Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 7. marca 2018 [1]

Zadeva C-246/17

Ibrahima Diallo
proti
État belge

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija))

„Predhodno odločanje – Pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju države članice – Vloga za dovoljenje za prebivanje družinskega člana – Direktiva 2004/38/ES – Člen 10(1) – Šestmesečni rok – Sprejetje odločbe in uradno obvestilo o njej – Posledice neupoštevanja roka – Pretrganje in zadržanje roka"

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe je priložnost, da se Sodišče opredeli glede področja uporabe člena 10(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC [2].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Ibrahimo Diallom, gvinejskim državljanom, ki je prednik otroka z nizozemskim državljanstvom in stalnim prebivališčem v Belgiji, in État belge (država Belgija) zaradi odločbe, s katero mu je ta zavrnila izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Evropske unije, z odredbo o zapustitvi ozemlja.

3. S tem predlogom je Sodišče zlasti pozvano, naj po eni strani predloži pomembna pojasnila glede roka, v katerem morajo biti odločbe na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38 sprejete in vročene, ter glede morebitnih posledic nesprejetja ali nevročitve teh odločb. Po drugi strani mora Sodišče odgovoriti, ali se po tem, ko je bila odločba, sprejeta na podlagi te določbe, sodno razglašena za nično, šestmesečni rok, ki ga ima pristojni nacionalni organ na podlagi navedene določbe, pretrga ali zadrži.

4. V teh sklepnih predlogih bom navedel razloge, iz katerih menim, da je treba člen 10(1) navedene direktive razlagati tako, da mora biti dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije izdano v šestmesečnem roku iz te določbe in da ta rok velja tudi za odločbe, sprejete na podlagi navedene določbe, medtem ko se odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije lahko vroči po izteku tega roka. Navedel bom tudi razloge, iz katerih menim, da nesprejetje ali

1 Jezik izvirnika: francoščina.

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

nevročitev odločbe, sprejete na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38, ne more samodejno povzročiti izdaje dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije in, nazadnje, da se s sodno razglasitvijo ničnosti take odločbe šestmesečni rok, ki ga ima uprava, pretrga in torej začne ponovno teči.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Člen 2 Direktive 2004/38 določa:

„Za namene te direktive:

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

2. ‚Družinski član' pomeni:

[…]

(d) vzdrževane prednike v ravni črti […];

[…]"

6. Člen 3(1) te direktive 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 opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo."

7. Člen 10(1) navedene direktive določa:

„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."

8. Člen 15 Direktive 2004/38, naslovljen „Postopkovna jamstva", v odstavku 1 določa:

„Postopki, predvideni v členih 30 in 31, se po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja."

9. Člen 30 te direktive, naslovljen „Uradno obvestilo o odločbah", določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

[…]

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila."

B. Belgijsko pravo

10. Člen 42(1) loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev)[3] z dne 15. decembra 1980 določa:

„Pravica do prebivanja za več kot tri mesece v Kraljevini se državljanu Unije in njegovim družinskim članom kar najhitreje in najpozneje šest mesecev po datumu vloge, kot je predvidena v [odstavku] 4(2), prizna pod pogoji in za obdobje, ki jih določi kralj, v skladu z evropskimi uredbami in direktivami. Za to priznanje se upoštevajo vsi elementi v spisu."

11. Člen 52(4), drugi pododstavek, arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (kraljevi odlok o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev)[4] z dne 8. oktobra 1981 določa:

„Če minister ali njegov pooblaščenec tujcu prizna pravico do prebivanja ali če v roku iz člena 42 zakona [z dne 15. decembra 1980] ni izdan sklep, mu župan ali njegov pooblaščenec izda ‚dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije' v skladu z vzorcem iz priloge 9."

II. Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12. I. Diallo je gvinejski državljan, oče otroka z nizozemskim državljanstvom in stalnim prebivališčem v Belgiji.

13. Kot tak je v tej državi članici 25. novembra 2014 predložil vlogo za dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije.

14. Belgijski organi so 22. maja 2015 sprejeli odločbo o zavrnitvi prebivanja z odredbo o zapustitvi ozemlja in mu to odločbo vročili 3. junija 2015, to je šest mesecev in devet dni po datumu vloge.

15. I. Diallo je zoper to odločbo vložil ničnostno tožbo pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija), ki je s sodbo z dne 29. septembra 2015 razglasilo ničnost odločbe o zavrnitvi prebivanja z odredbo o zapustitvi ozemlja, ker naj bi bila ta odločba pomanjkljivo obrazložena.

16. Nato so belgijski organi 9. novembra 2015 sprejeli novo odločbo o zavrnitvi prebivanja z odredbo o zapustitvi ozemlja. Ta odločba je bila I. Diallu vročena 26. novembra 2015.

17. V skladu s to odločbo I. Diallo ni izpolnjeval pogojev, da bi kot družinski član državljana Unije imel pravico do prebivanja za več kot tri mesece, ker naj ne bi dokazal, da ima dovolj sredstev ter da vzdržuje svojega otroka, ki ima nizozemsko državljanstvo, ali da dejansko izvršuje pravico do varstva in vzgoje tega otroka.

3 Moniteur belge z dne 31. decembra 1980, str. 14584, v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980.

4 Moniteur belge z dne 27. oktobra 1981, str. 13740, v nadaljevanju: kraljevi odlok z dne 8. oktobra 1981.

18. I. Diallo je 11. decembra 2015 zoper to odločbo vložil ničnostno tožbo pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci), ki je s sodbo z dne 23. februarja 2016 to tožbo zavrnilo.

19. I. Diallo je 25. marca 2016 zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču, to je Conseil d'État (državni svet, Belgija), vložil upravno kasacijsko pritožbo.

20. V podporo tej pritožbi v bistvu trdi, da mora biti v skladu s členom 10(1) Direktive 2004/38 odločba v zvezi z vlogo za dovoljenje za prebivanje prosilcu vročena v šestih mesecih od datuma vloge in da je treba nacionalno pravo razlagati v skladu s to zahtevo. Dodaja še, da to, da se pristojnemu nacionalnemu organu po razglasitvi ničnosti prve odločbe dodeli nov šestmesečni rok, členu 10(1) Direktive 2004/38 jemlje polni učinek.

21. Belgijski organi pa menijo, da roka za vročitev ne nalaga nobena določba, zato mora pristojni organ v šestih mesecih samo sprejeti odločbo v zvezi z vlogo za dovoljenje za prebivanje. Dodajajo, da rok, ki ga ima ta organ po sodni razglasitvi ničnosti prve odločbe, spada na področje uporabe nacionalnega prava in da ni dokazano, da bi bil nov šestmesečni rok nerazumen.

22. Predložitveno sodišče poudarja, prvič, da v nacionalnem pravu ni natančno določeno, ali mora biti odločba v zvezi s priznanjem pravice do prebivanja sprejeta in vročena v šestih mesecih, zato je potrebna razlaga člena 10(1) Direktive 2004/38.

23. Drugič, to sodišče dvomi glede roka, ki ga ima po razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje, nacionalni organ na voljo za sprejetje nove odločbe, in pojasnjuje, da je treba ugotoviti, ali načelo učinkovitosti nasprotuje temu, da ima ta organ ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

24. Tretjič, predložitveno sodišče se sprašuje, kakšne posledice bi imela prekoračitev šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38, da se ugotovi, ali ta določba nasprotuje temu, da se dovoljenje za prebivanje zaradi prekoračitve šestmesečnega roka samodejno izda tudi, če prosilec ne izpolnjuje zahtevanih pogojev.

25. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da zahteva, da mora biti odločba v zvezi z ugotovitvijo pravice do prebivanja sprejeta in vročena v roku šestih mesecev, ali tako, da omogoča, da se odločba sprejme v tem roku, vendar je lahko vročena pozneje? Če se zgoraj navedena odločba lahko vroči pozneje, v kakšnem roku mora biti vročena?

2. Ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 5(4) Direktive 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine[5] ter členi 7, 20, 21 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati in uporabljati tako, da mora biti odločba, sprejeta na tej podlagi, samo sprejeta v roku šestih mesecev, določenem v tem členu, ne da bi obstajala rok za njeno vročitev ali kakršna koli posledica za pravico do prebivanja v primeru, ko bi bila odločba vročena po tem roku?

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

3. Ali za zagotovitev učinkovitosti pravice do prebivanja družinskega člana državljana Unije načelo učinkovitosti nasprotuje temu, da nacionalni organ po razglasitvi ničnosti odločbe o zgoraj navedeni pravici znova dobi na voljo celoten šestmesečni rok, ki ga je imel na voljo na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38? Če je odgovor pritrdilen, kakšen rok ima še na voljo nacionalni organ po razglasitvi ničnosti njegove odločbe, s katero je bilo zavrnjeno priznanje zadevne pravice?

4. Ali so členi 5, 10 in 31 Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 8 in 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[6], členi 7, 24, 41 in 47 Listine […] o temeljnih pravicah ter členom 21 [PDEU] združljivi z nacionalno sodno prakso in določbami, kot so členi 39/2(2), 40, 40a, 42 in 43 zakona z dne 15. decembra 1980 […] ter člen 52(4) kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981 […], v skladu s katerimi ima sodba Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) o razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bilo prebivanje zavrnjeno na podlagi teh določb, učinek pretrganja – in ne učinek odloga – zavezujočega roka šestih mesecev, predpisanega v členu 10 Direktive 2004/38, členu 42 zakona z dne 15. decembra 1980 in členu 52 kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981?

5. Ali Direktiva 2004/38 zahteva, da se določi posledica za prekoračitev šestmesečnega roka iz njenega člena 10(1), in če je odgovor pritrdilen, kakšna mora biti ta posledica? Ali Direktiva 2004/38 zahteva ali omogoča, da je posledica prekoračitve tega roka samodejna dodelitev zaprošenega dovoljenja za prebivanje, ne da bi bilo ugotovljeno, ali prosilec dejansko izpolnjuje zahtevane pogoje za pridobitev pravice do prebivanja, za katero zaprosi?“

III. Analiza

A. Pristojnost Sodišča

26. Primarno se belgijska vlada sklicuje na to, da Sodišče ni pristojno za odgovore na vprašanja za predhodno odločanje, ker naj se za položaj iz postopka v glavni stvari ne bi uporabljalo pravo Unije. Tako naj I. Diallo ne bi spadal na področje uporabe Direktive 2004/38 in naj se ne bi mogel sklicevati na njene določbe, ker naj ne bi bil „družinski član“ v smislu člena 2, točka 2, navedene direktive. Poleg tega naj dejansko stanje spora o glavni stvari ne bi spadalo niti na področje uporabe Direktive 2003/86, ker naj bi vloga I. Dialla za dovoljenje za prebivanje temeljila samo na tem, da je prednik državljana Unije. Nazadnje belgijska vlada trdi, da I. Diallu ni mogoče priznati pravice do prebivanja na podlagi členov 20 in 21 PDEU.

27. Menim, da je treba vse te ugovore takoj zavrniti.

28. Treba je namreč ugotoviti, da iz predložitvene odločbe izhaja, da je predložitveno sodišče navedlo razloge, iz katerih meni, da je razlaga, za katero prosi, potrebna za odločitev o sporu o glavni stvari, in je zlasti pojasnilo, da bo ta razlaga prava Unije neposredno vplivala na presojo položaja I. Dialla.

29. Tako je predložitveno sodišče po eni strani navedlo, da če bi iz odgovora Sodišča izhajalo, da se glede na šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38 zahteva, da prekoračitev tega roka povzroči samodejno izdajo zaprošenega dovoljenja za prebivanje, oziroma da glede na navedeni rok temu ni mogoče nasprotovati, bi bilo treba I. Diallu tako dovoljenje izdati.

30. Po drugi strani predložitveno sodišče Sodišče v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni sodni praksi, v skladu s katero ima pristojni nacionalni organ po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje, ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

6 Podpisana v Rimu 4. novembra 1950.

31. Glede na vsebino belgijske zakonodaje in dejansko stanje spora o glavni stvari je vpliv zaprošene razlage na položaj I. Dialla neizpodbiten.

32. Ni sporno, da je I. Diallo vlogo za dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije predložil kot prednik otroka z nizozemskim državljanstvom in stalnim prebivališčem v Belgiji, da mu je bila odločba o zavrnitvi vročena več kot šest mesecev po datumu vloge ter da je bila po razglasitvi ničnosti te odločbe sprejeta in mu bila vročena druga odločba.

33. Prav tako ni sporno, da se po belgijskem pravu prosilcu dovoljenje za prebivanje izda po uradni dolžnosti, če v šestih mesecih ni bila sprejeta nobena odločba.

34. Tako bo predložitveno sodišče z razlago, ki jo bo dalo Sodišče, lahko ugotovilo, ali bi nacionalni organi v obravnavanem primeru I. Diallu morali izdati dovoljenje za prebivanje, ker mu je bila prva odločba vročena po izteku šestmesečnega roka, in ali glede na rok, ki ga je pristojni nacionalni organ po razglasitvi ničnosti prve odločbe imel na voljo za sprejetje druge odločbe, ni izključeno, da je bila druga odločba sprejeta po izteku tega roka.

35. V teh okoliščinah belgijska vlada ne more trditi, da položaj I. Dialla ne spada na področje uporabe Direktive 2004/38.

36. Ob upoštevanju navedenega menim, da zaprošena razlaga spada v pristojnost Sodišča za razlago.

B. Vprašanja za predhodno odločanje

1. Prvo, drugo in peto vprašanje za predhodno odločanje

37. Predložitveno sodišče s prvim, drugim in petim vprašanjem za predhodno odločanje, ki bi jih bilo po mojem mnenju treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je treba odločbo v zvezi z vlogo za dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije sprejeti in vročiti v šestmesečnem roku iz te določbe.

38. Če bi ta odločba lahko bila vročena pozneje, predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, v kakšnem roku bi morala biti vročena.

39. Nazadnje predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, kakšne posledice bi imela prekoračitev šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38, zlasti za izdajo dovoljenja za prebivanje.

40. Po mojem mnenju se ta vprašanja nanašajo na dve ločeni problematiki, in sicer na eni strani rok, v katerem mora biti sprejeta in vročena odločba na podlagi vloge za dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, in na drugi strani morebitna posledica prekoračitve šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

a) Roki za sprejetje in vročitev odločb, ki spadajo pod člen 10(1) Direktive 2004/38

41. Najprej bom dokazal, da je šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38 zavezujoč, nato pa bom navedel obveznosti pristojnih nacionalnih organov v zvezi z vročitvijo odločb o izdaji in zavrnitvi dovoljenja za prebivanje.

42. Na prvem mestu je treba v zvezi z naravo roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 spomniti, da se v skladu s to določbo pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, dokaže z izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge.

43. Ugotoviti je treba, da po eni strani besedilo tega člena izrecno ureja samo položaj, v katerem je bila vloga za dovoljenje za prebivanje priznana kot upravičena in je bil posledično ugotovljen obstoj pravice do prebivanja, in po drugi strani, da je ta določba glede na uporabljene izraze in glagolski čas nesporno zavezujoča.

44. Zato menim, da uporaba tako sedanjika kot besede „najpozneje“, ki jasno kaže, da je to zadnji rok, v katerem je treba vlogo obravnavati,[7] govori v prid taki ugotovitvi.[8]

45. Poleg tega je zakonodajalec z uporabo pojma „izdaja“ jasno izrazil namen, da pristojnim nacionalnim organom naloži časovno omejitev. V členu 10(1) Direktive 2004/38 je z določbo, da morajo države članice prosilcu izdati dovoljenje za prebivanje „najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge“, zahtevano, da pristojni nacionalni organi v teh šestih mesecih preučijo vlogo, sprejmejo odločbo, in če ugotovijo, da ima prosilec pravico do prebivanja, izdajo dovoljenje za prebivanje. Zato se z izdajo tega dokumenta materializira pozitivna odločba, ki so jo sprejeli pristojni nacionalni organi po preučitvi vloge.

46. Kot je Evropska komisija upravičeno poudarila, uporaba besede „izdaja“ in ustreznih besed v drugih jezikovnih različicah Direktive 2004/38[9] zato ne pomeni le, da se v šestih mesecih sprejme odločba, ampak tudi da se v tem roku prosilcu da na voljo dovoljenje za prebivanje.

47. Poleg tega bi kakršna koli drugačna razlaga člena 10(1) Direktive 2004/38 ogrozila učinkovitost pravice do prebivanja in *in fine* polni učinek te določbe, ker se bo lahko ta polni učinek v celoti uresničil šele, ko bo prosilec imel to dovoljenje.

48. Kot namreč upravičeno poudarja Komisija, je s trajnim dokumentom, in ne s prehodnim potrdilom, ki ga nacionalni organi izdajo ob predložitvi vloge, nedvomno lažje vsakodnevno uveljavljati pravico do prebivanja, poleg tega pa s potrdilom, ki je začasno, ni mogoče uveljavljati določbe iz člena 5(2) Direktive 2004/38, s katerim so družinski člani izvzeti iz vizumske obveznosti.

49. Nazadnje to razlago podpira sodna praksa Sodišča, ki je na vprašanje – ne v zvezi z naravo roka, temveč v zvezi s pogoji za izdajo dovoljenja za prebivanje – odgovorilo, da mora biti potrdilo, s katerim je ugotovljena pravica do prebivanja, „izdano“ v šestih mesecih po vložitvi prošnje za izdajo.[10]

50. Iz tega torej po mojem mnenju sledi, da se morata priznanje utemeljenosti vloge in njegova materializacija v obliki dovoljenja zgoditi v tem roku, kajti to uradno priznanje daje imetniku pravico do nekaterih ugodnosti.

51. Ker se pojem „izdaja“ nanaša izključno na primere, v katerih pristojni nacionalni organi ugotovijo, da prosilec izpolnjuje pogoje za pravico do prebivanja, se glede na to, da Direktiva 2004/38 ne vsebuje določb v zvezi s tem, torej postavlja vprašanje, ali se zaradi dejstva, da je odločba negativna in izdaja dovoljenja za prebivanje zavrnjena, spremeni trajanje ali narava roka.

7 Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, točka 23).

8 V zvezi s tem je mogoče narediti vzporednico s členom 5(1) Direktive Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 11), v zvezi s katerim iz sodne prakse, zlasti iz sodbe z dne 14. aprila 2005, Komisija/Španija (C-157/03, EU:C:2005:225, točki 45 in 46), izhaja, da je bil ta rok zavezujoč. Poleg tega je v točki 2.2.2 Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o smernicah za boljši prenos Direktive 2004/38 ter njeno učinkovitejšo uporabo (COM(2009) 313 final) nedvoumno navedeno: „Dovoljenje za prebivanje mora biti izdano v šestih mesecih od predložitve vloge. Navedeni rok je treba razlagati v skladu s členom 10 Pogodbe ES in je najdaljše obdobje šestih mesecev upravičeno samo v zadevah, ko je s preučitvijo vloge povezano vprašanje javnega interesa.“

9 Na primer v španski, angleški in italijanski različici te direktive je navedeno „expedición de un documento“, „issuing of a document“ oziroma „rilascio di un documento“.

10 Glej sodbo z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi (C-83/11, EU:C:2012:519, točka 42).

52. Po mojem mnenju ni tako. Rok ne more spremeniti narave in postati samo še okviren, če tako kot v obravnavanem primeru v zvezi s položajem I. Dialla nacionalni organi zavrnejo izdajo dovoljenja za prebivanje.

53. Jasno je namreč, da je treba v skladu z duhom Direktive 2004/38 položaj oseb, kakršen je ta v primeru I. Dialla, preučiti brez nepotrebnega odlašanja.

54. Poleg tega, če morajo organi, kot predlagam, dovoljenje za prebivanje izdati v šestih mesecih in za to sprejeti odločbo, morajo vlogo preučiti pred to odločbo, torej nujno v tem roku. Zato mnenje, da je šestmesečni rok zavezujoč tudi v primerih zavrnitve dovoljenja za prebivanje, ne nalaga nobene dodatne obveznosti glede hitrosti pristojnih nacionalnih organov.

55. V teh okoliščinah ne vidim, zakaj bi bilo odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje mogoče sprejeti po izteku šestmesečnega roka ali jo celo nenehno prelagati.

56. Na drugem mestu, v zvezi z vprašanji predložitvenega sodišča, ki se nanašajo na vročitev odločbe, menim, da je treba razlikovati med postopkom v položajih, v katerih se izda dovoljenje za prebivanje, in postopkom v položajih, kakršen je obravnavani, v katerih se to dovoljenje zavrne.

57. Menim, da je treba v primeru ugotovljene pravice do prebivanja iz razlogov, navedenih v točkah od 44 do 50 teh sklepnih predlogov, odločbo sprejeti in dovoljenje izdati v šestmesečnem roku.

58. Menim pa, nasprotno, da čeprav zavezujoča narava roka iz te določbe zahteva, da je odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje sprejeta v tem roku, je lahko taka odločba vročena tudi po njegovem izteku.

59. Seveda je v skladu z določbami Direktive 2004/38[11] in pravico do učinkovitega sodnega varstva[12] vročitev odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje obvezna.[13]

60. Vendar tako kot belgijska vlada menim, da se vročitev bistveno razlikuje od preučitve pogojev za pravico do prebivanja, tako da se šestmesečni rok ne nanaša na vročitev.

61. Vročitev namreč ne vpliva na pravico do prebivanja, je pa pogoj za nadzor nad odločbami, s katerimi je bil ugotovljen obstoj ali neobstoj te pravice.

62. Poleg tega, če upoštevamo molk zakonodajalca v zvezi z vročitvijo odločb o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje ter različni področji uporabe direktiv 2003/86 in 2004/38, člen 5(4) Direktive 2003/86, ki določa, da pristojni nacionalni organi v devetih mesecih od vložitve prošnje za združitev družine zadevno osebo pisno obvestijo o odločitvi, s katero je bila združitev odobrena ali zavrnjena, prav nič ne pomaga pri razlagi obveznosti nacionalnih organov na podlagi Direktive 2004/38.

63. Glede na to menim, da je treba odločbo vročiti čim prej po tem, ko so jo pristojni nacionalni organi sprejeli, prav zato da jo zadevna oseba lahko čim prej izpodbija.

11 Glej člena 15 in 30 te direktive.

12 V zvezi s tem, da učinkovitost pravnega sredstva vključuje predpostavko, da je zadevni posameznik seznanjen z razlogi za odločitev v svoji zadevi, da lahko uveljavlja in brani svoje pravice, glej sodbi z dne 17. novembra 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, točka 41 in navedena sodna praksa), in z dne 4. junija 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, točka 53). O pomenu in obsegu obveznosti obrazložitve, ki jo morajo zagotoviti nacionalni organi, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi CO Sociedad de Gestión y Participación in drugi (C-18/14, EU:C:2015:95, opomba 40).

13 Za vsak primer naj spomnim, da vročitev ne more biti odvisna od tega, ali jo zadevna oseba zahteva, po eni strani, ker bi bila taka razlaga v nasprotju s členom 30(1) Direktive 2004/38, v skladu s katerim so zadevne osebe „pisno obveščene o vsaki odločbi“, in po drugi strani, ker ni logično, da se osebi naloži, naj zahteva vročitev odločbe, za katero ne ve, da obstaja. V zvezi s tem je treba razlikovati med zahtevami za vročitev odločbe in zahtevami za posredovanje razlogov za odločbo. V zvezi s tem drugim primerom sodna praksa dopušča, da se lahko razlogi posredujejo šele na zahtevo v tem smislu; glej sodbo z dne 17. novembra 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, točka 41).

64. S tem razlaga, ki jo predlagam, ne posega v pravice prosilcev za dovoljenje za prebivanje.

65. Tako se prosilcu ob predložitvi vloge takoj izda potrdilo, ki ostane veljavno do vročitve odločbe o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje in ga začasno ščiti.

66. Če poleg tega rok za vložitev pravnega sredstva začne teči šele z vročitvijo odločbe,[14] in ne z njenim sprejetjem, vročitev odločbe po šestmesečnem roku ne posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva.

b) Posledice prekoračitve šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38

67. Predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, kakšne so posledice prekoračitve šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38. Sodišče zlasti sprašuje, ali je s to direktivo zahtevano ali dovoljeno, da se zaradi prekoračitve tega roka samodejno izda dovoljenje za prebivanje, ne da bi bilo predhodno ugotovljeno, da prosilec izpolnjuje pogoje za to dovoljenje.

68. V zvezi s tem je res, da ker Direktiva 2004/38 sploh ne določa posledic prekoračitve šestmesečnega roka, to vprašanje načeloma spada v procesno avtonomijo držav članic pod pogojem, da se spoštujeta načeli enakovrednosti in učinkovitosti.[15]

69. Vendar sem glede na cilj Direktive 2004/38 in posledice samodejne izdaje dovoljenja za prebivanje prepričan, da njen člen 10(1) ne dovoljuje take posledice prekoračitve šestmesečnega roka.

70. Prvič, belgijska zakonodaja vodi v položaje, ki so po mojem mnenju v nasprotju s ciljem Direktive 2004/38.

71. Tako besedilo kot duh Direktive 2004/38 namreč vključujeta predpostavko, da je odgovor na vlogo za dovoljenje za prebivanje skladen s položajem prosilca ter temelji na podrobni in posamični preučitvi njegovega položaja.[16]

72. Vendar v obravnavanem primeru položaj I. Dialla odlično prikazuje, milo rečeno, neprimerne rezultate, do katerih lahko privede belgijska zakonodaja.

73. Če se torej odločba o priznanju pravice do prebivanja vroči po šestmesečnem roku, to nima posledic, medtem ko v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, če se vloga za dovoljenje za prebivanje zavrne, neupoštevanje šestmesečnega roka povzroči, da se samodejno izda neupravičeno dovoljenje za prebivanje, s katerim se prizna pravica, ki je v resnici v nasprotju z odločbo, ki ni bila pravočasno vročena.

14 Glej člen 30(3) *in fine* Direktive 2004/38.

15 Sodišče je v razmeroma podobnem primeru, v katerem direktiva ni določala posledic prekoračitve roka, v katerem morajo nacionalni organi dati odgovor, že odločilo, da morajo države članice ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti same določiti posledice take prekoračitve roka in da direktiva torej ne nalaga, da se zaradi molka organa sprejme odločba, s katero se ugodi vlogi; glej sodbo z dne 20. januarja 2005, Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, točke od 25 do 34). Splošneje o problematiki molka uprave v pravu Unije glej Bonichot, J.-C., „Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union?“, *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003–2015): liber amicorum Vassilios Skouris* („Molk uprave Skupnosti: je molk zlato v pravu Evropske unije?“, *Sodišče Evropske unije pod predsedstvom Vassiliosa Skourisa (2003–2015), liber amicorum Vassilios Skouris*), Bruylant, Bruselj, 2015, str. 117–129.

16 Glej sodbo z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi (C-83/11, EU:C:2012:519, točki 22 in 26). V zvezi s tem je treba po eni strani navesti, da mora prosilec za dovoljenje za prebivanje v skladu s členom 10(2) Direktive 2004/38 in členom 52(2) kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981 upravi predložiti spis, ki poleg dokazila o identiteti vsebuje dokumente, na podlagi katerih je mogoče veljavno ugotoviti, da izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za izdajo tega dovoljenja. Po drugi strani po mojem mnenju ni problematična morebitna implicitna narava odločbe, temveč dejstvo, da iz besedila belgijske zakonodaje izhaja, da se dovoljenje za prebivanje izda, ker ni bila sprejeta nobena odločba in ne da bi bilo ugotovljeno, da prosilec dejansko izpolnjuje pogoje za uresničevanje pravice do prebivanja.

74. Seveda sem za potrebe dokazovanja sklepanje stopnjeval do skrajnosti. Vendar pa po mojem mnenju posledice tega sklepanja dokazujejo, da določbe belgijskega zakona vsekakor vodijo v rezultat, ki je v nasprotju s ciljem Direktive 2004/38, ki je seveda ta, da je odgovor na vlogo za dovoljenje za prebivanje ustrezen glede na položaj prosilca.

75. Drugič, mislim, da je sistem samodejnega izdajanja dovoljenj za prebivanje vir pravne negotovosti.

76. Strinjam se, da je želja belgijske vlade, da se prepreči odklonitev upravne storitve, hvalevredna, in da belgijska zakonodaja prosilcu omogoča, da se njegov položaj razjasni kljub nedelovanju ali počasnosti pristojnih nacionalnih organov.

77. Ker pa se lahko dovoljenja za prebivanje, izdana po uradni dolžnosti, pozneje prekličejo, so v resnici samo začasna. Zato belgijska zakonodaja za imetnike navedenih dovoljenj ustvarja veliko pravno negotovost ali celo krivične položaje, saj belgijski organi lahko dovoljenje za prebivanje več let po tem, ko so ga izdali, ne da bi zares preučili položaj prosilca, prekličejo, ker imetnik, ki sicer živi v dobri veri, ni nikdar izpolnjeval pogojev za izdajo takega dovoljenja.

78. V nasprotju z začasnim potrdilom, ki se prosilcu izda za čas do sprejetja odločbe, pa dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije nikakor ni začasno.

79. Poleg tega je ob upoštevanju samodejne izdaje dovoljenja protislovno, da se belgijska vlada poskuša sklicevati na pravico do napake, da bi upravičila možnost preklica dovoljenja.

80. Čeprav je očitno, da upravi ni mogoče zavrniti možnosti, da popravi napake, je namreč treba ugotoviti, da samodejna izdaja dovoljenj za prebivanje ni posledica napake, temveč nedelovanja ali počasnosti uprave, ki odločbe ni sprejela v predpisanem roku.

81. Tretjič, izdaje dovoljenja za prebivanje državljanu tretje države ni mogoče šteti za dejanje, ki ustvari pravice, ampak za dejanje, katerega namen je, da država članica ugotovi posamičen položaj takega državljana.[17]

82. Vendar belgijska zakonodaja, ki določa, da se zaradi počasnosti ali nedelovanja uprave zaprošeno dovoljenje izda samodejno, temu dovoljenju s tem, da ga v resnici naredi začasnega, saj ga pozneje lahko prekliče, pripiše ovrgljivo domnevo obstoja pravice, in ne ugotovitev te pravice.

83. Ob upoštevanju vseh teh elementov sem prepričan, da prekoračitev šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 ne more povzročiti, da se dovoljenje za prebivanje samodejno izda, to je, da se samodejno in morda napačno ugotovi pravica prosilca.

84. Čeprav ta prekoračitev ne more biti brez posledic, dejstvo, da prosilec izpolnjuje ali ne izpolnjuje pogojev za pridobitev dovoljenja za prebivanje, namreč ni odvisno od nedelovanja uprave, kajti take okoliščine nikakor ne spreminjajo objektivnega položaja prosilca za dovoljenje za prebivanje in ugotovitve, da izpolnjuje pogoje za pridobitev dovoljenja za prebivanje ali jih ne izpolnjuje.

85. Tožba iz naslova nepogodbene odgovornosti zadevne države članice zaradi kršitve prava Unije pa je ustrezen način za opredelitev posledic, ki nastanejo zaradi prekoračitve zavezujočega šestmesečnega roka v vsakem posameznem primeru.[18]

17 Glej rešitev, ki izhaja iz sodb z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48 in navedena sodna praksa), in z dne 14. septembra 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, točka 32), ter ki je bila s sodbo z dne 12. marca 2014, O. in B. (C-456/12, EU:C:2014:135, točka 60), razširjena na člen 10 Direktive 2004/38.

18 V zvezi s tem je generalna pravobranilka J. Kokott v točki 78 sklepnih predlogov v zadevi Commission/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438) menila, da prekoračitev določenega roka Komisiji ne prepoveduje, da sprejme odločbo, in da bi, če bi Komisija brez utemeljenega razloga prekoračila rok, to lahko povzročilo nepogodbeno odgovornost Unije.

86. Če bi namreč sama zamuda države članice povzročila posebno škodo, bi morala odškodninska tožba ne glede na svojo naravo prosilcu za dovoljenje za prebivanje omogočiti pravico do odškodnine.[19]

87. Ob upoštevanju vseh teh ugotovitev po eni strani menim, da mora biti odločba o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38 sprejeta v šestmesečnem roku iz te določbe, vročena pa je lahko pozneje.

88. Po drugi strani menim, da ta direktiva nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se, če odločba ni sprejeta v šestmesečnem roku, dovoljenje za prebivanje izda samodejno, tudi če prosilec ne izpolnjuje zahtevanih pogojev.

2. Tretje in četrto vprašanje za predhodno odločanje

89. Predložitveno sodišče s tretjim in četrtim vprašanjem za predhodno odločanje, za kateri Sodišču predlagam, naj ju obravnava skupaj, sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni sodni praksi, v skladu s katero ima pristojni nacionalni organ po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

90. Ugotoviti je treba, da Direktiva 2004/38 ne ureja vprašanja roka, ki ga ima na voljo uprava, da po razglasitvi ničnosti prve odločbe sprejme novo odločbo, zato to vprašanje spada v procesno avtonomijo držav članic.[20]

91. Zato bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali je spoštovano načelo enakovrednosti. V zvezi s tem je pravilo, da ima pristojni nacionalni organ po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ponovno na voljo celoten rok, kot je pojasnjeno v predložitveni odločbi, pravilo sodne prakse in se zato uporablja za postopke v zvezi s podobnimi položaji, za katere velja nacionalno pravo.

92. V zvezi s spoštovanjem načela učinkovitosti pa je treba preveriti, da nacionalna procesna pravila v praksi ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uveljavljanja pravic, ki izhajajo iz prava Unije.

93. Razumem položaj I. Dialla in obseg njegovih trditev. V njegovem individualnem primeru bi zahteva, da uprava drugo odločbo sprejme in vroči v nekaj dneh, ki so ostali do izteka šestmesečnega roka, pomenila, da se upravi naloži skoraj nemogoča naloga, ki bi I. Diallu, če bi bil rok prekoračen, zaradi samodejne izdaje dovoljenja za prebivanje zagotovila, da bi pridobil dovoljenje za prebivanje, do katerega morda ni upravičen.

94. Seveda je za učinkovito sodno varstvo potrebno, da ima oseba, katere vloga za dovoljenje za prebivanje je bila zavrnjena z odločbo, ki je bila kasneje razglašena za nično, pravico do nove odločbe,[21] sprejete v roku, ki ne sme prekoračiti roka, ki ga je uprava imela na voljo za sprejetje prve odločbe, v obravnavanem primeru je to šestmesečni rok.[22]

19 Glede na besedilo vprašanja za predhodno odločanje se tukaj upoštevajo samo posledice, ki jih prekoračitev šestmesečnega roka prestavlja za prosilca. Če bi bilo treba posledice neupoštevanja šestmesečnega roka obravnavati z vidika kaznovanja države članice, bi taka zamuda lahko pomenila, da država ni izpolnila obveznosti v zvezi z izvajanjem direktive; glej po analogiji sodbo z dne 14. aprila 2005, Komisija/Španija (C-157/03, EU:C:2005:225).

20 Sodišče je v drugačnih okoliščinah po eni strani že odločilo, da države članice določijo, ali prekoračitev roka iz direktive ne nasprotuje temu, da pristojni organi sprejmejo novo odločbo, ko je sodišče predhodno odločbo razglasilo za nično, in po drugi strani, da je to mogoče storiti le v razumnem roku, ki ne sme prekoračiti roka, določenega v tem členu; glej sodbo z dne 20. januarja 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, točka 39).

21 Glej sodbo z dne 20. januarja 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42 točka 35).

22 Glej sodbo z dne 20. januarja 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42 točka 37).

95. Zaradi retroaktivnega učinka razglasitve ničnosti pa je treba šteti, da razveljavljena odločba ni nikdar obstajala, da je uprava ponovno v enakem položaju kot pred tem in da ima zato na voljo šestmesečni rok. Kot upravičeno poudarja belgijska vlada, razglasitev ničnosti torej povzroči, da se postopek, za katerega se šteje, da ni nikdar obstajal, začne *ab initio*.

96. Temu stališču nikakor ne nasprotuje obvezno varstvo pravic prosilcev za dovoljenje za prebivanje.

97. Jasno je namreč, da uprave ni mogoče omejiti s tako kratkimi roki, ki bi v praksi onemogočili resno, kontradiktorno in skrbno preučitev vlog, ki so ji predložene, še posebej ker se po razglasitvi ničnosti prve odločbe taka preučitev izkaže za nujno.

98. Poleg tega, kot je Komisija poudarila v zakonodajnem postopku, če se „[š]estmesečni rok […] zdi bolj realističen, da lahko države članice opravijo potrebna preverjanja in izdajo dovoljenje za prebivanje“,[23] potem je tak rok še nujnejši, če je bila prva odločba razglašena za nično.

99. Zato je po mojem mnenju stališče, ki ga zagovarja pritožnik v postopku v glavni stvari, in sicer da imajo nacionalni organi za sprejetje druge odločbe na voljo samo še preostanek šestmesečnega roka, v nasprotju s pravico prosilcev za dovoljenje za prebivanje, da se njihova vloga resno in skrbno preuči.

100. Poleg tega je po mojem mnenju razlaga, ki jo zagovarja Komisija, da je treba novi rok določiti za vsak posamezen primer posebej, problematična z dveh vidikov.

101. Po eni strani je ta pristop odvisen od skrbnosti zadevnega organa in razloga za razglasitev ničnosti, zato nikakor ni enostavno določiti novega roka, ki se da na voljo pristojnemu nacionalnemu organu. Prav tako lahko ta pristop povzroči nove spore ter podaljša roke za odločanje in postopek, saj Komisija predlaga, naj nacionalni organ svoj novi rok obrazloži.

102. Ker gre po drugi strani za veliko število sporov, tako stališče ni realistično in bi prav tako lahko povzročilo podaljšanje rokov za odločanje.

103. Čeprav je res, da se lahko zaradi dejstva, da ima pristojni nacionalni organ po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje, ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38, postopek podaljša, je prosilec vsekakor začasno zaščiten s potrdilom, ki mu je izdano ob predložitvi vloge.

104. Ob upoštevanju vseh teh ugotovitev menim, da ima pristojni nacionalni organ po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

IV. Predlog

105. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Conseil d'État (državni svet, Belgija), odgovori:

1. Odločba o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 10(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC mora biti sprejeta v šestmesečnem roku iz te določbe, vročena pa je lahko pozneje.

23 Spremenjeni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (ki ga je Komisija predstavila v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES) (COM(2003) 199 final).

2. Člen 10(1) Direktive 2004/38 ne omogoča, da je posledica prekoračitve šestmesečnega roka samodejna dodelitev dovoljenja za prebivanje, ne da bi bilo ugotovljeno, da prosilec dejansko izpolnjuje zahtevane pogoje za pridobitev pravice do prebivanja.

3. Pristojni nacionalni organ ima po sodni razglasitvi ničnosti odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38, ponovno na voljo celoten šestmesečni rok iz te določbe, da sprejme novo odločbo.