Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. septembra 2019*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 21 PDEU – Pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju države članice – Direktiva 2004/38/ES – Člen 3(1) ter členi 15, 27, 28, 30 in 31 – Pojem ‚upravičenec' – Državljan tretje države, ki je zakonec državljana Unije, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja – Vrnitev državljana Unije v državo članico, katere državljanstvo ima in v kateri prestaja zaporno kazen – Zahteve, ki so naložene državi članici gostiteljici na podlagi Direktive 2004/38/ES ob sprejetju odločbe o izgonu navedenega državljana tretje države"

V zadevi C-94/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) z odločbo z dne 16. januarja 2018, ki je na Sodišče prispela 12. februarja 2018, v postopku

Nalini Chenchooliah

proti

Minister for Justice and Equality,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi: K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, M. Vilaras, predsednik senata, in C. Toader, predsednica senata, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, sodniki, L. S. Rossi, sodnica, in I. Jarukaitis, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. januarja 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za N. Chenchooliah C. Power, SC, in I. Whelan, BL, po pooblastilu M. Trayersa in M. Moroneyja, solicitors,

– za Minister for Justice and Equality M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z N. Traversom, SC, S.-J. Hillery, BL, in D. O'Loghlinom, solicitor,

* Jezik postopka: angleščina.

– za Irsko M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z N. Traversom, SC, S.-J. Hillery, BL, in D. O'Loghlinom, solicitor,

– za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. Wolff in P. Z. L. Ngo, agenti,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in C. S. Schillemans, agentki,

– za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,

– za Evropsko komisijo E. Montaguti in J. Tomkin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2019

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 14, 15, 27 in 28 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Nalini Chenchooliah, državljanko tretje države, in Minister for Justice and Equality (minister za pravosodje in enakost, Irska) (v nadaljevanju: minister) zaradi odločbe o odstranitvi, ki je bila sprejeta v zvezi z njo po vrnitvi njenega zakonca, državljana Unije, v državo članico, katere državljanstvo ima in v kateri prestaja zaporno kazen.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 5, 23 in 24 Direktive 2004/38 je navedeno:

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

[…]

(23) Izgon državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi javnega reda ali javne varnosti je ukrep, ki lahko resno prizadene osebe, ki so se potem, ko so uveljavile pravice in svoboščine, ki so jim podeljene po Pogodbi, resnično vključile v državo članico gostiteljico. Obseg takšnih ukrepov bi bilo zato treba omejiti v skladu z načelom sorazmernosti, s čimer bi se upoštevalo stopnjo vključenosti zadevnih oseb, trajanje njihovega prebivanja v državi članici gostiteljici, njihovo starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere in vezi z njihovo državo izvora.

(24) Zatorej, čim večja je stopnja vključenosti državljanov Unije in njihovih družinskih članov v državo članico gostiteljico, tem večja bi morala biti stopnja varstva pred izgonom. […]“

4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet“, določa:

„Ta direktiva določa:

(a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

(b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;

(c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

5 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

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

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

[…]“

6 Člen 3 te direktive, naslovljen „Upravičenci“, v odstavku 1 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 Poglavje III Direktive 2004/38, naslovljeno „Pravica do prebivanja“, zajema člene od 6 do 15 te direktive.

8 Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja do treh mesecev“, določa:

„1. Državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.

2. Določbe odstavka 1 se uporabijo tudi za družinske člane, ki imajo veljavni potni list, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali se pridružijo državljanu Unije.“

9 Člen 7 te direktive določa:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c) – so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

– imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

[…]

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

[…]“

10 Člen 12(2) Direktive 2004/38 vsebuje pravila o ohranitvi pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, v primeru smrti državljana Unije.

11 Člen 13(2) te direktive ureja ohranitev pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva.

12 Člen 14 navedene direktive, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja“, določa:

„1. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje, določene v teh členih.

[…]

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izgona v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

(a) so državljani Unije delavci ali samozaposlene osebe ali

b) če so državljani Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati, dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

13 Člen 15 te direktive, naslovljen „Postopkovna jamstva“, določa:

„1. 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.

[…]

3. Država članica gostiteljica ne sme prepovedati vstopa v okviru odredbe o izgonu, na katero se nanaša odstavek 1.“

14 Členi 27, 28, 30 in 31 Direktive 2004/38 so del poglavja VI te direktive, naslovljenega „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“.

15 Člen 27 te direktive, naslovljen „Splošna načela“, določa:

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

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

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

[…]“

16 Člen 28 te direktive, naslovljen „Varstvo pred izgonom“, določa:

„1. Pred sprejetjem odločbe o izgonu zaradi javnega reda ali javne varnosti, država članica gostiteljica upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njegovo/njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njegovih/njenih vezi z izvorno državo.

2. Država članica gostiteljica ne sme sprejeti odločbe o izgonu proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivališča na njenem ozemlju, razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo.

[…]“

17 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.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.

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.“

18 Člen 31 Direktive 2004/38, naslovljen „Postopkovna jamstva“, določa:

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

2. Kadar je poleg pravnega sredstva […] ali sodn[ega] preskus[a] odločb[e] o izgonu vložena tudi vloga za začasno odredbo, ki bi zaustavila izvršbo takšne odločbe, se dejanska odstranitev z ozemlja ne sme izvršiti, dokler ni sprejet sklep o začasni odredbi, razen:

– kadar odločba o izgonu temelji na predhodni sodni odločbi ali

– kadar so […] zadevne osebe že pred tem predložile vlogo za sodni preskus ali

– kadar odločba o izgonu temelji na nujnih razlogih javnega reda v skladu s členom 28(3).

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

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

Irsko pravo

19 Irska ureditev, s katero je bila prenesena Direktiva 2004/38, je vključena v European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (uredba v zvezi z Evropskimi skupnostmi (o prostem gibanju oseb) iz leta 2015), ki je s 1. februarjem 2016 nadomestila European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (uredba v zvezi z Evropskimi skupnostmi (o prostem gibanju oseb) (št. 2) iz leta 2006) z dne 18. decembra 2006 (v nadaljevanju: uredba iz leta 2006).

20 Člen 20 uredbe iz leta 2006 je določal pravila o pristojnosti ministra glede sprejemanja tako imenovanih odločitev o „vrnitvi“ (*removal orders*).

21 Immigration Act 1999 (zakon o priseljevanju iz leta 1999) vsebuje pravila nacionalnega prava o tujcih, ki se uporabljajo zunaj področja uporabe Direktive 2004/38.

22 Člen 3 tega zakona ureja pristojnost ministra za sprejemanje tako imenovanih odločitev o „odstranitvi“ (*deportation orders*).

23 Minister lahko v skladu s členom 3(1) navedenega zakona izda odločbo o odstranitvi, s katero se „kateremu koli tujcu, na katerega se odločba nanaša, naloži, naj zapusti ozemlje v roku, navedenem v njej, in naj v prihodnosti ostane zunaj tega ozemlja“.

24 Odločba o odstranitvi se lahko v skladu s členom 3(2)(h) in (i) zakona o priseljevanju iz leta 1999 izda za osebe, ki „so po mnenju ministra kršile omejitev ali pogoj, ki sta jim bila naložena v zvezi z izkrcanjem na ozemlju ali prihodom na ozemlje ali dovoljenjem za prebivanje na ozemlju“, ali „katerih odstranitev je po mnenju ministra ustrezna za zagotovitev skupnega dobra“.

25 Člen 3(3)(a) navedenega zakona določa, da kadar minister izda osnutek odločbe o odstranitvi, zadevno osebo pisno obvesti o njem, vključno z obrazložitvijo.

26 Člen 3(4) tega zakona o priseljevanju določa, da mora obvestilo o navedenem osnutku med drugim vključevati naslednje navedbe:

– navedbo, da lahko oseba predloži stališča v roku petnajstih delovnih dni;

– navedbo, da ima oseba pravico zapustiti ozemlje prostovoljno, preden se minister izreče o spisu, in navedbo, da mora oseba ministra obvestiti o ukrepih, sprejetih za zapustitev ozemlja, ter

– navedbo, da lahko oseba soglaša z izdajo odločbe o odstranitvi v roku petnajstih delovnih dni, na podlagi česar mora minister organizirati čimprejšnjo odstranitev osebe z ozemlja.

27 Ko je odločba o odstranitvi izdana, ostane v veljavnosti za nedoločen čas. Vendar pa lahko zadevna oseba zaprosi za spremembo ali preklic take odločbe na podlagi člena 3(11) zakona o priseljevanju iz leta 1999. Pri preučitvi take prošnje mora minister ugotoviti, ali je prosilec dokazal spremembo okoliščin, ki je nastala po izdaji te odločbe in ki utemeljuje njen preklic. Take okoliščine lahko zlasti nastanejo, če je oseba družinski član državljana Unije, ki na Irskem uresničuje pravico do prostega gibanja, ki jo ima na podlagi prava Unije.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

28 N. Chenchooliah, državljanka Mauritiusa, je prišla na Irsko februarja 2005 s študentskim vizumom in je v tej državi članici prebivala do 7. februarja 2012 na podlagi zaporednih dovoljenj za prebivanje.

29 13. septembra 2011 se je poročila s portugalskim državljanom, ki je prebival na Irskem.

30 V dopisu z dne 2. februarja 2012 je zaprosila, naj se ji izda dovoljenje za prebivanje kot ženi državljana Unije.

31 Minister je nato od N. Chenchooliah večkrat zahteval dodatne informacije, ki jih je ta delno predložila v dopisu z dne 25. maja 2012. N. Chenchooliah je z dopisom z dne 27. avgusta 2012 zaprosila za podaljšanje roka za predložitev pogodbe o zaposlitvi, pri čemer je zatrdila, da se je njen mož pravkar zaposlil.

32 Minister je z odločbo z dne 11. septembra 2012 zavrnil prošnjo za dovoljenje za prebivanje iz teh razlogov:

„Niste dokazali, da državljan Unije na Irskem opravlja gospodarsko dejavnost, zato minister ni prepričan, da ta državljan uresničuje [svoje] pravice z zaposlitvijo ali samostojno dejavnostjo, s študijem, neprostovoljno brezposelnostjo ali zaradi razpolaganja z zadostnimi sredstvi v skladu z zahtevami iz člena 6(2)(a) uredbe [iz leta 2006]. Zato nimate pravice do prebivanja [na Irskem] na podlagi člena 6(2)(a) uredbe [iz leta 2006].“

33 N. Chenchooliah je z dopisom z dne 15. oktobra 2012 predložila dokaz, da je njen mož dva tedna delal v restavraciji, in zaprosila za podaljšanje roka za vložitev prošnje za ponovno preučitev odločbe z dne 11. septembra 2012.

34 Minister je z dopisom z dne 31. oktobra 2012 podaljšanje navedenega roka odobril. Minister je nato zahteval dodatne informacije in navedel, da bo spis, če te informacije ne bodo predložene v roku desetih delovnih dni, poslan oddelku, odgovornemu za ukrepe za prostovoljno vrnitev.

35 Ker N. Chenchooliah ni posredovala nobenih novih informacij v skoraj dveh letih, je odločba z dne 11. septembra 2012 postala dokončna.

36 N. Chenchooliah je v dopisu z dne 17. julija 2014, naslovljenemu neposredno na ministra, navedla, da je njen mož po kazenski obsodbi v zaporu na Portugalskem od 16. junija 2014, in zaprosila za dovoljenje, da lahko ostane na irskem ozemlju zaradi osebnih okoliščin.

37 Minister jo je z dopisom z dne 3. septembra 2014 obvestil, da se v zvezi z njo namerava sprejeti odločba o vrnitvi, ker je njen mož, državljan Unije, prebival na Irskem več kot tri mesece, ne da bi izpolnjeval zahteve iz člena 6(2) uredbe iz leta 2006, to je določbe, s katero je bil v irsko pravo prenesen člen 7(2) Direktive 2004/38, tako da nima več pravice ostati na Irskem.

38 Odvetniki, ki so zastopali N. Chenchooliah, so nato z dopisom z dne 26. novembra 2015 ministra zaprosili, naj N. Chenchooliah ob uporabi diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi irskega prava, izda dovoljenje za prebivanje, pri čemer so se med drugim sklicevali na dolgo obdobje, v katerem je N. Chenchooliah prebivala na Irskem, njeno poklicno pot in možnosti zaposlitve.

39 Minister je z dopisom z dne 15. novembra 2016 N. Chenchooliah obvestil o svoji odločitvi, da ne bo nadaljeval postopka, ki omogoča prostovoljno vrnitev, temveč začel postopek odstranitve na podlagi člena 3 zakona o priseljevanju iz leta 1999.

40 Temu dopisu je bil priložen osnutek odločbe o odstranitvi in N. Chenchooliah je bila pozvana, naj predloži svoje stališče o njem. Ta osnutek je temeljil na nezakonitosti prebivanja N. Chenchooliah na Irskem od 7. februarja 2012 in na mnenju ministra, da bo odstranitev zadevne osebe omogočila zagotovitev skupnega dobra.

41 Temu dopisu je bila priložena tudi prejšnja odločba z dne 21. oktobra 2016, s katero je bilo potrjeno, da ne bo sprejeta odločba o vrnitvi N. Chenchooliah na podlagi uredbe iz leta 2006 in prehodnih določb uredbe v zvezi z Evropskimi skupnostmi (o prostem gibanju oseb) iz leta 2015.

42 Predložitveno sodišče je 12. decembra 2016 N. Chenchooliah dovolilo, da vloži predlog za sodni nadzor nad odločbo z dne 21. oktobra 2016 in predlog za začasno odredbo o prepovedi ministru, da izda odločbo o njeni odstranitvi. Navedeno sodišče je poleg tega sprejelo začasne ukrepe za preprečitev izvajanja postopka odstranitve N. Chenchooliah pred odločitvijo o njenem pravnem sredstvu.

43 Predložitveno sodišče meni, da se Sodišče še ni izreklo o vprašanju, ali v položaju, kot je ta v obravnavani zadevi – v katerem se državljan Unije vrne v državo članico, katere državljanstvo ima, v obravnavanem primeru zato, da bi tam prestal zaporno kazen, in torej v državi članici gostiteljici ne uresničuje več svoje pravice do prostega gibanja na podlagi prava Unije – državljan tretje države, ki je zakonec tega državljana Unije, še vedno spada na področje uporabe Direktive 2004/38 kot „upravičenec“ v smislu člena 3(1) te direktive, tako da je njegova zapustitev države članice gostiteljice, v kateri zdaj nezakonito prebiva, urejena med drugim s členi 27, 28 in 31 navedene direktive.

44 High Court (višje sodišče, Irska) se v zvezi s tem sklicuje na sodbo, ki jo je izdalo 29. aprila 2014 in v kateri je bilo v položaju, ki naj bi bil podoben temu iz postopka v glavni stvari, odločeno, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno. V skladu s to sodbo naj bi ta rešitev lahko temeljila na sodni praksi Sodišča, natančneje na sodbi z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449).

45 Predložitveno sodišče navaja, da se je pred njim razpravljalo o koristnosti ugotovitev iz navedene sodbe za to zadevo.

46 Minister je tako grajal to sodbo, pri čemer je zlasti trdil, da ta ne upošteva bistvenega dejstva, da družinski član državljana Unije ne spada na področje uporabe Direktive 2004/38, če ta državljan dejansko in zdaj ne uveljavlja svoje pravice do prostega gibanja. V takem primeru naj odločba o prostovoljni vrnitvi tega družinskega člana ne bi bila urejena z določbami poglavja VI te direktive, temveč z nacionalnim pravom, ki se uporablja zunaj področja uporabe navedene direktive.

47 Poleg tega naj bi bilo treba pri drugačni razlagi dokazati nevarnost za javni red ali javno varnost, zaradi česar bi bilo zelo težko ali celo praktično nemogoče omogočiti vrnitev državljanov tretjih držav, zakoncev državljanov Unije, ki so imeli v nekem obdobju pravico do začasnega prebivanja samo zaradi dejavnosti njihovih zakoncev v državi članici gostiteljici, ne glede na sedanjo dejavnost ali sedanji kraj prebivanja državljanov Unije, ki je lahko tudi zunaj Unije.

48 N. Chenchooliah pa je pred predložitvenim sodiščem trdila, da sodba z dne 29. aprila 2014, ki jo je izdalo navedeno sodišče, potrjuje njeno stališče, da kot oseba, ki je v nekem trenutku zaradi svoje zakonske zveze imela pravico do prebivanja, vsaj začasno za tri mesece, na podlagi člena 6 Direktive 2004/38, še vedno spada na področje uporabe navedene direktive ter ji je torej mogoče naložiti, naj zapusti ozemlje države članice gostiteljice, le če so spoštovana pravila in jamstva, ki jih določa navedena direktiva, med katerimi so tista iz členov 27 in 28 te direktive.

49 V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Če zakoncu državljana Unije, ki je uresničeval pravico do prostega gibanja v skladu s členom 6 Direktive 2004/38, ni bila priznana pravica do prebivanja iz člena 7 te direktive, ker ta državljan Unije ni oziroma ni več uresničeval pravic iz Pogodb Evropske unije v zadevni državi članici gostiteljici, in če se navedenemu zakoncu namerava naložiti, naj zapusti to državo članico, ali mora biti ta izgon izveden na podlagi in v skladu z določbami Direktive 2004/38 ali pa se zanj uporabi nacionalna zakonodaja države članice?

2. Če se na prvo vprašanje odgovori, da mora biti izgon izveden v skladu z določbami Direktive 2004/38, ali mora biti izveden na podlagi in v skladu z zahtevami iz poglavja VI te direktive, zlasti členov 27 in 28 navedene direktive, ali pa se lahko država članica v takih okoliščinah sklicuje na druge določbe Direktive 2004/38, zlasti na njena člena 14 in 15?“

Vprašanji za predhodno odločanje

50 Predložitveno sodišče želi z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba določbe poglavja VI Direktive 2004/38, zlasti člena 27 in 28 te direktive, na eni strani ter člena 14 in 15 te direktive na drugi razlagati tako, da se za odločbo o izgonu, ki je bila sprejeta v zvezi z državljanom tretje države, ker ta nima več pravice do prebivanja na podlagi navedene direktive, v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je ta državljan sklenil zakonsko zvezo z državljanom Unije v času, ko je zadnjenavedeni uresničeval svojo pravico do prostega gibanja ter se je z navedenim državljanom tretje države preselil in prebival v državi članici gostiteljici, pri čemer se je ta državljan Unije nato vrnil v državo članico, katere državljanstvo ima, uporabljajo prvonavedene ali drugonavedene določbe?

51 Pred preučitvijo teh vprašanj je treba najprej določiti njihov obseg.

52 V obravnavani zadevi N. Chenchooliah, državljanka tretje države, ne zahteva pravice do prebivanja, ki bi bila izvedena iz pravice do prebivanja njenega moža, državljana Unije, na podlagi Direktive 2004/38. Njena prošnja, naj se ji ta pravica odobri na podlagi člena 7 te direktive, je bila namreč zavrnjena z odločbo, ki je postala dokončna in ki je ne izpodbija.

53 Trdi pa, da njenega zdaj nezakonitega prebivanja na ozemlju Irske, države članice gostiteljice, ni mogoče sankcionirati z odločbo o odstranitvi, sprejeto na podlagi člena 3 zakona o priseljevanju iz leta 1999, ki po uradni dolžnosti vsebuje prepoved vstopa na ozemlje za nedoločen čas, temveč je v zvezi s tem mogoče sprejeti le odločbo o vrnitvi, in sicer ob upoštevanju varstva, ki ji ga zagotavlja Direktiva 2004/38, zlasti njena člena 27 in 28.

54 Ob upoštevanju tega pojasnila je treba najprej opozoriti, da člen 3(1) Direktive 2004/38 določa, da spadajo na področje uporabe te direktive in so upravičenci do pravic, ki jih ta podeljuje, državljani Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, ki ni država, katere državljani so, in njihovi družinski člani, kot so opredeljeni v točki 2 člena 2 navedene direktive, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo (sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 34 in navedena sodna praksa).

55 V obravnavani zadevi ni sporno, da je zakonec N. Chenchooliah, ki je portugalski državljan in torej državljan Unije, uresničeval svojo pravico do prostega gibanja s tem, da se je preselil in prebival v drugi državi članici od tiste, katere državljanstvo je imel, ko je zapustil Portugalsko in odšel na Irsko.

56 Prav tako ni sporno, da je N. Chenchooliah zaradi zakonske zveze s tem državljanom Unije, ko je ta uresničeval svojo pravico do prostega gibanja, določen čas živela s svojim zakoncem na Irskem na podlagi izvedene pravice do prebivanja, ki je s členom 6(2) Direktive 2004/38 podeljena družinskim članom državljana Unije.

57 Poleg tega dejstvo, da je N. Chenchooliah na Irsko vstopila, preden je to storil njen zakonec in preden je postala njegov družinski član, ni upoštevno, ker ni sporno, da je s svojim zakoncem prebivala v državi članici gostiteljici.

58 Kot je Sodišče že poudarilo, je treba besedno zvezo „družinski člani [državljana Unije], ki [tega] spremljajo“ iz člena 3(1) Direktive 2004/38 namreč razlagati tako, da hkrati zajema družinske člane državljana Unije, ki so z njim vstopili v državo članico gostiteljico, in družinske člane, ki z njim prebivajo v tej državi članici, ne da bi bilo treba v drugem primeru razlikovati med tem, ali so državljani tretjih držav vstopili v navedeno državo članico pred državljanom Unije ali za njim oziroma preden so postali njegovi družinski člani ali pozneje (sodba z dne 25. julija 2008, Metock in drugi, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 93).

59 Vendar N. Chenchooliah od vrnitve njenega zakonca na Portugalsko nima več statusa „upravičenca“ v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38.

60 Ker je namreč ostala na Irskem, kjer ne prebiva več s svojim portugalskim zakoncem – ne glede na to, da je ta v preteklosti uresničeval svojo pravico do prostega gibanja s tem, da se je preselil na Irsko in tam z njo nekaj časa prebival – N. Chenchooliah ne izpolnjuje več zahteve glede spremljanja ali pridružitve državljanu Unije, ki je določena v navedenem členu 3(1).

61 Kot je opozorilo Sodišče, ta zahteva, ki je povzeta med drugim tudi v členu 6(2) in v členu 7(2) Direktive 2004/38, ustreza cilju in utemeljitvi izvedenih pravic do vstopa in prebivanja, ki ju ta direktiva določa za družinske člane državljanov Unije. Cilj in upravičenost takih izvedenih pravic namreč izhajata iz dejstva, da bi zavrnitev njihovega priznanja posegla zlasti v dejansko uresničevanje pravice zadevnega državljana Unije do prostega gibanja ter v izvajanje in polni učinek pravic, ki jih ima na podlagi člena 21(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, točki 62 in 63, ter z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 48).

62 Poleg tega je pojem „upravičenec“ v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38 dinamičen pojem, kar pomeni, da je status upravičenca, tudi če je bil ta v preteklosti pridobljen, mogoče naknadno izgubiti, če pogoji iz te določbe niso več izpolnjeni (glej po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točke od 38 do 42).

63 V tem okviru je Sodišče razsodilo, da uporaba Direktive 2004/38 le za družinske člane državljana Unije, ki tega „spremljajo“ ali se mu „pridružijo“ v smislu člena 3(1) te direktive, pomeni omejitev pravice do vstopa in prebivanja družinskih članov državljana Unije na državo članico, v kateri ta prebiva (sodba z dne 25. julija 2008, Metock in drugi, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 94).

64 Sodišče je dodalo, da od trenutka, ko ima državljan tretje države, družinski član državljana Unije, na podlagi Direktive 2004/38 pravico do vstopa in pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, lahko slednja ti pravici omeji le ob spoštovanju členov 27 in 35 te direktive (sodba z dne 25. julija 2008, Metock in drugi, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 95).

65 Če torej državljan tretje države kot zakonec državljana Unije, ki uresničuje pravico do prostega gibanja, s tem državljanom Unije prebiva v državi članici gostiteljici in je torej „upravičenec“ v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38, je pravica do prebivanja, ki jo ima ta državljan tretje države na podlagi te direktive, zlasti njenega člena 7(2), lahko omejena le ob upoštevanju členov 27 in 35 navedene direktive.

66 Vendar se tak položaj razlikuje od položaja v postopku v glavni stvari, v katerem zadevna državljanka tretje države po odhodu njenega zakonca, državljana Unije, ne prebiva več z njim v državi članici gostiteljici in je bila njena pravica do prebivanja na podlagi člena 7(2) Direktive 2004/38 zavrnjena. Zato ta državljanka nima več pravice do prebivanja na podlagi te direktive, če ni zajeta niti z nobenim od primerov iz člena 12(2) in člena 13(2) navedene direktive, v katerih je pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice, ohranjena.

67 Iz tega izhaja, da se ugotovitev, ki izhaja iz točke 95 sodbe z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449), ne uporablja za položaj iz postopka v glavni stvari.

68 Kljub temu pa se postavlja vprašanje, ali to, da je N. Chenchooliah izgubila status „upravičenca“ v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38, pomeni, da odločba o izgonu, ki je bila v bistvu sprejeta zato, ker je bila N. Chenchooliah zavrnjena pravica do prebivanja na podlagi člena 7(2) te direktive, ne spada na področje uporabe te direktive, temveč zgolj na področje nacionalnega prava, ki se uporablja zunaj področja uporabe te direktive.

69 Na to vprašanje je treba odgovoriti nikalno.

70 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva 2004/38 ne vsebuje samo pravil, ki urejajo pogoje za pridobitev ene od različnih vrst pravic do prebivanja, ki jih določa, in pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za ohranitev upravičenosti do zadevnih pravic. Ta direktiva poleg tega določa sklop pravil, s katerimi se ureja položaj, ki izhaja iz izgube upravičenosti do ene od teh pravic, zlasti v primeru odhoda državljana Unije iz države članice gostiteljice.

71 Člen 15 Direktive 2004/38, naslovljen „Postopkovna jamstva“, v odstavku 1 tako določa, da se postopki, predvideni v členih 30 in 31 te direktive, 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.

72 Poleg tega člen 15(3) Direktive 2004/38 določa, da država članica gostiteljica v tako odločbo o izgonu ne sme vključiti prepovedi vstopa na ozemlje.

73 V skladu z besedilom člena 15 Direktive 2004/38 področje uporabe te direktive zajema odločbo o izgonu, ki je bila, tako kot v postopku v glavni stvari, sprejeta iz razlogov, ki niso povezani s kakršno koli nevarnostjo za javni red, javno varnost ali javno zdravje, temveč z dejstvom, da družinski član državljana Unije, ki je imel v preteklosti pravico do začasnega prebivališča na podlagi Direktive 2004/38, ki je izhajala iz uresničevanja pravice tega državljana Unije do prostega gibanja, zdaj po odhodu navedenega državljana Unije iz države članice gostiteljice in njegovi vrnitvi v državo članico, katere državljan je, take pravice do prebivanja nima več, sicer bi se poseglo v velik del vsebine te določbe in v njen polni učinek.

74 Ta določba, ki je v poglavju III Direktive 2004/38, naslovljenem „Pravica do prebivanja“, namreč določa ureditev, ki se uporablja, kadar pravica do začasnega prebivanja na podlagi te direktive preneha, zlasti če državljan Unije ali njegov družinski član, ki je v preteklosti imel pravico do prebivanja do treh

mesecev ali več kot tri mesece na podlagi člena 6 oziroma člena 7 te direktive, ne izpolnjuje več pogojev za zadevno pravico do prebivanja in mu torej država članica gostiteljica načeloma lahko naloži, naj zapusti njeno ozemlje.

75 V obravnavani zadevi je imela N. Chenchooliah nekaj časa pravico do prebivanja na Irskem na podlagi člena 6(2) Direktive 2004/38 po sklenitvi zakonske zveze z državljanom Unije, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja v tej državi članici.

76 Vendar je po odhodu svojega zakonca to pravico do prebivanja izgubila, ker ne izpolnjuje več pogoja, povezanega z zahtevo, da mora spremljati ali se pridružiti državljanu Unije, ki uresničuje svojo pravico do prostega gibanja, kar je pripeljalo do zavrnitve njene prošnje za pridobitev pravice do prebivanja na podlagi člena 7 te direktive.

77 Ker tak položaj, kot je bilo navedeno v točki 66 te sodbe, ni eden od položajev iz člena 12(2) in člena 13(2) Direktive 2004/38, v katerih se pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice, ohrani, lahko država članica gostiteljica v skladu s členom 15 navedene direktive sprejme odločbo o izgonu N. Chenchooliah. Vendar je tako odločbo o izgonu mogoče sprejeti le ob spoštovanju zahtev iz te določbe.

78 Kot je v bistvu navedel tudi generalni pravobranilec v točki 75 sklepnih predlogov, ta ugotovitev v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ni nezdružljiva z okoliščino, da je zadevna oseba izgubila status „upravičenca“ v smislu člena 3(1) Direktive 2004/38.

79 Posledica izgube tega statusa je namreč to, da zadevna oseba nima več pravice do prostega gibanja in pravice do prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice, ki ju je imela nekaj časa, ker ne izpolnjuje več pogojev, ki so določeni za ti pravici. Ta izguba pa, kot izhaja iz točke 74 te sodbe, ne pomeni, da se Direktiva 2004/38 ne uporablja več za primer, ko država članica gostiteljica sprejme odločbo o izgonu te osebe iz takega razloga.

80 V zvezi s posledicami uporabe člena 15 Direktive 2004/38 v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, iz odstavka 1 te določbe izhaja, da se jamstva, določena v členih 30 in 31 navedene direktive, uporabljajo „po analogiji“.

81 Izraz „po analogiji“ je treba razumeti tako, da se določbe členov 30 in 31 Direktive 2004/38 v okviru člena 15 te direktive uporabljajo le, če jih je, po potrebi z ustreznimi prilagoditvami, mogoče dejansko uporabiti za odločbe, sprejete iz razlogov, ki niso javni red, javna varnost ali javno zdravje.

82 To pa ne velja za člen 30(2) Direktive 2004/38, člen 31(2), tretja alinea, te direktive in člen 31(4) navedene direktive.

83 Te določbe, katerih uporaba mora ostati strogo omejena na odločbe o izgonu, ki so sprejete iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, se torej ne uporabljajo za odločbe o izgonu iz člena 15 Direktive 2004/38.

84 Glede določb členov 30 in 31 Direktive 2004/38, ki se uporabljajo v okviru člena 15 te direktive, je treba zlasti v zvezi s členom 31(1) te direktive in pravico do dostopa do pravnih sredstev, ki jo je treba zagotoviti v skladu s to določbo, navesti, da ker taka pravna sredstva spadajo pod „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, morajo postopkovna pravila za ta pravna sredstva, katerih namen je zagotoviti varstvo pravic, podeljenih z Direktivo 2004/38, upoštevati zlasti zahteve, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 navedene listine.

85 Poleg tega morajo v skladu s členom 31(3) Direktive 2004/38, ki se uporablja v okviru člena 15 te direktive, postopki s pravnimi sredstvi ne le omogočiti preučitev zakonitosti zadevne odločbe ter dejstev in okoliščin, ki to odločbo utemeljujejo, temveč tudi zagotoviti, da zadevna odločba ni nesorazmerna.

86 Prav tako je treba navesti, da ker se člen 15(1) Direktive 2004/38 nanaša le na uporabo členov 30 in 31 te direktive po analogiji, se druge določbe poglavja VI navedene direktive, med katerimi sta njena člena 27 in 28, ne uporabljajo v okviru sprejetja odločbe na podlagi člena 15 te direktive.

87 Kot je bilo opozorjeno v točki 65 te sodbe, se določbe členov 27 in 28 Direktive 2004/38 namreč uporabljajo le, če ima zadevna oseba zdaj na podlagi te direktive pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki je bodisi začasno bodisi stalno (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2008, Metock in drugi, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 95).

88 Nazadnje je treba poudariti, da v skladu s členom 15(3) Direktive 2004/38 odločba o izgonu, ki jo je mogoče sprejeti v postopku v glavni stvari, v nobenem primeru ne sme vsebovati prepovedi vstopa na ozemlje.

89 Glede na navedeno je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 15 Direktive 2004/38 razlagati tako, da se uporablja za odločbo o izgonu, ki je bila sprejeta v zvezi z državljanom tretje države, ker ta nima več pravice do prebivanja na podlagi navedene direktive, v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je ta državljan sklenil zakonsko zvezo z državljanom Unije v času, ko je zadnjenavedeni uresničeval svojo pravico do prostega gibanja ter se je z navedenim državljanom tretje države preselil v državo članico gostiteljico in v njej prebival, pri čemer se je ta državljan Unije nato vrnil v državo članico, katere državljanstvo ima. Iz tega izhaja, da je treba upoštevna jamstva, določena v členih 30 in 31 Direktive 2004/38, upoštevati pri sprejetju take odločbe o izgonu, ki v nobenem primeru ne sme vsebovati prepovedi vstopa na ozemlje.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 15 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 je treba razlagati tako, da se uporablja za odločbo o izgonu, ki je bila sprejeta v zvezi z državljanom tretje države, ker ta nima več pravice do prebivanja na podlagi navedene direktive, v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je ta državljan sklenil zakonsko zvezo z državljanom Unije v času, ko je zadnjenavedeni uresničeval svojo pravico do prostega gibanja ter se je z navedenim državljanom tretje države preselil v državo članico gostiteljico in v njej prebival, pri čemer se je ta državljan Unije nato vrnil v državo članico, katere državljanstvo ima. Iz tega izhaja, da je treba upoštevna jamstva, določena v členih 30 in 31 Direktive 2004/38, upoštevati pri sprejetju take odločbe o izgonu, ki v nobenem primeru ne sme vsebovati prepovedi vstopa na ozemlje.

Podpisi