

Predmet C-432/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

14. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Wien (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. kolovoza 2020.

Žalitelj:

ZK

Tuženo tijelo:

Landeshauptmann von Wien

[*omissis*]

Zahtjev

za

prethodnu odluku

u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i
člankom 107. Poslovnika suda
(Hitni prethodni postupak)

Stranke glavnog postupka [*omissis*]:

a) Žalitelj: ZK, rođen 1985.,
1130 Beč, '
Državljanstvo: Kazahstan

[*omissis*] [*omissis*]

b) Tuženo tijelo: Landeshauptmann von Wien (guverner Beča,
MA 35,

1200 Beč, [omissis] [orig. str. 2.]

Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) je [omissis] o žalbi osobe ZK, (rođen: 1985., državljanstvo: Kazahstan) protiv rješenja Landeshauptmannesa von Wien (guverner Beča), Magistratsabteilung 35 (odjel 35. upravnog tijela), od 09.07.2019., [omissis] koje se odnosi na odbijanje zahtjeva za produženje dozvole boravka „osoba s dugotrajnim boravištem – EU” osobe ZK

donio

RJEŠENJE

I. Sudu Europske unije se u skladu s člankom 267. UFEU-a i člankom 107. Poslovnika Suda upućuju sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 9. stavak 1. točku (c) Direktive 2003/109/EZ tumačiti na način da svaki fizički boravak, ma kako on kratak bio, državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem na području Zajednice u razdoblju od dvanaest uzastopnih mjeseci prema toj odredbi isključuje gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem?
2. U slučaju niječnog odgovora Suda na prvo pitanje: koje kvalitativne i/ili kvantitativne zahtjeve moraju ispunjavati boravci na području Zajednice tijekom razdoblja od dvanaest uzastopnih mjeseci kako bi se isključio gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem? Isključuju li boravci tijekom razdoblja od dvanaest uzastopnih mjeseci na području Zajednice gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem samo ako su dotični državljani treće zemlje tijekom tog razdoblja svoje uobičajeno boravište ili svoje središte životnih interesa imali na području Zajednice?
3. Jesu li propisi u pravnim porecima država članica koji nalažu gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem ako su takvi državljani treće zemlje tijekom razdoblja od dvanaest uzastopnih mjeseci boravili na području Zajednice, ali na tom području nisu imali ni svoje uobičajeno boravište ni svoje središte životnih interesa, u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2003/109/EZ? [orig. str. 3.]

II. U skladu s člankom 107. stavkom 2. Poslovnika Suda, Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) predlaže Sudu da na postavljena prethodna pitanja odgovori na sljedeći način:

1. Članak 9. stavak 1. točku (c) Direktive 2003/109/EZ treba tumačiti na način da svaki boravak, ma kako on kratak bio, državljanina treće zemlje s trajnim boravištem na području Zajednice tijekom razdoblja od dvanaest uzastopnih mjeseci isključuje gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem.

2. Propisi u pravnim porecima država članica koji nalažu gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem ako su državljani treće zemlje tijekom razdoblja od dvanaest uzastopnih mjeseci boravili na području Zajednice, ali tamo nisu imali ni svoje uobičajeno boravište ni svoje središte životnih interesa, nisu u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2003/109/EZ.

III. [omissis] [nacionalno postupovno pravo]

Obrazloženje

A. Uvod

1. Dana 12. kolovoza 2019. osoba ZK, rođena 1985., kazahstanski državljanin („žalitelj”), podnio je u skladu s člankom 130. stavkom 1. točkom 1. i člankom 132. stavkom 1. točkom 1. B-VG-a (Bundes-Verfassungsgesetz (Savezni ustavni zakon, u daljnjem tekstu: B-VG)) pravodobno žalbu protiv [omissis] rješenja Landeshauptmanna für Wien (guverner Beča) („tuženo tijelo”) od 9. srpnja 2019. Tim je rješenjem tuženo tijelo odbilo zahtjev žalitelja od 6. rujna 2018. za produženje njegove dozvole boravka „osoba s dugotrajnim boravištem – EU” u skladu s člankom 20. stavkom 4. Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetza (Zakon o nastanjanju i boravku, u daljnjem tekstu: NAG) u vezi s člankom 2. NAG-a. Žalitelj između kolovoza 2013. i kolovoza 2018. (kao i nakon toga), prema u tom pogledu nespornom stanju spisa, nikada nije dvanaest uzastopnih mjeseci ili dulje izbio s područja Zajednice. Boravci na području Zajednice trajali su, isto tako nesporno i utvrđeno na raspravi tijekom žalbenog postupka, samo nekoliko dana godišnje.
2. Dana 25. listopada 2019. održana je javna rasprava pred Verwaltungsgerichtom Wien (Upravni sud u Beču) tijekom koje je odvjetnica [**orig. str. 4.**] žalitelja nakon razmatranja pravne situacije predložila da se Sudu Europske unije („Sud”) postavi više pitanja u svrhu tumačenja članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/109/EZ u pogledu statusa državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravištem („Direktiva 2003/109/EZ”).

B. Relevantni pravni okvir

3. Odredbe prava Unije:

Članci 8. i 9. Direktive 2003/109/EZ glase:

Članak 8.

Boravišna dozvola EZ-a za osobu s dugotrajnim boravištem

1. Status osobe s dugotrajnim boravištem stalan je podložno članku 9.

2. Države članice osobama s dugotrajnim boravištem izdaju boravišnu dozvolu EZ-a za dugotrajno boravište. Dozvola vrijedi najmanje pet godina; ona se, na zahtjev prema potrebi, automatski obnavlja po isteku.

3. Boravišna dozvola EZ-a za osobu s dugotrajnim boravištem može se izdati u obliku naljepnice ili posebnog dokumenta. Izdaje se u skladu s pravilima i standardnim predloškom određenim u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja ⁽⁶⁾. Ispod naslova „vrsta dozvole”, države članice upisuju „osoba s dugotrajnim boravištem – EZ”.

Članak 9.

Ukidanje ili gubitak statusa

1. Osobe s dugotrajnim boravištem nemaju pravo zadržati status osobe s dugotrajnim boravištem u sljedećim slučajevima:

- (a) otkrivanjem da je status osobe s dugotrajnim boravištem stečen prijevarom;
- (b) donošenjem mjera protjerivanja pod uvjetima predviđenima člankom 12.;
- (c) u slučaju izbjivanja s područja Zajednice u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci.

[orig. str. 5.]

2. Odstupajući od stavka 1. točke (c), države članice mogu predvidjeti da izbjivanja duža od 12 uzastopnih mjeseci ili zbog posebnih ili izuzetnih razloga ne povlače za sobom ukidanje ili gubitak statusa.

3. Države članice mogu predvidjeti da osoba s dugotrajnim boravištem ne može zadržati svoj status osobe s dugotrajnim boravištem u slučajevima kada predstavlja prijetnju javnom poretku, s obzirom na ozbiljnost kaznenog djela koje je počinila, ali takva prijetnja nije razlog za protjerivanje u smislu članka 12.

4. Osoba s dugotrajnim boravištem koja je boravila u drugoj državi članici u skladu s poglavljem III. više nema pravo zadržati svoj status osobe s dugotrajnim boravištem stečen u prvoj državi članici kada je takav status odobren u drugoj državi članici u skladu s člankom 23.

U svakom slučaju, nakon šest godina izbjivanja s državnog područja države članice koja je odobrila status osobe s dugotrajnim boravištem, dotična osoba više nema pravo zadržati svoj status osobe s dugotrajnim boravištem u navedenoj državi članici.

Odstupajući od drugog podstavka, dotična država članica može predvidjeti da zbog posebnih razloga osoba s dugotrajnim boravištem zadrži svoj status u navedenoj državi članici u slučaju izbjivanja tijekom razdoblja dužeg od šest godina.

5. S obzirom na slučajeve iz stavka 1. točke (c) i stavka 4., države članice koje su odobrile status predviđaju pojednostavljeni postupak za ponovno stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem.

Navedeni se postupak primjenjuje osobito u slučajevima osoba koje su boravile u drugoj državi članici radi studiranja.

U nacionalnom se pravu određuju uvjeti i postupak za ponovno stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem.

6. Prestanak važenja boravišne dozvole EZ-a za osobu s dugotrajnim boravištem ni u kojem slučaju za sobom ne povlači ukidanje ili gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravištem.

7. Ako ukidanje ili gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravištem ne dovodi do udaljenja, država članica dozvoljava dotičnoj osobi da ostane na njezinom državnom području ako ispunjava uvjete predviđene njezinim nacionalnim pravom i/ili ako ne predstavlja prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti. **[orig. str. 6.]**

4. Odredbe nacionalnog prava:

(Isticanja je dodao Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču))

članak 20. NAG-a glasi

Rok važenja dozvola boravka
Članak 20.

(1) Dozvole boravka na određeno vrijeme izdaju se za razdoblje od dvanaest mjeseci ili za duže razdoblje određeno ovim saveznim zakonom, osim ako je dozvola boravka zatražena za kraće razdoblje ili putna isprava nema odgovarajući rok važenja.

(1a) Dozvole boravka u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkama 2., 4., 5., 6., 8., 9. ili 10. izdaju se za razdoblje od tri godine ako je stranac

1. ispunio Modul 1 Integrationsvereinbarung (Sporazum o integraciji) (članak 9. IntG-a (Zakon o integraciji) te je

2. u posljednje dvije godine bio kontinuirano zakonito nastanjen na saveznom području,

osim ako je dozvola boravka zatražena za kraće razdoblje ili putna isprava nema odgovarajući rok važenja.

(2) Rok važenja dozvole boravka počinje s danom izdavanja, rok važenja produžene dozvole boravka počinje s danom koji slijedi nakon posljednjeg dana važenja posljednje dozvole boravka, ako od tada nije prošlo više od šest mjeseci.

Zakoniti boravak na saveznom području u razdoblju između isteka posljednje dozvole boravka i početka roka važenja produžene dozvole boravka potrebno je po službenoj dužnosti utvrditi rješenjem istodobno s njezinim izdavanjem bez naplate pristojbe.

(3) Osobe koje posjeduju dozvolu boravka „osoba s dugotrajnim boravištem – EU” (članak 45.) u Austriji su stalno nastanjeni, neovisno o ograničenom roku važenja dokumenta koji je sukladan toj dozvoli boravka. Taj se dokument izdaje na razdoblje od pet godina te se odstupajući od članka 24. produžuje na zahtjev i nakon isteka ako nema mjera koje bi bile izvršive prema Fremdenpolizeigesetz 2005 (Zakon o policiji za strance).

(4) Dozvola boravka u skladu sa stavkom 3. prestaje ako stranac izbiva s područja EGP-a duže od dvanaest uzastopnih mjeseci. Zbog posebnih razloga koje je potrebno uzeti u obzir, poput ozbiljne bolesti, ispunjavanja socijalne obaveze ili obavljanja službe usporedive s općom vojnom obvezom ili civilnom [orig. str. 7.] službom, stranac može izbivati s područja EGP-a do 24 mjeseca ako je o tome prethodno obavijestio tijelo. Ako postoji opravdani interes stranca, to tijelo na zahtjev mora utvrditi da dozvola boravka nije prestala važiti. Dokaz boravka na području EGP-a je na strancu.

(4a) Odstupajući od stavka 4. prve rečenice, dozvola boravka „osoba s dugotrajnim boravištem – EU” koja je izdana osobi koja ima dozvolu boravka „Plava karta EU” ili njezinim članovima obitelji prestaje važiti tek ako stranac s područja EGP-a izbiva duže od 24 uzastopna mjeseca.

(5) Stavak 4. ne primjenjuje se na osobe koje imaju dozvolu boravka osoba s dugotrajnim boravištem – EU, ako je

1. njegov bračni drug, registrirani partner ili roditelj Austrijanac koji je u radnom odnosu kod tuzemnog lokalnog tijela i čije se mjesto rada nalazi u inozemstvu, ili

2. njegov bračni drug, registrirani partner ili roditelj Austrijanac koji je u radnom odnosu kod tuzemnog javnopravnog tijela i čije se mjesto rada nalazi u inozemstvu, ako je djelatnost tog tijela u inozemstvu u interesu Republike i

ako je on o namjeravanom prestanku nastanjena (članak 2. stavak 2.) prethodno obavijestio tijelo. Postojanje uvjeta u skladu s točkom 1. ili točkom 2. stranac mora dokazati. Dozvola boravka „osoba s dugotrajnim boravištem – EU” mora se na zahtjev produžiti i nakon prestanka nastanjena.

Članak 2. stavak 7. NAG-a glasi:

Kratkotrajni boravci u tuzemstvu i inozemstvu, osobito u svrhu posjeta, ne prekidaju trajanje boravka ili nastanjenja na kojem se to pravo temelji ili zbog kojih to pravo prestaje. Isto vrijedi i u slučaju da je taj stranac napustio savezno područje uslijed naknadno ukinute odluke u skladu s FPG-om.

C. Žaliteljev prijedlog za pokretanje postupka zbog povrede obveze

5. Prema uvodnoj korespondenciji s Glavnom upravom za migracije i unutarnje poslove Europske komisije, Odjel C.2, Zakoniti putevi ulaska i integracija, žaliteljeva odvjetnica podnijela je 29. siječnja 2020. formalno žalbu zbog dalekosežne povrede članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/109/EZ od strane austrijskih tijela nadležnih za nastanjivanje i predložila pokretanje postupka zbog povrede obveze. Kao prvo, odvjetnica je **[orig. str. 8.]** Komisiji informativno priopćila da Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) razmatra pokretanje prethodnog postupka u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).
6. Dana 18. veljače 2020. zasjedala je Komisijina Stručna skupina za zakonite migracije (Contact Group Legal Migration). Cilj te stručne skupine jest poticanje razmjene mišljenja između Komisije i država članica u svrhu tumačenja i primjene prava Unije. Na dnevnom su redu bila pitanja tumačenja članka 5. i članka 9. Direktive 2003/109/EZ.
7. Prije odobrenja zapisnika sa sjednice i njegove objave na internetskoj stranici Komisije, Komisija je odvjetnici dostavila nacrt zapisnika sa sjednice i zamolila da je se obavijesti o eventualnom zahtjevu za prethodnu odluku Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču).

D. Preliminarno stajalište Europske komisije

8. Prema zapisniku sa sjednice od 18. veljače 2020., Komisija u pogledu pitanja tumačenja članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/109/EZ zastupa stajalište da se sintagma (i obilježje gubitka) „*u slučaju izbivanja s područja Zajednice u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci*” treba tumačiti usko i na način da jedino „*fizičko izbivanje*” s područja Zajednice tijekom dvanaest uzastopnih mjeseci za sobom povlači gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem. Suprotno tomu, Komisija smatra da nije bitno je li državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravištem u relevantnom razdoblju i stvarno bio nastanjen na području Zajednice ili je na tom području imao svoje uobičajeno boravište.
9. Obrazlažući i upućujući na drugu uvodnu izjavu Direktive 2003/109/EZ Komisija je navela da je cilj te direktive da se državljanima trećih zemalja koji imaju pravo na dugotrajno boravište priznaju ujednačena prava koja su što je moguće sličnija onima koje imaju građani Europske unije. Stoga već kratak fizički boravak na području Zajednice u roku od dvanaest mjeseci isključuje primjenu obilježja gubitka u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2003/109/EZ.

E. Zahtjev za prethodnu odluku

10. Žalitelj između kolovoza 2013. i kolovoza 2018. (a i nakon toga), prema u tom pogledu nespornom stanju spisa, nikada nije dvanaest **[orig. str. 9.]** uzastopnih

mjeseci ili duže izbivao s područja Zajednice. Boravci na području Zajednice trajali su, isto tako nesporno, samo nekoliko dana godišnje. U prethodnom odjeljku skicirano pravno stajalište Komisije podržava, međutim, žalbeni navod. Za razliku od onog što prigovora tuženo tijelo, i kraći boravci (koji traju samo nekoliko dana) žalitelja na području Zajednice tijekom razdoblja od dvanaest mjeseci isključuju ispunjenje obilježja gubitka u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2003/109/EZ. Prihvati li se to pravno stajalište, žalitelj u Austriji i dalje ima pravo dugotrajnog boravišta.

F. Zahtjev za hitni prethodni postupak

11. Poglavlje 2. u Glavi V. Trećeg dijela UFEU-a sadržava odredbe o politikama koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje. U skladu s člankom 79. stavkom 1. UFEU-a, Unija razvija zajedničku politiku useljavanja, koja osobito treba osigurati i pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama. Za te potrebe Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju standarde država članica koji se odnose na postupak za izdavanje viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola, uključujući one koje se izdaju radi spajanja obitelji (stavak 2. točka (a) *leg cit*).
12. Prema svojoj preambuli, Direktiva 2003/109/EZ počiva osobito na bivšem članku 63. točkama 3. i 4. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (sada: članak 79. UFEU-a).
13. Postupak koji se vodi pred *Verwaltungsgerichtom Wien* (Upravni sud u Beču) otvara pitanja o tumačenju obilježja gubitka u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2003/109/EZ i time o jednom od područja obuhvaćenih Glavom V. Trećeg dijela UFEU-a. Hitni prethodni postupak u skladu s člankom 107. Poslovnika Suda stoga je dopušten.
14. Žalitelj, koji je kao i njegova supruga te njegovo četvero maloljetne djece, posljednji put na temelju britanske dozvole boravka s višegodišnjim rokom važenja bio nastanjen u Ujedinjenoj Kraljevini, ima značajan pravni interes za hitno pojašnjenje svojeg statusa u Austriji, osobito jer je on već poduzeo pripreme za postupak spajanja obitelji u skladu s člankom 46. stavkom 1. točkom 2.a NAG-a kako bi svojim članovima obitelji omogućio da se dosele u Beč s dozvolama boravka „crveno-bijelo-crvena – karta plus”.
15. To je tim više zbog toga što prijelazno razdoblje BREXIT-a (uz pridržaj produženja koje za sada nije vjerojatno) ističe 31. prosinca 2020. [**orig. str. 10.**]
16. U skladu s člankom 21. stavkom 1. NAG-a, odgovarajući se zahtjevi prije ulaska na savezno područje moraju postaviti mjesno nadležnom diplomatsko-konzularnom tijelu u inozemstvu (ovdje: Austrijsko veleposlanstvo u Londonu [u daljnjem tekstu: „ÖB London”]).

17. Prema žaliteljevim navodima, ÖB London je do 11. kolovoza 2020. zbog dalekosežnih mjera u svrhu suzbijanja pandemije COVID-19 primao samo zahtjeve za izdavanje viza i dozvola boravka bliskih srodnika Austrijanaca i drugih građana EGP-a. Nakon što im je ÖB London dodijelio odgovarajući termin za podnošenje zahtjeva, žalitelji članovi obitelji, prema navodima žalitelja, vjerojatno će zahtjeve u skladu s člankom 46. stavkom 1. točkom 2.a NAG-a podnijeti već u drugoj polovici kolovoza ili prvoj polovici rujna. Izdavanje tih dozvola boravka pretpostavlja daljnje postojanje žaliteljeva statusa kao državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem u smislu Direktive 2003/109/EZ.
18. U skladu s člankom 38. AVG-a nadležno tijelo (ovdje: Landeshauptmann für Wien (guverner Beča)) ima pravo prethodna pitanja koja se pojave u istražnom postupku, o kojima bi kao o glavnim pitanjima morala odlučiti druga upravna tijela ili sudovi, ocijeniti prema vlastitom stečenom razumijevanju relevantnih odnosa te na toj ocjeni temeljiti svoje rješenje – ili pak prekinuti postupak do pravomoćne odluke o prethodnim pitanjima, ako je prethodno pitanje već predmet nekog postupka koji se vodi pred nadležnim upravnim tijelom ili nadležnim sudom.
19. S obzirom na te okolnosti treba smatrati da će Landeshauptmann für Wien (guverner Beča) do odluke Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču) u žalbenom postupku prekinuti postupak za spajanje obitelji koji bi se uskoro trebao pokrenuti.
20. Ako bi Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) odgovarao u okviru redovnog prethodnog postupka, prema prosječnom bi trajanju postupka (posljednji put objavljeno u godišnjem izvještaju za 2018.)¹ s pojašnjenjem pitanja koja se pojavljuju u sljedećem odjeljku o tumačenju članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/109/EZ trebalo računati tek u prosincu 2021. / siječnju 2022. Odluka tijela o namjeravanom spajanju obitelji žalitelja i njegove supruge te njegove maloljetne djece u Beču time bi bila odgođena najmanje do proljeća 2022. **[orig. str. 11.]**
21. Ali ako bi se žaliteljev status mogao pojasniti u okviru hitnog prethodnog postupka u skladu s člankom 107. Poslovnika Suda, Sud bi na pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) mogao odgovoriti još ove godine (prosječno trajanje postupka u hitnom prethodnom postupku posljednji je put bilo nešto duže od tri mjeseca) i naposljetku već početkom 2021. potvrditi žaliteljev status kao državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravištem. U tom bi se slučaju odluke nadležnih tijela u pogledu spajanja članova žaliteljeve obitelji mogle očekivati u proljeće 2021.

[omissis] nacionalno postupovno pravo]

¹ vidjeti https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/20190650_ra_pan_hr_2019-06-06_09-48-20_710.pdf

[*omissis*]

Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču)

[*omissis*]

RADNI DOKUMENT