Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 11. julija 2019[1]

Združeni zadevi C-381/18 in C-382/18

G. S. (C-381/18)
V. G. (C-382/18)
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Politika priseljevanja – Pravica do združitve družine – Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine – Preklic dovoljenja za prebivanje ali zavrnitev njegovega podaljšanja iz razlogov javnega reda – Pojem ‚razlogi javnega reda'"

1. Čeprav je mogoče z Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine[2] državam članicam naložiti natančno določene pozitivne obveznosti, ki jim ustrezajo jasno opredeljene subjektivne pravice,[3] je z njo tem državam prav tako dovoljeno, da v nekaterim primerih zavrnejo združitev družine. Zato se postavlja vprašanje, v katerih mejah morajo izvrševati svojo diskrecijsko pravico. V predloženih dveh zadevah je Sodišče naprošeno, naj ugotovi, ali morajo države članice ob izdaji odločbe o zavrnitvi prošnje za vstop na ozemlje Unije, odločbe o preklicu ali odločbe o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje iz razlogov, povezanih z javnim redom, upoštevati osebno obnašanje državljana tretje države, ki je družinski član drugega državljana tretje države, ki je že zakonito na ozemlju Unije, in ali mora to obnašanje nujno pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.

I. Pravni okvir

A. Direktiva 2003/86

2. Člen 3(3) Direktive 2003/86 določa, da se „[t]a direktiva […] ne uporablja za družinske člane državljana Unije".

3. Člen 6(1) in (2) te direktive določa:

„1. Države članice lahko zavrnejo prošnjo za vstop in prebivanje družinskih članov zaradi javne politike [javnega reda], javne varnosti ali javnega zdravja.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

3 Glej sodbo z dne 9. julija 2015, K in A (C-153/14, EU:C:2015:453, točka 46 in navedena sodna praksa).

2. Države članice lahko umaknejo ali zavrnejo podaljšanje dovoljenja za prebivanje za družinskega člana zaradi javne politike [javnega reda], javne varnosti ali javnega zdravja.

Pri sprejemanju ustrezne odločitve država članica poleg člena 17 upošteva tudi resnost ali vrsto kršitve javne politike [javnega reda] ali javne varnosti, ki jo je zagrešil družinski član, ali nevarnosti, ki jih takšna oseba predstavlja."

4. Člen 17 navedene direktive določa, da „[d]ržave članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo državo izvora, kadar zavrnejo prošnjo, prekličejo ali ne podaljšajo dovoljenja za prebivanje ali se odločijo, da bodo ukazale izgon sponzorja ali članov njegove družine".

B. Okvir za oceno iz nizozemskega prava

5. Okvir za oceno iz nacionalnega prava, ki so ga nizozemski organi uporabili za odločitev o prošnji za vstop in prebivanje državljana tretje države, ki je želel doseči združitev z družinskim članom, ki je že bil na ozemlju Unije, je posledica povezane razlage člena 3.77 Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (odlok z dne 23. novembra 2000 o izvajanju zakona o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vb 2000)[4] in člena 16(1)(d) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vw 2000) z dne 23. novembra 2000.[5] Tak predlog je mogoče zavrniti zaradi grožnje za javni red, če je ta državljan obsojen za kaznivo dejanje na kazen dela v splošno korist ali nepogojno kazen. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-382/18 je razvidno, da se pravilo, da prošnje ni več mogoče zavrniti, če je od datuma zadnjega kaznivega dejanja preteklo pet let, ne uporablja za državljana tretje države, ki je bil za dejanje obsojen kot povratnik.

6. Okvir za oceno iz nacionalnega prava, ki ga uporabijo nizozemski organi, kadar morajo odločiti o preklicu dovoljenja za prebivanje družinskega člana ali o zavrnitvi podaljšanja takega dovoljenja družinskemu članu v smislu Direktive 2003/86, izhaja iz povezane razlage člena 3.86 Vb 2000 in člena 19 Vw 2000. Na podlagi tega okvira za oceno je mogoče preklicati dovoljenje za prebivanje zaradi združitve družine ali ga ne podaljšati, če je kazen, izrečena državljanu tretje države, ki se želi pridružiti družinskemu članu, ki je na ozemlju Unije, dovolj visoka glede na trajanje njegovega zakonitega prebivanja na Nizozemskem. To razmerje med dolžino kazni in trajanjem prebivanja se imenuje „drsna lestvica".[6]

II. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeva C-381/18

7. G. S. je indijski državljan, ki je od leta 2009 na Nizozemskem imetnik rednega dovoljenja za prebivanje za določen čas zaradi združitve družine. To dovoljenje je bilo 9. marca 2010 podaljšano do 28. avgusta 2014. Leta 2012 je bil G. S. v Švici obsojen na kazen zapora štirih let in treh mesecev zaradi udeležbe pri nedovoljeni trgovini s prepovedanimi drogami, pri čemer je bilo zadnje kaznivo dejanje storjeno septembra 2010.

4 Stb. 2000, št. 497.

5 Stb. 2000, št. 495.

6 Za podrobnosti o tej drsni lestvici glej točko 61 teh sklepnih predlogov.

8. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska, v nadaljevanju: državni sekretar) je z odločbo z dne 24. septembra 2015 preklical redno dovoljenje za prebivanje za določen čas, zavrnil prošnjo za podaljšanje veljavnosti tega dovoljenja in zadevni osebi izrekel prepoved vstopa. Državni sekretar je 21. oktobra 2016 kot neutemeljen zavrnil ugovor zoper odločbo o preklicu dovoljenja za dolgoročno prebivanje za določen čas in zoper zavrnitev podaljšanja veljavnosti tega dovoljenja. Poleg tega je ugodil ugovoru G. S. zoper prepoved vstopa, ki mu je bila izrečena. Državni sekretar je torej G. S. razglasil za nezaželeno osebo.

9. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Amsterdam, Nizozemska) je 3. februarja 2017 razsodilo, da državni sekretar v nasprotju s tem, kar je trdil G. S., ki se je pri tem skliceval zlasti na sodbi Zh. in O.[7] ter T.[8], ni dolžan obrazložiti odločbe o preklicu dovoljenja za prebivanje in zavrnitvi podaljšanja tega dovoljenja iz razlogov javnega reda zaradi dejstva, da ravnanje G. S. pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Sodišče prve stopnje je tako razsodilo, da je državni sekretar izpolnil obveznost obrazložitve iz člena 6 Direktive 2003/86 s tem, da se je skliceval na obsodbo G. S. v Švici in na dejstvo, da je storjeno kaznivo dejanje še posebej hudo zaradi učinka na nizozemsko družbo. Prav tako je razsodilo, da so bile izpolnjene zahteve iz člena 17 te direktive.

10. Spor pred predložitvenim sodiščem se nanaša na vprašanje, ali morata biti preklic ali zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana tretje države, ki je na ozemlju Unije – kadar temeljita na sklicevanju na razloge javnega reda – na podlagi člena 6(2) Direktive 2003/86 utemeljena z osebnim obnašanjem zadevnega družinskega člana, ki mora pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. V zvezi s tem predložitveno sodišče iz sodb Zh. in O.[9] ter T.[10] sklepa, da Sodišče zahteva presojo od primera do primera in omejuje diskrecijsko pravico držav članic, kadar odločba, ki bo izdana, pomeni odstopanje, določeno s pravom Unije. Vendar bi bilo mogoče zavrnitev podaljšanja ali preklic dovoljenja za prebivanje, pridobljenega zaradi združitve družine, razumeti kot odločbo, ki odstopa od načelnega pravila, ki je prizadevanje za združitev družine. Ker je cilj Direktive 2003/86 spodbujanje združitve družine, zgolj sklicevanje na javni red ne more zadostovati za obrazložitev odločbe o preklicu ali zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje, ki je bilo izdano na podlagi združitve družine. Prav tako naj bi iz sodne prakse Sodišča izhajalo, da bi zadnje vsekakor zahtevalo,[11] da se organi sklicujejo na osebno obnašanje posameznika, ki mora pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.

11. Vendar predložitveno sodišče ugotavlja, da drsna lestvica, ki je vodilo za nizozemske organe pri izdaji odločbe, očitno zagotavlja zadostno tehtanje zadevnih interesov v smislu sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), zlasti prakse, kot izhaja iz sodb Boultif proti Švici in Üner proti Nizozemski.[12] Po njegovem mnenju naj bi iz sodbe Parlament/Svet[13] izhajalo, da se bo Sodišče zadovoljilo s takim tehtanjem, saj naj bi v tej sodbi razsodilo, da se diskrecijska pravica držav članic pri izvajanju obveznosti, ki jih imajo navedene države članice na podlagi Direktive 2003/86, ne more razlikovati od diskrecijske pravice, ki jim je priznana v sodni praksi ESČP o členu 8 Konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki je bila podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).

7 Sodba z dne 11. junija 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Sodba z dne 24. junija 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Sodba z dne 11. junija 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Sodba z dne 24. junija 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

11 Predložitveno sodišče se tu sklicuje predvsem na sodbi z dne 24. junija 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 79), in z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 65).

12 Sodbi ESČP, 2. avgust 2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), in ESČP, 18. oktober 2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), v nadaljevanju: „sodba Boultif“ oziroma „sodba Üner“.

13 Sodba z dne 27. junija 2006 (C-540/03, EU:C:2006:429).

12. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in z odločbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 11. junija 2018, Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 6(2) Direktive [2003/86] razlagati tako, da se za preklic ali zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje družinskega člana iz razlogov javnega reda zahteva, da se obrazloži, da osebno obnašanje zadevnega družinskega člana pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe?

2. Če je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno, katere zahteve glede obrazložitve morajo potem v skladu s členom 6(2) Direktive [2003/86] veljati za odločbo o preklicu ali zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje družinskega člana iz razlogov javnega reda?

Ali je treba člen 6(2) Direktive [2003/86] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni praksi, v skladu s katero je mogoče družinskemu članu preklicati dovoljenje za prebivanje ali zavrniti njegovo podaljšanje iz razlogov javnega reda, če je kazen zapora ali ukrep, ki vključuje odvzem prostosti, ki je izrečen zadevnemu družinskemu članu, dovolj visoka glede na trajanje njegovega zakonitega prebivanja na Nizozemskem […], pri čemer je bilo na podlagi meril iz sodb ESČP [Boultif in Üner] izvedeno tehtanje med interesi zadevnega družinskega člana, da na Nizozemskem uveljavlja pravico do združitve družine, in interesom nizozemske države, da zavaruje javni red?“

B. Zadeva C-382/18

13. V. G. je armenski državljan, ki je na Nizozemskem – delno zakonito – prebival med letoma 1999 in 2011. Leta 2011 je bil predan armenskim organom zaradi kaznivih dejanj s področja prepovedanih drog. Žena V. G., ki je nizozemska državljanka in prebiva na Nizozemskem, je 28. julija 2016 pri državnem sekretarju vložila prošnjo za vstop in za izdajo dovoljenja za dolgoročno prebivanje zaradi združitve družine v smislu člena 6(1) Direktive 2003/86.

14. Državni sekretar je z odločbo z dne 19. septembra 2016 po tem, ko je uporabil okvir za oceno iz nacionalnega prava, zavrnil izdajo dovoljenja, za katero je bilo zaprošeno, iz razlogov javnega reda. Oprl se je zlasti na dejstvo, da je bil V. G. v letih 2000, 2008 in 2009 obsojen na denarne kazni ter leta 2010 na kazen dela v splošno korist. Politika, v skladu s katero prošnje za združitev družine ni mogoče več zavrniti, če je od datuma zadnjega kaznivega dejanja preteklo pet let, se za V. G. ne uporablja, ker je bil obsojen kot povratnik. Državni sekretar je – potem ko je pretehtal različne zadevne interese ter pri tem upošteval vrsto kaznivih dejanj, ki jih je storil V. G., naravo in trdnost njegovih družinskih razmerij, trajanje njegovega bivanja ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo izvorno državo – ocenil, da V. G. pomeni grožnjo za javni red.

15. Potem ko je državni sekreter zavrnil ugovor V. G. zoper odločbo, je V. G. vložil tožbo pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Amsterdam), ki je s sodbo z dne 23. junija 2017 tožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Sodišče prve stopnje ni sledilo trditvi V. G., da je s sodno prakso Sodišča zahtevano, da se pri vsaki posamični odločbi o zavrnitvi vstopa, ki temelji na razlogih, povezanih z javnim redom, preveri, da osebno obnašanje zadevnega tujca pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Sodišče prve stopnje je med drugim razsodilo, da smisel sodbe Fahimian [14] ni tak. Prav tako je navedlo, da je s členom 6 Direktive 2003/86 vzpostavljeno razlikovanje med zavrnitvijo prošnje za vstop in prebivanje (člen 6(1) te direktive) ter preklicem ali zavrnitvijo podaljšanja dovoljenja za prebivanje (člen 6(2) navedene direktive), saj se zgolj pri zadnjem zahteva upoštevanje resnosti ali vrste kršitve javnega reda ali nevarnosti, ki jih lahko povzroči tujec, ki je že na ozemlju Unije.

14 Sodba z dne 4. aprila 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

16. V. G. je zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču. To sodišče se najprej sprašuje, ali je Sodišče pristojno za odgovor na njegova vprašanja, saj se ta direktiva v skladu z določbo člena 3 ne uporablja za družinske člane državljanov Unije, ampak je jasen in nepogojen namen nacionalnega zakonodajalca, da se uporabi za položaje, v katerih je oseba, ki lahko združuje družinske člane, nizozemski državljan, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja. Čeprav meni, da bi pristojnost Sodišča za razlago člena 6 Direktive 2003/86 v zadevi C-382/18 temu omogočila enotno razlago te določbe, ki je sinonim za enako obravnavanje položajev, ki jih ureja ta direktiva, izhajajo dvomi predložitvenega sodišča iz sodbe Nolan,[15] v kateri je Sodišče razsodilo, da Unija ne bo imela interesa za zagotovitev take enotne razlage akta v položajih, ki jih je zakonodajalec Unije sam izrecno izključil s področja uporabe navedenega akta.

17. Pod predpostavko, da se bo Sodišče izreklo za pristojno, se predložitveno sodišče nato sprašuje, ali mora biti to, da se državljanu tretje države zavrneta dovolitev vstopa in izdaja dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine, ki je priznana z Direktivo 2003/86 – kadar je navedena zavrnitev utemeljena s sklicevanjem na razlage javnega reda – na podlagi člena 6(1) Direktive 2003/86 utemeljeno z osebnim obnašanjem družinskega člana, ki želi vstopiti na ozemlje Unije, ki mora pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. V zvezi s tem se predložitveno sodišče strinja z analizo, ki jo je pred njim predstavil državni sekretar in v skladu s katero bi se bilo treba za ugotovitev, da obstaja široka diskrecijska pravica nacionalnih organov, opreti na sodbi Koushkaki[16] in Fahimian[17]. Navedeni organi bi morali za ugotovitev, ali je mogoče iz razlogov javnega reda zavrniti prošnjo za vstop in prebivanje družinskega člana, opraviti enako zapletene presoje kot v sodbi Koushkaki.[18] Po mnenju predložitvenega sodišča obstaja razlika med odločbami na podlagi člena 6(1) Direktive 2003/86, ki se nanašajo na osebe, ki še niso prisotne na ozemlju Unije, in odločbami na podlagi člena 6(2) iste direktive, ki se nanašajo na osebe, ki jim je že dovoljeno prebivanje v Uniji. Za zadnje bi morale biti opravljene nadaljnje presoje o vrsti ali resnosti kršitev javnega reda, saj bi šlo za končanje že obstoječega družinskega življenja. Vendar spada položaj V. G. v okvir člena 6(1) Direktive 2003/86. Predložitveno sodišče ugotavlja, da nacionalni okvir za oceno, ki mu sledijo nizozemski organi pri izdaji odločbe – in ki sicer od nacionalnih organov ne zahteva, da odločbo o zavrnitvi utemeljijo z osebnim obnašanjem prosilca, ki naj bi pomenilo resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe – očitno zagotavlja zadostno tehtanje zadevnih interesov v smislu sodne prakse ESČP in še zlasti take prakse, ki izhaja iz sodb Boultif in Üner. Tako bi moral državni sekretar ustrezno upoštevati obsodbe V. G. pri njegovem predhodnem bivanju na Nizozemskem ter tehtati po eni strani njegov interes in interes njegovega družinskega člana, ki je na ozemlju Unije, da skupaj uživata družinsko življenje na Nizozemskem, in po drugi strani interes Nizozemske za varovanje javnega reda.

18. Predložitveno sodišče pa vendarle dvomi o utemeljenosti takega stališča zaradi druge smeri sodne prakse, ki jo predstavljajo sodbe Zh. in O.[19], T.[20] ter N.[21], iz katerih naj bi izhajalo, da se za odločbo o zavrnitvi, ki temelji na sklicevanju na javni red, v vsakem primeru zahteva, da je utemeljena z osebnim obnašanjem zadevnega družinskega člana, ki mora pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Odločba, ki odstopa o temeljne pravice do združitve družine, bi morala biti v teh okoliščinah podrobno obrazložena.[22]

15 Sodba z dne 18. oktobra 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

16 Sodba z dne 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Sodba z dne 4. aprila 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Sodba z dne 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

19 Sodba z dne 11. junija 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Sodba z dne 24. junija 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Sodba z dne 15. februarja 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 Sodišče se sklicuje tudi na sodbo z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

19. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in z odločbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 11. junija 2018, Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je Sodišče Evropske unije glede na člen 3(3) Direktive [2003/86] in sodbo z dne 18. oktobra 2012, Nolan (C-583/10,EU:C:2012:638), pristojno, da odgovori na vprašanja za predhodno odločanje nizozemskega sodišča o razlagi določb navedene direktive v sporu glede prošnje za vstop in prebivanje družinskega člana osebe, ki lahko združuje družinske člane, ki ima nizozemsko državljanstvo, če je bila ta direktiva v nizozemskem pravu razglašena za neposredno in brezpogojno uporabljivo za takega družinskega člana?

2. Ali je treba člen 6(1) Direktive [2003/86] razlagati tako, da je za zavrnitev prošnje za vstop in prebivanje družinskega člana iz razlogov javnega reda zahtevano, da se obrazloži, da osebno obnašanje zadevnega družinskega člana pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe?

3. Če je treba na drugo vprašanje odgovoriti nikalno, katere zahteve glede obrazložitve morajo potem v skladu s členom 6(1) Direktive [2003/86] veljati za odločbo o zavrnitvi prošnje za vstop in prebivanje družinskega člana iz razlogov javnega reda?

Ali je treba člen 6(1) Direktive [2003/86] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni praksi, v skladu s katero je mogoče prošnjo za vstop in prebivanje družinskega člana zavrniti iz razlogov javnega reda na podlagi obsodb v času prejšnjega prebivanja v zadevni državi članici, pri čemer je bilo na podlagi meril iz sodb ESČP [Boultif] in [Üner] izvedeno tehtanje med interesi zadevnega družinskega člana in zadevne osebe, ki lahko združuje družinske člane, da na Nizozemskem izvajata pravico do združitve družine, ter interesom nizozemske države, da zavaruje javni red?“

III. Postopek pred Sodiščem

20. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 3. julija 2018 zadevi C-381/18 in C-382/18 združil za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

21. G. S., V. G., nizozemska, nemška in poljska vlada ter Evropska komisija so predložili pisna stališča.

22. G. S., V. G., nizozemska in nemška vlada ter Komisija so na obravnavi 2. maja 2019 podali ustne navedbe.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje v zadevi C-382/18

23. Vprašanje, ali je Sodišče pristojno za razlago Direktive 2003/86 v položajih, kakršen je ta iz zadeve C-382/18 – v katerem gre za osebo, ki lahko združuje družinske člane, ki je nizozemski državljan, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja, in njenega družinskega člana, ki je državljan tretje države – medtem ko je iz povezane razlage členov 2(c) in 3(d) navedene direktive razvidno, da se direktiva ne uporablja za družinske člane državljana Unije,[23] je mogoče zlahka rešiti s sklicevanjem na sodbo C in

23 Glej sodbo z dne 8. maja 2013, Ymeraga in drugi (C-87/12, EU:C:2013:291, točka 27).

A,[24] izdano na podlagi vprašanj, ki jih je Sodišču predložilo isto sodišče kot v teh predlogih za sprejetje predhodne odločbe. To sodišče je sicer v predlogu za sprejetje predhodne odločbe pojasnilo, da so razlogi v zvezi z vprašanjem glede pristojnosti Sodišča v veliki meri enaki razlogom iz njegovega predloga v okviru zadeve C in A.[25]

24. Iz točk od 28 do 44 sodbe C in A[26] izhaja, da čeprav je zakonodajalec Unije izrecno izključil uporabo Direktive 2003/86 za državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja, je Sodišče pristojno za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe v okoliščinah, v katerih so se – tudi če dejstva v postopku v glavni stvari niso neposredno spadala na področje uporabe tega prava – določbe navedenega prava uporabljale na podlagi nacionalnega prava, ker se je to neposredno in brezpogojno sklicevalo na njihovo vsebino. V takem primeru namreč obstaja določen interes Unije, da se izogne prihodnjim različnim razlagam in da zagotovi enotno razlago zadevnih določb prava Unije. Sodišče je razsodilo, da se tak interes ne more spreminjati „glede na to, ali je bilo področje uporabe zadevne določbe omejeno s pozitivno opredelitvijo ali z določitvijo nekaterih primerov izključitve, saj je ti zakonodajni tehniki mogoče uporabiti v enaki meri“.[27]

25. Ni sporno, da je nacionalni zakonodajalec poskušal zagotoviti spoštovanje določb Direktive 2003/86 v položajih združevanja družine, v katerih je oseba, ki lahko združuje družinske člane, nizozemski državljan, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja in ki se želi združiti na državnem ozemlju z družinskim članom, ki je državljan tretje države. Zato je Sodišče glede na usmeritve iz sodbe C in A[28] na podlagi člena 267 PDEU pristojno za razlago člena 6(1) Direktive 2003/86 v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem mora predložitveno sodišče odločiti o zavrniti prošnje za vstop in prebivanje državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja, ker se ta določba za take primere neposredno in brezpogojno uporablja na podlagi nacionalnega prava.

B. Druga vprašanja za predhodno odločanje

26. Predlagam, da se skupaj obravnavajo vprašanja iz zadev C-381/18 in C-382/18 zaradi njihove skupne tematike, ki se nanaša na določitev obsega diskrecijske pravice nacionalnih organov, kadar uveljavljajo razloge, povezane z javnim redom, bodisi za zavrnitev vstopa državljanu tretje države, ki je družinski član drugega državljana tretje države, ki spada na področje uporabe Direktive 2003/86, na ozemlje države članice (zadeva C-382/18), bodisi za zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje ali preklic takega dovoljenja takemu družinskemu članu (zadeva C-381/18).

27. Poleg tega sam razumem drugo vprašanje v zadevi C-381/18 in tretje vprašanje v zadevi C-382/18 tako, da se ti vprašanji ne nanašata na obveznost obrazložitve kot tako, ampak se z njima Sodišče poziva, naj določi merila, ki bodo usmerjala presojo nacionalnih organov v trenutku odločanja o zavrnitvi vstopa, zavrnitvi podaljšanja ali preklicu dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda.

28. Analize se bom lotil z dobesedno, zgodovinsko in teleološko razlago Direktive 2003/86, nato pa bom preučil zahtevo iz sodne prakse Sodišča, da poleg obsodbe obstaja resnična, sedanja in dovolj resna grožnja, ki prizadene osnovne interese družbe. Nato se bom osredotočil na možne omejitve diskrecijske pravice nacionalnih organov – poleg zahteve, da obstaja taka grožnja – ter zatem predstavil ugotovitve, ki se ponujajo za obravnavani zadevi.

24 Sodba z dne 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Sodba z dne 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Sodba z dne 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Sodba z dne 7. novembra 2018, C in A (C-257/17, EU:C:2018:876, točka 39).

28 Sodba z dne 7. novembra 2018, C in A (C-257/17, EU:C:2018:876).

1. Dobesedna, zgodovinska in teleološka razlaga Direktive 2003/86

29. V Direktivi 2003/86 je določena pravica do združitve družine državljanov tretjih držav, ki nekaj časa že zakonito prebivajo na ozemlju Unije. Njena pravna podlaga je člen 63(3)(a) ES, v katerem je bilo določeno sprejetje „ukrepov o politiki priseljevanja“ med drugim s področja „pogojev vstopa in prebivanja ter standardov glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine“.

30. V uvodni izjavi 2 Direktive 2003/86 je navedeno, da „[je treba u]krepe, ki se nanašajo na združitev družine, […] sprejeti v skladu z obvezo, da se družina varuje in družinsko življenje spoštuje, kar je poudarjeno v mnogih aktih mednarodnega prava“. Ta uvodna izjava zlasti izrecno napotuje na člen 8 EKČP, ob upoštevanju katerega – in ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) – je torej treba razlagati to direktivo.[29] V navedeni direktivi je določeno tudi, da je združitev družine „potrebna, da se omogoči družinsko življenje“ in da „[p]omaga ustvariti socialno in kulturno stabilnost, ki olajša vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico“.[30] Združitev družine je mogoče zavrniti „iz ustrezno utemeljenih razlogov“,[31] na primer kadar oseba, ki želi, da bi se ji dovolilo *pridružiti* Uniji, ogroža javni red.[32] Glede na besedilo te direktive lahko pojem „javni red“ vključuje obsodbo za hudo kaznivo dejanje.[33]

31. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.[34]

32. V zvezi s tem naj navedem, da člen 6 Direktive 2003/86, za katerega razlago se prosi, spada v poglavje IV te direktive, naslovljeno „Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine“. V prvem odstavku tega člena je urejen primer zavrnitve prošnje za vstop in prebivanje družinskega člana ter je določeno, da lahko države članice zavrnejo tako prošnjo iz razlogov javnega reda. V drugem odstavku navedenega člena je urejen primer preklica ali zavrnitve podaljšanja dovoljenja za prebivanje, izdanega zaradi združitve družine, in je določeno, da lahko države članice prekličejo tako dovoljenje ali zavrnejo njegovo podaljšanje tudi iz razlogov javnega reda.[35] V tem odstavku je vsebovano dodatno pojasnilo, ki državam članicam pri izvajanju diskrecijske pravice nalaga, da se „upošteva tudi resnost ali vrsta kršitve javne politike [javnega reda]“, ki jo je zagrešil družinski član, ali nevarnosti, ki jih *„predstavlja“* oseba, ki se ji prekliče dovoljenje ali zavrne njegovo podaljšanje.[36] Ne člen 6 ne uvodne izjave Direktive 2003/86 ne vsebujejo opredelitve razlogov javnega reda.

33. Iz besedila člena 6 Direktive 2003/86 in njegove sistematike je razvidno, da je poskušal zakonodajalec Unije ločeno urediti primere zavrnitve vstopa in prebivanja ter primer preklica dovoljenja in zavrnitve podaljšanja dovoljenja za prebivanje iz razlogov, povezanih z javnim redom. Kljub temu iz besedila tega člena ne izhaja, da je en ali drugi primer vezan na obstoj osebnega obnašanja zadevne osebe, ki naj bi pomenila resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Uporaba izraza „est susceptible“ [„naj bi“] sicer ni odločilna, vendar kaže prej na potencialno kot dokazano grožnjo.[37]

29 Glej sodbo z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 44).

30 Uvodna izjava 4 Direktive 2003/86.

31 Uvodna izjava 14 Direktive 2003/86.

32 Glej uvodno izjavo 14 Direktive 2003/86.

33 Glej uvodno izjavo 14 Direktive 2003/86.

34 Glej v obsežni sodni praksi sodbi z dne 24. junija 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 58), in z dne 4. aprila 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, točka 30 in navedena sodna praksa).

35 Člen 6(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86.

36 Moj poudarek.

37 Razlog, zakaj to ne more biti odločilno, je to, da ne vsebujejo vse jezikovne različice – pri čemer seznam ni izčrpen – tega razlikovanja, ker člen 6(2), drugi pododstavek Direktive 2003/86 določa „peligro que impliqua dicha persona“ (španska različica), „pericoli rappresentati da questa persona“ (italijanska različica), „het risico dat van die persoon uitgaat“ (nizozemska različica) ali „dangers that are emanating from such person“ (angleška različica).

34. Iz razlage zgodovine Direktive 2003/86 je razvidno, da čeprav je bilo v predlogu direktive predvideno, da se izrecno sklicuje na tako obnašanje, končna odločitev zakonodajalca Unije ni bila taka.[38] Ne v primeru, zajetem s prvim odstavkom, ne v primeru, zajetem z drugim odstavkom člena 6 te direktive, zakonodajalec Unije ni nameraval omejiti razlogov javnega reda, na katere se lahko sklicujejo nacionalni organi, zgolj na primere, v katerih osebno obnašanje družinskega člana pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.

35. Res je, da je v dokumentu „Odnos med varovanjem notranje varnosti in izpolnjevanjem mednarodnih obveznosti in instrumentov“, ki ga je Komisija predstavila v letu 2000, malo zatem, ko je razkrila tri svoje predloge direktiv o zakonitem priseljevanju, omenjeno dejstvo, da vsak od teh predlogov – med njimi tudi tisti, ki se nanaša na pravico do združitve družine – vsebuje tako imenovano določbo „javni red“, sklicevanje na katero bi se po napovedih Komisije moralo opirati zgolj na osebno obnašanje zadevnega državljana tretje države.[39] Vendar to ne more zakriti tega, da je neobstoj sklicevanja v Direktivi 2003/86 na tako obnašanje posledica premišljene izbire zakonodajalca Unije.

36. V smernicah za uporabo Direktive 2003/86, ki jih je Komisija objavila po poročilu o izvajanju navedene direktive,[40] pa je navedeno, da „[o]seba, ki želi, da se ji omogoči združitev družine, ne bi smela ogrožati javne politike [javnega reda]“,[41] pri čemer se priznava, da opredelitev razloga javnega reda v veliki meri pripada državam članicam ob spoštovanju omejitev, opredeljenih v sodni praksi ESČP in Sodišča. Vendar je bila z njimi predvidena tudi smiselna uporaba sodne prakse glede razlogov javnega reda, razvita v okviru razlage 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/EGS.[42] Predvsem iz te sodne prakse se porajajo dvomi predložitvenega sodišča, ker se je pojem „sedanje, resnične in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe“, v sodni praksi Unije sprva izoblikoval v odnosu do državljanov Unije in se je šele nato z nekaterimi prilagoditvami uporabil za druge položaje, ki jih ureja pravo Unije in ki se ne nanašajo nujno na njene državljane. Ker analiza Direktive 2003/86 ni razkrila nikakršnega napotila v smislu, da se zahteva taka grožnja, se bom zdaj posvetil preučitvi sodne prakse Sodišča.

2. Zahteva po sedanji, resnični in dovolj resni grožnji, ki prizadene osnovne interese družbe, ob hkratnem obstoju suma, da je bilo storjeno kaznivo ravnanje, ali obsodbe, v sodni praksi Sodišča

a) Pregled sodne prakse Sodišča

37. Sodišče je prvič v sodbi Bouchereau[43] razsodilo, da se lahko obsodba za to, da se uporabi omejitev prostega gibanja državljanov Unije iz razlogov javnega reda, upošteva samo, če okoliščine, ki so privedle do te obsodbe, kažejo na „osebno obnašanje, ki pomeni sedanjo grožnjo za javni red“.[44] Dodalo je, da čeprav „ugotovitev tovrstne grožnje v splošnem pomeni, da pri zadevnem posamezniku obstaja težnja

38 Glej za primerjavo člen 6(3) spremenjenega predloga direktive Sveta o pravici do združitve družine (COM(2002) 225 final (UL 2002, C 203 E, str. 136)) in člen 8(2) spremenjenega predloga direktive Sveta o pravici do združitve družine (COM(2000) 624 final (UL 2001, C 62 E, str. 99)).

39 Glej točko 4.4 dokumenta „Odnos med varovanjem notranje varnosti in izpolnjevanjem mednarodnih obveznosti in instrumentov“, delovni dokument Komisije COM(2001) 743 final z dne 5. decembra 2001.

40 Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o smernicah za uporabo Direktive 2003/86 o pravici do združitve družine (COM(2014) 210 final z dne 3. aprila 2014, v nadaljevanju: smernice za uporabo Direktive 2003/86) oziroma Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2003/86 (COM(2008) 610 final z dne 8. oktobra 2008).

41 Točka 4.1 smernic za uporabo Direktive 2003/86.

42 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

43 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

44 Sodba z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točka 28). Taka zahteva je bila potrjena že v sodbi z dne 28. oktobra 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), v zvezi z odločbo, ki je omejila svobodo gibanja italijanskega državljana v Franciji zaradi njegovih političnih in sindikalnih dejavnosti (glej zlasti točko 28 te sodbe).

k takemu obnašanju tudi v prihodnje, se lahko zgodi, da že sámo preteklo obnašanje izpolnjuje pogoje take grožnje za javni red“,[45] kar morajo „ob upoštevanju posebnega pravnega položaja oseb, za katere velja pravo Skupnosti, in temeljne narave načela prostega gibanja oseb“[46] preveriti nacionalna sodišča. Pred tem je Sodišče poudarilo, da se poskuša z Direktivo, k razlagi katere je bilo pozvano in katere namen je uskladiti nacionalne sisteme glede tujske politike, zaščititi državljane držav članic „pred izvajanjem pristojnosti, ki izhajajo iz izjeme, ki se nanaša na omejitve, utemeljene z razlogi javnega reda […], ki bi lahko presegle, kar je nujno za upravičenje izjeme od temeljnega načela prostega gibanja oseb“.[47]

38. Zahteva, da se odločba, ki pomeni izjemo od temeljne svoboščine, utemelji z osebnim obnašanjem zadevnega posameznika, ki pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, je bila torej sprva razvita v okviru prostega gibanja oseb in nato ponovljena,[48] preden je bila, kot je vsakomur znano, kodificirana v Direktivi 2004/38.[49]

39. Kljub temu je Sodišče večkrat razširilo uporabo te izjeme na področja, ki so manj neposredno povezana, ali pa sploh niso, s prostim gibanjem državljanov Unije.

40. Tako je Sodišče v sodbi Komisija/Španija[50] razsodilo, da država članica ne izpolni svojih obveznosti, ki izhajajo iz iste direktive, katere razlaga je bila podana v sodbi Bouchereau[51], če zavrne vstop na ozemlje Unije državljanu tretje države, zakoncu državljana Unije, zgolj na podlagi okoliščine, da je bil za tega državljana razpisan ukrep v schengenskem informacijskem sistemu (SIS). Potem ko je Sodišče opozorilo, da izjema javnega reda pomeni izjemo od temeljnega načela prostega gibanja oseb, ki mora biti razumljena strogo in ki je ne morejo enostransko določiti države članice,[52] je razsodilo, da uporaba pojma „javni red“ s strani nacionalnega organa „predpostavlja *v vsakem primeru* obstoj, zunaj [poleg] socialne motnje, ki jo predstavlja vsaka kršitev zakona, resnične in dovolj hude grožnje, ki prizadene ključni družbeni interes“.[53] Sodišče je v tej sodbi prav tako povezalo ozko razlago pojma „javni red“ in varstvo pravice do družinskega življenja državljana Unije.[54] V teh okoliščinah je mogoče prepovedi vstopa državljana tretje države, zakonca državljana Unije, nasprotovati le, če je razpis ukrepa v SIS podprt s podatki, na podlagi katerih je mogoče skleniti, da prisotnost tega državljana tretje države pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.[55]

41. Sodišče je razsodilo tudi o členu 7(4) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav,[56] v katerem je določena možnost, da države članice skrajšajo rok za prostovoljni odhod, če zadevna oseba pomeni „grožnjo za javni red“, in sicer, da je treba ta zadnji pojem presojati v vsakem primeru posebej in preveriti, ali osebno obnašanje državljana tretje države pomeni resnično in sedanjo grožnjo za javni red.[57] Sodišče je izključilo vse prakse, temelječe na splošnih premislekih ali kakršnih koli domnevah, ter razsodilo, da „zgolj“ na podlagi dejstva, da je tak državljan „osumljen izvršitve dejanja, ki je po nacionalnem pravu kaznivo, ali pa je bil zaradi takega dejanja kazensko obsojen, ni mogoče šteti, da ta državljan ogroža javni red v smislu člena 7(4) Direktive

45 Sodba z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točka 29).

46 Sodba z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točka 30).

47 Sodba z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točka 15).

48 Glej v obsežni sodni praksi sodbi z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 66).

49 Glej natančneje člen 27(2) Direktive 2004/38.

50 Sodba z dne 31. januarja 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

52 Glej sodbo z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija (C-503/03, EU:C:2006:74, točka 45).

53 Sodba z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija (C-503/03, EU:C:2006:74, točka 46). Moj poudarek.

54 Glej sodbo z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija (C-503/03, EU:C:2006:74, točka 47).

55 Glej sodbo z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija (C-503/03, EU:C:2006:74, točka 53). Glej tudi točko 55.

56 UL 2008, L 348, str. 98.

57 Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 50).

2008/115“.[58] Vendar država članica lahko ugotovi obstoj grožnje za javni red na podlagi obsodbe, kadar je na podlagi te obsodbe, *„skupaj s preostalimi okoliščinami* v zvezi s položajem zadevne osebe taka ugotovitev utemeljena“.[59] V istem smislu je lahko zgolj na podlagi suma, da je tak državljan izvršil kaznivo dejanje, „skupaj z drugimi okoliščinami posameznega primera“[60] ugotovljena grožnja za javni red v smislu zadevne določbe. Ob tem je Sodišče opozorilo, da so države članice pretežno proste, da v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami opredelijo pojem „javni red“.[61] V tem smislu se zdi, da uporaba rešitve iz sodbe Bouchereau[62] ni upravičena z odstopanjem od prostega gibanja državljanov Unije ali od njihove pravice do združitve družine, ampak z dejstvom, da je bilo s to direktivo določeno odstopanje od obveznosti, ki je bila določena s ciljem zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic državljanov tretjih držav ob njihovi odstranitvi iz Unije.[63]

42. Sodišče je v sodbi N.[64] opozorilo na svojo sodno prakso, ki je glede pojma „javni red“ postala načelo in v skladu s katero je poleg socialne motnje, ki jo pomeni kršitev zakona, zahtevana resnična, sedanja in dovolj resna grožnja, ki prizadene osnovne interese družbe,[65] da bi jo uporabilo v kontekstu razlage Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito.[66] Vendar je pridržanje ali nadaljevanje pridržanja prosilca za mednarodno zaščito iz razlogov, povezanih z javnim redom, upravičeno „le pod pogojem, da njegovo individualno ravnanje pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe“.[67] Tu je zaradi izjemnosti pridržanja, ki se uporabi zgolj kot skrajno sredstvo,[68] Sodišče poskusilo strogo omejiti pristojnost, ki jo imajo nacionalni organi.[69]

43. Sodišče je bilo v sodbi T.[70] pozvano k razlagi razlogov javnega reda v kontekstu Direktive 2004/83/ES[71] in je, potem ko je poudarilo, da v tej direktivi ni podana opredelitev javnega reda, opozorilo na razlago tega pojma, ki jo je že podalo v kontekstu Direktive 2004/38. Čeprav ti direktivi sledita različnim ciljem, je Sodišče razsodilo, da je sodna praksa, oblikovana glede zadnje, upoštevna v obravnavani zadevi, ker „se obseg zaščite, ki jo želi neka skupnost podeliti svojim temeljnim interesom, ne sme razlikovati glede na pravni status osebe, ki te interese ogroža“. Sodišče je nato razsodilo, da se nacionalni organ za to, da bi beguncu odvzel dovoljenje za prebivanje iz razlogov javnega reda, ne sme opreti zgolj na okoliščino, da podpira teroristično organizacijo, saj v takem primeru navedeni organ ne opravi „posamezne presoje konkretnih dejstev“.[72]

58 Sodba z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 50). Moj poudarek.

59 Sodba z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 51). Moj poudarek.

60 Sodba z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 52).

61 Sodba z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 52).

62 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

63 Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 48).

64 Sodba z dne 15. februarja 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). V tej zadevi je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari med letoma 1999 in 2015 petnajstkrat obsojena za različna kazniva dejanja.

65 Glej točko 65 sodbe z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

66 UL 2013, L 180, str. 96. Natančneje, sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), se je nanašala na člen 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33.

67 Sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 67).

68 Glej sodbo z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 63).

69 Glej sodbo z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 64).

70 Sodba z dne 24. junija 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali apatridi, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

72 Sodba z dne 24. junija 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 89).

b) Sklep za analizo

44. Če bi moral v tej fazi poskusiti sistematizirati sodno prakso Sodišča o razlogih javnega reda, bi lahko navedel, da je Sodišče, da bi uveljavilo odstopanje od temeljne svoboščine ali temeljne pravice, posplošilo rešitev iz sodbe Bouchereau.[73] Zato naj bi pojem „javni red“ vsekakor zahteval obstoj resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe in ki temelji na osebnem obnašanju zadevnega posameznika.

45. Taka ugotovitev se mi zdi vendarle nekoliko prenagljena.

46. Najprej se postavlja vprašanje, kako je mogoče uskladiti tako posplošitev zahteve po resnični, sedanji in dovolj resni grožnji, ki prizadene osnovne interese družbe, z drugim elementom, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča in v skladu s katerim si nedvomno ni mogoče zamisliti, da bi države članice enotno opredelile razloge javnega reda, saj še vedno smejo določiti zahteve javnega reda v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami.[74]

47. Dalje, taka ugotovitev bi bila v nasprotju z drugo vejo sodne prakse, ki jo predstavlja sodba Fahimian.[75] V tisti sodbi je šlo za ugotovitev, ali lahko država članica iz razlogov javne varnosti zavrne vstop iranski državljanki, ki je zaprosila za vizum za namene študija[76] v Nemčiji, ne da bi nujno utemeljila svojo odločbo z osebnim obnašanjem zadevne osebe ter resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, ki naj bi jo pomenilo to obnašanje. Sodišče je v tisti zadevi izrecno izključilo uporabo rešitve iz sodbe Bouchereau[77] iz dveh bistvenih razlogov: najprej, ker je bilo v eni od uvodnih izjav zadevne direktive navedeno, da je lahko grožnja zgolj potencialna;[78] dalje, ker je presoja osebnega položaja prosilke za izdajo vizuma s strani organov zahtevala zapletene presoje in ker je bilo zato pri presoji upoštevnih dejstev treba pustiti nacionalnim organom široko polje proste presoje.[79]

48. Generalni pravobranilec M. Szpunar je v sklepnih predlogih v zadevi Fahimian[80] poudaril, da je okvir v tej zadevi „preprosto drug kot pri notranjem trgu“ in da „[p]oseben okvir prava tujcev EU pomeni, da državljan tretje države ne uživa enakih pravic kot državljan države članice, tj. državljan EU“.[81]

49. Gre namreč za izbiro med dvojim. Bodisi si lahko predstavljamo razloge javnega reda kot koncentrične kroge, katerih središče je državljan Unije. Bolj ko se oddaljujemo od centra in od temeljnega statusa, ki je priznan državljanu Unije, večja je diskrecijska pravica držav članic v zvezi s presojo razlogov javnega reda.

50. Bodisi pa štejemo, da je diskrecijska pravica držav članic omejena, ker jo je treba izvajati v kontekstu omejitve temeljne pravice, tako kot v obravnavani zadevi pravice do družinskega življenja, zagotovljene s členom 7 Listine in členom 8 EKČP. V tem primeru bi torej pravica Unije varovala ne toliko temeljni status državljana Unije, ampak imetnike pravice do spoštovanja družinskega življenja, ki niso zgolj državljani Unije.

73 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Glej med drugim sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 48).

75 Sodba z dne 4. aprila 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 Prošnja za izdajo vizuma je temeljila na Direktivi Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL 2004, L 375, str. 12).

77 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

78 Glej sodbo z dne 4. aprila 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, točka 40).

79 Glej sodbo z dne 4. aprila 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, točki 41 in 42).

80 Sodba z dne 4. Aprila 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Točka 59 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908). Glej v istem smislu točko 119 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v združenih zadevah K. in H. (C-331/16 in C-366/16, EU:C:2017:973).

51. Vendar tako kot generalni pravobranilec M. Szpunar tudi sam menim, da je treba upoštevati, da se okvir, ki je značilen za ti zadevi, razlikuje od okvira, v katerem je bila izdana sodba Bouchereau.[82] Ta razlika – ki izhaja med drugim iz pravne podlage Direktive 2003/86, navedene zgoraj,[83] ter tega, da v besedilu člena 6 navedene direktive ni izrecno omenjena[84] taka zahteva, ki izhaja, kot je bilo ugotovljeno, iz očitne volje zakonodajalca Unije – po mojem mnenju torej nasprotuje temu, da bi se rešitev iz sodbe Bouchereau[85] prenesla na zadevi, ki sta zdaj predloženi v presojo Sodišču.

52. Ob upoštevanju navedenega – ne da bi zahteval obrazložitev, ki temelji na osebnem obnašanju državljana tretje države, ki mora pomeniti sedanjo, resnično in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe – sem prepričan, da je mogoče diskrecijsko pravico nacionalnih organov določiti drugače zaradi nujnosti izključitve kakršne koli arbitrarnosti in zaradi zagotovitve uživanja temeljnih pravic, ki jih imajo državljani tretjih držav.

3. Omejitev obsega diskrecijske pravice držav članic

53. Menim, da ta omejitev zadostno izhaja iz elementov, ki sledijo.

54. Prvič, v zvezi z Direktivo 2003/86 je Sodišče že razsodilo, da združitev družine zajema tako nastanek družine kot ohranitev družinske enote.[86] Združitev družine je splošno pravilo, tako da uporaba diskrecijske pravice držav članic, da – odvisno od primera – od njega odstopijo, ne sme poseči v sam cilj Direktive 2003/86, ki je spodbuditi združitev družine, in v njen polni učinek.[87]

55. Drugič, kot sem navedel zgoraj, spada Direktiva 2003/86 pod okrilje člena 8 ESČP, ki mu ustreza člen 7 Listine.[88] ESČP je razsodilo, da se morajo odločbe držav pogodbenic, da bi spoštovale člen 8 EKČP, „izkazati za nujne v demokratični družbi, torej da morajo biti utemeljene z nujno družbeno zahtevo in zlasti biti sorazmerne z zasledovanim legitimnim ciljem“.[89] ESČP se torej prepriča, da se z zadevnimi odločbami spoštuje „ustrezno ravnotežje med nasprotujočimi si interesi, namreč po eni strani pravica zainteresirane osebe do spoštovanja družinskega življenja ter po drugi strani varstvo javnega reda in preprečevanje kaznivih ravnanj“.[90] Zato je opredelilo „smernice za preučitev, ali je ukrep potreben v demokratični družbi“.[91] ESČP tako upošteva posebni položaj posameznika, ki ga zadeva sporna odločba, in še posebej „vrsto in resnost storjenih kaznivih ravnanj […], trajanje njegovega bivanja v državi, v katero bo izgnan, obdobje, ki je preteklo od storitve kaznivega ravnanja, ter obnašanje zadevne osebe v tem obdobju, državljanstvo različnih zadevnih oseb, družinske razmere […], na primer trajanje zakonske zveze, in druge elemente, ki kažejo na dejansko družinsko življenje para, to, ali je zakonec bil seznanjen s kaznivim ravnanjem ob začetku družinskega razmerja, rojstvo zakonskih otrok in, odvisno od okoliščin, njihovo starost“.[92] Poleg tega se preizkus nanaša na „resnost težav, ki bi lahko nastale za zakonca v izvorni državi moža ali žene“.[93]

82 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

83 Glej točko 29 teh sklepnih predlogov.

84 Očitno drugače kot v Direktivi 2004/38.

85 Sodba z dne 27. oktobra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

86 Glej sodbo z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 62).

87 Glej sodbo z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 43). Glej tudi sodbo z dne 9. julija 2015, K in A (C-153/14, EU:C:2015:453, točka 50).

88 Glej pojasnila v zvezi s členom 7 Listine (UL 2007, C 303, str. 2).

89 Sodba Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 46 in navedena sodna praksa).

90 Sodba Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 47).

91 Sodba Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 48).

92 Sodba ESČP z dne 2. avgusta 2001, Boultif proti Švici (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 48). Glej tudi sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2006, Üner proti Nizozemski CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, točka 57). Merila, ki jih je razvilo ESČP, so bila pred kratkim ponovljena: glej sodbo ESČP, 9. april 2019, I. M. proti Švici (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, točki 69 in 70).

93 Sodba ESČP z dne 2. avgusta 2001, Boultif proti Švici (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 48). Glej tudi sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2006, Üner proti Nizozemski (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, točka 57).

56. Tretjič, s členom 6(2), drugi pododstavek, Direktive 2003/86 je državam članicam naloženo, da ko prekličejo dovoljenje za prebivanje ali ga ne podaljšajo iz razlogov javnega reda, upoštevajo „resnost ali vrsto kršitve javne politike [javnega reda] […], ki jo je zagrešil družinski član, ali nevarnosti, ki jih takšna oseba predstavlja“. Stališča strank v obravnavanem postopku se razlikujejo glede vprašanja, ali se ta pododstavek uporablja samo v primeru odločbe, izdane na podlagi člena 6(2) te direktive, ali pa tudi v primerih odločbe, izdane na podlagi člena 6(1) navedene direktive, torej v primeru zavrnitve prošnje za vstop. Ob upoštevanju sistematike člena 6(2) iste direktive bi lahko pomislili, da je upoštevanje drugega pododstavka te določbe zahtevano le v primeru odločbe, ki se nanaša na družinskega člana, ki je že na ozemlju Unije. Ker pa je treba Direktivo 2003/86 izvajati v skladu s členom 8 EKČP, kot ga razlaga ESČP, [94] in ker to zadnje sodišče natančno določa, da se taki elementi upoštevajo ne zgolj za primere preklica dovoljenja za prebivanje ali zavrnitve njegovega podaljšanja, [95] so očitno enako upoštevni ob odločanju o prošnji za dovoljenje za prebivanje, ki bi lahko omogočila vstop na ozemlje Unije zaradi združitve družine.

57. Četrtič, člen 17 Direktive 2003/86 določa, da v primeru zavrnitve prošnje za dovoljenje za prebivanje, preklica ali zavrnitve dovoljenja za prebivanje – torej v vseh primerih, zajetih s členom 6 navedene direktive – ter v primeru odstranitve osebe, ki lahko združuje družinske člane, ali njenih družinskih članov „[d]ržave članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo državo izvora“.

58. Nazadnje, petič, Sodišče je že razsodilo, da morajo države članice pri izvajanju Direktive 2003/86 in zlasti pri izvajanju diskrecijske pravice, ki jim je z njo dana, spoštovati načelo sorazmernosti. [96]

4. Uporaba v obravnavanih zadevah

59. Iz navedenih preudarkov je razvidno, da člen 6 Direktive 2003/86 nacionalnim organom nalaga, naj presodijo vsak posamični položaj glede na okoliščine, ki so zanj značilne. Zaradi vpliva odločbe, izdane na tej podlagi, na pravico do združitve družine in za ohranitev polnega učinka te direktive bi bila vsaka praksa odločanja, ki bi dejansko pripeljala do sistematičnih zavrnitev, temelječih na splošnih premislekih – torej brez povezave s posamičnim položajem, ki ga je treba preučiti – ali na domnevah, v nasprotju s to določbo.

60. Preveriti je treba še, ali se lahko glede na te premisleke praksa nizozemskih organov, ki so pri sprejemanju odločitve zavezani z okvirom za oceno, opredeljenim z nacionalnim pravom, izkaže za skladno s temi določbami. Čeprav je to prvenstveno naloga predložitvenega sodišča, je že mogoče podati naslednje elemente analize.

61. Glede primera G. S. bi lahko nizozemski organi iz razlogov, povezanih z javnim redom, preklicali njegovo dovoljenje za prebivanje kot družinskega člana, ki je že na ozemlju Unije, če bi pomenil grožnjo za javni red. S tem namenom so nizozemski organi uporabili drsno lestvico, s katero je mogoče ugotoviti, ali je mogoče, ko pride do pravnomočne kazenske sodbe, razmisliti o preklicu dovoljenja. S to lestvico je mogoče primerjati težo kazni in trajanje prebivanja. Povedano drugače, dlje ko državljan tretje države zakonito prebiva na Nizozemskem, bolj je zavarovan pred odločbo o preklicu. Po navedbah nizozemske vlade se bodo za ugotovitev, ali je treba preklicati dovoljenje za prebivanje, celovito presojali samo primeri, v katerih je dosežen eden od navedenih pragov, tako da očitno ne obstaja avtomatizem med naložitvijo kazni, katere trajanje bi se zdelo znatno glede na trajanje prebivanja na Nizozemskem, in preklicem dovoljenja. Obstajajo tri drsne lestvice, namreč ena za lažja

94 Sodba z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 44).

95 Za uporabo meril, razvitih v sodbah Boultif in Üner, na odločbo o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, glej sodbo ESČP, 1. marec 2018, Ejimson proti Nemčiji (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, točki 56 in 57).

96 Glej sodbo z dne 9. julija 2015, K in A (C-153/14, EU:C:2015:453, točka 51).

kazniva dejanja (manj kot šest let kazni zapora), ena za huda kazniva dejanja (več kot šest let kazni zapora) in ena za povratnike. V primeru prebivanja v trajanju več kot šest let se dovoljenje za prebivanje prekliče samo v primeru zelo hudih kaznivih dejanj. V primeru G. S. bi bil preklic mogoč le v primeru pravnomočne obsodbe na kazen zapora vsaj tri leta, če bi njegovo prebivanje na Nizozemskem trajalo tri leta ali dlje. Nizozemska vlada vztraja pri dejstvu, da tudi v podobnih primerih preklic ni avtomatičen in da se drsne lestvice uporabljajo zgolj za določitev primerov, v katerih je preklic mogoč, ne da bi nacionalne organe odvezale njihove obveznosti, da nato pretehtajo zadevne interese in pri tem pred odločitvijo presodijo zlasti merila, ki jih je o členu 8 EKČP razvilo ESČP. Predložitveno sodišče se mora prepričati, da ne gre za tak avtomatizem in da je odločba o preklicu dovoljenja za prebivanje dejansko obrazložena na podlagi dejanskega stanja in okoliščin obravnavane zadeve. Ob pridržku tega preverjanja člen 6(2) Direktive 2003/86 v povezavi s členom 17 iste direktive očitno torej ne nasprotuje okviru za presojo, opredeljenemu z nizozemskim pravom in namenjenemu nacionalnim organom pri njihovem odločanju.

62. Glede V. G. je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje temeljila na dejstvu, da pomeni grožnjo za nizozemski javni red. Nizozemski organi so se oprli na obsodbe V. G. na kazen dela v splošno korist leta 2010 in denarne kazni v letih 2000, 2008 in 2009. Čeprav prošnje za dovoljenje za prebivanje zaradi združitve družine načeloma ni mogoče zavrniti, če je od datuma storitve zadnjega kaznivega dejanja preteklo več kot pet let, predložitveno sodišče opozarja, da se tako pravilo za V. G. ne uporabi, saj je bil obsojen kot povratnik. Toda če bi zgolj ugotovitev, da je bila obsodba izrečena povratniku, zadostovala za avtomatično zavrnitev prošnje za vstop državljana tretje države, družinskega člana drugega državljana tretje države,[97] ki je že na ozemlju Unije, je treba ugotoviti, da bi bilo tako pravilo v nasprotju s členom 6(1) Direktive 2003/86 v povezavi s členom 17 te direktive.[98] Če, kot trdi nizozemska vlada, do zavrnitve take prošnje iz teh razlogov ne bi prišlo avtomatično – o čemer se mora prepričati predložitveno sodišče – ker bi morali nizozemski organi še vedno pretehtati zadevne interese, namreč varstvo javnega reda in spoštovanje družinskega življenja, pri čemer bi sledili med drugim merilom iz sodne prakse ESČP, navedenim zgoraj, in opravili presojo vsakega primera na podlagi konkretnih dejanskega stanja in okoliščin, ki so poznani organom,[99] bi bila taka praksa odločanja skladna tudi s temi določbami.

V. Predlog

63. Glede na zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavil Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovori:

1. Sodišče je na podlagi člena 267 PDEU pristojno za razlago člena 6 Direktive 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem mora predložitveno sodišče odločiti o zavrnitvi prošnje za vstop in prebivanje državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja, ker se ta določba za take primere neposredno in brezpogojno uporablja na podlagi nacionalnega prava.

2. Člen 6(2) Direktive 2003/86 v povezavi s členom 17 te direktive ne nasprotuje nacionalni praksi, na podlagi katere je državljanu tretje države – imetniku dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine z drugim državljanom tretje države, ki je na ozemlju Unije – ki je bil obsojen na kazen zapora, iz razlogov javnega reda izdana odločba o preklicu dovoljenja za prebivanje ali o zavrnitvi njegovega podaljšanja, če presoja, ki jo nacionalni organi opravijo od primera do primera, ne

97 Ali, tako kot v obravnavani zadevi, državljana te države.

98 Če bi bila praksa nacionalnih organov taka, ne bi bila popolnoma spoštovana sodna praksa ESČP, na podlagi katere je treba upoštevati obdobje, ki je preteklo od storitve kaznivega dejanja, in obnašanje zadevne osebe med tem obdobjem.

99 V primeru prošnje za prvi vstop so lahko namreč informacije, ki jih imajo na voljo nacionalni organi za presojo posamične zadeve, bolj omejene.

temelji zgolj na resnosti storjene kršitve in kazni, ki mu je bila izrečena in ki jo je treba primerjati s trajanjem prebivanja na ozemlju zadevne države članice, temveč tudi na tehtanju zadevnih interesov. V ta namen morajo navedeni organi ustrezno upoštevati vse upoštevne okoliščine, zlasti naravo in trdnost družinskih razmerij ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi v izvorni državi državljana tretje države, kateremu nameravajo preklicati dovoljenje za prebivanje oziroma mu ga ne nameravajo podaljšati. Predložitveno sodišče mora preveriti, da je praksa nacionalnih organov skladna s temi zahtevami.

3. Člen 6(1) Direktive 2003/86 v povezavi s členom 17 te direktive ne nasprotuje nacionalni praksi, na podlagi katere je državljanu tretje države, ki je družinski član drugega državljana tretje države, ki je na ozemlju Unije, in ki se želi zadnjemu pridružiti na podlagi združitve družine, ki pa mu je bilo kot povratniku izrečenih več obsodb, izdana odločba o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, če presoja, ki jo nacionalni organi opravijo od primera do primera, ne temelji zgolj na kazenski evidenci prosilca, temveč tudi na tehtanju zadevnih interesov. V ta namen morajo navedeni organi ustrezno upoštevati vse upoštevne okoliščine, ki so jim na voljo, zlasti naravo in trdnost družinskih razmerij ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi v izvorni državi. Predložitveno sodišče mora preveriti, da je praksa nacionalnih organov skladna s temi zahtevami.