



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

16. siječnja 2014. *

„Prethodni postupak – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 16. stavci 2. i 3. – Pravo na stalno boravište državljana trećih država koji su članovi obitelji građanina Unije – Uzimanje u obzir razdoblja izdržavanja kazne zatvora tih državljana“

U predmetu C-378/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku temeljem članka 267. UFEU-a, koji je uputio Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 11. srpnja 2012., koju je Sud zaprimio 3. kolovoza 2012., u postupku

Nnamdi Onuekwere

protiv

Secretary of State for the Home Department,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot i A. Arabadžiev, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. lipnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za N. Onuekwerea, M. Henderson i C. Meredith, *barristers*, koje je ovlastio D. Furner, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brighthouse i H. Walker, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Palmera, *barristera*,
- za češku vladu M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Irsku, E. Creedon, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: engleski

— za poljsku vladu, B. Majczyna i M. Szpunar, u svojstvu agenata,
— za Europsku komisiju, M. Wilderspin i C. Tufvesson, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. listopada 2013.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavaka 2. i 3. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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 (SL L 158, str. 77. i ispravci SL L 229, str. 35. i SL 2005, L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između N. Onuekwerea i Secretary of State for the Home Department (ministar unutarnjih poslova, u daljnjem tekstu: Secretary of State), povodom odluke kojom se N. Onuekwereu uskraćuje dozvola stalnog boravišta kao članu obitelji građanina Unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Sukladno uvodnim izjavama 17. i 18. Direktive 2004/38:

„(17) Uživavanje prava na stalno boravište građana Unije koji su se odlučili dugotrajno nastaniti u državi članici domaćinu pojačalo bi osjećaj građanstva Unije i ključna je komponenta u promicanju socijalne kohezije kao jednog od temeljnih ciljeva Unije. Pravo na stalno boravište potrebno je zato utvrditi za sve građane Unije i članove njihovih obitelji koji su boravili u državi članici domaćinu sukladno uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi tijekom pet godina bez prekida i protiv kojih nije izrečena mjera protjerivanja.

(18) Kako bi se stvorio istinski instrument za integraciju u društvo države članice domaćina u kojoj građanin Unije boravi, jednom stečeno pravo na stalno boravište ne bi smjelo biti podložno nikakvim uvjetima.“
- 4 Pod naslovom „Značenje pojmova“, članak 2. Direktive 2004/38 određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

 1. „građanin Unije” znači svaka osoba s državljanstvom države članice;
 2. „član obitelji” znači:
 - (a) bračni drug;

[...]

3. „Država članica domaćin” znači država članica u koju se useljava građanin Unije ostvarujući svoje pravo slobodnog kretanja i boravišta.“

5 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Nositelji prava“, u svojem stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. ove Direktive.“

6 Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Pravo boravišta dulje od tri mjeseca“, glasi:

„1. Svi građani Unije imaju pravo boravišta na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravišta 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 svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnim svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje; te

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili

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

2. Pravo boravišta utvrđeno stavkom 1. primjenjuje se na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c).

[...]

4. Odstupajući od stavka 1. točke (d) i stavka 2. ovog članka, samo bračni drug, registrirani partner iz članka 2. stavka 2. točke (b) te uzdržavana djeca imaju pravo boravišta kao članovi obitelji građanina Unije koji ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (c). Članak 3. stavak 2. primjenjuje se na njihove uzdržavane izravne srodnike u uzlaznoj liniji te one njihovih bračnih drugova ili registriranih partnera.“

7 U poglavlju IV. Direktive 2004/38, naslovljenom „Pravo stalnog boravišta“, člankom 16., naslovljenim „Opće pravilo za građane Unije i članove njihovih obitelji“, određeno je:

„1. Građanin Unije koji je pet godina neprekidno zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo stalnog boravišta. Ovo pravo nije podložno uvjetima iz Poglavlja III.

2. Stavak 1. primjenjuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od 5 godina.

3. Na neprekinutost boravišta ne utječe privremena odsutnost koja ne prelazi ukupno šest mjeseci u godinu dana ili dulja odsutnost zbog obvezne vojne službe ili jedna odsutnost od najviše 12 uzastopnih mjeseci zbog važnih razloga poput trudnoće ili rođenja djeteta, ozbiljnih bolesti, školovanja ili strukovnog osposobljavanja ili premještaja u drugu državu članicu ili treću državu.

4. Kad je pravo stalnog boravišta jednom stečeno, može se izgubiti samo ako odsutnost iz države članice domaćina traje dulje od dvije uzastopne godine.“

Pravo Ujedinjene Kraljevine

- 8 Uredba iz 2006. o imigraciji (Europski gospodarski prostor) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) u pravu Ujedinjene Kraljevine provodi odredbe Direktive 2004/38.
- 9 Člankom 15. navedene uredbe, pod naslovom „Pravo stalnog boravišta“, prenesen je članak 16. Direktive 2004/38.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 10 N. Onuekwere nigerijski je državljanin. Dana 2. prosinca 1999. oženio se irskom državljankom koja je izvršavala svoje pravo slobode kretanja i boravišta u Ujedinjenoj Kraljevini, s kojom ima i dvoje djece. Dana 5. rujna 2000. u svojstvu člana obitelji građanina Unije stekao je dozvolu boravka u Ujedinjenoj Kraljevini na rok od pet godina.
- 11 Dana 26. lipnja 2000. N. Onuekwere bio je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od devet mjeseci, uz rok kušnje od dvije godine, a ta osuda nije dovela do njegovog stvarnog zatvaranja.
- 12 Dana 16. rujna 2004. N. Onuekwere ponovno je osuđen, za kazneno djelo počinjeno tijekom 2003. godine. Iako je izrečena kazna u trajanju od dvije godine i šest mjeseci, oslobođen je 16. studenoga 2005. No, Secretary of State svojom odlukom od 18. studenoga 2005. naložio je izgon N. Onuekwerea iz Ujedinjene Kraljevine. Ta je odluka poništena zbog toga što je N. Onuekwere bio bračni drug građanke Unije koja je izvršavala prava koja joj je dodijelio Ugovor o EZ-u.
- 13 Tijekom siječnja 2008. N. Onuekwere ponovno je zatvoren, zbog drugog kaznenog djela. Dana 8. svibnja 2008. osuđen je na dvije godine i tri mjeseca zatvora. Dana 6. veljače 2009. N. Onuekwere bio je pušten na slobodu, ali Secretary of State ponovno je naložio njegov izgon iz Ujedinjene Kraljevine. Dana 29. lipnja 2010. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, ipak je poništio odluku Secretary of State o izgonu. Iako je utvrdio da je pravo na stalno boravište u smislu članka 16. Direktive 2004/38 stekla jedino supruga N. Onuekwerea, taj je sud smatrao da su individualne okolnosti slučaja N. Onuekwerea prevladavale nad javnim interesom za njegov izgon iz razloga javnog poretka.
- 14 N. Onuekwere u nastavku je podnio zahtjev za dozvolu stalnog boravišta, koji je Secretary of State odbio svojom odlukom od 24. rujna 2010. Iako je First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) smatrao da N. Onuekwere uživa pravo na boravište, on je ipak potvrdio da isti ne uživa pravo na stalno boravište, protiv čega je isti podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev.
- 15 Taj je sud istaknuo da, ako se razdoblja izdržavanja kazne zatvora N. Onuekwerea u ukupnom trajanju od tri godine i tri mjeseca isključe iz računice trajanja njegovog boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, taj boravak – iako isprekidan spomenutim razdobljima – traje više od pet godina. Ako bi se pak i ta razdoblja uračunavala, boravak N. Onuekwerea u Ujedinjenoj Kraljevini trajao bi devet godina i tri mjeseca na dan donošenja odluke koja je predmet spora u glavnom postupku, odnosno više od deset godina na dan upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.

- 16 U tim je okolnostima Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Postoje li okolnosti – te koje bi one bile – pod kojima bi se razdoblje izdržavanja kazne zatvora smatralo zakonitim boravkom u svrhu stjecanja prava na stalno boravište na temelju članka 16. Direktive 2004/38?
 2. Ako se razdoblje provedeno na izdržavanju kazne zatvora ne može smatrati zakonitim boravkom, može li osoba koja je izdržala kaznu zatvora pribrojiti razdoblja boravka koja prethode i koja slijede izdržavanju kazne u svrhu izračunavanja razdoblja od pet godina koje je potrebno za stjecanje prava na stalno boravište sukladno Direktivi 2004/38?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 17 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita treba li članak 16. stavak 2. Direktive 2004/38 tumačiti na način da se razdoblja izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu od strane državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je za to vrijeme stekao pravo na stalno boravište u toj državi članici mogu uzeti u obzir u svrhu stjecanja prava na stalno boravište tog državljanina u smislu citirane odredbe.
- 18 Uvodno treba podsjetiti da, sukladno članku 16. stavku 2. Direktive 2004/38, stjecanje prava na stalno boravište članova obitelji građanina Unije koji sâmi nemaju državljanstvo neke države članice u svakom slučaju ovisi o tome da – s jedne strane – taj građanin sâm ispunjava uvjete navedene u članku 16. stavku 1. spomenute direktive te da su – s druge strane – spomenuti članovi obitelji neprekinuto boravili zajedno s njim tijekom predmetnog razdoblja (vidjeti presudu od 8. svibnja 2013., Alarape i Tijani, C-529/11, t. 34.).
- 19 U tom pogledu, obveza članova obitelji građanina Unije koji sâmi nemaju državljanstvo neke države članice da borave s tim građaninom u državi članici domaćinu tijekom predmetnog razdoblja nužno podrazumijeva i istodobno postojanje njihovog prava na boravište temeljem članka 7. stavka 2. Direktive 2004/38 u svojstvu članova obitelji koji su u pratnji ili se pridružuju tom građaninu, tako da jedino razdoblja boravka tih članova koja ispunjavaju uvjet određen u članku 7. stavku 2. Direktive mogu biti uzeta u obzir (vidjeti gore navedenu presudu Alarape i Tijani, t. 36. i 37.).
- 20 Prema mišljenju N. Onuekwerea, otkad je njegova supruga – u trenutku stjecanja prava na stalno boravište – ispunila uvjete navedene u članku 7. stavku 1. točkama (a), (b) ili (c) Direktive 2004/38 tijekom neprekinutog razdoblja od pet godina, i on je ispunio uvjet predviđen u članku 7. stavku 2. navedene direktive tijekom istog razdoblja svojeg boravka u državi članici domaćinu, tako da je spomenuto razdoblje trebalo uzeti u obzir u svrhu njegovog stjecanja prava na stalno boravište u smislu članka 16. stavka 2. navedene direktive, i to unatoč činjenici da je jedan dio tog razdoblja proveo u zatvoru.
- 21 Kako navode sve države članice koje su predale očitovanja, a i Europska komisija, takva se argumentacija ne može prihvatiti.
- 22 Doista, iz samog izričaja kao i iz cilja članka 16. stavka 2. Direktive 2004/38 proizlazi da se, sukladno toj odredbi, razdoblja provedena na izdržavanju kazne zatvora ne mogu uzeti u obzir u svrhu stjecanja prava na stalno boravište.

- 23 S jedne strane, kako je napomenuto u točki 18. ove presude, stjecanje prava na stalno boravište članova obitelji građanina Unije koji sâmi nisu državljani neke države članice, sukladno članku 16. stavku 2., u svakom slučaju ne ovisi samo o činjenici da taj građanin sâm ispunjava uvjete navedene u članku 16. stavku 1. Direktive 2004/38, već i o činjenici da su članovi obitelji tijekom predmetnog razdoblja neprekinuto zakonito boravili „s“ tim građaninom, pri čemu riječ „s“ naglašava uvjet da članovi obitelji moraju biti u pratnji toga građanina ili mu se moraju pridružiti.
- 24 S druge pak strane treba podsjetiti da je, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 17. Direktive 2004/38, pravo na stalno boravište ključna komponenta u promicanju socijalne kohezije, a tom je direktivom predviđeno radi jačanja osjećaja građanstva Unije na način da je zakonodavac Unije podredio stjecanje prava na stalno boravište iz članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38 integraciji građanina Unije u državi članici domaćinu (vidjeti presudu od 7. listopada 2010., Lassal, C-162/09, Zb., str. I-9217., t. 32. i 37.).
- 25 Takva integracija, koja je preduvjet za stjecanje prava na stalno boravište predviđenog člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38, ne temelji se samo na prostornim i vremenskim čimbenicima već i na kvalitativnim čimbenicima povezanim sa stupnjem integracije u državi članici domaćinu (vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Dias, C-325/09, Zb., str. I-6387., t. 64.), i to u tolikoj mjeri da dovodenje u pitanje integracijske veze između dotične osobe i države članice domaćina opravdava gubitak prava na stalno boravište, čak i izvan slučaja navedenog u članku 16. stavku 4. Direktive 2004/38 (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Dias, t. 59., 63. i 65.).
- 26 No, izricanje bezuvjetne zatvorske kazne nacionalnog suca pokazuje da dotična osoba ne poštuje vrijednosti društva u državi članici domaćinu koje su izražene u njezinom kaznenom zakonodavstvu, tako da bi se uzimanje u obzir razdoblja provedenih na izdržavanju kazne zatvora članova obitelji građanina Unije koji sâmi nemaju državljanstvo neke države članice u svrhu stjecanja prava na stalno boravište u smislu članka 16. stavka 2. Direktive 2004/38 očito protivilo cilju koji ta direktiva želi postići ustanovljavanjem takvog prava na boravište.
- 27 Imajući u vidu sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti da članak 16. stavak 2. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se razdoblja izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je za to vrijeme stekao pravo na stalno boravište u toj državi članici ne mogu uzeti u obzir u svrhu stjecanja prava na stalno boravište tog državljanina u smislu te odredbe.

Drugo pitanje

- 28 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita treba li članak 16. stavke 2. i 3. Direktive 2004/38 tumačiti na način da se neprekinutost boravišta prekida razdobljima izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je tijekom tih razdoblja stekao pravo na stalno boravište u državi članici domaćinu.
- 29 U tom pogledu treba ustvrditi da, kao što je napomenuto u točki 18. ove presude, sukladno članku 6. stavku 2. Direktive 2004/38, stjecanje prava na stalno boravište članova obitelji građanina Unije koji sâmi nemaju državljanstvo neke države članice ovisi, među ostalim, i o činjenici da su navedeni članovi obitelji zakonito boravili s tim građaninom tijekom neprekinutog razdoblja od pet godina.
- 30 Ovaj uvjet neprekinutosti zakonitog boravišta odgovara obvezi integracije koja je preduvjet za stjecanje prava na stalno boravište, navedenoj u točkama 24. i 25. ove presude, kao i općem kontekstu Direktive 2004/38, kojom je u pogledu prava na boravište u državi članici domaćinu predviđen stupnjeviti sustav koji, u biti preuzimajući stupnjeve i uvjete predviđene u raznim instrumentima prava Unije i sudskoj

praksi koja prethodi toj direktivi, dovodi do stjecanja prava na stalno boravište (vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, Zb., str. I-14051., t. 38. te gore navedenu presudu Alarape i Tijani, t. 46.).

- 31 Kako je istaknuto u točki 26. ove presude, izricanje bezuvjetne zatvorske kazne nacionalnog suca pokazuje da dotična osoba ne poštuje vrijednosti društva u državi članici domaćinu koje su izražene u njezinom kaznenom zakonodavstvu, tako da bi se uzimanje u obzir razdoblja provedenih na izdržavanju kazne zatvora članova obitelji građanina Unije koji sâmi nemaju državljanstvo neke države članice u svrhu stjecanja prava na stalno boravište u smislu članka 16. stavka 2. Direktive 2004/38 očito protivilo cilju koji ta direktiva želi ostvariti ustanovljavanjem takvog prava na boravište.
- 32 Iz toga slijedi da na drugo pitanje treba odgovoriti da članak 16. stavke 2. i 3. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se neprekinutost boravišta prekida razdobljima izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je tijekom tih razdoblja stekao pravo na stalno boravište u državi članici domaćinu.

Troškovi

- 33 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 16. stavak 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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, treba tumačiti na način da se razdoblja izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je za to vrijeme stekao pravo na stalno boravište u toj državi članici ne mogu uzeti u obzir u svrhu stjecanja prava na stalno boravište tog državljanina u smislu citirane odredbe.**
- 2. Članak 16. stavke 2. i 3. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se neprekinutost boravišta prekida razdobljima izdržavanja kazne zatvora u državi članici domaćinu državljanina treće države člana obitelji građanina Unije koji je tijekom tih razdoblja stekao pravo na stalno boravište u državi članici domaćinu.**

Potpisi