SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE ELEANOR SHARPSTON, predstavljeni 10. decembra 2009[1]

1. Direktiva Sveta 2003/86/ES[2] določa pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic. Eden od pogojev, ki ga lahko določi država članica, ko družinski član vloži prošnjo, da bi se pridružil takemu rezidentu, je, da mora ta imeti stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje družine, „ne da bi potreboval pomoč socialnega sistema te države članice“.

2. Postopek v glavni stvari se nanaša na prošnjo maroške državljanke, ki se želi pridružiti svojemu možu, tudi maroškemu državljanu, ki od leta 1970 zakonito prebiva na Nizozemskem in s katerim je sklenila zakonsko zvezo leta 1972. Mož ima stalna in redna sredstva, ki so zadostna za zagotovitev sredstev za preživljanje na splošno, vendar ne za to, da ne bi bil upravičen do nekaterih vrst posebnih pomoči. V teh okoliščinah želi Raad van State (državni svet) natančnejše smernice glede merila „ne da bi potreboval pomoč socialnega sistema te države članice“ in sprašuje, ali Direktiva omogoča razlikovanje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom rezidenta v državo članico ali po njem.

Pravno ozadje

Direktiva 2003/86

3. V preambuli Direktive so med drugim:

– uvodna izjava 2, v kateri je poudarjena obveza, da se družina varuje in družinsko življenje spoštuje, kar je poudarjeno zlasti v členu 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in v Listini Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah;

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Direktiva sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, str. 12, v nadaljevanju: Direktiva). Ne velja za Dansko, Irsko in Združeno kraljestvo (glej uvodni izjavi 17 in 18 preambule).

– uvodna izjava 3, ki se nanaša na sestanke Evropskega sveta v Tampereju oktobra 1999 in v Laekenu decembra 2001, na katerih je bilo poudarjeno, da bi morala Evropska unija zagotoviti pošteno obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju držav članic, in da bi cilj moral biti tem ljudem zagotoviti pravice in obveznosti, ki bi bile primerljive s pravicami in obveznostmi državljanov Evropske unije;

– uvodna izjava 5, v kateri se trdi, da bi morale države članice izvajati to direktivo brez razlikovanja na podlagi spola, rase, etničnega ali socialnega izvora, genskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanj, političnih ali drugih nazorov, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti;

– uvodna izjava 6, ki se nanaša na varstvo družine in zagotovitev ali ohranitev družinskega življenja na podlagi skupnih meril, ki določajo materialne pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine;

– uvodna izjava 8, v kateri je zapisano, da bi bilo treba določiti ugodnejše pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine beguncev zaradi razlogov, ki so jih prisilili, da so pobegnili iz svoje države, in ki so jim preprečevali, da bi tam živeli normalno družinsko življenje;

– uvodna izjava 11, v kateri je potrjeno, da je treba pravico do združitve družine uveljavljati v skladu z vrednotami in načeli, ki jih priznavajo države članice.

4. V skladu s točko (d) člena 2 Direktive „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“. V tem primeru se rezident v skladu s točko (c) tega člena imenuje „sponzor“.

5. Člen 3(5) Direktive določa, da Direktiva ne sme vplivati na možnost, da države članice sprejmejo ugodnejše določbe.

6. Člen 4(1) 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. Poglavje IV sestavljajo členi od 6 do 8. Člen 6, ki v tej zadevi ni neposredno obravnavan, državam članicam omogoča, da zavrnejo izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana, ga prekličejo ali zavrnejo njegovo podaljšanje zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, potem ko so upoštevale dejavnike, navedene v členu 17, ter resnost ali vrsto storjene kršitve ali obstoječo nevarnost.

8. Člen 7(1) določa, da ko je prošnja za združitev družine predložena, lahko država članica zahteva, da se zagotovijo dokazi, da ima sponzor: (a) normalno stanovanje za družino, ki ustreza splošnim zdravstvenim in varnostnim merilom, (b) zdravstveno zavarovanje za vso družino in

„(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.“

9. Člen 7(2) omogoča državam članicam, da zahtevajo izpolnitev meril za integracijo, člen 8 pa jim omogoča, da določijo minimalno obdobje prebivanja sponzorja. Tudi te določbe niso obravnavane v tem primeru.

10. V poglavju V Direktive so posebne in ugodnejše določbe o združitvi družine beguncev, ki jim je status priznala ena od držav članic, ki so posredno pomembne za to zadevo. V skladu s členom 9(2) lahko države

članice uporabo navedenega poglavja omejijo na begunce, katerih družinska razmerja so nastala pred njihovim vstopom. V skladu s členom 12(1) te ne smejo zahtevati dokaza, da begunec izpolnjuje zahteve, določene v členu 7, vendar lahko zahtevajo izpolnitev pogojev v členu 7(1), če prošnja za združitev družine ni predložena v roku treh mesecev po odobritvi statusa begunca.

12. Člen 17 istega poglavja 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."

11. Člen 16, ki je v poglavju VII (to se nanaša na kazni in pritožbe), državam članicam omogoča, da zavrnejo izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana, to dovoljenje prekličejo ali zavrnejo njegovo podaljšanje iz več razlogov, zlasti če družinsko razmerje ni resnično ali če pogoji, določeni v Direktivi, niso več izpolnjeni. Zlasti glede zadnjega vidika drugi odstavek točke (a) odstavka 1 tega člena določa:

Nizozemska zakonodaja

13. Pravico do prebivanja tujcev na Nizozemskem urejata zlasti Vreemdelingenwet iz leta 2000 (zakon o tujcih, v nadaljevanju: Vw 2000) in uredba za njegovo izvajanje Vreemdelingenbesluit iz leta 2000 (uredba o tujcih, v nadaljevanju: Vb 2000). V nizozemski zakonodaji razlikujejo med združitvijo družine in nastankom družine, česar sicer zakonodaja Skupnosti ne pozna.

„Pri podaljšanju dovoljenja za prebivanje, če sponzor nima zadostnih sredstev brez pomoči socialnega sistema države članice, kot je omenjeno v členu 7(1)(c), država članica upošteva prispevke družinskih članov k dohodku gospodinjstva".

14. Poglavje 3 Vw 2000 se nanaša na dovoljenja za prebivanje. Izdati je mogoče različne vrste dovoljenj, in sicer za določen in

nedoločen čas ter za prosilce za azil in druge. Člen 14(2) določa, da se dovoljenje za prebivanje izda v skladu z omejitvami glede namena, na podlagi katerega je izdan, kot določajo upravne določbe. Na podlagi člena 15 upoštevni nameni vključujejo združitev družine in nastanek družine. V skladu s členom 16(1)(c) je mogoče prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas zavrniti, če tujec ali oseba, s katero želi prebivati, nima zadostnih sredstev za preživetje, ki so samostojna in trajna.

15. Vb 2000, kakor je bila spremenjena zaradi uskladitve z zahtevami iz Direktive z učinkom od 3. oktobra 2005, vsebuje te upoštevne določbe.

16. V skladu s členom 1.1(r) „nastanek družine“ pomeni „združitev družine z zakoncem, registriranim ali neregistriranim partnerjem, če je družinsko razmerje nastalo, ko je glavna oseba[3] imela glavno prebivališče na Nizozemskem“. „Združitev družine“ ni opredeljena.

17. V skladu s členoma 3.13 in 3.14 je treba določenim članom družine glavne osebe (vključno z zakoncem) izdati dovoljenje za prebivanje za določen čas zaradi nastanka družine ali združitve družine v skladu z omejitvami, ki se nanašajo na namen, če so izpolnjeni pogoji, določeni v členih od 3.16 do 3.22.

18. V skladu z odstavkom 1 člena 3.22 je dovoljenje za prebivanje odvisno od tega, ali ima glavna oseba trajen in samostojen neto dohodek, kot je opredeljen v členu 3.74(a). Vendar mora v primeru nastanka družine v skladu z odstavkom 2 člena 3.22 „kot odstopanje od odstavka 1“ ta dohodek znašati vsaj 120 % zakonsko določene minimalne plače, vključno z regresom.

19. Čeprav ni neposredno pomembno za dejstva, kot so obstajala ob nastanku dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, je mogoče navesti, da odstavek 3 člena 3.22 kot odstopanje od odstavkov 1 in 2 določa, da je treba dovoljenje za prebivanje izdati tudi, če

3 – To je v členu 16(1)(c) Vw 2000 ‚oseba, s katero želi tujec prebivati'. V skladu s členom 3.15 Vb 2000 je to lahko nizozemski državljan oziroma tujec, ki ima zakonito dovoljenje za prebivanje. Ta oseba ustreza ‚sponzorju' iz Direktive.

je glavna oseba starejša od 65 let ali za delo popolnoma in trajno nezmožna, pri čemer je v takih okoliščinah pogoj o sredstvih opuščen.[4] V skladu z odstavkom 4 člena 3.22 je pogoj opuščen tudi, če je prošnja, da se družinski član pridružil beguncu, predložena v roku treh mesecev po odobritvi statusa begunca.

20. V skladu s členom 3.74, ki določa pogoj o dohodku iz točke (a), odstavka 1, člena 3.22, so sredstva za preživetje, na katera se sklicuje v členu 16(1)(c) Vw 2000, zadostna, če je neto dohodek med drugim enak (a) zakonsko določenemu merilu glede pomoči za upoštevno kategorijo (samske osebe, starši samohranilci ali pari v zakonski zvezi) ali (d) 120 % minimalne plače, vključno z regresom, če gre za nastanek družine.

21. Merilo glede pomoči, na katero se sklicuje člen 3.74(a), je določeno v členu 21 Wet werk en bijstand (zakona o delu in pomoči, v nadaljevanju: Wwb), in sicer v poglavju 3, ki ureja „splošno pomoč“. Člen 21 je eden od členov, ki določajo „merila glede pomoči“ – višino dohodka, pod katero je oseba upravičena do splošne pomoči. Poleg tega poglavje 4 Wwb zlasti v členu 35(1) določa začasno „splošno pomoč“, ki jo morajo vlagateljem, ki nimajo na voljo zadostnih sredstev za kritje „nujnih stroškov za življenje, nastalih zaradi izrednih okoliščin“, dajati občinski organi.

22. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je navedeno, da je bilo ob nastanku dejanskega stanja zakonsko določeno merilo glede pomoči 1207,91 EUR na mesec in da je bil znesek v zvezi z nastankom družine (120 % minimalne plače) 1441,41 EUR.[5]

Dejstva, postopek in vprašanja

23. Rhimou Chakroun, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je bila rojena leta 1948 in ima maroško državljanstvo. S svojim možem, M. Chakrounom, ki je bil rojen 1. julija 1944 in ima tudi maroško državljanstvo, je sklenila zakonsko zvezo leta 1972.

4 – Glej tudi člen 3.28(4), v skladu s katerim prošnja ne sme biti zavrnjena na podlagi člena 16(1)(c) Vw 2000, če je oseba, s katero želi tujec živeti, stara 65 let ali več oziroma ne more delati.

5 – Iz primerjave z upoštevno nizozemsko zakonodajo je mogoče videti, da se ti zneski ne nanašajo na neto dohodek in da zakonsko določeno izhodišče glede pomoči ustreza minimalni plači, ki je v Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zakon o določitvi minimalne plače in minimalnega regresa) določena v bruto znesku.

24. M. Chakroun prebiva na Nizozemskem od 21. decembra 1970 in ima dovoljenje za prebivanje za nedoločen čas od leta 1975. Od julija 2005 prejema denarno nadomestilo in ga bo prejemal še do julija 2010, če se okoliščine ne spremenijo. Ni sporno, da zadevno nadomestilo, ki se mu izplačuje, ker je bil med zaposlitvijo zavarovan za primer brezposelnosti, ni „socialna pomoč“, ki bi preprečevala, da bi se mu žena pridružila v skladu z nizozemsko zakonodajo, ki izvaja Direktivo.

25. R. Chakroun je po poroki še dalje živela v Maroku, vendar je 10. marca 2006 na nizozemskem veleposlaništvu v Rabatu vložila prošnjo za začasno dovoljenje za prebivanje[6], da bi živela s svojim možem.

26. Nizozemski minister za zunanje zadeve je z odločbo z dne 17. julija 2006 (ugovor zoper to odločbo je bil zavrnjen 21. februarja 2007) zavrnil prošnjo z obrazložitvijo, da je denarno nadomestilo moža v upoštevnem času znašalo le 1322,73 EUR neto na mesec, vključno z regresom, medtem ko je bil znesek dohodka, ki se uporablja, v primeru nastanka družine 1441,44 EUR neto na mesec, vključno z regresom.

27. V zavrnitvi se je sklicevalo na upravno okrožnico, v kateri je navedeno, da člen 7(1) Direktive od držav članic ne zahteva, da izberejo ocenjevanje na podlagi meril glede pomoči, minimalne plače ali odstotka minimalne plače. Možnost proste presoje, odobrena državam članicam, je bila izkoriščena v členih 3.22 in 3.74(d) Vb 2000. Z merilom „glavnega prebivališča“ pa je bila izključena „združitev družine“, ko nizozemski rezident na počitnicah v tujini sklene zakonsko zvezo, čeprav se Direktiva enako uporablja za združitev družine in nastanek družine.

28. Pritožbo R. Chakroun zoper odločbo ministra je Rechtbank Gravenhage (haaško okrožno sodišče), ki je zasedalo v Zutphenu, 15. oktobra 2007 zavrnilo. Njena tožba je zdaj pred Raad van State.

29. Prvi vidik v postopku v glavni stvari se nanaša na to, kako je opredeljeno

6 – Načeloma je tako dovoljenje pogoj za vložitev prošnje za običajno dovoljenje za prebivanje (za določen čas) (glej *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, str. 7 in 22).

dohodkovno merilo, ki se uporablja. R. Chakroun ne oporeka, da člen 7(1)(c) Direktive omogoča tako merilo, ampak v bistvu trdi, da na podlagi tega člena ni mogoče določiti višjega praga od tistega, ki se običajno uporablja pri ugotavljanju nujnih stroškov za preživetje – na Nizozemskem je namreč zakonsko določena minimalna plača za upoštevno kategorijo osebe in družinskega položaja dohodek, pod katerim je oseba upravičena do splošne pomoči. Vendar predložitveno sodišče pojasnjuje, da lahko tudi občinske oblasti odobrijo različne vrste posebnih pomoči (ter oprostitev plačila občinskih dajatev) celo tistim, ki s sredstvi, enakimi ali višjimi od minimalne plače, ne morejo kriti nujnih stroškov, nastalih zaradi izrednih okoliščin, in ne samo tistim z dohodkom, ki je nižji od te plače. Ta posebna pomoč se odobri na podlagi drsne lestvice in ni več na voljo, ko dohodek znaša od 120 do 130 % minimalne plače. Vprašanje je zato, ali člen 7(1)(c) državi članici omogoča, da določi dohodkovni prag tako, da je izključena vsaka možnost pridobitve take posebne pomoči.

30. Drugi vidik se nanaša na razlikovanje med združitvijo družine in nastankom družine, ki ga uvaja Nizozemska. Prag 120 % minimalne plače velja samo v zadnjem primeru. R. Chakroun meni, da je na podlagi člena 2(d) Direktive izključeno vsakršno razlikovanje, ki temelji na tem, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom sponzorja v zadevno državo članico ali po njem. Minister pa trdi, da je tako razlikovanje mogoče uvesti pri beguncih (člen 9(2) Direktive) in da je uvedena tudi za državljane tretjih držav, ki so v Skupnosti rezidenti za daljši čas in ki uveljavljajo pravico do prebivanja v drugi državi članici.[7]

31. Raad van State je zato Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. 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 krijejo splošne stroške za preživetje, vendar pa bo ta zaradi višine takih

7 – Člen 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) omogoča, da se taki osebi pridruži družina le, če je družina obstajala že v prvi državi članici.

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?“

32. Pisna stališča so predložile R. Chakroun, grška in nizozemska vlada in Komisija. Na obravnavi 21. oktobra 2009 so bila predstavljena ustna stališča za R. Chakroun, nizozemsko vlado in Komisijo.

Presoja

Uvodne ugotovitve

33. Ugotavljam, da je R. Chakroun ob vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe imela 65 let, tako da se zdaj, če se odloča o prošnji za združitev družine, ne sme uporabiti dohodkovni prag.[8] Vendar se postopek v glavni stvari nanaša na odločbo, ki je bila sprejeta z uporabo tega praga, in Sodišče nima nobenih podatkov (niti po vprašanju na obravnavi), ali so spremenjene okoliščine vplivale na ta postopek. Zato bom nadaljevala, kakor da je uporaba tega praga še vedno pomembna za rešitev spora pred Raad van State.

34. Vprašanji predložitvenega sodišča sta ločeni, vendar medsebojno odvisni. Čeprav ni nujno, da bi se nanju odgovorilo v enem ali drugem zaporedju, menim, da je boljše, če najprej ugotovim, ali je mogoče naložiti različne pogoje o sredstvih, in nato proučim, katero višino sredstev je mogoče določiti. Zato bom začela z drugim vprašanjem.

8 – Glej točko 19.

Drugo vprašanje

35. Nacionalno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 2(d) Direktive – v skladu s katerim „združitev družine“ zajema vse položaje, v katerih se sponzorju pridruži družinski član, ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po tem, ko je sponzor postal rezident v zadevni državi članici[9] – nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v zadnjem primeru določa pogoj o višjih sredstvih.

36. Del stavka „ne glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po vstopu rezidenta“ ne prikaže izrecno razlikovanja glede na to, kdaj je družinsko razmerje nastalo. Najbolj očitna možnost, kot v bistvu predlagajo R. Chakroun, grška vlada in Komisija, je namreč, da nasprotuje sistematičnemu razlikovanju na tej podlagi, razen če ga ne dovoljuje posebna določba (kot je člen 9(2) v zvezi z begunci).

37. Vendar nizozemska vlada trdi, da člen 2(d) ne nasprotuje *izrecno* takemu razlikovanju. Opredeljen je le splošni koncept, pri čemer ni izključena možnost nadaljnjih delitev znotraj tega koncepta.

38. Ta trditev me ne prepriča.

39. Ob posebnem sklicevanju na Direktivo je Sodišče opozorilo na svojo ustaljeno sodno prakso, da zahteve, ki izhajajo iz varstva splošnih načel, ki jih priznava pravni red Skupnosti in ki zajemajo temeljne pravice, prav tako zavezujejo države članice pri izvajanju predpisov Skupnosti in da so zavezane, kolikor je mogoče, te predpise uporabljati v skladu s temi zahtevami.[10]

9 – Mogoče je navesti, da opredelitev iz člena 2(d) zajema le položaje, v katerih je družinsko razmerje nastalo, preden se je želel družinski član pridružiti sponzorju, in nizozemska opredelitev „nastanka družine“ je podobno omejena. Ne zajema položaja, v katerem želi državljan tretje države pripotovati v državo članico, da bi tam sklenil zakonsko zvezo s sponzorjem. Prvotni predlog Direktive (COM(1999) 638 konč.), ki ga je vložila Komisija, je vključeval tak položaj (člen 2(e), str. 12 in 25). Vendar sta bili januarja 2001 besedi „nastane ali“ izbrisani iz besedne zveze „da nastane ali da se ohrani družinska enota“ (dokument Sveta 5682/01 z dne 31. januarja 2001).

10 – Sodba z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 105).

40. Eno od teh splošnih načel je načelo enakega obravnavanja ali prepovedi diskriminacije, ki se je dosledno razlagalo, kot da zahteva, naj se „primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena“.[11]

41. V teh okoliščinah bi bilo nepremišljeno trditi, da z razliko med družinskim razmerjem, ki je nastalo pred vstopom sponzorja v državo članico, in takim, ki je nastalo pozneje, ne bi bilo nikoli mogoče v nekem pogledu utemeljiti različnega obravnavanja.

42. Vendar se zdi, kot je poudarila Komisija, da ne obstaja podlaga, na kateri bi bilo mogoče utemeljiti, da se v enem primeru določi pogoj o višjih sredstvih kot v drugem. Seveda lahko na znesek, ki je potreben za vzdrževanje sponzorja in njegove družine, ne da bi se zateklo k socialni pomoči – zahteva, ki jo državam članicam člen 7(1)(c) dovoljuje – vplivajo različni dejavniki, kot so število in starost družinskih članov, njihova potreba po oskrbi ter njihova zmožnost za delo. Vendar nanj, ne glede na višino, običajno ne more vplivati to, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po tem, ko je sponzor postal zakoniti rezident v državi gostiteljici.

43. Če se pri izvajanju Direktive upošteva načelo enakega obravnavanja ali prepovedi diskriminacije, potem razlikovanje, ki ga uvaja nizozemska zakonodaja, ni dovoljeno.

44. Vendar je nizozemska vlada predložila dodatno trditev. Trdi, da je dejansko pogoj o višjih sredstvih pravilo. Pravzaprav je treba za vzdrževanje družine, ne da se zateče k socialni pomoči, imeti 120 % minimalne plače. Pogoj o nižjih sredstvih je izjema od tega pravila. To je ugodnejša določba, izrecno dovoljena s členom 3(5) Direktive, katere namen je upoštevati nizozemske mednarodne obveznosti, zlasti pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki je zagotovljena s členom 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah, in vlada meni, da je treba družine, ki so že obstajale ob vstopu sponzorja v državo

11 – Glej nedavno sodbo z dne 7. julija 2009 v zadevi S.P.C.M. in drugi (C-558/07, ZOdl., str. I-5783, točka 74). Na načelo prepovedi diskriminacije se sklicuje prav tako v uvodni izjavi 5 v preambuli Direktive in je del vrednot in načel, ki jih priznavajo države članice in na katere se sklicuje v uvodni izjavi 11.

članico, spoštovati bolj kot tiste, ki bodo še nastale.

45. Niti ta trditev me ne prepriča.

46. Najprej, zdi se – čeprav je to vprašanje razlage nacionalnega prava in tako področje nizozemskih sodišč – da temu nasprotuje že samo besedilo zakona. Člen 3.22(1) Vb 2000 določa dohodkovni prag. V primerih nastanka družine je višji prag v členu 3.22(2) izrecno določen „kot odstopanje od prvega odstavka“. Zelo težko bi ta člen razumela tako, da je v drugem odstavku določen splošni prag in da je izjema v prvem odstavku.

47. Če pa bi se zaradi drugačne, nenavadne razlage izkazalo, da je tako, še vedno ne bi sprejela trditve vlade. Države članice lahko uporabijo ugodnejše določbe od tistih, ki jih zahteva Direktiva,[12] vendar morajo pri tem še vedno upoštevati načelo enakega obravnavanja ali prepovedi diskriminacije. Ker na podlagi vprašanja, ali je družinsko razmerje nastalo pred ali po tem, ko je sponzor postal zakoniti rezident v državi gostiteljici, ni mogoče določiti objektivne podlage za uporabo različnih dohodkovnih pragov v sicer primerljivih položajih, ni pomembno, ali je višji prag izjema ali pravilo.

48. To stališče ne vpliva na druge izjeme[13], s katerimi želi nizozemska vlada okrepiti svoje argumente. Tako starost kot nezmožnost za delo sta objektivna dejavnika, ki po vsej verjetnosti vplivata na sredstva posameznika, in tako je z njima mogoče utemeljiti zmanjšanje ali opustitev dohodkovnega praga. In neobstoj praga, če družinski član predloži prošnjo za pridružitev beguncu v roku treh mesecev po odobritvi njegovega statusa begunca, ni samo objektivno utemeljen (utemeljen strah pred preganjanjem, ki opredeljuje status begunca,[14] se po vsej verjetnosti razširi na ožjo družino in tako govori v prid združitvi, ki se zgodi, preden si begunec zagotovi stalna

12 – Člen 3(5); glej točko 5 zgoraj.

13 – Navedeno v točki 19.

14 – Glej člen 2(c) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL L 304, str. 12).

in redna sredstva v državi gostiteljici), ampak to izrecno zahteva člen 12(1) Direktive.

49. To stališče tudi ne vpliva na prilagoditev praga, o kateri bi bilo mogoče na podlagi objektivnih razlogov odločiti v posameznih primerih. Če se namreč uporabi pogoj o sredstvih, člen 7(1)(c) Direktive zahteva, da države članice ocenijo sredstva sponzorja glede na njihovo naravo in rednost, in omogoča, da se upošteva število družinskih članov. Člen 17 pa zahteva, da se upoštevajo različne posamezne okoliščine, če je sprejeta negativna odločba glede združitve družine. Direktiva tako zahteva posamično presojo vsake prošnje in preprečuje nepremišljeno uporabo abstraktnega praga, pri čemer se ne upoštevajo okoliščine primera.[15]

50. Omeniti je treba tudi izjavo, s katero se v odločbi, s katero je bila zavrnjena prošnja R. Chakroun, želi utemeljiti razlikovanje med združitvijo družine in nastankom družine s tem, da je treba manj ugodno obravnavati položaje, ko nizozemski rezident sklene zakonsko zvezo med počitnicami v tujini. Tudi če se predpostavlja, da je to veljavna premisa (mogoče zato, da se izključijo navidezne sklenitve zakonske zveze), je še vedno treba opraviti posamično presojo.

51. Menim, da ni mogoče uvesti sistematičnega objektivnega razlikovanja glede državljanov tretjih držav članic, ki želijo živeti v državi članici, da bi v njej delali in si ustvarili družino, in sicer med tistimi, ki sklenejo zakonsko zvezo, preden emigrirajo, in tistimi, ki varčujejo za sklenitev zakonske zveze ob obisku države izvora. Razlika med njimi je lahko na primer odvisna le od pripravljenosti ali nepripravljenosti staršev neveste, da sprejmejo zeta, ki še ni finančno neodvisen.

52. Poleg tega nizozemska vlada v pisnih stališčih izrecno trdi, da tudi če je družinsko razmerje nastalo po prihodu sponzorja in dohodkovno merilo ni izpolnjeno, bodo družinski člani dobili dovoljenja za prebivanje, če bo tako nalagal člen 8 Evropske konvencije

15 – Glej tudi člen 6 Direktive (točka 7 zgoraj) in člen 16 (točka 11), pri čemer zadnji določa, da je treba upoštevati dohodek družinskih članov, ko se obravnava prošnja za podaljšanje dovoljenja za prebivanje. Poleg tega opozarjam, da se vse stranke, vključno z nizozemsko vlado, strinjajo, da člen 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah zahteva presojo vsakega primera posebej.

o človekovih pravicah – s tem nakazuje, da bo opravljena posamična presoja.

53. S tako presojo bi se bilo mogoče ustrezno zavarovati pred zlorabami imigracije, do katerih pride zaradi navideznih sklenitev zakonskih zvez.

54. Vendar je skoraj 34 let zakonske zveze zakoncev Chakroun (ob nastanku dejanskega stanja) le stežka primerljivo z navidezno zakonsko zvezo ali z nečim, kar bi bilo mogoče poimenovati „pripeljati počitniško nevesto“. Popolnoma drugačen položaj v odločbi, s katero je bila zavrnjena prošnja R. Chakroun, nakazuje, da v postopku ni bila opravljena posamična presoja, ki jo zahtevata Direktiva in člen 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

55. Ob upoštevanju teh stališč menim, da Direktiva nasprotuje razlikovanju, kakršno je v postopku v glavni stvari, če ne temelji na objektivnem dejavniku, ki se nanaša na višino sredstev, ki se zahtevajo za vzdrževanje sponzorja in njegove družine, in če se uporablja, ne da bi se upoštevale okoliščine posameznega primera.

Prvo vprašanje

56. Glede na predlagani odgovor na drugo vprašanje mora vsaka obravnava prvega vprašanja temeljiti na hipotezi, da država članica uporablja en prag, ki „vodi k temu, da združitev družine ni dovoljena sponzorju, ki je sicer predložil dokaz, da prejema stalna in redna sredstva, ki krijejo splošne stroške za preživetje, 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“.

57. Najprej, menim, da člen 7(1)(c) Direktive državi članici ne preprečuje, da natančno določi poseben prag sredstev, če ga je mogoče uporabljati tako, da se upoštevajo posamezne okoliščine vsakega primera.

58. Dalje, člen 7(1)(c) določa, da države članice „lahko upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine“. S tem se gotovo ne zahteva, da je poseben prag 100 % (ali kak

drug odstotek) minimalne nacionalne plače – tega niti ni mogoče zahtevati, saj v nacionalni zakonodaji sedmih držav članic minimalna plača ni zakonsko določena.[16]

59. Poleg tega se merilo, ki ga je mogoče uporabiti, nanaša na zadostna sredstva za vzdrževanje združene družine, ne da bi se potrebovala pomoč socialnega sistema. Čeprav je lahko minimalna nacionalna plača, kjer je določena, znesek, ki je v pomoč v tem pogledu (saj je lahko ena od nalog take plače zagotoviti, da delodajalci, in ne država, zadovoljujejo potrebe za preživetje, ki jih imajo delavci), ni mogoče domnevati, da sovpada z zneskom dohodka, pri katerem socialna pomoč ni več na voljo. Upravičenost do socialne pomoči lahko zaradi različnih političnih ali gospodarskih razlogov preneha obstajati pod zneskom minimalne plače ali pa obstaja še nad tem zneskom.[17] Gotovo pa je, da člen 7(1)(c) državam članicam ne dovoljuje, da zahtevajo višja sredstva od tistih, ki so nujna za vzdrževanje cele družine, ne da bi se potrebovala pomoč socialnega sistema.

60. R. Chakroun in nizozemska vlada sta v stališčih predlagali, da bi bilo treba natančneje opredeliti „pomoč socialnega sistema te države članice“.

61. R. Chakroun trdi, da ker se člen 7(1)(c) sklicuje na pomoč socialnega sistema *države članice* in na raven minimalne *nacionalne* plače in pokojnine,[18] ta ne omogoča uporabe merila, ki temelji na pomoči, ki se razlikuje od občine do občine, kot je to pri vseh vrstah posebnih pomoči, ki se obravnavajo v tej zadevi.

62. Ta trditev me ne prepriča popolnoma.

16 – Avstrija, Ciper, Danska (ki je Direktiva na zavezuje), Finska, Nemčija, Italija in Švedska nimajo zakonsko določene minimalne plače: glej *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, str. 1.

17 – Nizozemska vlada je na obravnavi res trdila, da nizozemska minimalna plača zadostuje za zadovoljevanje najbolj vsakodnevnih potreb za preživetje in da je ta posebna socialna pomoč nujen dodatek za zagotovitev minimalnega standarda življenja – trditev, ki preseneča, če se upošteva, da je za primere združitve družine kot dohodkovni prag določena neto minimalna plača, in še toliko bolj, če se upošteva, da je nizozemska minimalna plača druga najvišja v Evropski uniji v smislu standarda kupne moči (glej zgoraj v opombi 16 navedeno delo *Minimum wages in January 2009*, str. 3).

18 – Podobno v členu 7(1)(b) 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 (UL L 158, str. 77) in prej v členu 1(1) Direktive Sveta 90/364/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja (UL L 180, str. 26).

63. Prvič, čeprav koncept socialnega sistema „države članice“ verjetno ne vključuje popolnoma občinske pobude, ima več držav članic federalno ali kvazifederalno ureditev vlade, v kateri je lahko odgovornost za področja, kot je socialna pomoč, prenesena na regionalne ali podobne organe. V tej zadevi pa so vrste pomoči, na katere se nanaša vprašanje Raad van State, določene v nacionalni zakonodaji, čeprav je njihova podrobna uporaba skrb občinskih organov.

64. Drugič, nizozemska vlada je na obravnavi trdila, da je bil 120-odstotni prag določen kot nacionalno povprečje, nad katerim ni več mogoče zahtevati posebne socialne pomoči, vendar lahko ta upravičenost glede na odgovorno občino preneha pri 110 ali 130 % minimalne plače. Zato se zdi, da bi enoten prag 120 % preprečeval združitev nekaterim družinam, pri katerih ne obstaja upravičenost do posebne socialne pomoči, in to omogočal nekaterim družinam, pri katerih obstaja taka upravičenost. To se ne zdi v skladu s členom 7(1)(c) Direktive ali s potrebo po posamični presoji.

65. Nizozemska vlada meni, da se z Direktivo upoštevajo različne vrste in stopnje pomoči v različnih državah članicah, vendar da se je kljub temu mogoče usmerjati na podlagi sodne prakse Sodišča o razlikovanju med „socialno dajatvijo“ in „socialno pomočjo“ v kontekstu Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71.[19]

66. Ta predlog je videti *prima facie* razumen, vendar je mogoče, kot je na obravnavi poudarila Komisija, da podlaga za razlikovanje v kontekstu Uredbe št. 1408/71 (ki se nanaša na izplačevanje dajatev v tujino) ni prenosljiva v druge kontekste. Vendar menim, da Sodišču ni treba sprejeti dokončnega stališča, saj ni sporno – niti se ne zdi sporno – da so ukrepi, na katere se nanaša vprašanje Raad van State, dejansko socialna pomoč v smislu Direktive.

67. Zame je pomembneje to, da so zadevne vrste pomoči na voljo le v izrednih okoliščinah. Čeprav na splošno velja, da so lahko na voljo tistim, ki imajo sredstva med 100 in

19 – Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL L 149, str. 2). Glej zlasti sodbo Sodišča z dne 16. julija 1992 v zadevi Hughes (C-78/91, Recueil, str. I-4839, točki 17 in 18).

120 % minimalne plače, je tudi očitno, da niso na voljo vsem takim osebam. Uporaba besede „izrednih“ v zakonodaji namreč pomeni, da so na voljo le manjšemu delu zadevnega prebivalstva, in to le začasno.

68. Nizozemska vlada je na obravnavi navedla, da je bilo leta 2007 za posebne socialne pomoči skupaj izplačanih 243 milijonov EUR, pri čemer je bilo vsako posamezno izplačilo v povprečju 150 EUR. Če bi vsako izplačilo prejela druga oseba, bi to pomenilo približno desetino prebivalstva Nizozemske, čeprav letno izplačilo 150 EUR očitno ni povezano z letno razliko v dohodku, ki nastane med 100 in 120 % minimalno plačo in ki bi bila glede na podatke, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, ob nastanku dejanskega stanja nekaj čez 2800 EUR. Gotovo je, da Sodišče na podlagi teh podatkov ne more o ničemer dokončno sklepati, vendar se zdi mogoče, da so bili zneski dejansko izplačani veliko manjši skupini, v kateri pretežni del zasluži verjetno manj od minimalne nacionalne plače.

69. Ne glede na to, kaj je res, pa menim, da vlada s svojimi številkami ne podpira zanesljivo svoje trditve, da mora obstajati enoten dohodkovni prag 120 % nacionalne minimalne plače, da bi se zagotovilo, da združitev družine ne bo vključevala „potrebe po pomoči socialnega sistema te države članice“ – trditev, ki je tudi v nasprotju s stališčem vlade na obravnavi, da so zahteve za posebno socialno pomoč proučene od primera do primera.

70. Ob upoštevanju potrebe po presoji od primera do primera, kar se poudarja skozi Direktivo, menim, da le možnost zahtevati določene vrste socialne pomoči v izrednih okoliščinah (kar je proučeno od primera do primera) ne more biti podlaga za sistematično zavrnitev prošnje za združitev družine. To ne ustreza višini sredstev, ki pomeni, da bosta posameznik ali družina samodejno prejela socialno pomoč – položaj, ki očitno spada v okvir pogoja, ki ga dovoljuje člen 7(1)(c) Direktive.

71. Zato menim, da bi bilo treba na prvo vprašanje odgovoriti, da Direktiva ne dopušča, da je pogoj o sredstvih opredeljen tako kot v tej zadevi.

Predlog

72. Ob upoštevanju zgornjih stališč predlagam, da Sodišče poda ta odgovora na vprašanji, ki ju je postavilo Raad van State:

1. Člen 2(d) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine v povezavi s členom 7(1)(c) iste direktive 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, če tako razlikovanje ne temelji na objektivnem dejavniku, ki se nanaša na višino sredstev, ki se zahtevajo za vzdrževanje sponzorja in njegove družine, in če se uporablja, ne da bi se upoštevale okoliščine posameznega primera.

2. Člen 7(1)(c) Direktive Sveta 2003/86/ES državi članici ne dopušča, da določi pogoj o sredstvih, ki vodi do sistematičnih zavrnitev prošenj za združitev družine, če združena družina ni samodejno upravičena do socialne pomoči, ampak le morebitno upravičena v izrednih okoliščinah.