

**Predmet C-248/22**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

8. travnja 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

High Court (Irska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

1. ožujka 2022.

**Podnositelji zahtjeva:**

Z. K.

M. S.

**Druga stranka u postupku:**

Minister for Justice and Equality

---

[omissis]

[Predmet, naslov, zahtjevi stranaka]

[omissis] [Postupovna rješenja, uključujući prekid postupka i zahtjev za prethodnu odluku Sudu Europske unije]

[omissis] [Službeni naslov]

ODLUKA High Courta of Ireland (Visoki sud, Irska) da uputi zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije donesena 1. ožujka 2022.

[omissis] [adresa]

**PRETHODNA PITANJA**

- 1 High Court of Ireland (Visoki sud) [omissis] zahtijeva od Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) da u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u okviru prethodnog postupka ispita sljedeće pitanje:

**Zabranjuje li se Direktivom Vijeća 2004/38/EZ istodobna dodjela izvedenih prava boravka i bračnom drugu s kojim je prestala životna zajednica i *de facto* trajnom partneru građanina [Europske] Unije koji zakonito ostvaruje svoje pravo na slobodno kretanje kao radnik na temelju Direktive?**

## **STRANKE**

- 2 Stranke pred High Courtom (Visoki sud) [*omissis*] bile su [Z. K. i M. S., podnositelji zahtjeva, i Minister for Justice and Equality (ministar pravosuđa i ravnopravnosti, Irska), druga stranka u postupku] [imena i adrese zastupnika stranaka navedeni u tablici] [*omissis*]

## **PREDMET SPORA I RELEVANTNE ČINJENICE**

- 3 Z. K. je hrvatski državljanin koji od kolovoza 2015. radi i boravi u Irskoj te ostvaruje pravo na slobodno kretanje na temelju Direktive Vijeća 2004/38/EZ (Direktiva o pravima građana), koja je prenesena u zakonodavstvo Irske na temelju European Communities (Free Movement of Persons) Regulationsa 2015 (S.I. 548/2015) (Uredba iz 2015. – Europske zajednice (slobodno kretanje osoba) (S.I. br. 548/2015)) (Uredba iz 2015.).
- 4 Z. K. je 24. lipnja 2016. u Belfastu, u Sjevernoj Irskoj, sklopio brak s osobom D. L. S., brazilskom državljankom. D. L. S. je 9. travnja 2017., zbog njezina braka sa Z. K.-om, na temelju Direktive o pravima građana i instrumenta kojim je ona prenesena u irsko pravo, Uredbe iz 2015., izdana dozvola boravka u trajanju od pet godina. Stranke su prestale zajednički život u svibnju 2017.
- 5 Prvi podnositelj zahtjeva [Z. K.] tvrdi da od tada nije mogao ubrzati postupak u pogledu predloženog razvoda braka s osobom D. L. S. i više nije s njom u kontaktu. Slijedom toga, prvi podnositelj zahtjeva i D. L. S. i dalje su u braku te D. L. S. i dalje boravi u Irskoj kao bračni drug građanina Unije na temelju Direktive iz 2004. i Uredbe iz 2015.
- 6 M. S., kolumbijska državljanka, došla je u Irsku u svibnju 2017. ili oko tog mjeseca kako bi ondje pohađala studij na temelju dozvole boravka za međunarodne studente. Z. K. i M. S. u vezi su od kolovoza 2017. te su počeli zajednički život u prosincu 2017.
- 7 M. S. je 29. svibnja 2019. irskim tijelima podnijela zahtjev da joj se, kao Z. K.-ovoj partnerici i zakonom priznatom članu obitelji, na temelju Uredbe iz 2015. izda dozvola boravka.
- 8 Druga stranka u postupku je 6. lipnja 2019. odbila zahtjev zato što D. L. S. i dalje boravi u Irskoj na temelju dozvole boravka koja joj je izdana kao Z. K.-ovom bračnom drugu. U odluci se navodi da se Uredbom iz 2015. i Direktivom o pravima građana ne dopušta istodobna dodjela izvedenih prava i bračnom drugu i

partneru u okolnostima u kojima bračni drug građanina Unije nastavlja uživati izvedeno pravo boravka u Irskoj kao član obitelji koji ispunjava uvjete.

- 9 M. S. je 24. lipnja 2019. podnijela zahtjev za preispitivanje odluke od 6. lipnja 2019.
- 10 Zahtjev za preispitivanje je 15. siječnja 2020. odbijen na istoj osnovi kao i početni zahtjev, odnosno zato što se Uredbom iz 2015. ne dozvoljava istodobna dodjela izvedenih prava i bračnom drugu i partneru, uključujući *de facto* partnera.
- 11 Z. K. i M. S. pokrenuli su 25. lipnja 2020. u Irskoj predmetni postupak sudskog nadzora radi poništenja odluke o preispitivanju od 15. siječnja 2020., pri čemu su tvrdili da je to odbijanje predstavljalo povredu članka 5. Uredbe iz 2015. i/ili članka 2. stavka 2. točke (d), članka 3. stavka (2), članka 15., članka 30. i članka 31. Direktive o pravima građana.

## **RELEVANTNE ZAKONSKE ODREDBE**

### **Zakonodavstvo Unije**

- 12 Članak 3. stavak 2. točka (b) Direktive o pravima građana glavna je odredba prava Unije čije se tumačenje od Suda traži. Stranke su se, među ostalim, pozivale na uvodne izjave 5. i 6. u prilog njihovim različitim tumačenjima Direktive.

### **Relevantne odredbe nacionalnog prava**

Uredba iz 2015. stupila je na snagu u Irskoj 1. veljače 2016. i uvedena je kako bi se dao daljnji učinak Direktivi 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. U članku 5. stavku 1. točki (b) Uredbe iz 2015. odražavaju se odredbe članka 3. stavka 2. točke (b) Direktive o pravima građana.

## **OBRAZLOŽENJE ZAHTJEVA ZA PRETHODNU ODLUKU**

### **Argumenti podnositeljâ zahtjeva**

- 13 Podnositelji zahtjeva ističu da se nijednom odredbom Direktive o pravima građana ne zabranjuje dodjela dozvole boravka partneru građanina Unije s kojim je građanin Unije u trajnoj vezi, uz odgovarajuću potvrdu u okolnostima u kojima je bračni drug tog građanina Unije, s kojim je prestala životna zajednica, također nositelj dozvole boravka na temelju odredbi članka 2. stavka 2. Direktive.
- 14 Podnositelji zahtjeva navode da je u predmetu Secretary of State for the Home Department protiv Rahman i dr. (predmet C-83/11) EU:C:2012:519, t. 20., Sud presudio da je cilj članka 3. stavka 2. točke (a) „sačuva[ti] jedinstvo obitelji u širem smislu” olakšavanjem ulaska i boravka osoba koje nisu uključene u definiciju „člana obitelji” građanina Unije iz članka 2. stavka 2. te direktive, ali koje ipak održavaju bliske i stabilne obiteljske veze s građaninom Unije zbog

posebnih činjeničnih okolnosti, poput gospodarske ovisnosti, pripadnosti kućanstvu ili ozbiljnih zdravstvenih razloga.

- 15 Podnositelji zahtjeva navode i da je u točki 22. Sud utvrdio da, kako bi ispunila obveze iz članka 3. stavka 2., država članica mora osobama određenim člankom 3. stavkom 2. prvim podstavkom omogućiti ishodenje odluke o njihovu zahtjevu koja se temelji na opsežnom ispitivanju njihovih osobnih okolnosti i koja je, u slučaju odbijanja, obrazložena.

”22. Kako bi ispunile tu obvezu, države članice moraju, u skladu s člankom 3. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2004/38, omogućiti osobama određenim člankom 3. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive ishodenje odluke o njihovu zahtjevu koja se temelji na opsežnom ispitivanju njihovih osobnih okolnosti i koja je, u slučaju odbijanja, obrazložena.

23. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 6. Direktive 2004/38, na nadležnom je tijelu da, pri navedenom ispitivanju osobnih okolnosti podnositelja zahtjeva, uzme u obzir različite čimbenike koji mogu biti relevantni ovisno o slučaju, poput stupnja gospodarske ili fizičke ovisnosti i stupnja srodstva između člana obitelji i građanina Unije kojeg želi pratiti ili mu se pridružiti.

24. S obzirom na nepostojanje preciznijih pravila u Direktivi 2004/38 i na upotrebu izraza ‚u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom‘ u njezinu članku 3. stavku 2., svaka država članica raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu izbora čimbenika koje će uzeti u obzir. Međutim, država članica domaćin mora osigurati da njezino zakonodavstvo sadržava kriterije koji su u skladu s uobičajenim smislom izraza ‚olakšava‘ i izraza koji se odnose na ovisnost iz članka 3. stavka 2. i koji tu odredbu ne lišavaju njezina korisnog učinka.”

- 16 Podnositelji zahtjeva navode i da je rješenje iz predmeta *Secretary of State for the Home Department protiv Rahman i dr.* (predmet C-83/11), EU:C:2012:519, primijenjeno u predmetu *Secretary of State for the Home Department protiv Banger* (predmet C-89/17), EU:C:2018:570. U točkama 38. do 40. Sud je naveo da je na nadležnom tijelu države članice da uzme u obzir različite čimbenike koji ovisno o slučaju mogu biti relevantni radi provođenja relevantnog ispitivanja koje se zahtijeva člankom 3. stavkom 2. te iako države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu izbora čimbenika koje će se uzeti u obzir, i dalje stoji da države članice moraju osigurati da ti kriteriji tu odredbu ne lišavaju njezina korisnog učinka.
- 17 O obvezama koje su nametnute drugoj stranci u postupku pri odlučivanju o zahtjevu koji je na temelju članka 3. stavka 2. Direktive iz 2004. podnio *de facto* partner raspravljao je irski Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) u predmetu *Pervaiz protiv Minister for Justice & Equality* (ministar pravosuđa i ravnopravnosti) i dr. [2020.] IESC 27, u kojem je Sud među ostalim presudio da

se pravo na slobodno kretanje unapređuje i podržava ako građanina Unije umiruje činjenica da njegov ili njezin intimni partner, s kojim ima i nada se da će i dalje imati trajnu ozbiljnu vezu, može putovati i boraviti u državi članici domaćinu. Očekivanje odsustva te osobe iz života građanina Unije bez tog podupirućeg prava može konkretno predstavljati ograničenje prava slobodnog kretanja i nepostojanje praktične zakonske podrške tom pravu.

- 18 Podnositelji zahtjeva navode da nije u skladu s ciljevima Direktive iz 2004. Z. K.-ovoj partnerici *a priori* uskratiti pravo boravka u državi na temelju toga što njegov bračni drug s kojim je prestala životna zajednica koristi pravo boravka zbog činjenice da njihov bračni odnos pravno i dalje postoji.
- 19 Podnositelji zahtjeva također navode da se diskrecijska ovlast dodijeljena državama članicama na temelju članka 3. stavka 2. mora, uzimajući u obzir uvodnu izjavu 31. Direktive o pravima građana, izvršavati s obzirom na i u skladu s odredbama Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i stoga se diskrecijska ovlast ne može izvršavati na način protivan pravima zajamčenima Poveljom, među kojima je i njezin članak 7.: vidjeti SM protiv Entry Clearance Officer, UK Visa Section (predmet C-129/18), ECLI:EU:C:2019:248.
- 20 U ovom predmetu, u odluci o žalbi pojašnjeno je da to odbijanje ne utječe ni na jedno pravo koje proizlazi iz članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima. Podnositelji zahtjeva tvrde da je ministar bio dužan izvršavati svoju diskrecijsku ovlast na temelju članka 3. stavka 2. Direktive o pravima građana na način koji je u skladu s Poveljom i ocijeniti traži li se člankom 7. Direktive da se osobi M. S. odobri boravak.
- 21 Podnositelji zahtjeva tvrde da se, iako se ministar želi pozvati na opasnost od prijevare koja proizlazi iz istodobne dodjele prava boravka u ovom predmetu, sudskom praksom Suda nedvojbeno utvrđuje da pozivanje na članak 35. Direktive o pravima građana nije dopušteno u nedostatku dokaza o individualnoj situaciji korisnika da se te odredbe primjenjuju: McCarthy protiv Secretary of State for the Home Department (predmet C-202/13), EU:C:2014:345.
- 22 Nadalje, podnositelji zahtjeva tvrde da, ako ministar sumnja da je podnositelj zahtjeva koji tvrdi da više nije u vezi s bračnim drugom zapravo još uvijek u sretnom braku, tako da dodjela prava boravka njegovu navodnom partneru predstavlja zlouporabu prava ili prijevaru, člankom 35. Direktive o pravima građana omogućeno mu je da zahtjev partnera odbije. Međutim, kako bi se na tom temelju moglo opravdati odbijanje, ministar je dužan provesti pojedinačno ispitivanje kako bi to potvrdio „konkretnim dokazima koji se odnose na pojedinačni slučaj o kojem je riječ i koji dovode do zaključka o postojanju zlouporabe prava ili prijevare” (predmet C-202/13, t. 53.). Međutim, takva procjena nije provedena u ovom predmetu. Stoga, u nedostatku bilo kakve naznake da su podnositelji zahtjeva uključeni u prijevaru ili zlouporabu prava,

ministar se ne može pozvati na tu opću tvrdnju kako bi opravdao odbijanje zahtjeva za preispitivanje drugog podnositeljeva zahtjeva.

**Argumenti druge stranke u postupku**

- 23 Druga stranka u postupku ističe da nije moguće biti u trajnoj vezi u smislu članka 3. stavka 2. točke (b) dok je dotični građanin Unije u braku (bez odluke o razvodu ili poništenju), pri čemu bračni drug izvodi prava preko građanina Unije na temelju članka 2. stavka 2. Direktive o pravima građana.
- 24 Tekst i struktura Direktive o pravima građana upućuju na to da izvedena prava ne proizlaze istodobno za bračnog druga i partnera građanina Unije. Članak 2. točka (a) odnosi se na bračnog druga pri čemu se rabi određeni član. Slično tomu, u članku 3. stavku 2. točki (b) rabi se jednina, a govori se o partneru s kojim je građanin Unije u trajnoj vezi, uz odgovarajuću potvrdu.
- 25 Ističe se da Direktivom nikad nisu bili predviđeni usporedni brak i trajna veza građanina Unije.
- 26 Direktivom o pravima građana izričito se predviđaju okolnosti u kojima bivši bračni drug može zahtijevati zadržavanje prava boravka predviđeno člankom 13. nakon razvoda ili poništenja braka (ili prestanka registriranog partnerstva). Tom se odredbom uređuje prestanak obiteljske veze unutar sustava Direktive o pravima građana. Konkretno, njome se priznaje pokretanje razvoda (ili postupka za poništenje ili prestanak registriranog partnerstva) kao trenutak u kojem treba izmjeriti trajanje braka. Dok se građanin Unije ne razvede, ili barem do pokretanja postupka razvoda braka, odredbama Direktive o pravima građana ne priznaje se postojanje druge trajne veze.
- 27 Direktivom o pravima građana zadržava se razlika između prava na ulazak i boravak koje se priznaje bliskim članovima obitelji, kao što su to bračni drugovi, i obveza olakšavanja ulaska i boravka partnera u trajnim vezama, te široke kategorije „ostalih” članova obitelji koji su s građaninom Unije možda samo u vrlo dalekom srodstvu. Čak i ako podnositelj zahtjeva dokaže da je u trajnoj vezi s građaninom Unije, to države članice obvezuje samo na to da olakšaju podnošenje zahtjeva, provedu pojedinačnu ocjenu situacije dotične osobe i pruže utemeljeno obrazloženje u slučaju odbijanja.
- 28 Direktiva ne sadržava odredbe o tome kada se i u kojim okolnostima može smatrati da je brak prestao u slučaju nepostojanja odluke o razvodu braka.
- 29 Budući da su duh, povijest, predmet i svrha Direktive usredotočeni na promicanje i održavanje jedinstva obitelji i s obzirom na to da pravo boravka bračnog druga postoji sve do donošenja odluke o razvodu braka, čak i nakon prestanka bračne zajednice, dodjelom istodobnih izvedenih prava ugrozilo bi se jedinstvo obitelji umjesto da se ono promiče. Odgovarajuća obiteljska zajednica predviđena šestom uvodnom izjavom jest ona građanina Unije i njegova zakonitog bračnog druga sve dok se ne donese odluka kojom se brak razvodi ili poništava.

- 30 Iako istodobna dodjela izvedenih prava boravka bračnom drugu i trajnom partneru Direktivom o pravima građana ili Uredbom iz 2015. nije izričito zabranjena, ona isto tako nije izričito predviđena. Da su autori zakonodavnih odredbi namjeravali dozvoliti istodobna izvedena prava, to bi istaknuli.
- 31 Druga stranka u postupku navodi odjeljak 2.1.1 COM [2009] 313 Završnog priopćenja Komisije Europskom vijeću i Europskom parlamentu prema kojem države članice nisu dužne priznati poligamne brakove koji mogu biti protivni njihovu pravnom poretku. Isto tako, partneru građanina Unije ne bi trebalo biti dopušteno zatražiti pravo boravka ako je njegov partner građanin Unije koji je već u braku i čiji bračni drug već uživa pravo boravka na temelju Direktive o pravima građana. Tumačenje Direktive na način da se njome dozvoljava da više od jednog bračnog druga ili partnera, uključujući *de facto* partnera, uživa izvedena prava bilo bi promicanje poligamije, čak i ako je riječ o njezinoj neslužbenoj verziji, što se protivi društvenim normama i pravnim porecima pojedinačnih država članica.
- 32 Prema mišljenju druge stranke u postupku, dodjela istodobnih prava u okolnostima koje navode podnositelji zahtjeva mogla bi dovesti do zlorabe kao što je to trgovina ljudima. Druga stranka u postupku je tvrdila da bi tumačenje relevantnih odredbi Direktive o pravima građana koje zastupaju podnositelji zahtjeva povećalo opasnost od prijevare i zlorabe prava koje bi države članice teško mogle utvrditi. Dopuštanjem *de facto* partneru koji je navodno u trajnoj vezi s građaninom Unije da traži izvedena prava na temelju Direktive, uz istodobno dopuštanje bračnom drugu građanina Unije da to čini, bilo bi nemoguće otkriti [prijevaru i zlorabu prava], a da države članice ne istražuju privatne živote građana Unije i članova njihovih obitelji. To nije praktično i samo po sebi stvorilo bi prepreku građanima Unije i članovima njihovih obitelji da u potpunosti ostvare svoje pravo na slobodno kretanje.

**Izjava o razlozima zbog kojih je sud koji je uputio zahtjev predmet uputio Sudu**

- 33 Koliko se može utvrditi, Sud ili sudovi bilo koje druge države članice nikada nisu razmatrali pitanje istodobnog osiguravanja izvedenih prava bračnom drugu i partneru građanina Unije na temelju članka 2. stavka 2. i članka 3. stavka 2. točke (b). Iz tog razloga ovaj sud ne može zaključiti da je riječ o *acte clair* koji bi upućivanje na temelju članka 267. učinio suvišnim.
- 34 U smislu predmeta Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA protiv Ministero della Sanità (predmet C-283/81), EU-C-1982-335, pravilna primjena prava Unije u tom pogledu nije toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja. Za dosljedno tumačenje prava Unije i radi rješavanja spora u glavnom postupku primjereno je i potrebno zatražiti doprinos Suda kako bi se utvrdilo dozvoljavaju li se Direktivom izvedena prava istodobno bračnom drugu građanina Unije i partneru.

**PRILOZI**

[Popis priloga]

[*omissis*]

**Datum:** 2. ožujka 2022.

[*omissis*]

Sudac High Courta of Ireland (Visoki sud Irske)

RADNI DOKUMENT