

Predmet C-488/21

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

10. kolovoza 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Court of Appeal (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. srpnja 2021.

Tužitelj/druga stranka u žalbenom postupku:

GV

Tuženici/žalitelji:

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Irska

Attorney General

THE COURT OF APPEAL (ŽALBENI SUD)

[*omissis*]

U PREDMETU U VEZI S USTAVOM

U PREDMETU U VEZI S EUROPEAN CONVENTION ON

**HUMAN RIGHTS ACT 2003 (ZAKON O KONVENCIJI O LJUDSKIM
PRAVIMA IZ 2003.)**

PROTIV/

GV

TUŽITELJ

—I—

**CHIEF APPEALS OFFICER, SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE,
THE MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL
PROTECTION, IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL**

TUŽENICI

ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU

ČLANAK 267. UFEU-a

[*omissis*]

Court of Appeal of Ireland (Žalbeni sud Irske) [*omissis*] upućuje sljedeća prethodna pitanja Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud ili Sud EU) u skladu s člankom 267. UFEU-a. [**orig. str. 2.**]

PRETHODNA PITANJA

- 1 Court of Appeal (Žalbeni sud) postavlja Sudu sljedeća pitanja:
 - (i) Je li izvedeno pravo na boravak izravnog srodnika u uzlaznoj liniji radnika građanina Unije, koje ima na temelju članka 7. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ, uvjetovano time da ga radnik uzdržava?
 - (ii) Protivi li se Direktivi 2004/38/EZ to da država članica domaćin ograničava pristup socijalnoj pomoći članu obitelji radnika građanina Unije koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju toga što ga taj radnik uzdržava ako bi pristup takvoj pomoći značio da ga radnik više ne uzdržava?
 - (iii) Protivi li se Direktivi 2004/38/EZ to da država članica domaćin ograničava pristup socijalnoj pomoći članu obitelji radnika građanina Unije koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju toga što ga taj radnik uzdržava s obrazloženjem da bi posljedica isplate pomoći bila ta da bi dotični član obitelji postao prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države?

Pravo na boravak na temelju Direktive 2004/38/EZ

- 2 Direktiva 2004/38/EZ utvrđuje uvjete kojima se uređuje ostvarivanje prava građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak. Pravo na

boravak predviđeno Direktivom 2004/38/EZ definirano je upućivanjem na ispunjenje određenih uvjeta.

- 3 Članak 3. Direktive utvrđuje „nositelje prava”, što uključuje građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici i članove njihovih obitelji. „Član obitelji” je u članku 2. stavku 2. definiran kao:
- (a) bračni drug; **[orig. str. 3.]**
 - (b) partner s kojim je građanin Unije sklopio registrirano partnerstvo na temelju zakonodavstva države članice, ako je zakonodavstvom države članice domaćina registrirano partnerstvo izjednačeno s brakom, i u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnom zakonodavstvu države članice domaćina;
 - (c) izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanci, kao i oni bračnog druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka;
 - (d) izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanci, kao i oni bračnoga druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka.
- 4 Tužitelj u glavnom postupku (druga stranka u žalbenom postupku), GV, član je obitelji u smislu članka 2. stavka 2. točke (d), odnosno obuhvaćen je definicijom izravnog srodnika u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik.
- 5 Poglavljem III. Direktive utvrđeno je područje primjene prava na boravak koje mogu ostvarivati oni koji ispunjavaju uvjete predviđene Direktivom. Članak 6. priznaje građanima Unije pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju do tri mjeseca bez bilo kakvih uvjeta ili formalnosti, osim zahtjeva da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.
- 6 Člankom 7. uređuje se pravo na boravak dulji od tri mjeseca i na njega se mogu pozvati građani Unije ako:
- (a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili
 - (b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili
 - (c) — su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju njezinog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, te
 - su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, te putem izjave ili drugim jednakovrijednim sredstvom, relevantnom

nacionalnom tijelu zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg razdoblja boravka ne bi postali teret za **[orig. str. 4.]** sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

- (d) su članovi obitelji u pratnji građanina Unije ili se pridružuju građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

7 Članak 14. Direktive 2004/38 bavi se zadržavanjem prava na boravak:

1. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u članku 6. tako dugo dok ne postanu prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.
2. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tim člancima.

U posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne ispunjavaju uvjete navedene u člancima 7., 12. i 13., države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Ta se provjera ne provodi sustavno.

8 Direktiva 2004/38/EZ ne uređuje izravno pristup sustavima socijalne sigurnosti država članica. Njome se državama članicama omogućuje da ograniče pristup svojem sustavu socijalne sigurnosti i da isključe one osobe koje nemaju pravo na boravak od mogućnosti pristupa njihovom sustavu socijalne sigurnosti. Uvodna izjava 10. propisuje:

(10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijetati određenim uvjetima.

9 Osim toga, uvodna izjava 21. glasi: **[orig. str. 5.]**

(21) Međutim, državi članici domaćinu trebalo bi prepustiti odluku hoće li građanima Unije koji nisu radnici ili samozaposlene osobe ili osobe koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji odobriti socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno tijekom duljeg razdoblja ako je riječ o tražiteljima zaposlenja ili, prije nego što su ostvarili pravo na stalni boravak, pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje.

10 U tom je pogledu relevantan i članak 24. Direktive o građanstvu, koji određuje:

1. Podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom pravu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno, prema potrebi, tijekom duljeg razdoblja predviđenog u članku 14. stavku 4. točki (b), niti je, prije stjecanja prava na stalni boravak, dužna odobriti pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.

The European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015
(Uredba o Europskoj zajednici (slobodno kretanje osoba) iz 2015.)

- 11 Uredbom o Europskoj zajednici (slobodno kretanje osoba) iz 2015. (S.I. 548 iz 2015.) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2015.) su u irsko pravo prenesene obveze koje proizlaze iz Direktive 2004/38/EZ.
- 12 U članku 3. stavku 5. točki (b) Uredbe iz 2015. „osoba koja se može smatrati članom obitelji” određena je kao:
- (i) bračni drug ili registrirani partner građanina Unije, [orig. str. 6.]
 - (ii) izravni potomak građanina Unije ili bračnog druga odnosno registriranog partnera građanina Unije koji je:
 - (I) mlađi od 21 godine; ili
 - (II) uzdržavanik građanina Unije ili bračnog druga odnosno registriranog partnera građanina Unije; ili
 - (iii) uzdržavanik izravni srodnik u uzlaznoj liniji građanina Unije ili njegov bračni drug odnosno registrirani partner.
- 13 Pravo na boravak u Irskoj utvrđeno je člankom 6. Uredbe iz 2015. te članak 6. stavak 3. točka (a) propisuje:
- (3) (a) Građanin Unije na kojeg se primjenjuje članak 3. stavak 1. točka (a) može boraviti u državi u razdoblju duljem od 3 mjeseca ako je:

- (i) zaposlen ili samozaposlen u državi,
 - (ii) ima dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći države i ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje za sebe i članove svoje obitelji,
 - (iii) ako je upisan u obrazovnu ustanovu koja ima odobrenje ili je financirana od strane države primarno za pohađanje studija i sveobuhvatno zdravstveno osiguranje za sebe i članove svoje obitelji te putem izjave ili na drugi način dokaže ministarstvu da ima dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali prekomjerman teret za sustav državne socijalne pomoći,
- ili
- (iv) u skladu sa stavkom 4., član obitelji građanina Unije je osoba koja ispunjava jedan ili više uvjeta iz točaka (i), (ii) ili (iii).
- 14 Članak 11. stavak 1. Uredbe iz 2015. predviđa zadržavanje prava na boravak u Irskoj. On određuje:
11. (1) osoba koja boravi u državi na temelju članka 6., 9. ili 10. ima pravo nastaviti boraviti u državi sve dok udovoljava relevantnim odredbama [orig. str. 7.] predmetne uredbe i ako ne postane prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći države.

ČINJENICE IZ KOJIH PROIZLAZI ZAHTEJEV ZA PRETHODNU ODLUKU

- 15 Činjenični okvir spora iz kojeg proizlaze prethodna pitanja je sljedeći. GV je rumunjska državljanka i majka AC, rumunjske državljanke koja živi i radi u Irskoj. AC je također i naturalizirana irska državljanka.
- 16 GV je u više navrata boravila u Irskoj, među ostalim, između 2009. i 2011. godine, nakon čega se vratila u Rumunjsku. Iz informacija sadržanih u njezinu zahtjevu za naknadu za invalidnost proizlazi da je tijekom razdoblja između 2011. i 2016. godine boravila u Irskoj, Rumunjskoj i Španjolskoj. Stajalište Ministera for Employment Affairs and Social Protection (Ministarstvo zapošljavanja i socijalne zaštite, u daljnjem tekstu: ministarstvo) jest da su se informacije koje je GV pružila u pogledu tog razdoblja mijenjale s vremena na vrijeme.
- 17 GV u svojoj izjavi pod prisegom navodi da je odvojena od svojeg supruga posljednjih 15 godina i da je tijekom tog razdoblja financijski ovisila o svojoj kćeri koja joj je povremeno slala novac. GV je tu tvrdnju potkrijepila pozivanjem na dokaze o doznakama putem Western Uniona iz 2007., 2008., 2011. i 2016. godine.

- 18 GV se 2017. vratila u Irsku te otad tamo boravi. GV u izjavi danoj pod prisegom u tim postupcima navodi da je tijekom 2017. pretrpila degenerativne promjene u vezi sa svojim artritismom. GV je 28. rujna 2017., odnosno ubrzo nakon povratka u Irsku, podnijela zahtjev za naknadu za invalidnost na temelju Social Welfare Consolidation Acta 2005 (Zakon o socijalnom osiguranju iz 2005.), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2005.). GV tvrdi da zakonito boravi u Irskoj kao uzdržavani roditelj radnika koji je građanin Unije. Naime, prema mišljenju ministarstva, GV boravi u Irskoj kao uzdržavani član obitelji u uzlaznoj liniji kojeg uzdržava radnik građanin Unije i da je zakonita priroda tog boravka uvjetovana time da i dalje ispunjava uvjete svojeg boravka.
- 19 U studenome 2017. ministarstvo je GV dodijelilo osobni broj za pristup javnim uslugama. Osobni broj za pristup javnim uslugama jedinstveni je referentni broj koji se dodjeljuje osobama koje borave u Irskoj pomoću kojeg mogu pristupiti socijalnoj pomoći države. **[orig. str. 8.]**
- 20 Zahtjev za naknadu za invalidnost najprije je odbijen odlukom od 27. veljače 2018. Protiv te odluke podnesena je žalba koja je odbijena 12. veljače 2019. U oba slučaja utvrđeno je da GV nema pravo na boravak u Irskoj. Povodom zahtjeva koji je u ime GV podnijela nevladina organizacija Crosscare, odluka o žalbi je ponovno ispitana. Odlukom od 2. srpnja 2019. zaključeno je da GV ima pravo na boravak, ali nema pravo na socijalnu pomoć.
- 21 Nakon toga podnesen je zahtjev Chief Appeals Officeru (glavni službenik za žalbe) za preispitivanje odluke Appeals Officera (službenik za žalbe). Odluka donesena u okviru te revizije donesena je 23. srpnja 2019. u kojoj je zaključeno da GV nema pravo na naknadu za invalidnost. Glavni službenik za žalbe istaknuo je da je službenik za žalbe „*utvrdio da je [GP] uzdržavanik izravni srodnik u uzlaznoj liniji građanina Unije koji je radnik u Irskoj*”. Također je napomenuto da je službenik za žalbe utvrdio „*da je zavisnost postojala prije nego što se [GV] pridružila svojoj kćeri u Irskoj*”. Glavni službenik za žalbe je u pogledu GV-ina prava na boravak donio sljedeći zaključak:

„Pravo na boravak u skladu s Direktivom 2004/38/EZ i Uredbom iz 2015. (S.I 548 iz 2015.), kojom je direktiva prenesena, nije bezuvjetno. Direktiva i uredba prave razliku između ekonomski aktivnih osoba i osoba koje to nisu.

Članak 11. S.I-a 548 iz 2015., koji se odnosi na zadržavanje prava na boravak određuje:

Svaka osoba koja boravi u državi na temelju članka 6., 9. ili 10. ima pravo nastaviti boraviti u državi sve dok ispunjava relevantne odredbe predmetne uredbe i ako ne postane prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države.

Ako [GV] boravi u državi na temelju članka 6., pravo na boravak nije bezuvjetno i može nastaviti boraviti sve dok ispunjava **[orig. str. 9.]** uvjete

iz članka 6. i ne postane prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države.

Stoga ne smatram da je službenik za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava zbog razloga koje je gđa. Hetherington iznijela u ime [GV] i, u tim okolnostima, moram odbiti zahtjev za reviziju odluke službenika za žalbe.”

Upućivanje u gore navedenom odlomku na „članak 6.” upućuje na članak 6. ranije navedene Uredbe iz 2015., a ne na članak 6. Direktive. Članak 6. stavak 3. točka (a) odgovara članku 7. stavku 1. Direktive koji se njime prenosi u irsko pravo.

NAKNADA ZA INVALIDNOST - RELEVANTNI ZAKONODAVNI OKVIR

- 22 Naknada za invalidnost utvrđena je poglavljem 10. dijela 3. Zakona iz 2005. i isplaćuje se osobi koja ispunjava kriterije utvrđene člankom 210. Zakona iz 2005., odnosno:
- (a) Osoba je navršila 16 godina, ali nije navršila dob za umirovljenje.
 - (b) Osoba je zbog određene invalidnosti znatno ograničena u pronalaženju zaposlenja koje bi, da nema tu invalidnost, bilo primjereno njezinoj dobi, iskustvu i kvalifikacijama, neovisno o tome koristi li osoba uslugu osposobljavanja za osobe s invaliditetom na temelju članka 68. Health Acta, 1970. (Zakon o zdravstvu iz 1970.).
 - (c) Tjedna sredstva kojima osoba raspolaže, u skladu sa stavkom 2., ne smiju prekoračiti iznos naknade za invalidnost (uključujući i svako njezino povećanje), koja bi se isplaćivala osobi u skladu s poglavljem 10. u slučaju kada ona ne bi imala nikakva sredstva.
- 23 Naknada za invalidnost je socijalna pomoć koja se isplaćuje fizičkoj osobi, a da ona nije morala uplaćivati doprinose u socijalno osiguranje. Ona se financira iz općeg poreza i, na nacionalnoj razini, kvalificira se kao naknada¹. Naknada za invalidnost se klasificira kao posebno nedoprinosno novčano davanje **[orig. str. 10.]** u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004. Uvrštena je u Prilog X. Uredbi 883/2004. Cilj plaćanja je zaštita od siromaštva (vidjeti presudu *Petecel/The Minister for Social Protection* [2020] IESC 41, t. 29.). Irska je za isplatu naknada za invalidnost potrošila 1,6 milijardi eura u 2018. godini.

¹ Sustav socijalnog osiguranja u Irskoj obuhvaća univerzalna plaćanja (npr. dječji doplatak), davanja (koja su povezana s plaćanjem doprinosa za socijalno osiguranje i koja financira Social Insurance Fund (Fond za socijalno osiguranje)) i naknade (koje nisu povezane s plaćanjem bilo kojeg doprinosa za socijalno osiguranje i financiraju se iz općeg poreza).

- 24 Da bi imala pravo na naknadu za invalidnost, osoba mora zadovoljiti pretpostavke za ostvarivanje prava, koji uključuju zdravstvene kriterije i procjenu financijske situacije. Zdravstveni kriteriji zahtijevaju da je osoba zbog određene invalidnosti znatno ograničena u pronalaženju zaposlenja koje bi, da nema tu invalidnost, bilo primjereno njezinoj dobi, iskustvu i kvalifikacijama, neovisno o tome koristi li osoba uslugu osposobljavanja za osobe s invaliditetom na temelju članka 68. Health Acta, 1970. (Zakon o zdravstvu iz 1970.). Procjena financijske situacije uključuje izračun svih sredstava u skladu s pravilima iz Priloga 3. Zakonu iz 2005. To uključuje izračun svih dohodaka i kapitala kojima pojedinac raspolaže. Izračun dohodaka obuhvaća sve prihode koje osoba prima od člana obitelji. Naknada za invalidnost je naknada koja se isplaćuje pojedincima sve dok ispunjavaju pretpostavke za ostvarivanje prava.
- 25 Članak 210. stavak 9. Zakona iz 2005. isključuje isplatu naknade za invalidnost osobi koja nema uobičajeno boravište u državi. Uobičajeno boravište definirano je u članku 246. stavku 1. Zakona iz 2005. U skladu s člankom 246. stavkom 5. Zakona iz 2005., osoba ne može imati uobičajeno boravište u državi (u smislu Zakona) ako nema pravo na boravak u Irskoj. Odluka koju je GV pobijala temeljila se na tome ima li ona pravo na boravak u Irskoj i bi li zbog gubitka statusa uzdržavane osobe postala prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države.

DOSADAŠNJI POSTUPAK

- 26 High Court (Visoki sud) je rješenjem od 21. listopada 2019. dopustio GV da zatraži sudski nadzor nad odlukom Chief Appeals Officera od 23. srpnja 2019. Postupak se vodio pred sucem Simonsom, koji je donio presudu 29. svibnja 2020. High Court (Visoki sud) donio je rješenje kojim se ukida odluka Chief Appeals Officera te je usto proglasio da tekst „... i ne postane [orig. str. 11.] prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države” iz članka 11. stavka 1. Uredbe o Europskoj zajednici (slobodno kretanje osoba) iz 2015. (S.I 548 iz 2015.) nije u skladu s Direktivom Vijeća 2004/38/EZ, ako se odnosi na osobu koja ostvaruje pravo na boravak u skladu s člankom 6. stavkom 3. točkom (a) podtočkom (iv) Uredbe iz 2015., kada je član obitelji te osobe građanin Unije koji ispunjava uvjete iz članka 6. stavka 3. točke (a) podtočke (i) Uredbe iz 2015.
- 27 Ukratko, High Court (Visoki sud) utvrdio je da GV ispunjava uvjete iz definicije člana obitelji u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Direktive i da ispunjava uvjet uzdržavane osobe iz članka 2. stavka 2. točke (d) jer, prema mišljenju High Courta (Visokog suda), jednom kada se uspostavi uzdržavanje (člana obitelji dotičnog državljanina Unije) u zemlji podrijetla, u trenutku kada član obitelji podnese zahtjev da se pridruži građaninu Unije u državi članici domaćinu, od člana obitelji se ne zahtijeva da ostane ovisan o građaninu Unije kako bi imao pravo na boravak u državi članici domaćinu. Sudac je stoga zaključio da GV ima pravo na boravak u državi i da ne postoji zahtjev „samodostatnosti u slučaju radnika i uzdržavanog člana obitelji u skladu s

člankom 7. stavkom 1. točkom (a) ili člankom 7. stavkom 1. točkom (b)”. Utvrdio je da je glavni službenik za žalbe pogriješio te je (u točkama 85. i 86.) odlučio:

„85. I obrazloženje glavnog službenika za žalbe i odredbe članka 11. na kojima se temelji nisu u skladu sa zahtjevima Direktive o građanstvu. Zakonodavac Unije odredio je da se ne radi o prekomjernom teretu za državu članicu ako uzdržavanim članovima obitelji radnika migranta daje pravo na jednako postupanje u pogledu socijalne pomoći. Zahtjev samodostatnosti ne primjenjuje se na uzdržavane članove obitelji radnika migranta koji zakonito borave u državi u razdoblju duljem od tri mjeseca.

86. Dok je propisivanje zahtjeva samodostatnosti drugim kategorijama građana Unije u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkama (b) i (c) Direktive o građanstvu u skladu s pravom Unije, članak 11. nacionalne uredbe ide predaleko i nevaljan je u dijelu u kojem je njegova namjera proširiti takav zahtjev na *uzdržavanog člana obitelji* radnika migranta koji zakonito boravi u državi. Taj aspekt članka 11. ne smije se primijeniti jer nije u skladu s odredbama Direktive o građanstvu koje imaju izravan učinak.” [orig. str. 12.]

- 28 Glavni službenik za žalbe i ministarstvo podnijeli su žalbu protiv te odluke pred Court of Appeal (Žalbeni sud), koji je odlučio da Sudu treba uputiti pitanje na temelju članka 267. UFEU-a.

SAŽETAK ARGUMENTACIJE STRANAKA

- 29 Ministarstvo tvrdi da je tekst članka 11. stavka 1. Uredbe iz 2015. „... i ne postane prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države” u skladu s direktivom koja se primjenjuje na osobe poput GV, koje dođu u državu i zahtijevaju izvedeno pravo na boravak na temelju činjenice da su uzdržavani članovi obitelji u uzlaznoj liniji radnika građanina Unije koji ostvaruju svoja prava na slobodno kretanje u toj državi. Ministarstvo tvrdi da definicija člana obitelji iz članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2004/38/EZ uključuje zahtjev da član obitelji ostaje uzdržavana osoba građanina Unije sve dok se primjenjuje izvedeno pravo na boravak i da se izvedeno pravo na boravak gubi kada osoba više nije uzdržavana. Ministarstvo ističe da, ako bi se GV odobrila naknada za invalidnost, više ne bi bila uzdržavana od strane svoje kćeri kao što to navodi i, stoga, više ne bi imala izvedeno pravo na boravak u skladu s Direktivom 2004/38/EZ.
- 30 U prilog toj tezi ministarstvo podsjeća na to da je cilj Direktive stvoriti pravo na boravak pod određenim uvjetima i da je svako pravo na ostvarivanje prava socijalne pomoći države članice posljedica mogućnosti pozivanja na pravo na boravak (vidjeti presudu Dano/Jobcenter Leipzig (C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, t. 68.-71.)). Ministarstvo također ističe da je Sud državama članicama priznao pravo nametanja ograničenja pristupu njihovim sustavima socijalne sigurnosti i samo osobe koje ispunjavaju uvjete na kojima se temelji pravo na boravak mogu zahtijevati isplatu socijalnih naknada (vidjeti

presude Dano/Jobcenter Leipzig, (C-333/13, t. 73.-75.), Brey (C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565), Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436) i Alimanovic (C-67/14, ECLI: EU:C:2015:597)).

- 31 Upravo je stajalište ministarstva da članak 11. stavak 1. Uredbe iz 2015. ne sadržava apsolutnu prepreku isplati socijalne pomoći, nego da propisuje ocjenu toga bi li zbog dodjele predmetne socijalne pomoći u okolnostima **[orig. str. 13.]** ovog slučaja podnositelj zahtjeva postao „*prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države*”.
- 32 High Court (Visoki sud) je odlučio da se o pitanju uzdržavanja konačno odlučuje u trenutku kada se član obitelji želi pridružiti radniku koji je građanin Unije u državi članici domaćinu, odnosno da se ovisnost treba ocijeniti samo „*u državi podrijetla i u trenutku kada član obitelji zatraži da se pridruži građaninu Unije koji ga uzdržava*”. Ministarstvo ističe da to utvrđenje ne proizlazi iz načina na koji se Sud bavio pojmom ovisnosti. Ministarstvo ističe da su postojeće odluke sudova usmjerene na način na koji se može utvrditi status uzdržavane osobe (osobito prije dolaska u državu), a ne na okolnosti u kojima je ovisnost *prekinuta* nakon njezina dolaska u državu ili na to kako se može smatrati da i dalje postoji. Prema mišljenju ministarstva, kada prestane odnos uzdržavanja, prestaje i izvedeno pravo na boravak koje se temelji na toj ovisnosti. To je slučaj, primjerice, s primjenom sadašnjeg vremena („jesu” uzdržavane osobe) u članku 2. stavku 2. Direktive. Ministarstvo ističe da se nijedna odredba prava Unije ne protivi ponovnom razmatranju pitanja postoji li ta ovisnost na kojoj se temelji izvedeno pravo na boravak u zemlji domaćinu. S druge strane, članak 14. stavak 2. Direktive potvrđuje da pravo na boravak na temelju članka 7. Direktive postoji sve dok član obitelji i dalje ispunjava uvjete navedene u Direktivi.
- 33 U odgovoru na GV-ino pozivanje na presudu *Lebon* (316/85, ECLI:EU:C:1987:302), ministarstvo podsjeća na to da je u tom predmetu, u okviru ispitivanja prava iz Uredbe 1612/68, Sud presudio da je ocjena ovisnosti „*činjenična situacija, naimе pružanje potpore od strane radnika, pri čemu nije potrebno utvrđivati razloge za korištenje radnikove potpore*” i da „*status uzdržavanog člana obitelji ne pretpostavlja postojanje prava na uzdržavanje*” (vidjeti također presudu *Jia* (C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, t. 36. i 37.). U presudi *Lebon* Sud je također potvrdio da pravo na socijalnu pomoć može prestati u slučaju prekida odnosa ovisnosti (vidjeti t. 14.). Presudom *Singh* (C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476) potvrđeno je da pravo na boravak člana obitelji radi boravka u državi članici domaćinu na temelju članka 7. stavka 2. i dalje postoji samo ako ispunjavaju uvjete iz te odredbe (vidjeti t. 57.). **[orig. str. 14.]**
- 34 Ministarstvo usto napominje da je Sud također presudio da je, kako bi se nekog smatralo uzdržavanom osobom, potrebno „*dokazati postojanje stvarnog odnosa uzdržavanja*” (presuda *Reyes* (C-423/12, ECLI: EU:C:2014:16, t. 20.); presuda *Jia* (C-1/05, t. 20.)). Ministarstvo ističe da je Sud u presudi *Reyes* potvrdio da za ispunjavanje uvjeta u skladu s člankom 2. stavkom 2., odnos ovisnosti mora postojati prije ulaska u državu članicu (t. 22.) te je utvrdio da se takva ovisnost

može dokazati redovnim plaćanjem novčanog iznosa uzdržavanoj osobi. Također je utvrđeno da činjenica da je član obitelji mogao pronaći posao ne utječe na tumačenje pojma ovisnosti i da država članica nije mogla zahtijevati od člana obitelji koji je potomak, da se pokušao zaposliti u svojoj zemlji podrijetla kako bi ga se smatralo uzdržavanom osobom niti nametnuti obvezu da dobije posao u svojoj zemlji podrijetla kako bi ga se smatralo ovisnim, niti činjenica da se član obitelji može zaposliti u državi članici sprečava da zadrži status „uzdržavane osobe” (vidjeti t. 28. i 33.) Međutim, ministarstvo ističe da se presuda *Reyes* odnosila na pitanje ulaska u državu, odnosno *ex ante* procjenu ovisnosti po dolasku u državu. Nije se odnosila na pitanje, kao u ovom slučaju, može li se status ovisnosti izgubiti ako član obitelji boravi u državi domaćinu.

- 35 GV tvrdi da je članak 11. stavak 1. nacionalne provedbene uredbe nezakonit i *ultra vires* u kontekstu Direktive o građanstvu jer propisuje uvjet „prekomjernog tereta” u pogledu građana Unije koji rade u državi, kao i članova njihove obitelji poput uzdržavanog izravnog srodnika u uzlaznoj liniji, u slučajevima kada takav uvjet nije naveden u članku 7. Direktive. Kći osobe GV građanka je Europske unije koja već godinama boravi i radi u državi; ona stoga ima pravo na boravak u državi na temelju članka 7. stavka 1. točke (a). GV, koja je uzdržavani izravni srodnik u uzlaznoj liniji stoga ima pravo na boravak u državi na temelju članka 7. stavka 1. točke (d). Kada član obitelji kao što je GV boravi u državi članici na temelju članka 7. stavka 1. točke (d) kao član obitelji građanina Unije koji boravi na temelju članka 7. stavka 1. točke (a), on nije podvrgnut uvjetu „prekomjernog tereta”. GV tvrdi da su uvjeti koji se primjenjuju na svaku kategoriju građana Unije i članove njihovih obitelji taksativno navedeni u članku 7. i da državama članicama nije dopušteno nametnuti dodatne uvjete osim onih predviđenih navedenim člankom. Zahtjev samodostatnosti ograničen je na ekonomski neaktivne građane i članove njihovih obitelji; na studente i članove njihovih obitelji. Za potonje je [orig. str. 15.] kategorija članova obitelji studenta koji imaju pravo na boravak ograničena na temelju članka 7. stavka 4.
- 36 Nadalje, kako je High Court (Visoki sud) istaknuo u točki 21. svoje presude, „pravo na jednako postupanje ne odnosi se samo na građane Unije, nego i na članove obitelji koji su državljani trećih zemalja s pravom na boravak ili prebivalištem u toj državi domaćinu”. Članak 24. stavak 2. dopušta odstupanje prema kojem država članica domaćin neće biti obvezna odobriti pravo na socijalnu pomoć, ali se to odstupanje primjenjuje samo tijekom prva tri mjeseca boravka (članak 6.) ili za državljane Unije koji traže posao (članak 14. stavak 4. točka (b)); ništa od navedenog ne vrijedi u ovom slučaju.
- 37 GV dodaje da sudska praksa Suda EU o pojmu ovisnosti ne podržava argument koji je iznijelo ministarstvo prema kojem bi potraživanje socijalne pomoći imalo za posljedicu to da GV više ne bi bila ovisna o svojoj kćeri. Sud EU-a je u točki 21. presude *Reyes* odlučio:

- „Ovisnost je posljedica činjenične situacije koju obilježava činjenica da materijalnu potporu članu obitelji osigurava građanin Unije koji je iskoristio slobodu kretanja ili njegov bračni drug (gore navedena presuda *Jia*, t. 35.).
- 38 Nadalje je u točki 22. presude *Reyes* utvrđeno da: „*Potreba za materijalnom potporom mora postojati u državi porijekla ili u državi iz koje dolazi takav potomak u trenutku u kojem traži da se pridruži spomenutom građaninu*”, a to je ispunjeno kada je to što: „*[neki] građanin Unije redovito tijekom duljeg razdoblja tom potomku isplaćuje novčane iznose koji su potonjem potrebni kako bi namirio svoje osnovne potrebe u državi porijekla takve [...] prirode da upućuje na to da postoji odnos stvarne ovisnosti između tog potomka i spomenutog građanina*” (t. 24.).
- 39 U presudi *Reyes* Sud EU-a je također razmatrao može li član obitelji izgubiti status uzdržavane osobe dok je u državi članici domaćinu (u ovom slučaju jer se član obitelji zaposlio), pri čemu je u t. 33. utvrdio da „*Članak 2. stavak 2. točku (c) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da činjenica da se za nekog člana obitelji, zbog osobnih okolnosti kao što su njegova dob, profesionalne kvalifikacije i zdravstveno stanje, smatra da ima razumne izgleda za zaposlenje i da još usto namjerava raditi u dotičnoj državi članici ne utječe na tumačenje pojma ‚uzdržavanika‘ predviđenog u toj odredbi.*” [orig. str. 16.]
- 40 U točkama 51. i 52. presude, High Court (Visoki sud) je u ovom predmetu odlučio:
- „51. Ista se logika primjenjuje kada *kasniji* gubitak ovisnosti proizlazi iz dodjele socijalne pomoći u državi članici domaćinu. Ako je zahtijevana ovisnost uspostavljena u državi podrijetla u trenutku traženja izvedenog prava na boravak, na status prava na boravak ne utječe kasnije odobravanje socijalne pomoći.
52. Suprotno tumačenje dano u ime tuženika nije samo nespojivo s prethodno navedenom sudskom praksom, nego nije ni u skladu s člankom 24. Direktive o građanstvu [...]”
- 41 GV osporava tezu ministarstva prema kojoj se odlukama Suda EU-a u predmetima kao što su *Lebon*, *Jia* i *Reyes* prije svega ispituje pitanje kako se može utvrditi ovisnost u svrhu utvrđivanja prvotnog prava na boravak, a ne pitanje okolnosti u kojima je ovisnost prekinuta ili pitanje na koji način se može smatrati da se nastavlja. Upravo je tu problematiku ispitao Sud EU-a u predmetima *Lebon* i *Reyes*. Sud EU-a je u točki 21. presude *Lebon* utvrdio da:
- „[Z]ahtjev za dodjeljivanje najnužnijih sredstava za preživljavanje (‘*minimex*’) koji je podnio uzdržavani član obitelji radnika migranta, ne može utjecati na status podnositelja zahtjeva kao uzdržavanog člana obitelji radnika. Drukčija odluka značila bi da bi odobravanjem *minimexa* podnositelj zahtjeva mogao izgubiti status uzdržavanog člana obitelji, što bi posljedično opravdalo prestanak plaćanja *minimexa* ili čak gubitak prava na

boravak. Takvo bi rješenje u praksi sprečavalo uzdržavanog člana obitelji radnika da traži *minimex* i time bi ugrozilo jednako postupanje prema radniku migrantu. Status uzdržavanog člana obitelji radnika trebalo bi stoga razmotriti neovisno o dodjeli *minimexa*.”

Osim toga, GV ističe da je temeljno nelogična tvrdnja ministarstva da je ključno pitanje okolnosti u kojima je ovisnost prekinuta ili pitanje na koji način se može smatrati da se nastavlja. Ako se, prema tvrdnjama [**orig. str. 17.**] tuženika, u skladu s presudom *Reyes* i u njoj navedenim presudama, zahtjev za dokazivanje ovisnosti u svrhu utvrđivanja statusa osobe koja se smatra članom obitelji usredotočuje na utvrđivanje ovisnosti u zemlji podrijetla, onda je argument ministarstva da je također potrebno dokazati kontinuitet ovisnosti u državi članici domaćinu potpuno pogrešan.

- 42 Naposljetku, u ime GV tvrdi se da bi stajalište ministarstva kršilo pravo na jednako postupanje iz članka 24. Direktive o građanstvu kojim se predviđaju samo tri odstupanja, od kojih se nijedno ne primjenjuje u ovom slučaju. To je potvrdio Sud u spojenim predmetima *Vatsouras* (C-22/08 i C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344), *Komisija/Austrija* (C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605) i *Dano* (C-333/13). Kao što je to Sud potvrdio u presudi *L. N.* (C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97), kao odstupanje od načela jednakog postupanja iz članka 18. UFEU-a, koje je samo posebno izraženo u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38/EZ, članak 24. stavak 2. treba tumačiti usko i u skladu s odredbama Ugovora, uključujući one koje se odnose na građanstvo Unije i slobodno kretanje radnika. Iako je u presudi Suda *Brey* istaknuto da države članice mogu imati „diskrecijsko pravo”, također je pojašnjeno da ga države članice ne smiju koristiti na način koji bi ugrozio ostvarenje cilja Direktive 2004/38/EZ.

OBRAZLOŽENJE SUDA KOJI JE UPUTIO ZAHTEJ U POGLEDU RAZLOGA KOJI SU GA NAVELI NA UPUĆIVANJE ZAHTEJEVA ZA PRETHODNU ODLUKU

- 43 Iako se tijela na koja se pozivaju stranke bave pitanjima poput onih koja su upućena, nitko se od njih ne bavi upravo takvim pitanjima kao što su ona navedena u ovom zahtjevu i ne može se tvrditi da su pitanja obuhvaćena ovim postupkom *acte claire*. Presuda *Lebon*, na koju se GV poziva, datira iz 1987. i odnosi se na Direktivu 1612/68. Postavljena pitanja su od sustavne važnosti kako u smislu punog opsega prava na boravak koja uživaju uzdržavani članovi obitelji građana Unije prema Direktivi 2004/38/EZ, tako i u pogledu prava tih članova obitelji na pristup sustavima socijalne sigurnosti država članica domaćina. Upućena pitanja odnose se na tumačenje Direktive 2004/38/EZ, kao i na postojeću sudsku praksu Suda, a Court of Appeal (Žalbeni sud) smatra da je odluka o prethodnim pitanjima nužna za donošenje presude u glavnom postupku.

[**orig. str. 18.**]

[*omissis*]