

Predmet C-637/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

18. listopada 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

13. listopada 2021.

Žaliteljica:

K. R.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na odluku kojom je Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) utvrdio da je strana državljanka K. R. (u daljnjem tekstu: žaliteljica) izgubila pravo na stalni boravak u Nizozemskoj koje ima kao građanka Unije.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U zahtjevu za prethodnu odluku podnesenom na temelju članka 267. UFEU-a riječ je o tome može li građanin Unije koji je stekao pravo na stalni boravak u državi članici spriječiti gubitak tog prava u skladu s člankom 16. stavkom 4. Direktive 2004/38 (u daljnjem tekstu: Direktiva o boravku) nakon dvogodišnje odsutnosti već samim time da tijekom te dvije godine odlazi u tu državu članicu u svrhu posjeta, čak i ako su ti posjeti kratkotrajni. U slučaju niječnog odgovora, postavlja se pitanje koje zahtjeve treba ispuniti boravak u državi članici domaćinu kako bi se prekinulo to dvogodišnje razdoblje odsutnosti.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 16. stavak 4. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 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 tumačiti na način da je dovoljna bilo kakva prisutnost građanina Unije koji ima pravo na stalni boravak u državi članici domaćinu, čak i ako je ta prisutnost kratkotrajna, kako bi se prekinulo razdoblje odsutnosti iz države članice domaćina koje je dulje od dvije uzastopne godine?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: koje elemente treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo prekida li se prisustvom takvog građanina Unije u državi članici domaćinu razdoblje odsutnosti iz države članice domaćina koje je dulje od dvije uzastopne godine? Može li u tom pogledu biti važna okolnost da je građanin Unije o kojem je riječ premjestio središte svojih životnih interesa u drugu državu članicu?

Navedene odredbe prava Unije

Uvodne izjave 17. i 18. te članak 16. Direktive 2004/38

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članci 8.7, 8.17 i 8.18 Besluita van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Uredba od 23. studenoga 2000. o provedbi Zakona o strancima iz 2000.) (Uredba o strancima iz 2000.)

Kratak prikaz činjenica i glavnog postupka

1. Žaliteljica je rođena 1991. i državljanka je Ujedinjene Kraljevine. Od 1993. do 2009. živjela je u Nizozemskoj sa svojim roditeljima koji su također državljani Ujedinjene Kraljevine. Žaliteljica je zatim studirala u Ujedinjenoj Kraljevini te se ondje zaposlila nakon što je 2018. stekla doktorat. Dobila je dozvolu boravka 2010. iz koje proizlazi da kao građanka Unije ima pravo na stalni boravak u Nizozemskoj. Ta je dozvola boravka produljena 2016. Žaliteljica je u međuvremenu 2014. ispisana iz nizozemskog registra stanovnika. Svake godine posjećivala je Nizozemsku kako bi posjetila svoje roditelje i prijatelje koji su i dalje ondje živjeli. Ti su posjeti trajali od nekoliko dana do nekoliko tjedana.
2. Odlukom od 30. prosinca 2018. državni tajnik utvrdio je da žaliteljica zbog dugotrajnog preseljenja u Ujedinjenu Kraljevinu više nema pravo na stalni boravak u Nizozemskoj kao građanka Unije. Državni tajnik odbio je kao neosnovan prigovor koji je žaliteljica podnijela protiv te odluke, nakon čega je

žaliteljica podnijela tužbu Rechtbanku (Sud, Nizozemska). Nakon što je ta tužba odbijena, podnijela je žalbu sudu koji je uputio zahtjev, odnosno Afdelingu Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska).

- 3 S obzirom na činjenice na kojima se temelji ovaj postupak i koje se odnose na bivšu građanku Unije iz Ujedinjene Kraljevine, sud koji je uputio zahtjev, u dijelu u kojem je to relevantno, pod pojmovima „država članica” i „građanin Unije” podrazumijeva i Ujedinjenu Kraljevinu i njezine državljane te pri kraju ovog zahtjeva za prethodnu odluku razmatra važnost koju povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije ima za ovaj predmet.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Prema mišljenju državnog tajnika, žaliteljica je izgubila pravo na stalni boravak zato što je riječ o odsutnosti iz Nizozemske duljoj od dvije godine u smislu nizozemskih odredbi kojima je prenesen članak 16. stavak 4. Direktive o boravku. Pojam odsutnosti upućuje na premještanje središta životnih interesa u neko drugo mjesto. Žaliteljica je premjestila središte svojih životnih interesa zato što je studirala u Ujedinjenoj Kraljevini te se ondje i zaposlila. To nisu promijenili ni redoviti posjeti u Nizozemskoj. S obzirom na to stajalište, Rechtbank (Sud) je upućivanjem na presude od 7. listopada 2010., *Lassal*, C-162/09, EU:C:2010:592, t. 55. i 56. i od 21. srpnja 2011., *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, t. 63. i 64. naveo da pojam odsutnosti treba tumačiti u kvalitativnom, a ne činjeničnom smislu. Odlučujuće je doprinosi li boravak ideji o integraciji na kojoj se temelji članak 16. Direktive o boravku. To više nije bio slučaj u pogledu žaliteljice zbog njezine odsutnosti [i boravka] u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 5 Žaliteljica smatra da iz teksta članka 16. stavka 4. Direktive o boravku proizlazi da do gubitka prava na stalni boravak može doći samo u slučaju neprekidne dvogodišnje fizičke odsutnosti iz države članice domaćina. Tom se odredbom ograničava pravo na stalni boravak i stoga je treba usko tumačiti. Osim toga, presude *Lassal* i *Dias* nisu relevantne. Te su se presude odnosile na situacije u kojima je strani državljanin namjeravao steći pravo na stalni boravak. Naposljetku, žaliteljica ističe da joj je bitno da ne izgubi pravo na stalni boravak. Točno je da može posjetiti svoje roditelje i prijatelje u Nizozemskoj na kratko vrijeme čak i ako nema to pravo na boravak. Međutim, želi imati mogućnost da u budućnosti radi u Nizozemskoj ili negdje drugdje u Europskoj uniji. U tom pogledu upućuje na to da je odrasla u Nizozemskoj i tečno govori nizozemski.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud koji je uputio zahtjev najprije zaključuje da iz teksta članka 16. stavka 4. ne proizlazi nikakvo pojašnjenje o izrazu iz odredbe koji glasi „odsutnost [...] traje dulje od dvije uzastopne godine”. Uobičajeno značenje pridjeva „uzastopno” upućuje na potrebu neprekinute odsutnosti. Ni u jednom dijelu ne pojašnjava se

prekida li se to razdoblje odsutnosti već kratkim boravkom stranog državljanina u državi članici domaćinu te je, slijedom toga, također nejasno koje kriterije po potrebi treba ispuniti prisutnost tog državljanina u državi članici domaćinu.

- 7 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud), prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio kao i nastanak te odredbe (presuda od 11. travnja 2019., Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, t. 37.). Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje na to da je, u skladu s uvodnim izjavama 17. i 18. Direktive o boravku, cilj prava na stalni boravak pojačati osjećaj građanstva Unije i promicati socijalnu koheziju.
- 8 Odredbe Direktive o boravku odnose se na slobodno kretanje osoba koje je dio temelja Unije. Sud koji je uputio zahtjev smatra da stoga te odredbe treba tumačiti široko, dok iznimke treba tumačiti usko (presuda od 22. lipnja 2021., FS, C-719/19, EU:C:2021:506, t. 88.). Na temelju takvog uskog tumačenja članka 16. stavka 4. Direktive o boravku moglo bi se smatrati da do gubitka prava na stalni boravak može dovesti samo neprekinuto razdoblje fizičke odsutnosti s državnog područja države članice domaćina u trajanju od dvije godine ili dulje.
- 9 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz sudske prakse Suda ne proizlazi jasno upućuje li se pojmom odsutnosti samo na fizičku odsutnost s državnog područja države članice domaćina. U skladu s presudom Dias, „idejom o integraciji” na kojoj se temelji članak 16. stavak 1. Direktive o boravku ne uzimaju se u obzir samo „prostorni i vremenski čimbenici, već i kvalitativni elementi” (t. 64.). Sud je u toj presudi primijenio članak 16. stavak 4. Direktive o boravku i u pogledu pitanja mogu li prisutnosti u državi članici domaćinu utjecati na stjecanje prava na stalni boravak a da nisu ispunjeni uvjeti za ostvarivanje bilo kakvog prava na boravak. Sud koji je uputio zahtjev na temelju te presude zaključuje da takva prisutnost ne znači bez daljnjega da je ostvarena ideja o integraciji. Unatoč razlikama u ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je značenje koje se pridaje ideji o integraciji u presudi Dias relevantno i za tumačenje pojma „odsutnost” u smislu članka 16. stavka 4. Direktive o boravku.
- 10 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz presude od 16. siječnja 2014., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, proizlazi da fizička prisutnost u državi članici domaćinu ne znači nužno da je ostvarena ideja o integraciji na kojoj se temelji pojam prava na stalni boravak. Ta se presuda odnosila na to treba li vrijeme provedeno u zatvoru uzeti u obzir prilikom utvrđivanja je li riječ o neprekidnom boravku koji je potreban za pravo na stalni boravak. Stoga nije bila riječ o gubitku tog prava u smislu članka 16. stavka 4. i naravno da je kontekst tog predmeta bio sasvim drukčiji od konteksta ovog predmeta. Međutim, u slučaju kratkotrajnih posjeta obitelji postavlja se isto pitanje, odnosno pitanje je li takav boravak dovoljan kako bi se integracijska povezanost s državom članicom domaćinom održala u dovoljnom opsegu.

- 11 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz uvodnih izjava 17. i 18. Direktive o boravku ne proizlazi da pravo na stalni boravak trebaju imati građani Unije koji su odlučili dugotrajno se nastaniti u državi članici domaćinu i koji ondje žive. Osim toga, Sud je u presudi Lassal upućivanjem na povijest nastanka Direktive o boravku naveo da se gubitak prava na stalni boravak zbog neprekidnog odsustva iz države članice domaćima u trajanju duljem od dvije godine „opravdava time da je nakon takve odsutnosti oslabljena povezanost s državom članicom domaćinom” (t. 55.). To upućuje na to da se u ovom slučaju može primijeniti članak 16. stavak 4. U suprotnom slučaju, građanin Unije može zadržati jednom stečeno pravo na stalni boravak, a da ne živi u državi članici domaćinu, ako tu državu posjeti barem jednom u dvije godine. Čini se da to nije u skladu s idejom o integraciji iz Direktive o boravku.
- 12 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev upućuje na sličnosti između ovog predmeta i predmeta C-432/20, Landeshauptmann von Wien, koji je u tijeku pred Sudom. Iako se potonji predmet odnosi na gubitak statusa državljanina treće zemlje s dugotrajnim boravkom, u tom je predmetu također riječ o pitanju može li svaki boravak u državi članici domaćinu, ma kako kratak bio, spriječiti taj gubitak i, u slučaju niječnog odgovora, koje zahtjeve treba ispuniti boravak na državnom području Unije kako bi spriječio taj gubitak. Budući da žaliteljica nije državljanica treće države, nego građanka Unije koja je na temelju svojeg boravka u državi članici stekla pravo na stalni boravak, sud koji je uputio zahtjev smatra da je točno da je odgovor na prethodno pitanje u predmetu C-432/20 relevantan za tumačenje članka 16. stavka 4. Direktive o boravku, ali nije dovoljan.
- 13 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ističe da je odgovor na pitanja u ovom predmetu i dalje važan iako se Ujedinjena Kraljevina povukla iz Unije. Naime, da je žaliteljica pri kraju prijelaznog razdoblja nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine još uvijek imala pravo na stalni boravak, zadržala bi to pravo na temelju odredaba Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine.