

Zadeva C-930/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

20. december 2019

Predložitveno sodišče:

Conseil du contentieux des étrangers (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

13. december 2019

Tožeča stranka:

X

Tožena stranka:

État belge

1. Predmet spora in podatki o njem

- 1 Oseba X, alžirski državljan, je 26. septembra 2010 v Alžiru (Alžirija) sklenil zakonsko zvezo s S. K., francosko državljanke. X je 22. februarja 2012 prispel na belgijsko ozemlje, kjer se je pridružil ženi, ki je imela dovoljenje za prebivanje v Belgiji. Izdano mu je bilo dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Evropske unije.
- 2 Zakonca X in S. K. imata otroka.
- 3 X, žrtev nasilja, ki ga je nad njim izvajala njegova žena (žalitve, fizično nasilje in grožnje s smrtjo), je moral po petih letih zakonske zveze in dveh letih skupnega življenja v Belgiji zapustiti skupno bivališče. X se je 22. maja 2015 nastanil na drugem naslovu kot njegovi žena in hči. Odtlej niso več živeli skupaj. S. K. od 10. septembra 2015 skupaj z njunim otrokom prebiva v Franciji.
- 4 Tožena stranka je 14. decembra 2017 X-u odvzela pravico do prebivanja. V zvezi s tem navaja, da je bil X sicer res v „posebej težkih okoliščinah“ (nasilje v okviru zakonske zveze). Vendar kljub vsemu dodaja, da ni dokazal, da ima dovolj lastnih

sredstev za preživljanje, da ne bo več odvisen od socialne pomoči, kot se to zahteva z belgijsko zakonodajo.

- 5 X je 26. januarja 2018 pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) vložil tožbo za odpravo te odločbe.

2. Upoštevne določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

- 6 Člen 20 določa:

„Enakost pred zakonom

Pred zakonom so vsi enaki.“

- 7 Člen 21 določa:

„Prepoved diskriminacije

1. Prepovedana je vsakršna diskriminacija na katerikoli podlagi, kot je denimo spol, rasa, barva kože, etnično ali socialno poreklo, genetska značilnost, jezik, vera ali prepričanje, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodnostni manjšini, premoženje, rojstvo, invalidnost, starost ali spolna usmerjenost.

2. Brez poseganja v posebne določbe Pogodb je na njunem področju uporabe prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva.“

Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine

- 8 Člen 15 določa:

„1. Najkasneje po petih letih bivanja in pod pogojem, da družinski član ni dobil dovoljenja za prebivanje iz drugih razlogov, kot je združitev družine, sta zakonec ali izvenzakonski partner in otrok, ki je dosegel polnoletnost, upravičena, na podlagi prošnje, če se ta pogojuje, do nevezanega dovoljenja za prebivanje, ki je neodvisno od dovoljenja za prebivanje sponzorja.

Države članice lahko omejijo odobritev dovoljenja za prebivanje, omenjenega v prvem pododstavku, na zakonca ali izvenzakonskega partnerja [zakoncu ali izvenzakonskemu partnerju] v primerih, če se družinsko razmerje razdre.

2. Države članice lahko izdajo nevezano dovoljenja za prebivanje odraslim otrokom in sorodnikom v ravni črti, na katere se nanaša člen 4(2).

3. V primeru vdovstva, razveze, ločitve ali smrti sorodnikov v prvem kolenu v ravni vrsti se lahko na podlagi prošnje, če se ta pogojuje, izda nevezano dovoljenje za prebivanje osebam, ki so vstopile zaradi združitve družine. Države članice določijo določbe, ki zagotavljajo odobritev nevezanega dovoljenja za prebivanje v posebej težkih okoliščinah.

4. Pogoje v zvezi z odobritvijo in veljavnostjo nevezanega dovoljenja za prebivanje določa nacionalno pravo.“

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah 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

9 Člen 13 določa:

„Ohranitev pravice do prebivanja družinskih članov v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva

1. [...]

2. Brez poseganja v drugi pododstavek razveza, razveljavitve zakonske zveze državljan Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva, navedenega v točki 2(b) člena 2, nima za posledico izgube pravice do prebivanja družinskih članov državljan Unije, ki niso državljani države članice, kadar:

[...]

(c) [...] to upravičujejo posebno težke okoliščine, kot na primer dejstvo, da je bila oseba žrtev družinskega nasilja v času, ko sta zakonska zveza ali registrirano partnerstvo še trajala ali

[...]

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča ostaja pravica do prebivanja zadevnih oseb zavezana zahtevi, da te osebe lahko dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali 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 in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve [...]"

3. Stališča strank

3.1 *Oseba X*

- 10 X meni, da je kot zakonec državljanke Unije žrtev neupravičenega različnega obravnavanja v primerjavi z zakoncem državljana tretje države, ki ima neomejeno pravico do prebivanja, zlasti ko se skupno življenje konča zaradi nasilja med partnerjema.
- 11 Njegova pravica do ohranitve pravice do prebivanja je namreč v bistvu pogojena s tem, da mora delati ali imeti dovolj sredstev, medtem ko se v drugem primeru enaka pravica s tem ne pogojuje.
- 12 X trdi, da je ta diskriminacija v nasprotju zlasti s členoma 20 in 21 Listine.

3.2 *Tožena stranka*

- 13 V obravnavani zadevi tožeča stranka ni dokazala, v katerem pogledu naj bi bil njen položaj (položaj družinskega člana državljana Evropske unije) primerljiv s položajem družinskega člana državljana tretje države, ki ima neomejeno pravico do prebivanja.
- 14 Položaja državljanov Unije ni mogoče primerjati s položajem državljanov tretje države. Enako velja za položaj (nekdanjih) članov njihove družine.
- 15 Pa tudi če bi bili primerjani kategoriji podobni – kar ne drži –, različno obravnavanje, ki ga zatrjuje tožeča stranka, temelji na objektivnem merilu in ga ni mogoče šteti za nesorazmerno.
- 16 S sporno zakonsko določbo, s katero je naložen pogoj glede sredstev, so v nacionalno pravo prenesene določbe Direktive 2004/38, zlasti njen člen 13.
- 17 Kar poleg tega zadeva načelo prepovedi diskriminacije iz člena 21 Listine, odstavek 2 tega člena ustreza členu 18, prvi odstavek, PDEU (prejšnji člen 12 PES) (glej pojasnila v zvezi z Listino o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 2)). Vendar je Sodišče odločilo, da „se [ta določba] ne uporablja v primerih morebitnega različnega obravnavanja med državljani držav članic in državljani tretjih držav“ (sodba z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze, C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 52). Torej se člen 21(2) Listine uporablja le v položajih, v katerih je državljan ene od držav članic samo zaradi svojega državljanstva diskriminiran glede na državljane druge države članice, kar pa v obravnavani zadevi ne drži. Torej ni mogoče v obravnavani zadevi ugotoviti nikakršne diskriminacije z vidika člena 21 Listine.

4. Presoja Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci)

- 18 Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) ugotavlja, da so družinski člani, ki so žrtve družinskega nasilja, dejansko različno obravnavani glede na to, ali so izkoristili pravico do združitve družine z državljanom Unije ali z državljanom tretje države, ki ima pravico do prebivanja v Belgiji.
- 19 Drži sicer, da lahko oboji v primeru prenehanja skupnega življenja zaradi nasilja ohranijo pravico do prebivanja, vendar družinskim članom državljana tretje države, ki so bili žrtve tovrstnega nasilja, za razliko od družinskih članov državljana Unije ni treba predložiti nobenega drugega dokaza razen dokaza o nasilju.
- 20 Cour Constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) je že odločilo, da to različno obravnavanje družinskih članov državljana Belgije in družinskih članov državljana tretje države ni upravičeno, pri čemer pa je kljub vsemu poudarilo, da se zadevne določbe „uporabljajo za družinske člane Belgijca, ki ni izkoristil pravice do prostega gibanja. V tem primeru uporaba [zakonskih] pogojev za družinske člane Belgijca ne izhaja iz prenosa Direktive 2004/38/ES, ampak temelji na avtonomni odločitvi zakonodajalca“ (sodba št. 17/2019 z dne 7. februarja 2019).
- 21 V obravnavani zadevi je tožena stranka uporabila zakonsko določbo, s katero je prenesena določba iz ene od direktiv (člen 13(2) Direktive 2004/38/ES). Ta ureditev se razlikuje od ureditve, ki je v drugi direktivi določena za družinske člane državljana tretje države (člen 15 Direktive 2003/86/ES).
- 22 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalna sodišča niso pristojna za odločanje o nezakonnosti aktov Unije (sodba z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, točka 15). Zato Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) meni, da mora zadevo predložiti Sodišču, da to odloči o vprašanju diskriminacije kot posledice različnega obravnavanja, ki ga je določil zakonodajalec Unije, dveh različnih kategorij družinskih članov, na kateri se nanašata dva akta prava Unije.
- 23 Obstajati mora možnost, da se vsak zakonodajni akt Unije preuči z vidika načela enakega obravnavanja ali načela prepovedi diskriminacije, kot sta določeni v členih 20 in 21 Listine. Če skladna razlaga ni mogoča, je treba ta akt razglasiti na neveljaven, nacionalne določbe, sprejete za njegovo uveljavitev, pa se ne bodo uporabile.
- 24 Nazadnje, kar zadeve trditve tožene stranke v zvezi z uporabo člena 21 Listine (glej točko 17), Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) meni, da mu nanje ni treba odgovoriti, saj se bo o uporabi člena 20 oziroma 21(1) ali (2) Listine v obravnavani zadevi izreklo Sodišče.

- 25 Ob upoštevanju navedenega Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) meni, da mora pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s tem, ali je določitev dodatnega splošnega pogoja v členu 13(2) Direktive 2004/38/ES skladna s členoma 20 in 21 Listine, ter torej v zvezi z veljavnostjo te določbe prava Unije.

5. Vprašanje za predhodno odločanje

- 26 Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) Sodišču na podlagi člena 267 PDEU predloži to vprašanje:

„Ali člen 13(2) 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 pomeni kršitev členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ker določa, da razveza, razveljavitev zakonske zveze državljana Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva nima za posledico izgube pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice – zlasti kadar to upravičujejo posebno težke okoliščine, na primer dejstvo, da je bila oseba žrtev družinskega nasilja v času, ko sta zakonska zveza ali registrirano partnerstvo še trajala –, vendar izključno pod pogojem, da zadevne osebe dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali 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, in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve, medtem ko člen 15(3) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, ki določa enako možnost ohranitve pravice do prebivanja, za to ohranitev ne določa zadnjenavedenega pogoja?“