

Predmet C-624/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

24. studenoga 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. studenoga 2020.

Tužiteljica:

E. K.

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

U glavnom je postupku riječ o pitanju je li pravo boravka u skladu s člankom 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije po svojoj naravi privremeno te mu se stoga protivi izdavanje dozvole boravka rezidentima EU-a s dugotrajnim boravkom.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članka 20. UFEU-a i članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109. Pitanje, imaju li države članice pravo samostalno odrediti je li neko pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a privremeno. Ako je to pitanje uređeno pravom Unije, postavljaju se pitanja 1) postoji li razlika između prava boravka izvedenog u skladu s Direktivom 2004/38 i onog koje je izvedeno u skladu s člankom 20. UFEU-a, 2) je li pravo boravka izvedeno u skladu s člankom 20. UFEU-a privremeno, i 3) je li Direktiva 2003/109 pravilno prenesena u nizozemsko pravo.

Prethodna pitanja

1. Potpada li određivanje je li pravo boravka prema članku 20. UFEU-a kao takvo po svojoj naravi privremeno ili nije privremeno, u nadležnost država članica ili se to mora definirati pravom Unije?
2. Ako se primjenjuje tumačenje u smislu prava Unije: treba li prilikom primjene Direktive 2003/109/EZ razlikovati različita ovisna prava boravka koja državljanima trećih zemalja imaju prema pravu Unije, među njima i ovisno pravo boravka koje se priznaje članu obitelji građanina Unije u skladu s Direktivom o boravku i pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a?
3. Je li pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a, koje po svojoj naravi ovisi o postojanju odnosa ovisnosti između državljanina treće zemlje i građanina Unije te je stoga prolazno, privremene naravi?
4. Ako je pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi: treba li članak 3. stavak 2. točku (e) Direktive [u tom slučaju] tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava prema kojoj su dozvole boravka predviđene samo nacionalnim pravom isključene od stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije: članak 20.

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.): članak 3. stavak 2. točka (e)

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.): članak 7. i članak 16.

Navedene nacionalne odredbe

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw2000): članak 8. točka (e), članak 14. i članak 45.b

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužiteljica je rođena 30. studenoga 1960. i ima gansko državljanstvo. Njezin 10. veljače 2002. rođeni sin ima nizozemsko državljanstvo.
- 2 Dana 9. rujna 2013. tužiteljici je u skladu s člankom 20. UFEU-a dostavljena isprava o pravu boravka u EU s napomenom „Članovi obitelji građanina Unije”. Ta se isprava od 2017. u Nizozemskoj naziva i Chavez-Vilchezovim pravom boravka¹.
- 3 Dana 18. veljače 2019. tužiteljica je zatražila dozvolu boravka za rezidente EU s dugotrajnim boravkom.
- 4 Rješenjem od 30. kolovoza 2019. tuženik je odbio tužiteljčin zahtjev za dozvolu boravka za rezidente EU-a s dugotrajnim boravkom kao i zahtjev za redovnu dozvolu stalnog boravka. Žalba podnesena protiv te odluke odbijena je kao neosnovana rješenjem od 12. prosinca 2019.
- 5 Dana 8. siječnja 2020. tužiteljica je protiv tog rješenja podnijela tužbu Rechtbanku.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 6 Prema tuženikovu shvaćanju, iz presuda Singh², Chavez-Vilchez i dr.³ kao i iz presude K. A. i dr.⁴, proizlazi da nadležnost država članica obuhvaća i određivanje prava i uvjeta za zakoniti boravak na svojem državnom području. Stoga on smatra da je na državi članici da odredi treba li se smatrati da je pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a po svojoj naravi privremeno ili nije privremeno.
- 7 Osim toga, tužiteljica po njegovu mišljenju nije obuhvaćena Direktivom 2003/109. On smatra da je pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a, naime, po svojoj naravi privremeno jer prestaje čim građanin Unije više nije ovisan o državljaninu treće zemlje. Stoga je riječ o privremenom boravku u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109.
- 8 Chavez-Vilchezovo pravo boravka po svojoj je naravi pak privremeno jer se ono ne odnosi na tužiteljčina prava nego na prava njezinog djeteta. Cilj je, naime, osigurati da tužiteljčino dijete ne mora napustiti Europsku uniju. Pravo boravka temelji se na odnosu ovisnosti između tužiteljice i njezina maloljetnog djeteta, a

¹ Prema presudi Suda od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. (C-133/15, EU:C:2017:354).

² Presuda od 18. listopada 2012. (C-502/10, EU:C:2012:636, točke 39. do 42.).

³ Presuda Chavez-Vilchez i dr. (t. 64.).

⁴ Presuda od 8. svibnja 2018. (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 53. i 54.).

taj je odnos po svojoj naravi privremen. Tužiteljica stoga, zaključuje tuženik, nema pravo ni na redovnu nacionalnu dozvolu stalnog boravka.

- 9 Tužiteljica ponajprije navodi da ni iz presude Chavez-Vilchez i dr. kao ni i iz presude K. A., među ostalim, ne proizlazi da je na državama članicama da odrede koje je naravi pravo boravka. Pojam „pravo boravka privremene naravi” mora se u Uniji tumačiti ujednačeno. Tužiteljica u tom kontekstu upućuje na presudu Singh.
- 10 Osim toga, iz Direktive 2003/109 ne proizlazi da je njezino izvedeno pravo boravka privremeno. Iz područja primjene Direktive izuzeta su samo prava boravka za koja je *a priori* jasno da su privremene naravi, kao što su primjerice prava boravka studenata ili *au-pair*. Iz Direktive 2003/109 nije razvidno da se samo u slučaju samostalnih dozvola boravaka, koje ne ovise o nekom odnosu, može izdati dozvola boravka rezidentima EU-a s dugotrajnim boravkom.
- 11 Tužiteljica ujedno smatra da činjenica da odnos ovisnosti u budućnosti možda prestaje ne dovodi do toga da je njezino pravo boravka privremene naravi. Ona se, naime, namjerava, trajno nastaniti. Zato smatra da je itekako obuhvaćena Direktivom 2003/109. Odbijanje njezina zahtjeva stoga povrjeđuje članak 3. te direktive.
- 12 Nadalje, tuženik nije ovlašten odbiti joj dozvolu. Naime, u skladu s člankom 45.b stavkom 1. točkom (a) Vw-a 2000, dozvola boravka može se odbiti rezidentima EU-a s dugotrajnim boravkom samo ako ta osoba ima dozvolu boravka privremene naravi u skladu s člankom 14. Vw-a 2000. Tužiteljica nema nacionalnu dozvolu boravka, nego pravo boravka u EU. Budući da ne postoji ni jedan od razloga za odbijanje dozvole koji su navedeni u članku 45.b Vw-a 2000, tuženik predmetni zahtjev nije smio odbiti.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Odgovor na pitanje je li pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi relevantan je za utvrđivanje činjenice je li bilo dopušteno odbiti tužiteljčin zahtjev za dozvolu boravka za rezidente EU s dugotrajnim boravkom.
- 14 Na to se pitanje prema mišljenju Rechtbanka ne može odgovoriti bez legitimne dvojbe. U sudskoj praksi Suda, Rechtbank (Sud) je pronašao naznake koje upućuju na to da pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a nije privremene naravi. Suprotno tomu, odjel za upravne sporove Raada van State (Državno vijeće) utvrdio je 23. rujna 2020. (NL:RVS:2020:2272) da pravo boravka izvedeno iz odnosa s maloljetnim djetetom u načelu prestaje čim dijete postane punoljetno ili čim više nije ovisno o uzdržavanju državljanina treće zemlje. Prema shvaćanju Raada van State (Državno vijeće) time je *a priori* jasno da je to pravo boravka privremene naravi.

Je li određivanje naravi prava boravka u nadležnosti država članica?

- 15 Stranke se ponajprije spore oko pitanja je li narav prava boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a nacionalno pitanje ili se ono mora tumačiti u skladu s pravom Unije. Rechtbank u presudama Suda koje je naveo tuženik ne uočava nikakve naznake koje upućuju na to da je tumačenje naravi tog prava boravka pitanje nacionalnog prava. Iz navedene sudske prakse proizlazi upravo da se pitanje, je li pravo u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi, u Uniji mora ujednačeno tumačiti. Naime, iz presuda je razvidno da je određivanje uvjeta za pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a nacionalno pitanje, ali ne i to da je određivanje naravi prava boravka nacionalno pitanje. Kako je to Sud, među ostalim, utvrdio u t. 54. presude K. A., u slučaju tih uvjeta riječ je o postupovnim uređenjima poput primjerice odredaba o načinu na koji državljanin treće države može dokazati da ima pravo na Chavez-Vilchezovo pravo boravka. Pitanje, je li to pravo boravka privremene naravi, međutim, ne zadire u srž tog prava boravka. Stoga se Rechtbank pita, trebaju li države članice odlučivati o tome. To bi, naime, značilo da bi pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a u jednoj državi članici itekako moglo dovesti do dozvole boravka u skladu s Direktivom 2003/109, a u drugoj pak državi članici ne. To bi dovelo do neželjene pravne neujednačenosti. Stoga Rechtbank postavlja prvo pitanje.
- 16 Ako Sud utvrdi da se kod prava boravka radi o pitanju koje se uređuje pravom Unije, Rechtbank traži od Suda odgovor i na sljedeća pitanja.

Je li pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi?– *Izvedena prava boravka*

- 17 Tuženik je zastupao stajalište kako se iz okolnosti da se pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a izvodi iz prava građanina Unije može razabrati da takvo pravo boravka nikada ne može dovesti do stalnog boravka. Naime, on smatra da to pravo postoji samo zato da građanin Unije ne mora napustiti područje Unije. S time nisu povezana nikakva vlastita prava.
- 18 Rechtbank smatra da pravo Unije, kao što je Sud odlučio u različitim presudama⁵, državljanima trećih zemalja ne daje nikakva samostalna prava. Eventualna prava koja imaju državljanima trećih zemalja na temelju odredaba Ugovorâ koje se odnose na građanstvo nisu vlastita prava, nego prava izvedena iz korištenja pravom slobodnog kretanja i boravka građanina Unije. To ne vrijedi samo za prava iz

⁵ Presude Chavez-Vilchez i dr. (t. 62.), od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točke 72. i 73.), kao i od 13. rujna 2016., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, točke 27. i 28.).

članka 20. UFEU-a, nego i za prava iz Direktive 2004/38 (presude Eind⁶, Dereci i dr.⁷, Iida⁸, O. i B.⁹ kao i Rendón Marín¹⁰).

- 19 Izvedena prava, koja državljaninu treće zemlje, koji je član obitelji građanina Unije, pripadaju prema Direktivi 2004/38, svakako bi mogla dovesti do stalnog boravka (vidjeti članak 16. te direktive). Uvjet za to jest da je državljanin treće zemlje, koji je član obitelji građanina Unije, u skladu s člankom 7. Direktive 2004/38 isto kao i sam građanin Unije pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu.
- 20 Stoga je potrebno postaviti pitanje, mogu li se razlikovati prava izvedena na temelju direktiva i prava izvedena u skladu s člankom 20. UFEU-a. Nezavisni odvjetnik isto je tako u svojem mišljenju u predmetima Rendón Marín i CS¹¹ uputio na mogući nedosljedan tretman izvedenog prava boravka, ovisno o tome izvodi li se to pravo iz Direktive 2004/38 ili iz članka 20. UFEU-a, kako je protumačen u presudi Ruiz Zambrano¹².
- 21 S druge pak strane, države članice su same uspostavile izvedeno pravo boravka u skladu s Direktivom 2004/38. Nadalje, one su se također same sporazumjele da državljani trećih zemalja, koji su članovi obitelji građanina Unije, mogu steći pravo stalnog boravka u skladu s Direktivom 2004/38. Ta su prava, naime sadržana u Direktivi. Međutim, pravo boravka izvedeno u skladu s člankom 20. UFEU-a uspostavljeno je sudskom praksom Suda. To može upućivati na nejednak tretman tih izvedenih prava. Rechtbank se pita, je li to primjereno. Osim toga, Rechtbank smatra da okolnost temeljem koje druga izvedena prava mogu dovesti do stalnog boravka upućuje na to da puka činjenica da je pravo boravka prema članku 20. UFEU-a izvedeno pravo sama po sebi nije dovoljna da bi se smatralo da je to pravo boravka po svojoj prirodi privremeno.

– *Direktiva 2003/109*

- 22 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, države članice mogu odrediti sadržaj pojma „zakoniti boravak” iz Direktive 2003/109 kao i s time povezane uvjete ili prava¹³. Ako je državljanin treće zemlje prije podnošenja zahtjeva pet

⁶ Presuda od 11. prosinca 2007. (C-291/05, EU:C:2007:771, t. 23.).

⁷ Presuda od 15. studenoga 2011. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 55.).

⁸ Presuda od 8. studenoga 2012. (C-40/11, EU:C:2012:691, točke 66. do 68.).

⁹ Presuda od 12. ožujka 2014. (C-456/12, EU:C:2014:135, t. 36.).

¹⁰ Presuda od 13. rujna 2016. (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 36.).

¹¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Szpunara u predmetima Rendón Marín i CS (C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, t. 152.).

¹² Presuda od 8. ožujka 2011. (C-34/09, EU:C:2011:124).

¹³ Vidjeti primjerice presudu Singh (t. 39.).

godina neprekinuto imao zakoniti boravak, može mu se izdati dozvola u skladu s tom direktivom. Prema članku 3. stavku 2. točki (e) Direktive 2003/109 ta se direktiva ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji borave samo na privremenoj osnovi kao što su au pair ili sezonski radnici, ili radnici koje je uputio pružatelj usluge za potrebe prekograničnog pružanja usluga, ili kao prekogranični pružatelji usluga ili u slučajevima kada su njihove boravišne dozvole formalno ograničene.

- 23 Iz presude Singh (točke 45. do 50.) proizlazi da se pri određivanju naravi prava boravka mora ispitati ima li državljanin treće zemlje namjeru da se dugotrajno nastani u dotičnoj državi članici. Ako je to slučaj, onda to upućuje na zaključak da pravo boravka nije privremene naravi.
- 24 Primjerima navedenima u Direktivi 2003/109 zajedničko je to da se dotični državljanin treće zemlje nema namjeru trajno nastaniti u državi članici. U tim je slučajevima riječ o boravku ograničenog trajanja tijekom kojeg nije uspostavljena bliska veza s državom članicom te ostaje povezanost s državom podrijetla¹⁴.
- 25 Pri utvrđivanju je li pravo boravka privremene naravi stoga je relevantna namjera državljanina treće zemlje da se u nekoj zemlji nastani. Treba postaviti pitanje zašto bi to za pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a bilo drukčije nego za neko drugo pravo boravka koje itekako može dovesti do prava boravka u EU-u.
- 26 U skladu s Direktivom 2003/109 potrebno je u obzir uzeti namjeru državljanina treće zemlje da se trajno nastani u dotičnoj državi članici. Naime, cilj te direktive jest integracija državljanina trećih zemalja u državi članici domaćinu. U slučaju prava boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a državljanin treće zemlje dobio je pravo boravka da bi se osiguralo da građanin Unije učinkovito može ostvarivati svoja građanska prava. Međutim, u praksi to ima za posljedicu da državljanin treće zemlje obavlja i djelatnosti kojima se on ili ona dugoročno uključuje u društvo, poput primjerice sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme, stjecanja vlasništva nad nekretninom za stanovanje i ulaganja vremena u izgradnju i održavanje socijalne mreže. U slučaju prava boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a smatra se, osim toga, da državljanin treće zemlje, koji je roditelj građanina Unije, razvija snažnu i trajnu vezu s tom državom članicom upravo zbog djeteta koji je građanin Unije i koje u dotičnoj državi članici, među ostalim, pohađa školu, sklapa prijateljstva i bavi se sportom. Integracija tog roditelja u državi članici upravo je bitan sastavni dio tamošnjeg odgoja djeteta.
- 27 Rechtbank ni u argumentaciji tuženika, prema kojoj odnos ovisnosti u nekom trenutku u budućnosti prestaje, naime, onda kada dijete koje je građanin Unije navršiti 18. godina, te je stoga privremene naravi, ne uočava nikakve naznake koje bi upućivale na to da je pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a po svojoj naravi privremeno. Tako nije jasno prestaje li prethodno navedeno pravo uistinu

¹⁴ Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bot u predmetu Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, t. 48.).

neposredno s punoljetnošću djeteta koje je građanin Unije. Svakako je moguće zamisliti da je osamnaestogodišnje dijete, koje još uvijek pohađa školu, i nadalje u ovisnom odnosu sa svojim roditeljem koji ostvaruje roditeljsku skrb. Osim toga, postoje i drugi razlozi za boravak koji u određenom trenutku prestaju postojati. No, nisu svi ti razlozi za boravak privremene naravi.

- 28 S obzirom na dvojbe u pogledu pitanja je li pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi, Rechtbank postavlja drugo i treće pitanje.

Je li članak 3. stavak 2. točka (e) Direktive 2003/109 pravilno prenesen u nizozemsko pravo?

- 29 U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, relevantno je sljedeće.
- 30 Članak 3. stavak 2. točka (e) Direktive 2003/109 prenesen je u nizozemsko pravo člankom 45.b Vw-a 2000. U skladu s tim člankom, pravo boravka privremene naravi na temelju dozvole za privremeni boravak u smislu članka 14. Vw-a 2000 (odnosno nacionalne dozvole za privremeni boravak) razlog je za odbijanje dozvole boravka rezidentima EU s dugotrajnim boravkom. Pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a stoga nije time obuhvaćeno; pritom je riječ, naime, o pravu boravka koje se temelji na pravu Unije. To znači da članak 3. stavak 2. točka (e) Direktive 2003/109 nije pravilno prenesen u nizozemsko pravo. Nizozemska se očito odlučila za to da članak 3. stavak 2. točku (e) predmetne direktive tumači uže nego što je to moguće.
- 31 Stoga se postavlja pitanje, kako Rechtbank u tom pogledu treba postupiti. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ako direktiva nije pravilno prenesena, a nacionalni sudac mora nacionalno pravo tumačiti u skladu s direktivom, to tumačenje u skladu s direktivom ne smije služiti kao osnova za tumačenje *contra legem* nacionalnog prava¹⁵. Čini se kako je u predmetnom slučaju nacionalno pravo za državljane trećih zemalja povoljnije od Direktive 2003/109. Prema nacionalnom pravu, prava boravka koja su privremene naravi, ali su počivala na pravu Unije, nisu mogla dovesti do odbijanja dozvole boravka za rezidente EU-a s dugotrajnim boravkom, dok državljani trećih zemalja tim pravima boravka u skladu s navedenom direktivom itekako mogu biti izuzeti od njezine primjene. Rechtbank stoga putem zahtjeva za prethodnu odluku traži od Suda da odgovori na četvrto pitanje.

¹⁵ Presuda od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 25.).