljanje varstva družinskega življenja državljanov držav članic za odstranjevanje ovir pri uresničevanju temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo ES (sodbe z dne 11. julija 2002 v zadevi Carpenter, C-60/00, Recueil, str. I-6279, točka 38; z dne 25. julija 2002 v zadevi MRAX, C-459/99, Recueil, str. I-6591, točka 53; z dne 14. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Španiji, C-157/03, ZOdl., str. I-2911, točka 26; z dne 31. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji, C-503/03, ZOdl., str. I-1097, točka 41; z dne 27. aprila 2006 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-441/02, ZOdl., str. I-3449, točka 109, in z dne 11. decembra 2007 v zadevi Eind, C-291/05, ZOdl., str. I-10719, točka 44).
- 57 Zato je zakonodajalec Skupnosti v Uredbi št. 1612/68 in v direktivah o prostem gibanju oseb, sprejetih pred Direktivo 2004/38, precej razširil uporabo prava Skupnosti na področju vstopa in bivanja na ozemlju držav članic na državljane tretjih držav, zakonce državljanov držav članic (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 31. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji, točka 41).
- 58 Res je Sodišče v točkah 50 in 51 zgoraj navedene sodbe Akrich presodilo, da mora državljan tretje države, zakonec državljan Unije, za pridobitev pravic iz člena 10 Uredbe št. 1612/68, ko se seli v državo članico, v katero se seli ali se je že preselil državljan Unije, zakonito prebivati v drugi državi članici. Vendar je treba o tej ugotovitvi ponovno razmisliti. Pridobitev teh pravic namreč ne more biti odvisna

od predhodnega zakonitega prebivanja tega zakonca v drugi državi članici (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi MRAX, točka 59, in Komisija proti Španiji z dne 14. aprila 2005, točka 28).

- 59 Isto razlago je treba *a fortiori* sprejeti glede Direktive 2004/38, s katero je bila spremenjena Uredba št. 1612/68 in razveljavljene prejšnje direktive v zvezi z prostim gibanjem oseb. Kot namreč izhaja iz njene tretje uvodne izjave, je namen Direktive 2004/38 zlasti „krepit[ev] pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije“, tako da državljani Unije po tej direktivi ne morejo imeti manj pravic kot na podlagi aktov sekundarne zakonodaje, ki jih ta spreminja ali razveljavlja.
- 60 Drugič, navedena razlaga Direktive 2004/38 je v skladu z razdelitvijo pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo.
- 61 Ni namreč sporno, da je Skupnost na podlagi členov 18(2), ES, 40 ES, 44 ES in 52 ES – na temelju katerih je bila zlasti sprejeta Direktiva 2004/38 – pristojna za sprejetje ukrepov, potrebnih za uresničitev prostega gibanja državljanov Unije.
- 62 V zvezi s tem bi bilo, kot je že bilo poudarjeno v točki 56 te sodbe, izvrševanje s Pogodbo zagotovljenih svoboščin resno ovirano, če državljani Unije ne bi imeli pravice do običajnega družinskega življenja v državi članici gostiteljici.
- 63 Zato lahko zakonodajalec Skupnosti v okviru pristojnosti, ki mu je priznana z navedenimi členi Pogodbe, ureja pogoje za vstop in za prebivanje družinskih članov državljanov Unije na ozemlje držav članic, kadar bi dejstvo, da državljani Unije njegova družina ne more spremljati ali se mu pridružiti v državi članici gostiteljici, škodovalo njegovi svobodi gibanja, s tem da bi ga odvrčala od izvrševanja njegovih pravic do vstopa in prebivanja v tej državi članici.



- 64 Odločitev države članice gostiteljice, da družinskim članom državljana Unije ne prizna pravic do vstopa in prebivanja, tega odvrča od selitve in prebivanja v tej državi članici, čeprav njegovi družinski člani še niso zakonito prebivali na ozemlju druge države članice.
- 65 Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti pristojen za urejanje – kot je to storil z Direktivo 2004/38 – vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, v državo članico, v kateri je slednji izvrševal pravico do prostega gibanja, kar velja, tudi če družinski člani še niso zakonito prebivali v drugi državi članici.
- 66 Zato je treba zavrniti razlago Minister for Justice in več vlad, ki so predložile stališča, in sicer, da so države članice, z izjemo naslova IV tretjega dela Pogodbe, ostale izključno pristojne za urejanje prvega dostopa družinskih članov državljana Unije, ki so državljani tretjih držav, na ozemlje Skupnosti.
- 67 Poleg tega bi priznanje izključne pristojnosti državam članicam, da odobrijo ali zavrnejo vstop ter prebivanje na svojem ozemlju državljanom tretjih držav, družinskim članom državljana Unije, ki še niso zakonito prebivali v drugi državi članici, pomenilo, da bi se svoboda gibanja državljanov Unije v državi članici, katere državljani niso, med državami članicami razlikovala glede na določbe nacionalnega prava glede priseljevanja, ker nekatere države članice dovoljujejo vstop in prebivanje družinskih članov državljana Unije, druge pa to zavračajo.
- 68 To ne bi bilo združljivo s ciljem, določenim v členu 3(1)(c) ES, in sicer notranjim trgov, za katerega je značilna odprava ovir pri prostem gibanju oseb med državami članicami. Vzpostavitev notranjega trga zahteva, da so pogoji za vstop in prebivanje državljana Unije v državi članici, katere državljan ni, enaki v vseh državah članicah. Zato je treba svobodo gibanja državljanov Unije razlagati kot pravico zapustiti katerokoli državo članico, in zlasti državo članico katere državljan je državljan Unije,

zaradi prebivanja, pod istimi pogoji, v katerikoli drugi državi članici, razen v tisti državi članici, katere državljan je državljan Unije.

69 Poleg tega bi razlaga, navedena v točki 66 te sodbe, vodila do nesmisla, da bi bila država članica dolžna v skladu z Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, str. 12) dovoliti vstop in prebivanje zakonca državljana tretje države, ki zakonito prebiva na njenem ozemlju, kadar ta zakonec še ni zakonito prebival v drugi državi članici, vendar bi lahko v istih okoliščinah zavrnila vstop in prebivanje zakonca državljana Unije.

70 Zato sta z Direktivo 2004/38 vsem državljanom tretjih držav, družinskim članom državljana Unije, v skladu s členom 2(2) te direktive, ki tega državljana Unije spremljajo ali se mu pridružijo v državi članici, razen v državi članici, katere državljan je, podeljeni pravica do vstopa in pravica do prebivanja v državi članici gostiteljici, ne glede na to, ali je navedeni državljan tretjih držav že zakonito prebival v drugi državi članici ali ne.

71 Minister for Justice in več vlad, ki so predložile stališča, pa trdijo, da je treba glede na močan migracijski pritisk nadzirati priseljevanje na zunanjih mejah Skupnosti, kar zahteva posamezno obravnavo vseh okoliščin, povezanih s prvim vstopom na ozemlje Skupnosti. Razlaga Direktive 2004/38, v skladu s katero bi bilo državi članici prepovedano, da zahteva predhodno zakonito prebivanje v drugi državi članici, pa bi spodbudila pristojnost držav članic, da nadzirajo priseljevanje na svojih zunanjih mejah.

72 Minister for Justice zlasti trdi, da bi imela ta razlaga resne posledice za države članice, ker bi povzročila velikansko povečanje števila oseb, ki bi lahko izkoristile pravico do prebivanja v Skupnosti.

- 73 V zvezi s tem je treba odgovoriti, prvič, da na podlagi Direktive 2004/38 pravice do vstopa in prebivanja v državi članici nimajo vsi državljani tretjih držav, temveč le tisti, ki so v smislu člena 2(2) te direktive družinski člani državljana Unije, ki izvršuje pravico do prostega gibanja s tem, da je začel prebivati v državi članici, ki ni država članica, katere državljan je.
- 74 Drugič, z Direktivo 2004/38 državam članicam niso odvzete vse pristojnosti nadzora nad vstopom družinskih članov državljanov Unije na njihovo ozemlje. V skladu s poglavjem VI navedene direktive lahko namreč države članice, kadar je to upravičeno zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, zavrnejo vstop in prebivanje. Vendar taka zavrnitev temelji na preučitvi posameznega obravnavanega primera.
- 75 Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 35 Direktive 2004/38 sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli pravice, dodeljene s to direktivo, v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so navidezne sklenitve zakonske zveze, pri čemer je treba upoštevati, da mora biti vsak tak ukrep sorazmeren, pri čemer morajo biti spoštovana postopkovna jamstva, določena z navedeno direktivo.
- 76 Iste vlade trdijo tudi to, da bi navedena razlaga Direktive 2004/38 vodila do neupravičene obrnjene diskriminacije, tako da državljani države članice gostiteljice, ki niso nikoli izvrševali svoje pravice do prostega gibanja, na podlagi prava Skupnosti ne bi pridobili pravice do vstopa in prebivanja za svoje družinske člane, državljane tretjih držav.
- 77 Glede tega v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da se pravila Pogodbe na področju prostega gibanja oseb in akti, sprejeti za izvrševanje teh, ne morejo uporabiti za dejavnosti, v zvezi s katerimi niso podane navezne okoliščine glede katerega koli položaja, ki ga predvideva pravo Skupnosti, in katerih vsa upoštevna dejstva se umeščajo znotraj ene same države članice (sodba z dne 1. aprila 2008 v zadevi Vlada francoske skupnosti in valonska vlada, C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 33).

- 78 Zato morebitna razlika v obravnavanju državljanov Unije in teh državljanov, ki izvršujejo svobodo gibanja, glede vstopa in prebivanja njihovih družinskih članov ne spada na področje uporabe prava Skupnosti.
- 79 Poleg tega je treba opozoriti, da so vse države članice pogodbenice Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, ki v členu 8 določa pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.
- 80 Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti tako, da Direktiva 2004/38 nasprotuje ureditvi države članice, ki od državljana tretje države, zakonca državljana Unije, ki prebiva v tej državi članici, katere državljan ni, zato da bi bil upravičen do ugodnosti, ki izhajajo iz določb te direktive, zahteva, da je moral, preden se je preselil v državo gostiteljico, zakonito prebivati v drugi državi članici.

## Drugo vprašanje

- 81 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali za zakonca državljana Unije, ki je izvrševal pravico do prostega gibanja s tem, da je začel prebivati v državi članici, katere državljan ni, ki tega državljana spremlja ali se mu pridruži v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38, zato veljajo določbe te direktive ne glede na kraj in datum sklenitve zakonske zveze in ne glede na način, kako je vstopil v državo članico gostiteljico.
- 82 Najprej je treba opozoriti, da je namen Direktive 2004/38, kot to izhaja iz njene prve, četrte in enajste uvodne izjave, olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije podeljena neposredno s Pogodbo.

- 83 Poleg tega, kot je to poudarjeno v peti uvodni izjavi Direktive 2004/38, bi morala biti pravica vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih razmerah svobode in dostojanstva.
- 84 Ob upoštevanju sobesedila in ciljev, ki jih zasleduje Direktiva 2004/38, določb te direktive ni mogoče razlagati restriktivno in se jim nikakor ne sme odvzeti njihovega učinka (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Eind, točka 43).
- 85 Člen 3(1) Direktive 2004/38 določa, da se ta direktiva 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 so opredeljeni v členu 2(2) te direktive, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.
- 86 Tudi s členoma 6 in 7 Direktive 2004/38, ki se nanašata na pravico do prebivanja do treh mesecev in na pravico do prebivanja za več kot tri mesece, se zahteva, da družinski člani državljana Unije, ki niso državljani države članice, zato da bi v državi članici gostiteljici pridobili pravico do prebivanja, tega „spremljajo“ ali se mu „pridružijo“ v tej državi.
- 87 Prvič, z nobeno od teh določb ni zahtevano, da bi moral državljan Unije pred selitvijo v državo članico gostiteljico že ustvariti družino, zato da bi lahko njegovi družinski člani, državljani tretjih držav, pridobili pravice, ki so zagotovljene z navedeno direktivo.
- 88 Nasprotno, zakonodajalec Skupnosti je s tem, da je določil, da se lahko družinski člani državljana Unije temu pridružijo v državi članici gostiteljici, dopustil možnost, da lahko državljan Unije ustvari družino šele po izvršitvi svoje pravice do prostega gibanja.

- 89 Taka razlaga je v skladu s cilji Direktive 2004/38, katere namen je olajšanje uresničevanja temeljne pravice do prebivanja državljanov Unije na ozemlju države članice, ki ni država članica, katere državljani so. Kadar namreč državljan Unije ustvari družino po začetku prebivanja v državi članici gostiteljici, bi odločitev te države članice, da njegovim družinskim članom, državljanom tretjih držav, ne dovoli, da se mu v njej pridružijo, lahko tega državljana odvracala od nadaljnjega prebivanja v tej državi ter ga spodbujala k temu, da jo zapusti, zato da bi lahko zasnoval družinsko življenje v drugi državi članici ali v tretji državi.
- 90 Zato je treba ugotoviti, da imajo državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, v skladu z Direktivo 2004/38 pravico pridružiti se državljanu Unije v državi članici gostiteljici, ne glede na to, ali je državljan Unije tam začel prebivati, preden je ustvaril družino ali pozneje.
- 91 Drugič, ugotoviti je treba, ali državljan tretje države ob vstopu v državo članico, preden je postal družinski član državljana Unije, ki prebiva v tej državi članici, tega državljana Unije spremlja ali se mu pridruži v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38.
- 92 Ni pomembno, ali so državljani tretjih držav, družinski člani državljana Unije, v državo članico gostiteljico vstopili, preden so postali družinski člani tega državljana Unije ali pozneje, saj odločitev države članice gostiteljice, da jim ne odobri pravice do prebivanja, navedenega državljana Unije v obeh primerih odvraca od nadaljnjega prebivanja v tej državi članici.
- 93 Zato je treba glede na zahtevo, da se določbe Direktive 2004/38 ne razlagajo restriktivno in da se jim ne odvzame njihov učinek, izraz „družinske člane, [državljana Unije], ki [tega] spremljajo“ iz člena 3(1) navedene direktive razlagati tako, da hkrati zajema družinske člane državljana Unije, ki so z njim vstopili v državo članico gostiteljico, in družinske člane, ki z njim prebivajo v tej državi članici, ne da bi bilo treba v drugem primeru razlikovati med tem, ali so državljani tretjih držav vstopili v nave-

deno državo članico pred državljanom Unije ali za njim oziroma preden so postali njegovi družinski člani ali pozneje.

- 94 Uporaba Direktive 2004/38 le za družinske člane državljana Unije, ki tega „spremljajo“ ali se mu „pridružijo“, tako pomeni omejitev pravic do vstopa in prebivanja družinskih članov državljana Unije na državo, v kateri ta prebiva.
- 95 Od takrat, ko ima državljan tretje države, družinski član državljan Unije, na podlagi Direktive 2004/38 pravico do vstopa in do prebivanja v državi članici gostiteljici, lahko slednja to pravico omeji le ob upoštevanju členov 27 in 35 te direktive.
- 96 Spoštovanje navedenega člena 27 se zahteva zlasti takrat, ko država članica želi kaznovati državljana tretje države zaradi vstopa in/ali prebivanja na njenem ozemlju s kršitvijo nacionalnih pravil s področja priseljevanja, preden je postal družinski član državljana Unije.
- 97 Vendar čeprav osebno vedenje zainteresirane stranke ne upravičuje sprejetja ukrepov zaradi javnega reda ali javne varnosti v smislu člena 27 Direktive 2004/38, država članica obdrži pravico, da zoper njega sprejme druge sankcije, ki ne posegajo v svobodo gibanja in prebivanja, kot je globa, če je sorazmerna (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo MRAX, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 98 Tretjič, niti člen 3(1) niti nobena druga določba Direktive 2004/38 ne vsebuje zahteve v zvezi s krajem sklenitve zakonske zveze med državljanom Unije in državljanom tretje države.

99 Na drugo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 3(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da za državljana tretje države, zakonca državljan Unije, ki prebiva v državi članici, katere državljan ni, ki tega državljan Unije spremlja ali se mu pridruži, veljajo določbe navedene direktive ne glede na kraj in datum sklenitve zakonske zveze in ne glede na način, kako je ta državljan vstopil v državo članico gostiteljico.

### Tretje vprašanje

100 Glede na odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti na tretje vprašanje.

### Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 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 [d]irektive 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/EGS nasprotuje ureditvi države članice, ki od državljana tretje države, zakonca državljana Unije, ki prebiva v tej državi članici, katere državljan ni, zato da bi bil upravičen do ugodnosti, ki izhajajo iz določb te direktive, zahteva, da je moral, preden se je preselil v državo gostiteljico, zakonito prebivati v drugi državi članici.

2. Člen 3(1) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da za državljana tretje države, zakonca državljana Unije, ki prebiva v državi članici, katere državljan ni, ki tega državljana Unije spremlja ali se mu pridruži, veljajo določbe navedene direktive, ne glede na kraj in datum sklenitve zakonske zveze ter ne glede na način, kako je ta državljan vstopil v državo članico gostiteljico.

Podpisi