

**Zadeva C-624/20****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

24. november 2020

**Predložitveno sodišče:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nizozemska)

**Datum predložitvene odločbe:**

24. november 2020

**Tožeča stranka:**

E.K.

**Tožena stranka:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Predmet postopka v glavni stvari**

V postopku v glavni stvari gre za vprašanje, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije po naravi začasna in tako pomeni oviro za izdajo dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga člena 20 PDEU in člena 3(2)(e) Direktive 2003/109. Vprašanje, ali so države članice pristojne, da same določijo, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU začasna. Če je to vprašanje urejeno s pravom Unije, se pojavijo vprašanja, 1) ali obstaja razlika med izvedenima pravicama do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38 in na podlagi člena 20 PDEU, 2) ali je izvedena pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU začasna, in 3) ali je bila Direktiva 2003/109 pravilno prenesena v nizozemsko pravo.

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali so države članice pristojne za določitev, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU kot taka po naravi začasna ali ne, ali pa mora biti to opredeljeno v pravu Unije?
2. Če se uporabi razlaga, ki je skladna s pravom Unije, ali [potem] pri uporabi Direktive 2003/109/ES obstaja razlika med različnimi izvedenimi pravicami do prebivanja, ki so državljanom tretjih držav priznane na podlagi prava Unije, med katerimi sta izvedena pravica do prebivanja, ki se prizna družinskemu članu državljana Unije na podlagi Direktive 2004/38, in pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU?
3. Ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, ki je po naravi odvisna od obstoja razmerja odvisnosti med državljanom tretje države in državljanom Unije ter je torej končna, po naravi začasna?
4. Če je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna, ali je treba člen 3(2)(e) Direktive 2003/109 [potem] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki zgolj dovoljenja za prebivanje na podlagi nacionalnega prava izključuje iz pridobitve statusa rezidenta za daljši čas, kot je določeno v tej direktivi?

## Navedene določbe prava Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije: člen 20

Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272): člen 3(2)(e)

Direktiva 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/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46): člena 7 in 16

## Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000; v nadaljevanju: Vw 2000): členi 8(e), 14 in 45b

**Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Tožeča stranka, rojena 30. novembra 1960, je ganska državljanica. Njen sin, rojen 10. februarja 2002, ima nizozemsko državljanstvo.
- 2 Tožeča stranka je 9. septembra 2013 na podlagi člena 20 PDEU prejela dokument EU za prebivanje z označbo „Družinski član državljana Unije“. Ta dokument se od leta 2017 na Nizozemskem imenuje tudi pravica do prebivanja v smislu sodbe Chavez-Vilchez<sup>1</sup>.
- 3 Tožeča stranka je 18. februarja 2019 vložila vlogo za izdajo dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas.
- 4 Tožena stranka je z odločbo z dne 30. avgusta 2019 zavrnila vlogo tožeče stranke za izdajo dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas in rednega dovoljenja za stalno prebivanje. Ugovor, vložen zoper to odločbo, je bil z odločbo z dne 12. decembra 2019 zavrnil kot neutemeljen.
- 5 Rechtbank (sodišče) je 8. januarja 2020 prejelo tožbo tožeče stranke zoper to odločbo.

**Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 6 Po navedbah tožene stranke iz sodb Singh<sup>2</sup>, Chavez-Vilchez<sup>3</sup> in K.A.<sup>4</sup> izhaja, da je v pristojnosti držav članic, da določijo pravice in pogoje za zakonito prebivanje na svojem ozemlju. Prav tako naj bi bila država članica pristojna za določitev, ali se šteje, da je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna ali ne.
- 7 Tožena stranka dalje navaja, da tožeča stranka ne spada na področje uporabe Direktive 2003/109. Pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU naj bi bila namreč po naravi začasna, ker taka pravica do prebivanja preneha, ko državljan Unije ni več odvisen od državljana tretje države. Zato naj bi šlo za prebivanje iz razlogov, ki so v smislu člena 3(2)(e) Direktive 2003/109 začasni.
- 8 Pravica do prebivanja v smislu sodbe Chavez-Vilchez naj bi bila po naravi začasna, ker ni povezana s pravicami tožeče stranke, ampak s pravicami njenega otroka. Cilj naj bi bil namreč skrb za to, da otroku tožeče stranke ni treba zapustiti Evropske unije. Pravica do prebivanja naj bi temeljila na razmerju odvisnosti med tožečo stranko in njenim mladoletnim otrokom, ki je po definiciji po naravi

<sup>1</sup> Po sodbi Sodišča z dne 10. maja 2017, Chavez-Vilchez in drugi, C-133/15, EU:C:2017:354.

<sup>2</sup> Sodba z dne 18. oktobra 2012, C-502/10, EU:C:2012:636, točke od 39 do 42.

<sup>3</sup> Sodba Chavez-Vilchez, točka 64.

<sup>4</sup> Sodba z dne 8. maja 2018, C-82/16, EU:C:2018:308, točki 53 in 54.

začasno. Zato naj tožeča stranka tudi ne bi imela pravice do nacionalnega rednega dovoljenja za stalno prebivanje.

- 9 Tožeča stranka najprej navaja, da iz sodb Chavez-Vilchez in K.A. ne izhaja, da so države članice tiste, ko morajo določiti, kakšna je narava pravice do prebivanja. Pojem „pravica do začasnega prebivanja“ naj bi bilo treba v Uniji razlagati enotno. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo Singh.
- 10 Tožeča stranka dalje navaja, da iz Direktive 2003/109 ne izhaja, da je njena izvedena pravica do prebivanja začasna. Nekatere pravice do prebivanja, glede katerih je treba jasno vnaprej določiti, da so po naravi začasne, kot so pravice do prebivanja študentov in *au pair*, naj bi bile izključene iz te direktive. Iz Direktive 2003/109 naj ne bi izhajalo, da je treba dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas izdati zgolj v primeru samostojnih, neodvisnih dovoljenj za prebivanje.
- 11 Dalje navaja, da morebitni konec razmerja odvisnosti v prihodnosti ne pomeni, da je njena pravica do prebivanja po naravi začasna. Imela naj bi namreč namen, da se trajno nastani. Zato naj bi spadala na področje uporabe Direktive 2003/109. Zavrnitev njene vloge je po njenem mnenju v nasprotju s členom 3 te direktive.
- 12 Tožeča stranka dalje navaja, da tožena stranka ni pristojna za zavrnitev njene vloge za izdajo dovoljenja. V skladu s členom 45b(1)(a) Vw 2000 naj bi bilo namreč izdajo dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas mogoče zavrniti le, če ima zadevna oseba dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi člena 14 Vw 2000. Tožeča stranka naj ne bi imela nacionalnega dovoljenja za prebivanje, ampak pravico EU do prebivanja. Podan naj ne bi bil noben razlog za zavrnitev iz člena 45b Vw 2000 in tožena stranka naj zato ne bi smela zavrniti vloge.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga**

- 13 Odgovor na vprašanje, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna, je pomemben za odločitev o tem, ali je bila tožena stranka upravičena do zavrnitve vloge tožeče stranke za izdajo dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas.
- 14 Na to vprašanje po navedbah *rechterbank* (sodišče) ni mogoče odgovoriti brez razumnega dvoma. *Rechterbank* (sodišče) je v sodni praksi Sodišča našlo indice za to, da pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi ni začasna. *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State* (oddelek za upravne zadeve državnega sveta, Nizozemska) pa je, nasprotno, 23. septembra 2020 (NL:RVS:2020:2272) razsodil, da izvedena pravica do prebivanja, odobrena zaradi mladoletnega otroka, načeloma preneha obstajati, ko otrok postane polnoleten ali ko ni več odvisen od skrbi državljana tretje države. Po mnenju *Raad van State* (državni svet) je tako že vnaprej ugotovljeno, da je pravica do prebivanja začasna.

*Ali spada določitev narave pravice do prebivanja v pristojnost držav članic?*

- 15 Stranki se najprej ne strinjata glede vprašanja, ali gre pri naravi pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU za nacionalno zadevo ali pa jo je treba razlagati na podlagi prava Unije. Rechtbank (sodišče) v sodbah, ki jih je navedla tožena stranka, ne vidi nobenih indicev za to, da gre pri razlagi narave te pravice do prebivanja za zadevo nacionalnega prava. Po mnenju rechtbank (sodišče) iz sodne prakse izhaja ravno to, da je treba vprašanje, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna, v Uniji razlagati enotno. Iz teh sodb je namreč razvidno, da je določitev zahtev, povezanih s pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, nacionalna zadeva, ne pa, da je nacionalna zadeva tudi določitev narave pravice do prebivanja. Kot je Sodišče presodilo v točki 54 sodbe K.A., gre pri teh zahtevah za postopkovna pravila, kot so pravila o načinu, kako lahko državljan tretje države dokaže, da je upravičen do pravice do prebivanja v smislu sodbe Chavez-Vilchez. Vprašanje, ali je pravica do prebivanja po naravi začasna, pa vpliva na njeno bistvo. Rechtbank (sodišče) se nato tudi sprašuje, ali je primerno, da o tem odločajo države članice. To bi namreč pomenilo, da lahko pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU v eni državi članici pripelje do dovoljenja na podlagi Direktive 2003/109, v drugi državi članici pa ne. To povzroča nezaželeno pravno neenakost. Zato rechtbank (sodišče) postavlja prvo vprašanje.
- 16 Če bo Sodišče odločilo, da je narava zadevne pravice do prebivanja urejena s pravom Unije, rechtbank (sodišče) prosi Sodišče, naj odgovori tudi na naslednja vprašanja.

*Ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna?**– Izvedene pravice do prebivanja*

- 17 Tožena stranka zastopa stališče, da je iz okoliščine, da je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU izvedena iz pravic državljanov Unije, mogoče sklepati, da taka pravica do prebivanja nikoli ne more pripeljati do stalnega prebivanja. Ta pravica naj bi namreč obstajala zgolj zato, da se omogoči, da državljanu Unije ni treba zapustiti ozemlja Unije. S tem naj ne bi bile povezane nobene osebne pravice.
- 18 Rechtbank (sodišče) ugotavlja, da je Sodišče v več sodbah<sup>5</sup> razsodilo, da s pravom Unije državljanom tretjih držav niso podeljene neodvisne pravice. Morebitne pravice, ki so jim podeljene na podlagi določb Pogodbe o državljanstvu Unije, namreč niso njihove osebne pravice, ampak pravice, ki so izvedene iz uresničevanja pravice državljanov Unije do gibanja in prebivanja v Uniji. To ne

<sup>5</sup> Sodba Chavez-Vilchez, točka 62; sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točki 72 in 73, ter z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točki 27 in 28.

velja zgolj za pravice, ki izhajajo iz člena 20 PDEU, ampak tudi za pravice, ki izhajajo iz Direktive 2004/38 (sodbe Eind<sup>6</sup>, Dereci<sup>7</sup>, Lida<sup>8</sup>, O. in B.<sup>9</sup> ter Rendón Marín<sup>10</sup>).

- 19 Izvedene pravice, ki so na podlagi Direktive 2004/38 priznane državljanu tretje države, ki je družinski član državljana Unije, lahko pripeljejo do stalnega prebivanja (glej člen 16 te direktive). Pogoji za to je, da je državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije, prav tako kot državljan Unije na podlagi člena 7 Direktive 2004/38 pet let zakonito prebival v državi članici gostiteljici.
- 20 Vprašanje je tudi, ali je mogoče razlikovati med izvedenimi pravicami na podlagi direktiv in izvedenimi pravicami na podlagi člena 20 PDEU. Tudi generalni pravobranilec je v sklepnih predlogih v zadevah Rendón Marín in CS<sup>11</sup> opozoril na možno nedosledno obravnavanje izvedene pravice do prebivanja glede na to, ali ta pravica izhaja iz Direktive 2004/38 ali člena 20 PDEU, kot se razlaga v sodbi Ruiz Zambrano<sup>12</sup>.
- 21 Po drugi strani rechtbank (sodišče) opozarja, da so države članice same uvedle izvedene pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38. Poleg tega so se strinjale tudi, da bi bili državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije, na podlagi Direktive 2004/38 lahko upravičeni do stalnega prebivanja. Te pravice so namreč zajete v Direktivi 2004/38. Izvedena pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU pa je opredeljena v sodni praksi Sodišča. To bi lahko nakazovalo, da se te izvedene pravice do prebivanja obravnavajo različno. Rechtbank (sodišče) se sprašuje, ali je to primerno. Poleg tega rechtbank (sodišče) v okoliščini, da lahko druge izvedene pravice pripeljejo do stalnega prebivanja, vidi indic za to, da zgolj dejstvo, da je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU izvedena pravica do prebivanja, samo po sebi ne zadostuje za trditev, da je po naravi pravica do začasnega prebivanja.

– *Direktiva 2003/109*

- 22 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča lahko vsebino pojma „zakonito prebivanje“ iz Direktive 2003/109 in z njim povezane pogoje ali pravice določijo

<sup>6</sup> Sodba z dne 11. decembra 2007, C-291/05, EU:C:2007:771, točka 23.

<sup>7</sup> Sodba z dne 15. novembra 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, točka 55.

<sup>8</sup> Sodba z dne 8. novembra 2012, C-40/11, EU:C:2012:691, točke od 66 do 68.

<sup>9</sup> Sodba z dne 12. marca 2014, C-456/12, EU:C:2014:135, točka 36.

<sup>10</sup> Sodba z dne 13. septembra 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 36.

<sup>11</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevah Rendón Marín in CS, C-165/14 in C-304/14, EU:C:2016:75, točka 152.

<sup>12</sup> Sodba z dne 8. marca 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

države članice.<sup>13</sup> Če je bilo prebivanje državljana tretje države pred vložitvijo vloge pet let neprekinjeno zakonito, mu je mogoče izdati dovoljenje na podlagi te direktive. V skladu s členom 3(2)(e) se Direktiva 2003/109 ne uporablja za državljane tretjih držav, ki bivajo samo iz začasnih razlogov, kot *au pair* ali sezonski delavci ali kot delavci, ki jih je tja napotil izvajalec storitev zaradi čezmejnega izvajanja storitev, ali kot čezmejni izvajalci storitev ali v primerih, v katerih je bilo njihovo dovoljenje za prebivanje uradno omejeno.

- 23 Iz sodbe Singh (točke od 45 do 50) izhaja, da je za določitev narave pravice do prebivanja pomembno ugotoviti, ali je državljan tretje države izrazil voljo, da bi se trajno nastanil na ozemlju zadevne države članice. Če je tako, je to indic za to, da pravica do prebivanja po naravi ni začasna.
- 24 Primerom iz Direktive 2003/109 je skupno to, da zadevni državljan tretje države ne izrazi volje, da bi se trajno nastanil v državi članici. V teh primerih gre vedno za prebivanje za določen čas, ne vzpostavijo se tesne vezi z državo članico, ohranijo pa se vezi z izvorno državo.<sup>14</sup>
- 25 Za ugotovitev, ali je pravica do prebivanja po naravi začasna, je torej pomembna želja državljana tretje države, da se trajno nastani v neki državi. Vprašanje je, zakaj naj bi to veljalo drugače za pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU kot za drugo pravico do prebivanja, ki lahko pripelje do pravice EU do prebivanja.
- 26 V skladu z Direktivo 2003/109 je treba namreč izhajati iz želje državljana tretje države, da se trajno nastani v državi članici. Cilj te direktive je namreč integracija državljanov tretje države v državi članici prebivanja. V primeru pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU je državljan tretje države pridobil pravico do prebivanja zaradi zagotovitve, da lahko državljan Unije učinkovito uveljavlja svoje državljanske pravice. Posledica tega v praksi pa je, da je državljan tretje države s svojimi ravnaji trajno vključen v družbo, npr. sklene pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, kupi stanovanje ter namenja čas vzpostavitvi in ohranjanju socialne mreže. V primeru pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU poleg tega velja, da bo imel državljan tretje države, ki je eden od staršev državljana Unije, prav zaradi otroka, ki je državljan Unije – ki v državi članici med drugim hodi v šolo, ima prijatelje in trenira nek šport – močne in trajne vezi z državo članico. Prav integracija enega od staršev v državi članici je pomemben del vzgoje otroka v tej državi.
- 27 Rechtbank (sodišče) tudi v stališču tožene stranke – da se bo razmerje odvisnosti končalo na neki točki v prihodnosti, in sicer ko bo otrok, ki je državljan Unije, dopolnil 18 let, in je zato pravica do prebivanja po naravi začasna – še vedno ne vidi indicev za sklep, da je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po

<sup>13</sup> Glej na primer sodbo Singh, točka 39.

<sup>14</sup> Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Singh, C-502/10, EU:C:2012:294, točka 48.

naravi začasna. Tako ni jasno, ali zgoraj navedena pravica do prebivanja v resnici neposredno preneha, ko otrok, ki je državljan Unije, dopolni 18 let. Zamisliti si je mogoče, da je osemnajstletni otrok, ki še hodi v šolo, še vedno v razmerju odvisnosti do enega od staršev, ki zanj skrbi. Poleg tega obstajajo tudi drugi razlogi za prebivanje, ki lahko v nekem trenutku nehajo obstajati. Po svoji naravi vsi ti razlogi za prebivanje niso začasni.

- 28 Rechtbank (sodišče) zaradi dvomov o vprašanju, ali je pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU po naravi začasna, postavlja drugo in tretje vprašanje.

*Ali je bil člen 3(2)(e) Direktive 2003/109 pravilno prenesen v nizozemsko pravo?*

- 29 Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen, je pomembno naslednje.
- 30 Člen 3(2)(e) Direktive 2003/109 je bil v nizozemsko pravo prenesen s členom 45b Vw 2000. V skladu s tem členom je po naravi začasna pravica do prebivanja na podlagi dovoljenja za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 Vw 2000 (torej nacionalnega dovoljenja za začasno prebivanje) razlog za zavrnitev izdaje dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas. Pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU s tem ni zajeta, to je namreč pravica do prebivanja na podlagi prava Unije. Po mnenju rechtbank (sodišče) to pomeni, da člen 3(2)(e) Direktive 2003/109 ni bil pravilno prenesen v nizozemsko pravo. Nizozemska se je tako očitno odločila, da bo člen 3(2)(e) Direktive razlagala ožje, kot je mogoče.
- 31 Vprašanje je, kako bi morale glede tega ravnati rechtbank (sodišče). Če je direktiva nepravilno prenesena in mora biti razlaga nacionalnega sodišča v skladu z direktivo, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ta z direktivo skladna razlaga ne more pomeniti podlage za razlago *contra legem* nacionalnega prava.<sup>15</sup> V tem primeru je nacionalno pravo za državljana tretje države ugodnejše kot Direktiva 2003/109. V skladu z nacionalnim pravom namreč pravice do prebivanja, ki so po naravi začasne, a temeljijo na pravu Unije, ne morejo pripeljati do zavrnitve dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, kadar so te pravice do prebivanja državljana tretje države na podlagi te direktive izključene z njenega področja uporabe. Rechtbank (sodišče) prosi Sodišče, naj v postopku predhodnega odločanja odgovori tudi na četrto vprašanje.

<sup>15</sup> Sodba z dne 24. januarja 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, točka 25.