Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (prvo vijeće)

10. siječnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obustava postupka”

U predmetu C-169/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), odlukom od 23. veljače 2018., koju je Sud zaprimio 2. ožujka 2018., u postupku

Atif Mahmood,

Shabina Atif,

Mohammed Ahsan,

Mohammed Haroon,

Nik Bibi Haroon,

Noor Habib i dr.

protiv

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica, A. Rosas, L. Bay Larsen i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za A. Mahmooda i S. Atif, U. O’Brien i C. Sinnott, *solicitors*, C. O’Dwyer, *SC*, i D. Leonard, *BL*,

– za M. Ahsana, U. O’Brien i C. Sinnott, *solicitors*, C. O’Dwyer, *SC*, i S. Michael Haynes, *barrister*,

– za M. i N. B. Haroon, S. Kirwan, *solicitor*, M. Lynn, *SC*, i A. Lowry, *BL*,

* Jezik postupka: engleski

– za N. Habiba, E. Larney, *solicitor*, M. Lynn, *SC*, i A. Lowry, *BL*,

– za Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Collinsa, *SC*, i S. Kingston, *BL*,

– za njemačku vladu, T. Henze i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon i R. Fadoju, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundella, *barrister*,

– za Europsku komisiju, J. Tomkin i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

saslušavši nezavisnog odvjetnika,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 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 [boravak] 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 2004., L 158, str. 77. i ispravci SL 2004., 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 upućen u okviru spora između Atifa Mahmooda, Shabine Atif, Mohammeda Ahsana, Mohammeda Haroona, Nik Bibi Haroon te Noora Habiba i dr., s jedne strane, i Ministera for Justice, Equality and Law Reform (ministar pravosuđa, jednakosti i pravosudne reforme, Irska, u daljnjem tekstu: ministar), s druge strane, u vezi s rokom za obradu zahtjeva za vizu koje su podnijeli članovi obitelji Mahmood, Ahsan, Haroon i Habib.

Glavni postupak i prethodna pitanja

3 A. Mahmood, M. Ahsan, M. Haroon i N. Habib, britanski državljani, podnijeli su 16. studenoga 2015., 18. ožujka 2016., 21. prosinca 2015. i 16. prosinca 2015. tužbe pred High Courtom (Visoki sud, Irska) protiv ministra zbog navodnog kašnjenja u obradi zahtjeva za ulazne vize za Irsku za članove njihovih obitelji, državljane trećih država, odnosno Islamske Republike Pakistana i Islamske Republike Afganistana.

4 Budući da je High Court (Visoki sud) prihvatio navedene tužbe, ministar je podnio žalbu pred Courtom of Appeal (Žalbeni sud, Irska), koji ih je odlučio spojiti kako bi ih razmotrio zajedno.

5 A. Mahmood britanski je državljanin s uobičajenim boravištem u Ujedinjenoj Kraljevini, oženjen od 2013. pakistanskom državljankom S. Atif. U namjeri da otputuje u Irsku sa svojom suprugom, A. Mahmood podnio je 9. srpnja 2015. zahtjev za ulaznu vizu pri irskom konzulatu u Karachiju (Pakistan). Otad oboje žive u Pakistanu, u iščekivanju rješenja tog zahtjeva.

6 M. Ahsan britanski je državljanin koji od svibnja 2015. radi u Irskoj. Tijekom lipnja 2012. oženio se u Pakistanu Malaikom Gulshan, pakistanskom državljankom, s kojom je dobio sina. M. Gulshan podnijela je 7. kolovoza 2015. zahtjev za ulaznu vizu za Irsku za sebe i svojeg sina u centru za izdavanje viza u Lahoreu (Pakistan).

7 M. Haroon britanski je državljanin koji upravlja restoranom brze prehrane u Irskoj, a od 2013. oženjen je M. Haroon, afganistanskom državljankom. Potonja je 4. lipnja 2015. putem svojih odvjetnika podnijela u Irskoj zahtjev za ulaznu vizu u tu državu članicu u svrhu pridruživanja svojem suprugu.

8 N. Habib britanski je državljanin koji od veljače 2015. radi u Irskoj kao samozaposlena osoba. Rođen 1968. u Afganistanu, svojom prvom suprugom oženio se 1990., a u tom je braku rođeno troje djece. Tijekom lipnja 2015. podnesen je zahtjev za ulaznu vizu za njegovu majku pri irskom uredu za vize u Abu Dhabiju (Ujedinjeni Arapski Emirati), a zahtjeve za ulazne vize za njegovu dvojicu sinova i četvero unučadi podnio je u Irskoj njihov pravni zastupnik.

9 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da rokovi za obradu zahtjeva za vize u glavnom postupku predstavljaju povredu zahtjeva iz članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38.

10 Nasuprot tomu, prema ministrovu mišljenju, prije svega, rok za obradu tih zahtjeva za vize nije nerazuman jer je opravdan potrebom za daljnjim provjerama i kontrolama radi otkrivanja prijevara, zlouporaba prava ili slučajeva fiktivnih brakova. S tim u vezi ministar ističe postojanje kriminalnih mreža u Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini koje se bave olakšavanjem sklapanja fiktivnih brakova kao i profitnih poduzeća koja olakšavaju dolazak državljana Unije u Irsku isključivo s ciljem umjetnog stvaranja obveze na temelju prava Unije.

11 Nadalje, ministar smatra da rok za obradu zahtjeva za vize o kojima je riječ u glavnom postupku nije nerazuman jer je opravdan potrebom za provođenjem opsežnih sigurnosnih provjera kako bi se isključio rizik od prijetnje terorističkog napada kada odnosne osobe potječu iz trećih država koje izazivaju posebnu zabrinutost, kao što je to slučaj u ovom predmetu.

12 Naposljetku, ministar skreće pozornost na vrlo snažan porast zahtjeva za vize koje podnose supružnici državljana Unije koji žive u takvim trećim državama. Taj se obujam tijekom razdoblja od 2013. do 2015. povećao za 1417 %, a broj zahtjeva narastao je sa 663 tijekom 2013. na 10 062 u 2015. To nepredvidljivo povećanje, prema ministrovu mišljenju, opravdava produljenje roka za obradu zahtjeva za vize.

13 Nadalje, ministar tvrdi da se tužitelji u glavnom postupku ne mogu pozivati na članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 sve dok se ne provedu provjere i kontrole. Prema njegovu mišljenju, podnositelj zahtjeva za vizu za člana obitelji građanina Unije, prije nego što se može pozivati na tu odredbu, mora dokazati postojanje stvarne veze na temelju koje član njegove obitelji, državljanin treće države, može dobiti pravo boravka.

14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da taj razlog obrane valja odbiti, s obzirom na to da je pravo pitanje ono predstavljaju li kašnjenja u obradi zahtjeva za ulazne vize, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, povredu navedene odredbe i mogu li se ona opravdati navedenim okolnostima.

15 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kašnjenje do dvije godine u obradi zahtjeva za ulaznu vizu načelno predstavlja povredu članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38. Osim toga, Komisija dvoji da se takvo kašnjenje može opravdati razlozima koje je iznio ministar, smatrajući da bi u takvom slučaju zakonodavac Unije to bio izričito propisao tom direktivom.

16 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je pred ministrom trenutačno u obradi oko 7300 zahtjeva za ulazne vize i da će ishod postupka koji se pred njim vodi utjecati na svaki od njih.

17 U tim je okolnostima Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Ovisno o mogućim opravdanjima navedenima u drugom, trećem i četvrtom pitanju, krši li država članica zahtjev iz članka 5. stavka 2. Direktive 2004/38 da se viza izda što je prije moguće bračnom drugu i članovima obitelji građanina Unije koji u predmetnoj državi članici ostvaruje pravo na slobodno kretanje ili ga namjerava ostvarivati, ako kašnjenje s obradom takvog zahtjeva prelazi 12 ili više mjeseci?

2. Bez obzira na odgovor na prvo pitanje, proizlazi li kašnjenje s obradom ili odlučivanjem o zahtjevu za vizu prema članku 5. stavku 2. iz potrebe da se pozadinskim provjerama osigura da se ne radi o prijevarnom ili zloporabnom zahtjevu, uključujući fiktivni brak, bilo na temelju članka 35. Direktive [2004/38] ili na nekoj drugoj osnovi, te stoga kao takvo ne čini povredu članka 5. stavka 2. [te direktive]?

3. Bez obzira na odgovor na prvo pitanje, je li kašnjenje s obradom ili odlučivanjem o zahtjevu za vizu prema navedenom članku 5. stavku 2. opravdano na temelju članka 27. ili članka 35. Direktive [2004/38] ili na nekoj drugoj osnovi, ako proizlazi iz potrebe provođenja temeljitih pozadinskih i sigurnosnih provjera osoba iz određenih trećih zemalja zbog posebnih pitanja koja se javljaju u vezi sa sigurnošću putnika iz tih trećih zemalja, te stoga kao takvo ne čini povredu članka 5. stavka 2. [te direktive]?

4. Bez obzira na odgovor na prvo pitanje, je li opravdano kašnjenje s obradom ili odlučivanjem o zahtjevu za vizu prema članku 5. stavku 2. ako proizlazi iz iznenadnog i nepredviđenog porasta broja takvih zahtjeva iz određenih trećih zemalja koje se smatraju stvarnim sigurnosnim izazovima, te stoga kao takvo ne čini povredu članka 5. stavka 2. [Direktive 2004/38]?”

Postupak pred Sudom

18 Tijekom pisanog dijela postupka Irska je navela da su zahtjevi za vize o kojima je riječ u glavnom postupku odbijeni odlukama donesenima tijekom ožujka 2017. Žalbe protiv tih odluka odbijene su, i to u srpnju 2017. u odnosu na suprugu A. Mahmooda, u prosincu 2017. u odnosu na suprugu i sina M. Ahsana, u veljači 2018. u odnosu na suprugu M. Haroona i u siječnju 2018. u odnosu na majku, dvojicu sinova i četvero unuka N. Habiba.

19 Na temelju tih informacija, u skladu s člankom 101. stavkom 1. Poslovnika Suda, tajništvo Suda dopisom od 18. listopada 2018. pozvalo je sud koji je uputio zahtjev da obavijesti Sud je li glavni postupak postao bespredmetan ili je odgovor Suda i dalje potreban za rješenje spora koji se pred njim vodi.

20 Dopisom od 31. listopada 2018. sud koji je uputio zahtjev odgovorio je da, iako odgovor Suda nije potreban za tužitelje u glavnom postupku, ipak želi ostati pri zahtjevu za prethodnu odluku jer bi takav odgovor imao utjecaj na tisuće predmeta koji su u tijeku.

Zahtjev za prethodnu odluku

21 Prema ustaljenoj praksi Suda, postupak predviđen člankom 267. UFEU-a instrument je suradnje između Suda i nacionalnih sudova, zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente tumačenja prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi (rješenje od 15. studenoga 2017., Aranyosi, C-496/16, neobjavljeno, EU:C:2017:866, t. 22. i navedena sudska praksa).

22 Iz teksta i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da prethodni postupak podrazumijeva da se pred nacionalnim sudovima uistinu vodi sudski postupak u okviru kojeg je od njih zatraženo donošenje odluke u kojoj se može uzeti u obzir presuda Suda donesena u prethodnom postupku (rješenje od 3. ožujka 2016., Euro Bank, C-537/15, neobjavljeno, EU:C:2016:143, t. 32.).

23 Naime, smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije oblikovanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego njegova nužnost za učinkovito rješenje spora (rješenje od 3. ožujka 2016., Euro Bank, C-537/15, neobjavljeno, EU:C:2016:143, t. 33.).

24 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se glavni postupak odnosi na navodno ministrovo kašnjenje u obradi zahtjeva za izdavanje odnosnih viza te se od njega traži da odluči o tim zahtjevima.

25 Međutim, budući da su o svim zahtjevima za vize o kojima je riječ u glavnom postupku donesene odluke o odbijanju, koje su pobijane pravnim lijekovima koji nisu prihvaćeni, i da je sud koji je uputio zahtjev naveo da odgovor Suda više ne može koristiti tužiteljima u glavnom postupku, kao što to proizlazi iz točaka 18. i 20. ovog rješenja, glavni postupak postao je bespredmetan te, slijedom toga, odgovor na postavljena pitanja više nije potreban.

26 Stoga, iako sud koji je uputio zahtjev – koji je načelno dužan izvesti zaključke iz odluka o odbijanju viza, a posebice utvrditi treba li ostati pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku, izmijeniti ga ili povući – nije povukao zahtjev za prethodnu odluku, u ovom slučaju valja utvrditi da o navedenom zahtjevu nije potrebno odlučivati (vidjeti u tom smislu rješenje od 24. ožujka 2009., Nationale Loterij, C-525/06, EU:C:2009:179, t. 11.).

Troškovi

27 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 (prvo vijeće) rješava:

Obustavlja se postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska) odlukom od 23. veljače 2018., u predmetu C-169/18.

Potpis