SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 4. marca 2010 *

V zadevi C-578/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi členov 68 ES in 234 ES, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 23. decembra 2008, ki je prispela na Sodišče 29. decembra 2008, v postopku

Rhimou Chakroun

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh in A. Arabadjiev, sodniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. oktobra 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za R. Chakroun R. Veerkamp, odvetnik,

– za nizozemsko vlado C. M. Wissels in Y. de Vries, zastopnika,

– za grško vlado T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos in Z. Chatzipavlou, zastopniki,

– za Komisijo Evropskih skupnosti M. Condou-Durande in R. Troosters, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 10. decembra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2, začetek in točka (d), in 7(1), začetek in točka (c), Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, str. 12, v nadaljevanju: Direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med R. Chakroun in minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, v nadaljevanju: minister) v zvezi z zavrnitvijo izdaje začasnega dovoljenja za prebivanje tožeči stranki.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva določa pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.

4 V uvodnih izjavah 2, 4 in 6 Direktive je navedeno:

„(2) Ukrepe, ki se nanašajo na združitev družine, je treba sprejeti v skladu z obvezo, da se družina varuje in družinsko življenje spoštuje, kar je poudarjeno v mnogih aktih mednarodnega prava. Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju EKČP)] in Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah [razglašene 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1, v nadaljevanju: Listina).

[…]

(4) Združitev družine je potrebna, da se omogoči družinsko življenje. Pomaga ustvariti socialno in kulturno stabilnost, ki olajša vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico, kar spodbuja tudi ekonomsko in socialno kohezijo, ki je temeljni cilj Skupnosti, določen v Pogodbi.

[…]

(6) Da se zavaruje družina in zagotovi ali ohrani družinsko življenje, je treba na podlagi skupnih meril določiti materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine.“

5 V členu 2, začetek in točke od (a) do (d), Direktive so določene te opredelitve:

„V tej direktivi:

a) ‚državljan tretje države' pomeni vsako osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 17(1) Pogodbe;

b) ‚begunec' pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki uživa status begunca v smislu Ženevske konvencije o statusu beguncev z 28. julija 1951, dopolnjene s Protokolom, podpisanim v New Yorku 31. januarja 1967;

c) ‚sponzor' pomeni državljana tretje države, ki zakonito biva v državi članici in prosi za združitev s svojimi družinskimi člani, ali čigar družinski člani prosijo za združitev z njim/njo;

d) ‚združitev družine' pomeni vstop v državo članico in bivanje družinskih članov državljana tretje države, ki zakonito biva v navedeni državi članici, z namenom, da se ohrani družinska enota, ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po vstopu rezidenta."

6 Člen 4(1)(a) Direktive določa:

„Države članice na podlagi te direktive in v skladu s pogoji, določenimi v Poglavju IV in členu 16, dovolijo vstop in bivanje naslednjim družinskim članom:

a) zakoncu sponzorja."

7 Člen 7(1) Direktive določa:

„Ko je prošnja za združitev družine predložena, lahko država članica zahteva, da oseba, ki je prošnjo predložila, zagotovi dokaze, da sponzor ima:

a) stanovanje, ki se šteje kot normalno za primerljivo družino v enaki regiji in ki ustreza splošnim zdravstvenim in varnostnim merilom, ki veljajo v tej državi članici;

b) zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki jih zavarovanje normalno pokrije za državljane v tej državi članici, zase in za svoje družinske člane;

c) stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegov[ih] družinsk[ih] član[ov], ne da bi potreboval pomoč socialnega sistema te države članice. Države članice ta sredstva ocenijo glede na njihovo naravo in rednost in lahko upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine ter število družinskih članov."

8 Člen 9(1) in (2) Direktive določa:

„1. To poglavje se uporablja za združitev družine beguncev, katerim status je priznala ena od držav članic.

2. Države članice lahko uporabo tega poglavja omejijo na begunce, katerih družinska razmerja so nastala pred njihovim vstopom."

9 Člen 17 Direktive določa:

„Države 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."

10 V skladu s členom 20 Direktive bi jo morale države članice prenesti v nacionalno pravo najpozneje do 3. oktobra 2005.

Nacionalno pravo

11 Člen 16(1), začetek in točka (c), zakona o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenwet 2000) določa:

„Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas […] se lahko zavrne:

[…]

c) če tujec nima zadostnih sredstev za preživetje, ki so samostojna in trajna, ali če oseba, s katero želi prebivati, nima zadostnih sredstev za preživetje, ki so samostojna in trajna."

12 Večina določb, ki so upoštevne v okviru zadeve v glavni stvari, je iz odloka o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, v nadaljevanju: Vb 2000). Ta je bil zaradi prenosa Direktive spremenjen s kraljevim odlokom z dne 29. septembra 2004 (*Staatsblad* 2004, št. 496).

13 Člen 1.1, začetek in točka (r), Vb 2000 opredeljuje nastanek družine kot združitev zakoncev […], če je bila zakonska zveza sklenjena, ko je glavna oseba imela glavno prebivališče na Nizozemskem.

14 Člen 3.13(1) Vb 2000 v zvezi s sporom o glavni stvari določa:

„Dovoljenje za prebivanje za določen čas […] se izda v primeru združitve družine ali nastanka družine družinskemu članu […] glavne osebe […], če so izpolnjeni pogoji, določeni v členih od 3.16 do 3.22."

15 Člen 3.22 Vb 2000 določa:

„1. Dovoljenje za prebivanje, določeno v členu 3.13(1), se izda, če glavna oseba:

a. ima trajen in samostojen neto dohodek, kot je opredeljen v členu 3.74(a) […]

[…]

2. V primeru nastanka družine se z odstopanjem od odstavka 1 dovoljenje za prebivanje izda, če ima glavna oseba trajen in samostojen neto dohodek vsaj 120 % minimalne plače, določene v členu 8(1)(a) in v členu 14 zakona o določitvi minimalne plače in minimalnega regresa (Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag), vključno z regresom, določenim v členu 15 tega zakona."

16 Člen 3.74, začetek in točki (a) in (d), Vb 2000 določa:

„Sredstva za preživetje […] so zadostna, če je neto dohodek enak:

a. merilu za pomoč iz člena 21 zakona o delu in pomoči (Wet werk en bijstand, v nadaljevanju: Wwb) za upoštevno kategorijo samskih oseb, staršev samohranilcev ali parov v zakonski zvezi in družin, vključno s prihrankom za dopust […]

[…]

d. v primeru nastanka družine: 120 % minimalne plače, določene v členu 8(1)(a) in v členu 14 zakona o določitvi minimalne plače in minimalnega regresa, vključno z regresom, določenim v členu 15 tega zakona."

17 Iz podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, je razvidno, da je v času upoštevanja za potrebe spora o glavni stvari merilo za pomoč, določeno v skladu s členom 21, začetek in točka (c), Wwb, za zainteresirane osebe, starejše od 21 let in mlajše od 65 let, če sta oba zakonca mlajša od 65 let, znašalo 1 207,91 EUR na mesec, medtem

ko se je v primeru nastanka družine štelo, da je merilo za pomoč zadostno, če je bil neto dohodek enak 1 441,44 EUR na mesec, vključno s prihranki za dopust.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 M. Chakroun, maroški državljan, se je rodil 1. julija 1944. Od 21. decembra 1970 prebiva na Nizozemskem, kjer ima dovoljenje za prebivanje za nedoločen čas. Od 12. julija 2005 na podlagi zakona z dne 6. novembra 1986 prejema nadomestilo za zavarovanje delavcev zaradi finančnih posledic brezposelnosti (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), ki ga bo, če se okoliščine ne spremenijo, prejemal do 12. julija 2010.

19 R. Chakroun, prav tako maroška državljanka, se je rodila 18. julija 1948 in je v zakonski zvezi z M. Chakrounom od 31. julija 1972.

20 R. Chakroun je 10. marca 2006 pri nizozemskem veleposlaništvu v Rabatu (Maroko) vložila prošnjo za izdajo začasnega dovoljenja za prebivanje, da bi lahko živela pri svojem zakoncu.

21 Minister je z odločbo z dne 17. julija 2006 zavrnil to prošnjo, ker M. Chakroun ni prejemal zadostnih sredstev v smislu Vb 2000. Nadomestilo za brezposelnost, ki ga je prejemal M. Chakroun, je namreč znašalo 1 322,73 EUR neto na mesec, vključno s prihranki za dopust, kar je manj od zneska dohodka, ki se uporablja v primeru nastanka družine, in sicer 1 441,44 EUR.

22 Minister je z odločbo z dne 21. februarja 2007 ugovor, ki ga je R. Chakroun vložila zoper to odločbo, razglasil za nedopusten.

23 Rechtbank 's-Gravenhage je s sodbo z dne 15. oktobra 2007 pritožbo, ki jo je R. Chakroun takrat vložila zoper to odločbo z dne 21. februarja 2007, razglasilo za nedopustno. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je nato zoper to sodbo pri Raad van State vložila pritožbo.

24 R. Chakroun je pred tem sodiščem zastavila vprašanje, prvič, ali je bil člen 7(1), začetek in točka (c), Direktive, pravilno prenesen s členoma 3.74, začetek in točka (d), in 3.22(2) Vb 2000, saj se s tema določbama v zvezi s sponzorjem v primeru nastanka družine zahteva, da ima sredstva v višini 120 % minimalne plače.

25 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je minimalna plača bistvena podlaga v Wwb, katere namen je zagotoviti eksistenčni minimum vsem nizozemskim državljanom, ki prebivajo na Nizozemskem, in vsem tujcem, izenačenim s prebivalci Nizozemske, ki so ali za katere obstaja tveganje, da bodo, v položaju, v katerem nimajo sredstev, ki so nujna za njihovo življenje (člen 11 Wwb). Uporaba tega zakona je v pristojnosti občin.

26 Wwb določa dve kategoriji pomoči. Obstaja, prvič, splošna pomoč, s katero je mišljena pomoč za kritje splošnih stroškov, nujnih za življenje (člen 5(b) Wwb). Zakon določa, drugič, posebno pomoč, do katere so upravičene zainteresirane osebe, če nimajo sredstev, ki bi jim omogočala kritje nujnih stroškov za življenje, ki izvirajo iz posebnih okoliščin, in sicer tolikšne, kolikor po mnenju komunalnega kolegija teh stroškov ni mogoče kriti z drugimi razpoložljivimi sredstvi (člen 35(1) Wwb).

27 Minimalna plača osebe, stare 23 let, je v Wwb uporabljena kot merilo za določitev potrebe in zneska, do katerega je oseba upravičena v okviru splošne pomoči. Znesek, ki ustreza 120 % minimalne plače, bi bil, kot pojasnjuje nizozemska vlada v svojih navedbah, znesek, nad katerim oseba s stalnim prebivališčem nima več pravice do splošne pomoči ali posebne pomoči.

28 Raad van State se sprašuje, ali države članice pri prenosu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive smejo ali morajo upoštevati, morebiti v pavšalnem znesku, socialne dajatve, ki spadajo pod posebno pomoč. Posebna pomoč, o kateri odloči občinski kolegij po preučitvi položaja prosilca, ima lahko različne oblike, vključno z odpustom davkov.

29 R. Chakroun ugovarja, drugič, razlikovanju v nizozemski zakonodaji med združitvijo družine in nastankom družine glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom sponzorja na nizozemsko ozemlje ali po njem, saj naj tako razlikovanje iz člena 7(1) Direktive ne bi bilo razvidno. Če se je namreč vprašanje iz postopka v glavni stvari štelo za vprašanje združitve družine v smislu nizozemske zakonodaje, bi bilo treba v skladu s členom 3.74, začetek in točka (a), Vb 2000 upoštevati pravilo o pomoči, določeno v členu 21, začetek in točka (c), Wwb, čeprav bi bila sredstva R. Chakroun višja od zahtevanega zneska.

30 Raad van State dvomi o možnosti, da bi države članice lahko tako razlikovale med nastankom družine in združitvijo družine, vendar pojasnjuje, da ni izključeno, da Direktiva ne nasprotuje zakonodaji, v kateri bi bilo opravljeno razlikovanje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred datumom vstopa sponzorja na ozemlje države članice gostiteljice ali po njem. To sodišče poudarja, da je to razlikovanje predvideno v členu 9 Direktive, ki se uporablja za begunce, in v členu 16(1) in (5) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL 2004, L 16, str. 44).

31 Na podlagi navedenega je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba besedno zvezo ‚potreboval pomoč socialnega sistema' iz člena 7(1)(c) [Direktive] razlagati tako, da direktiva državi članici ponuja možnost, da sprejme pravila o združitvi družine, ki vodijo k temu, da združitev družine ni dovoljena sponzorju, ki je sicer predložil dokaz, da prejema stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, vendar pa bo ta zaradi višine takih sredstev kljub temu zahteval posebno pomoč, da bi kril izredne, individualno pogojene nujne stroške za preživetje, oprostitev plačila dajatev, ki jih odobrijo občinske oblasti in so povezane z dohodkom, ali sprejetje ukrepov za podporo dohodku v okviru občinske politike minimalnega dohodka?

2. Ali je treba [Direktivo], zlasti člen 2(d), razlagati tako, da ta določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, v kateri se glede uporabe pogoja o sredstvih v smislu člena 7(1)(c) razlikuje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta v državo članico ali po njem?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

32 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba besedno zvezo „potreboval pomoč socialnega sistema" v členu 7(1)(c) Direktive razlagati tako, da Direktiva državi članici ponuja možnost, da sprejme pravila o združitvi družine, ki vodijo k temu, da združitev družine ni dovoljena sponzorju, ki je sicer predložil dokaz, da

prejema stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegoviz družinskih članov, vendar pa bo zaradi višine takih sredstev kljub temu zahteval posebno pomoč, da bi kril izredne, individualno pogojene nujne stroške za preživetje, oprostitev plačila dajatev, ki jih odobrijo občinske oblasti in so povezane z dohodkom, ali sprejetje ukrepov za podporo dohodku v okviru občinske politike minimalnega dohodka („minimabeleid“).

Stališča, ki so jih predložile stranke

33 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari trdi, da „pomoč socialnega sistema te države članice“, določenega v členu 7(1), začetek in točka (c), Direktive, lahko označuje le predpis na nacionalni ravni, medtem ko so nekateri predpisi, ki jih navaja Raad van State, uvedeni na občinski ravni. Prav tako trdi, da sklicevanje v členu 7(1), začetek in točka (c), Direktive na najnižjo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine pomeni, da ta raven predstavlja zgornjo mejo.

34 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari tako kot Komisija Evropskih skupnosti poudarja, da se z diskrecijsko pravico, ki je dana državam članicam pri prenosu Direktive, ne sme vplivati na cilje in polni učinek Direktive. Med drugim pojasnjuje, da pravilo 120 % minimalne plače, kot je določeno, učinkuje tako, da mladi prosilci ne morejo skoraj nikoli zadostiti merilu sredstev za preživetje na podlagi dela za polni delovni čas. V zakonu je namreč kot temelj določena minimalna plača osebe, stare 23 let. Vendar pa je minimalna plača oseb, mlajših od 23 let, le del plače osebe, stare 23 let, in sicer na primer 72 % za 21-letno osebo, tako da bi morala 21-letna oseba, zaslužiti 160 % minimalne plače v svoji starostni skupini, da bi zadostila merilu.

35 R. Chakroun je na obravnavi navedla poročilo, ki ga je sestavil Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (znanstveni raziskovalni in dokumentacijski center) nizozemskega ministrstva za pravosodje, in sicer o presoji vplivov povečanja dohodkov, ki se zahtevajo v zvezi z združitvijo družine, na priseljevanje tujih zakoncev na Nizozemsko. R. Chakroun meni, da s tem povezani opisani negativni vidiki kažejo na to, da je nizozemska ureditev v nasprotju s ciljem Direktive.

36 Komisija poudarja, da je v skladu z Direktivo odločilni element vprašanje, ali ima zainteresirana oseba sama dovolj sredstev za zadovoljitev osnovnih potreb, ne da bi prejemala socialno pomoč. Ureditve, določene v Direktivi, ne gre razumeti kot take, da dopušča državi članici, da pri določitvi praga zahtevanih dohodkov upošteva vse socialne ugodnosti, ki bi jih zainteresirane stranke lahko zahtevale.

37 Komisija v zvezi s tem poudarja, kot je navedeno v točki 4.3.3 njenega poročila Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 8. oktobra 2008 o uporabi Direktive (COM(2008) 610), da je znesek, ki ga na podlagi presoje zadostnosti sredstev zahtevajo nizozemski organi, najvišji med vsemi državami članicami Skupnosti. Poleg tega poudarja, da tudi če bi v zadevi v glavni stvari družinske vezi med zakoncema Chakroun obstajale pred vstopom M. Chakrouna na ozemlje Skupnosti, bi znesek dohodkov, ki se upoštevajo pri presoji zadostnosti sredstev, moral biti nižji od zneska, ki se je upošteval v navedeni zadevi na podlagi člena 3.74, začetek in točka (d), Vb 2000. Zato se lahko šteje, da znesek, ki se zahteva z nacionalno ureditvijo, kadar so družinske vezi obstajale pred vstopom sponzorja na ozemlje Skupnosti, ustreza znesku, ki običajno zadostuje za zadovoljitev najosnovnejših potreb v nizozemski družbi.

38 R. Chakroun in Komisija nazadnje ocenjujeta, da bi nizozemski organi morali v zadevi v glavni stvari upoštevati daljši čas prebivanja in trajanje zakonske zveze, in da se je, ker tega niso storili, posegalo v zahtevo po individualizaciji preizkusa prošnje, določeno v členu 17 Direktive.

39 Nizozemska vlada pojasnjuje, da je raven zadostnih dohodkov, določena na 120 % zakonsko določene minimalne plače, znesek dohodkov, ki je v občinah na Nizozemskem splošno določen kot eno od meril, ki omogočajo določitev potencialnih upravičencev do splošnega ali posebnega ukrepa socialne pomoči. Nekatere občine pa so se odločile za drugačne ravni dohodkov, ki segajo od 100 do 130 % zakonsko določene minimalne plače. Ker se socialna pomoč dodeli glede na potrebe, bi bila izdelava statističnih izračunov, ki bi omogočali določitev povprečne zgornje meje dohodkov, za katero je bila dodeljena ta pomoč, mogoča šele *a posteriori.*

40 Navedena vlada torej trdi, da je raven dohodkov, ki ustreza 120 % zakonsko določene minimalne plače, v skladu s členom 7(1), začetek in točka (c), Direktive, ker naj bi šlo za raven dohodkov, nad katero načeloma ni več mogoče uporabiti splošnega ali posebnega ukrepa socialne pomoči. Po mnenju te vlade namreč raven minimalne plače na Nizozemskem omogoča zgolj zadovoljitev najnujnejših potreb in se lahko izkaže za nezadostno za kritje individualnih posebnih stroškov. Ti elementi bi upravičevali upoštevanje ravni dohodkov v višini 120 % zakonsko določene minimalne plače.

Odgovor Sodišča

41 Opozoriti je treba, da člen 4(1) Direktive državam članicam nalaga natančno določene pozitivne obveznosti, ki jim ustrezajo jasne subjektivne pravice, ker od njih zahteva, naj v primerih, ki jih določa Direktiva, dovolijo združitev družine nekaterih članov sponzorjeve družine, ne da bi imele možnost proste presoje (sodba z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu, C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 60).

42 Ta določba pa velja ob upoštevanju pogojev, določenih zlasti v poglavju VI Direktive. Člen 7(1), začetek in točka (c), Direktive je del teh pogojev in državam članicam omogoča, da zahtevajo dokaz, da ima sponzor stalna in redna sredstva, ki zadoščajo

za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, ne da bi potreboval pomoč socialnega sistema te države članice. V isti določbi je pojasnjeno, da države članice ta sredstva ocenijo glede na njihovo naravo in rednost in lahko upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine ter število družinskih članov.

43 Ker je dovolitev združitve družine splošno pravilo, je treba možnost, določeno v členu 7(1), začetek in točka (c), Direktive, razlagati ozko. Poleg tega diskrecijske pravice, priznane državam članicam, te ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj Direktive, ki je spodbuditi združitev družine, in v njen polni učinek.

44 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 2 razvidno, da je treba ukrepe, 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 direktiva namreč spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznavata zlasti člen 8 EKČP in Listina. Iz tega izhaja, da je treba določbe Direktive, zlasti njen člen 7(1), začetek in točka (c), razlagati glede na temeljne pravice in, podrobneje, glede na pravico do spoštovanja družinskega življenja, določeno tako v EKČP kot v Listini. Dodati je treba, da v skladu s členom 6(1), prvi pododstavek, PEU Evropska unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine, prilagojene 12. decembra 2007 v Strassbourgu (UL C 303, str. 1), ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

45 Kot je na obravnavi poudarila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je pojem „pomoč socialnega sistema te države članice“ samostojen pojem prava Unije, ki ga ni mogoče opredeliti s sklicevanjem na pojme nacionalnega prava. V zvezi s tem, zlasti zato, ker obstajajo razlike med državami članicami v zvezi z upravljanjem socialne pomoči, je treba ta pojem razumeti kot sklicevanje na socialno pomoč, ki jo podelijo javni organi, ne glede na to, ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven.

46 V prvem stavku člena 7(1), začetek in točka (c), zadevne direktive, sta nasproti postavljena, pojem „stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega“, in pojem „pomoč socialnega sistema“. Iz tega nasprotja je razvidno, da pojem „pomoč socialnega sistema“, naveden v Direktivi, določa pomoč, ki jo podelijo javni organi, ne glede na to, ali gre za nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katero lahko zaprosi posameznik, v obravnavanem primeru sponzor, ki nima stalnih in rednih sredstev, ki bi zadoščali za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, in za katerega zato obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za pomoč socialnega sistema države članice gostiteljice (glej po analogiji sodbo z dne 11. decembra 2007 v zadevi Eind, C-291/05, ZOdl., str. I-10719, točka 29)

47 Člen 7(1), začetek in točka (c), drugi stavek, Direktive omogoča državam članicam, da pri oceni sponzorjevih sredstev upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine. Kot je bilo pojasnjeno v točki 43 te sodbe, je treba to pristojnost izvajati z izogibanjem poseganja v cilj direktive, ki je spodbuditi združitev družine, in v njen polni učinek.

48 Ker je lahko obseg potreb zelo različen glede na posameznika, je treba poleg tega to pooblastilo razlagati tako, da države članice lahko določijo neki znesek kot referenčni znesek, vendar ne tako, da bi lahko določile minimalni znesek dohodka, pod mejo katerega bi bila zavrnjena vsaka združitev družine, in to neodvisno od dejanskega preizkusa položaja posameznega prosilca. Tako razlago potrjuje člen 17 Direktive, v katerem je naložena individualizacija preizkusa prošenj za združitev.

49 Zdi se, da se s tem, da se raven dohodka v višini 120 % minimalnega dohodka delavca, starega 23 let, ob prekoračitvi katerega je vsaka socialna pomoč načeloma izključena, uporabi kot referenčni znesek, ne odgovori na cilj, da se ugotovi, ali ima posameznik redna sredstva za zadovoljitev svojih potreb. Pojem „pomoč socialnega sistema“ iz člena 7(1)(c) Direktive je treba razlagati kot pomoč, ki dopolnjuje neobstoj stalnih, rednih in zadostnih sredstev, in ne kot pomoč, ki bi omogočala zadovoljiti izredne in nepričakovane potrebe.

50 Poleg tega je vrednost 120 %, uporabljena za določitev zneska, določenega v Vb 2000, le povprečna vrednost, ki se določi, ko so izdelane statistike v zvezi s posebno pomočjo, ki jo podelijo občine na Nizozemskem, in v zvezi z merili glede dohodka, ki jih upoštevajo občine. Kakor je bilo navedeno na obravnavi, nekatere občine kot referenčni znesek uporabljajo dohodek, ki je manjši od 120 % minimalnega dohodka, kar bi bilo v nasprotju s trditvijo, da je nujno potreben dohodek v višini 120 % minimalnega dohodka.

51 Nazadnje, ni naloga Sodišča, da presoja, ali minimalni dohodek, določen v nizozemskem zakonu, zadostuje za to, da omogoča delavcem te države zadovoljitev rednih potreb. Zadostuje pa ugotovitev, kot pravilno trdi Komisija, da če bi v zadevi v glavni stvari družinsko razmerje med zakoncema Chakroun obstajalo pred vstopom M. Chakrouna na ozemlje Skupnosti, bi bil znesek dohodkov, ki bi se upošteval pri preučitvi prošnje R. Chakroun minimalni dohodek, in ne 120 % tega zneska. Na podlagi tega je treba zaključiti, da nizozemski organi sami štejejo, da minimalni dohodek ustreza zadostnim sredstvom v smislu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive.

52 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba besedno zvezo „potreboval pomoč socialnega sistema“ iz člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive razlagati tako, da Direktiva državi članici ne ponuja možnosti, da sprejme pravila o združitvi družine, ki vodijo k temu, da združitev družine ni dovoljena sponzorju, ki je sicer predložil dokaz, da prejema stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, vendar pa bo zaradi višine takih sredstev kljub temu zahteval posebno pomoč, da bi kril izredne, individualno pogojene nujne stroške za preživetje, oprostitve plačila dajatev, ki jih odobrijo občinske oblasti in so povezane z dohodkom, ali sprejetje ukrepov za podporo dohodku v okviru občinske politike minimalnega dohodka („minimabeleid“).

Drugo vprašanje

53 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je treba Direktivo, zlasti člen 2, začetek in točka (d), razlagati tako, da ta določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, v kateri se glede uporabe pogoja o sredstvih v smislu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive razlikuje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta v državo članico ali po njem.

Stališča, ki so jih predložile stranke

54 R. Chakroun pojasnjuje, da je njen zakonec po prihodu na Nizozemsko leta 1970, dve leti delal v tej državi članici, dokler ni zaslužil denarja, potrebnega za sklenitev njune zakonske zveze.

55 Po mnenju tožeče stranke v glavni stvari in Komisije Direktiva ne ponuja nobenega temelja za razlikovanje med ohranitvijo in ustvarjenjem družine. Iz dokumenta predsedstva Sveta (dokument Sveta 5682/01 z dne 31. januarja 2001, str. 3) je med drugim razvidno, da je obstajalo široko soglasje v zvezi s tem, da bi morala združitev družine zajemati tako nastanek kot ohranitev družinske enote. To razlago naj bi potrjevala uvodna izjava 6 Direktive in njen člen 2, začetek in točka (d). V zvezi z izjemo iz člena 9(2) Direktive naj bi šlo za posebno določbo, ki se nanaša na položaj beguncev, ki so bili prisiljeni pobegniti iz svoje države. R. Chakroun poleg tega navaja poročilo, ki ga je 11. marca 2009 pripravil komisar Sveta Evrope za človekove pravice v zvezi z obiskom na Nizozemskem od 21. do 25. septembra 2008, v katerem je komisar začuden nad nekaterimi določbami nizozemske zakonodaje s področja združitve družine.

56 Komisija se poleg tega sprašuje, kako bi lahko razlikovanje glede na trenutek nastanka družinskih vezi imelo kakršno koli zvezo z izpolnitvijo materialnih pogojev s področja osnovnih potreb.

57 Nizozemska vlada poudarja, da razlikovanje med nastankom družine in združitvijo družine v nacionalni zakonodaji z Direktivo ni prepovedano in je način upoštevanja narave in trdnosti družinskih razmerij, kar nalaga člen 17 Direktive. Po mnenju te vlade si namreč lahko predstavljamo, da so zadevni interesi pomembnejši takrat, kadar so družinska razmerja obstajala že pred nastanitvijo glavne osebe na Nizozemskem. V primeru nastanka družine za zakonca obstaja tveganje, da njuno družinsko življenje začasno ne bo moglo potekati na Nizozemskem. Splošno, družinska razmerja bi bila v teh primerih konkretizirana manj intenzivno kot v primerih, v katerih se potem vloži prošnja za združitev družine. Prav zaradi varstva družine naj bi Kraljevina Nizozemska za zadostno raven dohodkov določila znesek, nižji od splošnega pravila 120 % minimalne plače, v primeru prošenj za združitev družine.

58 Podredno, nizozemska vlada poudarja, da tudi če so družinska razmerja nastala po prihodu glavne osebe na Nizozemsko ali če pogoj dohodka ni upoštevan, bo prebivanje družinskih članov vseeno dovoljeno, če se to zahteva s členom 8 EKČP.

Odgovor Sodišča

59 Člen 2, začetek in točka (d), Direktive opredeljuje združitev družine brez razlikovanja glede na čas sklenitve zakonske zveze zakoncev, saj pojasnjuje, da združitev pomeni vstop ali bivanje družinskega člana na ozemlju države članice gostiteljice, zato da se ohrani družinska enota, „ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po vstopu rezidenta“.

60 Samo člen 9(2) Direktive, ki se uporablja za begunce, določa, da „[d]ržave članice lahko uporabo [določb iz poglavja V Direktive] omejijo na begunce, katerih družinska razmerja so nastala pred njihovim vstopom“. Ta določba se razlaga z ugodnejšim obravnavanjem beguncev pri njihovem prihodu na ozemlje.

61 Iz tega je razvidno, da se pravila Direktive, razen člena 9(2), uporabljajo tako za to, kar nizozemska zakonodaja opredeljuje kot združitev družine, kot za to, kar opredeljuje kot nastanek družine.

62 Tako razlago potrjuje uvodna izjava 6 Direktive, v kateri je navedeno, da „se zavaruje družina in zagotovi ali ohrani družinsko življenje“. Potrjujejo jo tudi pripravljalna dela, ki jih navaja tožeča stranka v postopku glavni stvari, iz katerih je razvidno, da je bilo doseženo široko soglasje v zvezi s tem, da mora združitev družine zajemati tako nastanek družine kot ohranitev družinske enote.

63 Ta razlaga je poleg tega v skladu s členom 8 EKČP in členom 7 Listine, ki ne uvajata nobenega razlikovanja glede na okoliščine in trenutka, v katerem nastane družina.

64 Ob upoštevanju tega neobstoja razlikovanja po volji zakonodajalca Unije glede na trenutek, v katerem nastane družina, in ob upoštevanju zahteve, da se določbe Direktive 2003/86 ne razlagajo restriktivno in da se jim ne odvzame polni učinek, države članice nimajo na voljo diskrecijske pravice, ki bi jim omogočala, da uvedejo to razlikovanje v nacionalni zakonodaji, s katero prenesejo Direktivo (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi, C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točka 93). Poleg tega, sponzorjeva sposobnost imeti stalna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov v smislu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive, v ničemer ne more biti odvisna od trenutka, v katerem je ustvaril družino.

65 Nazadnje, kar zadeva trditev nizozemske vlade, da bi moralo biti podeljeno dovoljenje, če tako zahteva člen 8 EKČP, zadostuje ugotovitev, kot je razvidno iz obravnave, da R. Chakroun še vedno ni bilo dovoljeno, da se pridruži zakoncu, s katerim sta v zakonski zvezi že 37 let.

66 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo, zlasti člen 2, začetek in točka (d), razlagati tako, da ta določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, v kateri se glede uporabe pogoja o sredstvih v smislu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive razlikuje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta v državo članico ali po njem.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Besedno zvezo „potreboval pomoč socialnega sistema“ iz člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine je treba razlagati tako, da ta direktiva državi članici ne ponuja možnosti, da sprejme pravila o združitvi družine, ki vodijo k temu, da združitev družine ni dovoljena sponzorju, ki je sicer predložil dokaz, da prejema stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, vendar pa bo zaradi višine takih sredstev kljub temu zahteval posebno pomoč, da bi kril izredne, individualno pogojene nujne stroške za preživetje, oprostitve plačila dajatev, ki jih odobrijo občinske oblasti in so

povezane z dohodkom, ali sprejetje ukrepov za podporo dohodku v okviru občinske politike minimalnega dohodka („minimabeleid“).

2. Direktivo 2003/86, zlasti člen 2, začetek in točka (d), je treba razlagati tako, da ta določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, v kateri se glede uporabe pogoja o sredstvih v smislu člena 7(1), začetek in točka (c), Direktive 2003/86 razlikuje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta v državo članico ali po njem.

Podpisi