

Predmet C-525/23 [Accra]¹**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

14. kolovoza 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Fővárosi Törvényszék (Mađarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

26. lipnja 2023.

Tužitelj:

OS

Tuženik:Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Glavno državno
ravnateljstvo policije za migracije, Mađarska)**Predmet glavnog postupka**

Upravna tužba kojom se pobija odluka koja se odnosi na strance

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Boravak državljanina treće države – Dokaz o dostatnim sredstvima za pokrivanje troškova boravka — Dodatni zahtjevi u pogledu dokazivanja, uz zahtjeve utvrđene u pravu Unije, koji se ne predviđaju u pravnim pravilima, nego se utvrđuju u sudskoj praksi najvišeg suda države članice o kojoj je riječ – Pravo državljanina treće države, koje proizlazi iz djelotvorne sudske zaštite, da ga se unaprijed i izričito upozori na takve dodatne zahtjeve

Članak 267. UFEU-a

¹ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Prethodna pitanja

1. Je li u skladu s marginom prosudbe dodijeljenom državama članicama na temelju članka 7. stavka 1. točke (e) [Direktive (EU) 2016/801], uzimajući u obzir ciljeve utvrđene u njezinim uvodnim izjavama 2. i 41. te njezinu članku 1. točki (a) i članku 4. stavku 1., praksa države članice da, kako bi potvrdila da podnositelj zahtjeva, državljanin treće države koji namjerava sudjelovati u volonterskim aktivnostima, ima dostatna sredstva za boravak, nakon dokazivanja da njegov srodnik koji se ne smatra članom obitelji može pružati i pruža, od svojeg zakonito stečenog dohotka te redovitim prijenosom iznosa potrebnog za boravak, dostatna sredstva za uzdržavanje podnositelja zahtjeva te za njegove troškove povratka, kao dodatni zahtjev utvrdi da taj podnositelj zahtjeva mora točno navesti je li iznos koji prima dohodak ili imovina i usto priložiti dokaznu dokumentaciju o pravnoj osnovi na temelju koje su takav dohodak ili imovina stečeni, kao i dokazati da je trajno i neograničeno vlasnik iznosa ili imovine?
2. Uzimajući u obzir načelo nadređenosti prava Unije, jednako postupanje u skladu s člankom 79. UFEU-a, slobodu boravka zajamčenu člankom 45. Povelje [Europske unije o temeljnim pravima] te prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje utvrđena u članku 47. Povelje, uz uvodne izjave 54. i 61. [Direktive 2016/801], osobito načelo pravne sigurnosti, utječe li na odgovor na prvo prethodno pitanje okolnost da nacionalni propisi koji se kao cjelina odnose na dozvole boravka ne sadržavaju zahtjeve navedene u prvom prethodnom pitanju, tako da te dodatne zahtjeve nije utvrdio zakonodavac nego najviši sud države članice, čije postupanje u skladu s pravom mora poslužiti kao presedan?
3. Budući da su prilikom provedbe nacionalnog prava za potrebe potvrde da podnositelj zahtjeva ima sredstva za boravak također nužne izjava i dokazna dokumentacija koje se odnose na prethodno navedene utvrđene zahtjeve, treba li u ovom predmetu članak 7. stavak 1. točku (e) [Direktive 2016/801], uzimajući u obzir zahtjev za jednako postupanje naložen člankom 79. UFEU-a, prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje priznata u članku 47. Povelje, zahtjev pravne sigurnosti na koji se upućuje u uvodnoj izjavi 2. [Direktive 2016/801] i tekst njezinih uvodnih izjava 41. i 42. kao postupovna jamstva, tumačiti na način da je u skladu s propisima samo praksa države članice prema kojoj ona od podnositelja zahtjeva traži, pri čemu ga upozorava na pravne posljedice, da navede te jasno i dosljedno dokaže ono što se traži dodatnim zahtjevima za koje se smatra da su nužni, i da zahtjev za dozvolu boravka odbije samo ako nedostaju dokazi u pogledu zahtjeva utvrđenih u sudskoj praksi pod uvjetom da se na taj način poštuju prava zainteresirane osobe te postupovna jamstva?

Navedene odredbe prava Unije

- Članak 79. UFEU-a
- Direktiva Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih zemalja u svrhu studija, razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva (SL 2004., L 375, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12, str. 78.) (više nije na snazi): članci 6. i 7.
- Direktiva (EU) 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair*: uvodne izjave 2., 20., 21., 41., 42., 54 i 61., članak 1. točka (a), članak 2. stavak 1. i članak 7. stavak 1.
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 45. i 47.

Navedene odredbe nacionalnog prava

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. Törvény (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja): članak 2. točka (d), članak 13. stavak 1. točka (f) i članak 87. stavak 1.

Od navedenih odredbi, u članku 2. točki (d) utvrđuje se koji se srodnici za potrebe tog zakona smatraju članovima obitelji državljanina treće države. Člankom 13. uređuje se boravak dulji od 90 dana unutar razdoblja od 180 dana. Na temelju članka 13. stavka 1. točke (f), državljani treće zemlje mogu tijekom tog razdoblja boraviti na mađarskom državnom području ako tijekom cijelog svojeg boravka imaju dostatna sredstva da pokriju troškove boravka i smještaja, uključujući troškove povratka.

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet (Vladina uredba br. 114/2007 od 24. svibnja o primjeni Zakona br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja): članak 29. stavci 5. i 6.

U skladu s tim odredbama, državljanin treće zemlje ima potrebna financijska sredstva da pokrije troškove svojeg boravka u Mađarskoj ako on sam ili neki član obitelji mogu pokriti njegove troškove boravka, smještaja, povratka i, po potrebi, zdravstvene zaštite dohotkom ili imovinom koji su zakonito stečeni i kojima se može raspolagati. U toj se odredbi također navode načini na koje se može dokazati da osoba ima dostatna sredstva za boravak.

- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Zakon br. CXVII iz 1995. o porezu na dohodak fizičkih osoba): članak 4. stavci 1. i 2.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj iz glavnog postupka državljanin je treće države i nositelj dozvole boravka koja u Mađarskoj vrijedi do 30. lipnja 2020. u svrhu studija. Tužitelj je 5. lipnja 2020. podnio zahtjev za produljenje te dozvole boravka kako bi sudjelovao u volonterskim aktivnostima u udruzi Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület (Udruga za ljudska prava Mahatma Gandhi, Mađarska; u daljnjem tekstu: udruga).
- 2 Tužitelj je tijekom tog razdoblja u kojem je volontirao namjeravao financirati svoj boravak u Mađarskoj uz pomoć svojeg tetka, britanskog državljanina. Tužitelj je zahtjevu za produljenje dozvole boravka priložio ugovor sklopljen s udrugom, izvadak o stanju na bankovnom računu otvorenom u vlastito ime iz kojeg su vidljive uplate i isplate u posljednjih šest mjeseci, izjavu svojeg tetka o preuzimanju financijske obveze i dokazne isprave o tetkovu dohotku.
- 3 Prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije odbilo je zahtjev za produljenje dozvole boravka te je tužitelja udaljilo s područja Unije. To je tijelo u obrazloženju svoje odluke navelo da tužiteljev tetak, s obzirom na to da se on ne smatra članom obitelji u smislu ranije navedenih mađarskih zakonskih odredbi, ne može pokrivati tužiteljeve troškove boravka u Mađarskoj pa se dokazne isprave priložene zahtjevu ne mogu uzeti u obzir.
- 4 Tužitelj je protiv navedene prvostupanjske odluke o odbijanju zahtjeva podnio žalbu tuženiku, ali je on potvrdio odluku jer je smatrao da osoba koja je odlučila uzdržavati tužitelja nije član njegove obitelji, tako da ne može pokrivati njegove troškove boravka u Mađarskoj.
- 5 Tužitelj je protiv drugostupanjske odluke podnio upravnu tužbu Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska) sudu koji je uputio zahtjev. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) svojom je presudom poništio tuženikovu odluku, uključujući prvostupanjsku odluku, te je prvostupanjskom upravnom tijelu naložio da pokrene novi postupak.
- 6 Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) je ukinula navedenu presudu te je Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) naložila da pokrene novi postupak i da donese novu odluku. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) u novom je postupku uputio Sudu tri prethodna pitanja.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Tužitelj je u svojoj žalbi u upravnom postupku podnesenoj protiv prvostupanjske odluke koja se odnosi na strance tvrdio da bi mu njegov tetak, iako ga se zapravo

ne smatra članom njegove obitelji, pružao financijsku pomoć na temelju ugovora o zajmu te bi tužitelj u Mađarskoj bio smješten u studentskom domu. Svojoj je žalbi priložio izjavu u kojoj se njegov tetak obvezao da će za vrijeme trajanja volonterstva tužitelju jednom mjesečno stavljati na raspolaganje 200 000 mađarskih forinti (HUF) (otprilike 520 eura) bankovnim prijenosom ili uz pomoć drugih financijskih institucija.

- 8 Nakon što je tuženik odbio žalbu u upravnom postupku, tužitelj je u svojoj upravnoj tužbi prigovorio tom tijelu da je dokaze koje je podnio ocijenilo samo s gledišta da se njegov tetak ne smatra članom njegove obitelji i da se zbog toga ne može obvezati na uzdržavanje tužitelja te da, u konačnici, tužitelj nema osigurana sredstva za pokrivanje troškova boravka u Mađarskoj. Tužitelj je istaknuo da mu njegov tetak ne bi pružao pomoć na ime uzdržavanja nego na ime donacije, tako da je tužitelj već imao osigurana vlastita sredstva za pokrivanje troškova boravka.
- 9 Tuženik je u svojem odgovoru na upravnu tužbu tvrdio da u izjavi tužiteljeva tetka nije bila navedena pravna osnova za pružanje novčane pomoći, pa nije ni mogao zaključiti da je riječ o donaciji. Međutim, tuženik je dodao da na temelju prethodno navedenih mađarskih propisa troškove boravka treba pokriti zakonito stečenim dohotkom ili imovinom. U tom pogledu nije relevantna pravna osnova za stjecanje dohotka ili imovine i zato ona ne može biti razlog zbog kojeg je tuženik odbio tužiteljevu žalbu.

Ocjene sudova koji su prethodno odlučivali u glavnom postupku

- 10 Kad je riječ o zakonito stečenom dohotku ili imovini, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) polazi od definicije „dohotka” iz Zakona br. CXVII iz 1995. o porezu na dohodak fizičkih osoba. Tom se definicijom ne utvrđuje razlika ovisno o izvoru dohotka. Pojam dohotka ne obuhvaća samo prihode od plaće u okviru radnog odnosa, nego i prihode ostvarene na temelju bilo koje druge osnove u okviru bilo kojeg drugog pravnog odnosa. Stoga pojam dohotka također uključuje prihode koje tužitelj primi od svojeg tetka kao fizičke osobe. U tom pogledu nije relevantna pravna osnova na temelju koje tužiteljev tetak pruža pomoć. Stoga Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smatra da je tuženik postupio nezakonito jer je dohodak koji ostvaruje tužitelj ispitao samo s gledišta proizlazi li on od člana njegove obitelji. Umjesto toga, trebalo je ispitati je li tužiteljev dohodak stečen zakonito te ga zatražiti da u tu svrhu dostavi nužne dokazne isprave.
- 11 Kúria (Vrhovni sud) je navela da, suprotno tvrdnjama Fővárosi Törvényszéka (Okružni sud u Budimpešti), pojam dohotka ne treba tumačiti na temelju odredbi Zakona o porezu na dohodak fizičkih osoba. Zapravo treba ispitati jesu li tužiteljeve izjave jasne i dosljedne te jesu li nedvojbeno potkrijepljene priloženim dokumentima. Međutim, u ovom predmetu tužiteljev tetak nije dao izjavu o pravnoj osnovi na temelju koje mu namjerava mjesečno slati 200 000 mađarskih forinti. Tužitelj je u svojim izjavama sam sebi proturječio u tom pogledu: s jedne

je strane u svojoj žalbi u upravnom postupku tvrdio da taj iznos prima na ime zajma, dok je s druge strane u svojoj upravnoj tužbi naveo da ga prima na ime donacije. Time je dovedena u pitanje tužiteljeva vjerodostojnost i pouzdanost njegovih izjava.

- 12 Kúria (Vrhovni sud) smatra da je Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) također pogriješio jer nije smatrao da je pravna osnova za dohodak relevantna. Upravo suprotno, takva je pravna osnova osobito relevantna jer je na temelju nje moguće utvrditi raspolaže li tužitelj trajno sredstvima o kojima je riječ kao vlastitima. Stoga je tužitelj trebao precizno istaknuti smatra li da je iznos koji mu daje tetak dohodak ili imovina. Trebao je ispravama dokazati pravnu osnovu na temelju koje je primio taj iznos novca te da njime trajno i neograničeno raspolaže kao vlastitim novcem. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) treba razjasniti ta pitanja u novom postupku.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) dvoji u pogledu toga jesu li zahtjevi koje je utvrdila Kúria (Vrhovni sud) i za koje tužitelj treba dokazati da ih je ispunio u skladu s odredbama Direktive 2016/801 te poštuju li se u potpunosti u ovom predmetu zahtjevi koji se odnose na pošteno suđenje.
- 14 Kad je riječ o nužnosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smatra, kao prvo, da su prethodna pitanja koja upućuje relevantna u pogledu prava Unije. Naime, mađarski propisi kojima se prenosi Direktiva 2016/801, kao i sudska praksa utvrđena primjenom tih propisa, moraju biti u skladu s tom direktivom. Pitanje je li sudska praksa Kúrije (Vrhovni sud) u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2016/801 nužno utječe na rješavanje spora u pogledu merituma. Kao drugo, Sud još nije tumačio relevantne odredbe Direktive 2016/801 s obzirom na pristup iznesen u prethodnim pitanjima koja je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti). Kao treće, s obzirom na to da postoje znatne razlike u tumačenju prava koje iznose Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) i Kúria (Vrhovni sud), ne može se smatrati da je odgovor na prethodna pitanja očit.
- 15 Kad je riječ o prvom prethodnom pitanju, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) polazi od pretpostavke da je Kúria (Vrhovni sud) u pogledu sredstava za boravak zahtijevala ispitivanje dodatnih zahtjeva koji nisu predviđeni ni u Direktivi 2016/801 ni u mađarskim propisima kojima se ona prenosi. Nedvojbeno je da države članice, kad odobravaju ulazak i boravak državljana treće države, mogu na temelju vlastitih nacionalnih propisa ispitati imaju li te osobe potrebna financijska sredstva za boravak. Međutim, prema mišljenju Fővárosi Törvényszéka (Okružni sud u Budimpešti), to ne znači da države članice mogu dopuniti sadržaj članka 7. stavka 1. točke (e) Direktive 2016/801 dodatnim kriterijima ocjenjivanja.

- 16 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smatra da je dvojbena jesu li dodatni zahtjevi koje je utvrdila Kúria (Vrhovni sud) zaista relevantni u odnosu na navedenu odredbu Direktive. Sporna je relevantnost okolnosti prima li tužitelj od svojeg tetka iznos na ime zajma ili donacije i hoće li ga morati vratiti ili mu pak trajno ostaje na raspolaganju. U ovom je predmetu dokazano da je tužiteljev tetak solventna osoba koja zakonito ostvaruje svoj dohodak. Osim toga, tužiteljev tetak dao je izjavu u kojoj je izričito naveo svrhu pomoći, odnosno da je iznos o kojem je riječ namijenjen uzdržavanju tužitelja tijekom razdoblja u kojem volontira. S obzirom na prethodno navedeno, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smatra da je u svrhu utvrđivanja da postoje sredstva za boravak dovoljno dokazati da se iznos uplaćivao na bankovni račun kojim isključivo raspolaže tužitelj i da je on podizao taj iznos s navedenog računa.
- 17 Direktivom 2016/801 nastoje se uvesti, u okviru jedinstvenog pravnog instrumenta kojim se pojednostavljaju i ujednačuju ranije važeće odredbe, zahtjevi koje državljani treće države trebaju ispuniti za ulazak na državno područje država članica na razdoblje dulje od tri mjeseca s ciljem sudjelovanja u volonterskim aktivnostima. Direktivom se također nastoji jačati mobilnost zainteresiranih osoba. Valja postaviti pitanje je li s tim ciljevima usklađena činjenica da Kúria (Vrhovni sud) u području ulaska i boravka utvrđuje dodatne uvjete kojima se nadopunjuju opći uvjeti predviđeni člankom 7. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2016/801.
- 18 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) upućuje na presudu od 10. rujna 2014., Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, točke 33. i 34., koja se još odnosila na tada važeću Direktivu 2004/114. Člancima 6. i 7. te bivše direktive uređivali su se uvjeti prihvata državljana trećih zemalja u svrhu studija. Sud je u pogledu tih uvjeta presudio da se manevarski prostor nacionalnih tijela odnosi samo na uvjete predviđene u člancima 6. i 7. te direktive kao i, u tom kontekstu, na ocjenu relevantnih činjenica u cilju određivanja jesu li ispunjeni uvjeti iz Direktive. Sud je također presudio da činjenica da države članice dodaju druge uvjete za prihvata znači njihovo postroženje, a to bi bilo protivno cilju koji se želi postići Direktivom 2004/114.
- 19 Budući da su zahtjevi u pogledu boravka koji se primjenjuju na studente i koji su sadržani u Direktivi 2004/114 istovjetni zahtjevima iz članka 7. stavka 1. točke (e) Direktive 2016/801, konkretno kad je riječ o sudjelovanju u volonterskim aktivnostima, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smatra da je u ovom predmetu relevantna i navedena presuda Suda.
- 20 Stoga se pojavljuje dvojba je li manevarski prostor nacionalnih tijela, kad ispituju sredstva za boravak, ograničen samo na uvjete predviđene u članku 7. stavku 1. točki (e) Direktive 2016/801 ili su ta tijela također ovlaštena uspostaviti dodatne kriterije za utvrđivanje jesu li ti uvjeti ispunjeni. Stoga, može li se od tužitelja zahtijevati da podnese izjavu koja je usklađena s izjavom osobe koja joj pruža pomoć na ime pravne osnove na temelju koje stječe sredstva za boravak i da usto

ispravama dokaže svoje pravo na trajno i neograničeno raspolaganje tim sredstvima?

- 21 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) upućuje drugo prethodno pitanje za slučaj da Sud bude smatrao da manevarski prostor država članica podrazumijeva utvrđivanje ranije navedenih dodatnih zahtjeva. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) u tom pogledu postavlja pitanje je li relevantna činjenica da se ti dodatni zahtjevi ne utvrđuju u propisima, nego ih se samo predviđa u sudskoj praksi najvišeg suda države članice, čije su odluke obvezujuće za sudove nižeg stupnja.
- 22 Treće prethodno pitanje Fővárosi Törvényszéka (Okružni sud u Budimpešti) odnosi se na zahtjev za pošteno suđenje i postupovna jamstva. Naime, Kúria (Vrhovni sud) je dodatne zahtjeve o kojima je riječ uspostavila tako što je dostupne dokaze ocijenila samo s obzirom na kriterije koje je sama utvrdila, a da pritom od tužitelja nije tražila dodatne informacije niti mu je pružila priliku da podnese dokaze u tom pogledu. Prema tome, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) traži da se razjasni ispunjava li zahtjeve za pošteno suđenje činjenica da Kúria (Vrhovni sud) propisuje ispitivanje dodatnih zahtjeva o kojima je riječ, iako tužitelj u upravnom postupku nije bio upozoren na takve zahtjeve niti su se od njega zahtijevale izjave ili dokumenti u tom pogledu.