Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. rujna 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 21. UFEU-a – Pravo građana Unije i članova njihove obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području države članice – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 3. stavak 1. i članci 15., 27., 28., 30. i 31. – Pojam ‚nositelj prava' – Državljanin treće države, bračni drug građanina Unije koji se koristio slobodom kretanja – Povratak građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin u kojoj izdržava kaznu zatvora – Zahtjevi koji obvezuju državu članicu domaćina na temelju Direktive 2004/38/EZ prilikom donošenja odluke o udaljavanju navedenog državljanina treće države"

U predmetu C-94/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), odlukom od 16. siječnja 2018., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2018., u postupku

Nalini Chenchooliah

protiv

Minister for Justice and Equality,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, A. Prechal (izvjestiteljica), M. Vilaras i C. Toader, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. siječnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za N. Chenchooliah, C. Power, *SC*, i I. Whelan, *BL*, koje su opunomoćili M. Trayers i M, Moroney, *solicitors*,

– za Ministera for Justice and Equality, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. Traversa, *SC*, S.-J. Hillery, *BL*, i D. O'Loghlina, *solicitor*,

– za Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. Traversa, *SC*, S.-J. Hillery, *BL*, i D. O'Loghlina, *solicitor*,

* Jezik postupka: engleski

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Wolff i P. Z. L. Ngo, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,

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

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. svibnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 14., 15., 27. i 28. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 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. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Nalini Chenchooliah, državljanke treće države, i Ministera for Justice and Equality (ministar pravosuđa i jednakosti, Irska) (u daljnjem tekstu: ministar) o odluci o njezinu protjerivanju nakon povratka njezina bračnog druga, građanina Unije, u državu članicu čiji je državljanin, u kojoj izdržava kaznu zatvora.

Pravni okvir

Pravo unije

3 Uvodne izjave 5., 23. i 24. Direktive 2004/38 glase:

„(5) Pravo svih građana Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica trebalo bi, kako bi se moglo ostvarivati pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva, dodijeliti i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo. […]

[…]

(23) Protjerivanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti jest mjera koja može znatno štetiti osobama koje su, koristeći se pravima i slobodama koji su im dodijeljeni Ugovorom, postale istinski integrirane u državu članicu domaćina. Opseg tih mjera trebalo bi stoga ograničiti u skladu s načelom proporcionalnosti kako bi se uzeli u obzir stupanj integracije dotičnih osoba, duljina njihovog boravka u državi članici domaćinu, njihova dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike i veze s njihovom zemljom podrijetla.

(24) U skladu s time, što je viši stupanj integracije građana Unije i članova njihovih obitelji u državu članicu domaćina, to viši trebao bi biti stupanj zaštite od protjerivanja. […]”

4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

(b) pravo na stalni boravak na državnom području država članica za građane Unije i članove njihovih obitelji;

(c) ograničenja prava navedenih u točkama (a) i (b) ovog članka zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.”

5 Pod naslovom „Definicije”, u članku 2. navedene direktive navodi se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚građanin Unije’ znači svaka osoba s državljanstvom države članice;

2. ‚član obitelji’ znači:
(a) bračni drug;

[…]”

6 Članak 3. te direktive, naslovljen „Nositelji prava”, u stavku 1. predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

7 Poglavlje III. Direktive 2004/38, naslovljeno „Pravo na boravak”, obuhvaća njezine članke 6. do 15.

8 Članak 6. te direktive, naslovljen „Pravo na boravak do tri mjeseca”, određuje:

„1. Građani Unije imaju 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.

2. Odredbe stavka 1. primjenjuju se i na članove obitelji koji imaju važeću putovnicu, a nisu državljani države članice te su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju.”

9 U skladu s člankom 7. te direktive:

„1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom 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 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 sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

[…]

2. Pravo na boravak predviđeno u stavku 1. obuhvaća 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).

[…]”

10 Članak 12. stavak 2. Direktive 2004/38 sadržava pravila o zadržavanju prava boravka članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice u slučaju smrti građanina Unije.

11 Člankom 13. stavkom 2. te direktive uređuje se zadržavanje prava na boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice u slučaju razvoda braka, poništenja braka ili prestanka registriranog partnerstva.

12 Sukladno odredbama članka 14. navedene direktive, naslovljenog „Zadržavanje prava na boravak”:

„1. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u članku 6. tako dugo dok ne postanu prekomjeran 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.

[…]

4. Odstupajući od stavaka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji ako:

(a) su dotični građani Unije radnici ili samozaposlene osobe; ili

(b) su građani Unije ušli na državno područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U tom slučaju građani Unije i članovi njihovih obitelji ne smiju biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izglede za zaposlenje.”

13 Člankom 15. te direktive, naslovljenim „Postupovna jamstva”, određeno je:

„1. Postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

[…]

3. Država članica domaćin u kontekstu odluke o protjerivanju na koju se primjenjuje stavak 1. ne smije zabraniti ulazak.”

14 Članci 27., 28., 30. i 31. Direktive 2004/38 nalaze se u njezinu poglavlju VI., naslovljenom „Ograničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”.

15 Članak 27. te direktive, naslovljen „Opća načela”, propisuje:

„1. Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.

[…]”

16 U skladu s člankom 28. navedene direktive, naslovljenim „Zaštita od protjerivanja”:

„1. Prije donošenja odluke o protjerivanju zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin uzima u obzir činjenice kao što su duljina boravka pojedinca na njezinom državnom području, dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.

2. Država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, koji imaju pravo na stalni boravak na njezinom državnom području, osim zbog ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti.

[…]”

17 Članak 30. te direktive, naslovljen „Obavijest o odlukama”, glasi:

„1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.

2. Dotične osobe obavješćuje se precizno i u cijelosti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju, osim ako je to protivno interesima državne sigurnosti.

3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može podnijeti žalbu, rok za žalbu i, prema potrebi, rok u kojem osoba mora napustiti državno područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.”

18 Članak 31. Direktive 2004/38, naslovljen „Postupovna jamstva”, predviđa:

„1. Dotične osobe imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Ako se uz žalbu protiv odluke o protjerivanju ili uz zahtjev za preispitivanje odluke o protjerivanju podnosi i prijedlog za izdavanje privremene mjere radi suspenzije izvršenja te odluke, efektivno udaljavanje s državnog područja ne može se provesti sve dok nije donesena odluka o privremenoj mjeri, osim:

– kada se odluka o protjerivanju temelji na prethodnoj sudskoj odluci; ili

– kada su dotične osobe prethodno imale pristup sudskom preispitivanju; ili

– kada se odluka o protjerivanju temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti iz članka 28. stavka 3.

3. U postupcima pravne zaštite omogućuje se ispitivanje zakonitosti odluke, kao i činjenica te okolnosti na kojima se predložena mjera temelji. Tim postupcima osigurava se da odluka ne bude neproporcionalna, a posebno s obzirom na zahtjeve utvrđene u članku 28.

4. Države članice mogu dotičnom pojedincu zabraniti pristup svojem državnom području dok traje postupak pravne zaštite, ali ne smiju tog pojedinca spriječiti da osobno iznese svoju obranu, osim ako njegova prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće za javni poredak i javnu sigurnost ili kada se žalba ili sudsko preispitivanje odnose na odbijanje ulaska na državno područje.”

Irsko pravo

19 Irski propis kojim se prenosi Direktiva 2004/38 sadržan je u European Communities (Free Movement of Persons) Regulationsu 2015 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) iz 2015.), koji je od 1. veljače 2016. zamijenio European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) (br. 2) iz 2006.) od 18. prosinca 2006. (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.).

20 Članak 20. Uredbe iz 2006. propisivao je pravila koja se odnose na ovlast ministra za donošenje takozvanih odluka o „udaljavanju” (*removal orders*).

21 Immigration Act 1999 (Zakon o useljavanju iz 1999.) sadržava pravila nacionalnog prava o strancima koja se primjenjuju izvan područja primjene Direktive 2004/38.

22 Člankom 3. tog zakona uređuje se ovlast ministra za donošenje takozvanih odluka o „protjerivanju” (*deportation orders*).

23 U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedenog zakona, ministar može donijeti odluku o protjerivanju „kako bi naložio svakom strancu na kojeg se odnosi odluka da napusti državno područje u roku navedenom u toj odluci i ostane izvan državnog područja u budućnosti”.

24 Na temelju članka 3. stavka 2. točaka (h) i (i) Zakona o useljavanju iz 1999., odluka o protjerivanju može se donijeti protiv osoba koje su, „prema ministrovu mišljenju, povrijedile ograničenje ili uvjet koji im je naložen u pogledu dolaska, ulaska ili dozvole boravka na državnom području” ili „čijim bi se protjerivanjem, prema ministrovu mišljenju, moglo osigurati opće dobro”.

25 U skladu s člankom 3. stavkom 3. točkom (a) navedenog zakona, kada ministar donese nacrt odluke o protjerivanju, o njemu u pisanom obliku, zajedno s obrazloženjima, obavještava dotičnu osobu.

26 Člankom 3. stavkom 4. tog zakona predviđa se da obavijest o navedenom nacrtu treba, među ostalim, sadržavati sljedeće napomene:

– napomenu da osoba može iznijeti primjedbe u roku od 15 radnih dana;

– napomenu da osoba može dobrovoljno napustiti državno područje prije nego što ministar donese odluku o spisu i podatak da je osoba dužna obavijestiti ministra o koracima koje je poduzela kako bi napustila državno područje i

– napomenu da osoba može pristati na donošenje odluke o protjerivanju u roku od 15 radnih dana, nakon čega je ministar dužan organizirati udaljavanje osobe s državnog područja u što kraćem roku.

27 Nakon što je donesena, odluka o protjerivanju ostaje na snazi na neodređeno vrijeme. Međutim, dotična osoba može zatražiti izmjenu ili opoziv takve odluke na temelju članka 3. stavka 11. Zakona o useljavanju iz 1999. Prilikom ispitivanja takvog zahtjeva ministar mora odrediti je li podnositelj zahtjeva dokazao promijenjene okolnosti koje su nastale nakon donošenja te odluke i kojima se opravdava njezin opoziv. Takve okolnosti mogu nastati, među ostalim, kada je osoba član obitelji građanina Unije koji u Irskoj ostvaruje prava slobodnog kretanja koja su mu dodijeljena pravom Unije.

Glavni postupak i prethodna pitanja

28 N. Chenchooliah, mauricijska državljanka, stigla je u Irsku u veljači 2005. sa studentskom vizom te je ondje boravila sve do 7. veljače 2012. na temelju uzastopnih dozvola boravka.

29 Dana 13. rujna 2011. sklopila je brak s portugalskim državljaninom koji je boravio u Irskoj.

30 Dopisom od 2. veljače 2012. zatražila je da joj se izda boravišna iskaznica kao supruzi građanina Unije.

31 Slijedom toga, ministar je u nekoliko navrata zatražio dodatne informacije od N. Chenchooliah, koje je ona dopisom od 25. svibnja 2012. djelomično dostavila. Dopisom od 27. kolovoza 2012. zatražila je dodatan rok za podnošenje ugovora o radu, kojim se potvrđuje da je njezin suprug upravo počeo raditi.

32 Odlukom od 11. rujna 2012. ministar je odbio zahtjev za izdavanje boravišne iskaznice zbog sljedećih razloga:

„Niste dokazali da građanin Unije obavlja gospodarsku djelatnost u Irskoj, tako da ministar nije uvjeren da potonji građanin ostvaruje [svoja] prava na temelju zaposlenja ili samostalne djelatnosti, pohađanja sveučilišnog studija, zbog nesvojevoljne nezaposlenosti ili jer ima dostatna sredstva, u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 2. točke (a) Uredbe [iz 2006.]. Slijedom toga, nemate pravo boraviti [u Irskoj] u skladu s člankom 6. stavkom 2. točkom (a) Uredbe [iz 2006.].”

33 Dopisom od 15. listopada 2012. N. Chenchooliah podnijela je dokaz da je njezin suprug radio u restoranu tijekom dva tjedna i zatražila produljenje određenog roka za podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke od 11. rujna 2012.

34 Dopisom od 31. listopada 2012. ministar je pristao produljiti navedeni rok. Slijedom toga, ministar je zatražio dodatne informacije i naveo da će, ako ne budu dostavljene u roku od deset radnih dana, spis biti upućen odjelu nadležnom za mjere udaljavanja.

35 Budući da N. Chenchooliah nije dostavila nikakvu novu informaciju tijekom razdoblja od gotovo dvije godine, odluka od 11. rujna 2012. postala je konačna.

36 U dopisu od 17. srpnja 2014., koji je upućen izravno ministru, N. Chenchooliah navela je da je, nakon kaznene osude, njezin suprug bio u zatvoru u Portugalu od 16. lipnja 2014. te je zatražila dozvolu da ostane na irskom državnom području, pri čemu se pozvala na svoje osobne okolnosti.

37 Dopisom od 3. rujna 2014. ministar je obavijestio N. Chenchooliah da je protiv nje predviđena odluka o udaljavanju jer je njezin suprug, građanin Unije, boravio u Irskoj tijekom razdoblja duljeg od tri mjeseca a da pritom nije ispunio zahtjeve iz članka 6. stavka 2. Uredbe iz 2006., odnosno odredbe čiji je cilj u irsko pravo prenijeti članak 7. stavak 2. Direktive 2004/38, tako da ona više nema pravo ostati u Irskoj.

38 Nadalje, dopisom od 26. studenoga 2015. odvjetnici koji zastupaju N. Chenchooliah zatražili su da ministar, u okviru diskrecijske ovlasti koja mu je dodijeljena na temelju irskog prava, odobri N. Chenchooliah dozvolu boravka, pri čemu su se osobito pozvali na dugo razdoblje tijekom kojeg je ona boravila u Irskoj, njezinu karijeru kao i mogućnosti zapošljavanja.

39 Dopisom od 15. studenoga 2016. ministar je obavijestio N. Chenchooliah da je odlučio da neće izvršiti odluku o udaljavanju, nego će pokrenuti postupak protjerivanja na temelju članka 3. Zakona o useljavanju iz 1999.

40 Tom je dopisu priložen nacrt odluke o protjerivanju, na koji je N. Chenchooliah bila pozvana očitovati se. Taj se nacrt temeljio na nezakonitosti njezina boravka u Irskoj od 7. veljače 2012. i ministrovu mišljenju da se njezinim protjerivanjem može osigurati opće dobro.

41 Tom je dopisu priložena i ranija odluka od 21. listopada 2016., kojom se potvrdilo da je ministar odlučio da neće donijeti odluku o udaljavanju i zabrani ulaska na državno područje u pogledu N. Chenchooliah na temelju Uredbe iz 2006. i prijelaznih odredbi Uredbe o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) iz 2015.

42 Sud koji je uputio zahtjev 12. prosinca 2016. dopustio je N. Chenchooliah da podnese zahtjev za sudski nadzor odluke od 21. listopada 2016. kao i zahtjev za izdavanje sudskog naloga kojim se ministru zabranjuje da donese odluku o njezinu protjerivanju. Taj je sud usto donio privremene mjere koje su namijenjene sprečavanju nastavka postupka protjerivanja N. Chenchooliah prije nego što se odluči o njezinu pravnom sredstvu.

43 Sud koji je uputio zahtjev smatra da Sud još nije odlučivao o tome je li u situaciji poput one u ovom predmetu – u kojoj se građanin Unije vratio u državu članicu čiji je državljanin, u ovom slučaju radi izdržavanja kazne zatvora, i stoga u državi članici domaćinu više ne ostvaruje pravo slobodnog kretanja na temelju prava Unije – bračni drug tog građanina Unije i dalje obuhvaćen područjem primjene Direktive 2004/38 kao „nositelj prava” u smislu njezina članka 3. stavka 1., tako da se njegovo udaljavanje iz države članice domaćina u kojoj od tada nezakonito boravi uređuje, među ostalim, člancima 27., 28. i 31. navedene direktive.

44 High Court (Visoki sud, Irska) u tom se pogledu poziva na presudu koju je donio 29. travnja 2014., u kojoj je u situaciji istovrsnoj onoj o kojoj je riječ u glavnom postupku odlučeno da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno. U skladu s tom presudom, to se rješenje može temeljiti na sudskoj praksi Suda, a osobito na presudi od 25. srpnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449).

45 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se pred njim raspravljalo o eventualnim zaključcima koji se mogu izvesti iz te presude.

46 Ministar je tako kritizirao tu presudu tvrdeći, među ostalim, da se njome zanemaruje ključna činjenica da član obitelji građanina Unije nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2004/38 ako taj građanin stvarno i trenutačno ne ostvaruje pravo na slobodno kretanje. U takvom slučaju odluka o udaljavanju tog člana obitelji ne uređuje se odredbama poglavlja VI. te direktive, nego nacionalnim pravom koje se primjenjuje izvan područja primjene navedene direktive.

47 Osim toga, suprotno tumačenje zahtijevalo bi da se dokaže opasnost za javni poredak ili javnu sigurnost, čime bi se znatno otežalo, pa čak i gotovo onemogućilo, udaljavanje državljana trećih država, bračnih drugova građana Unije, koji su u određenom razdoblju imali možda samo pravo na privremeni boravak zbog aktivnosti svojih bračnih drugova u državi članici domaćinu, neovisno o sadašnjoj aktivnosti ili mjestu u kojem ti građani Unije sada borave, a koje čak može biti izvan Unije.

48 Suprotno tomu, N. Chenchooliah pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdila je da presuda tog suda od 29. travnja 2014. potkrepljuje njezino stajalište prema kojem je ona – kao osoba koja je u određenom trenutku zbog svojeg braka imala pravo na barem privremeni boravak od tri mjeseca na temelju članka 6. Direktive 2004/38 – kasnije i dalje obuhvaćena područjem primjene te direktive i stoga je se s državnog područja države članice domaćina može udaljiti samo uz poštovanje pravila i jamstava koja se predviđaju navedenom direktivom, među kojima su ona propisana njezinim člancima 27. i 28.

49 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U slučaju kada je bračnom drugu građanina Unije, koji je ostvario prava na slobodno kretanje na temelju članka 6. Direktive 2004/38, odbijeno pravo na boravak iz članka 7. te direktive zbog toga što dotični građanin Unije nije ostvarivao ili više ne ostvaruje prava koja proizlaze iz Ugovorâ […] [U]nije u dotičnoj državi članici domaćinu i kada je predloženo da se navedenog bračnog druga udalji iz te države članice, treba li to udaljavanje izvršiti na temelju i u skladu s odredbama Direktive 2004/38 ili je ono obuhvaćeno područjem primjene nacionalnog zakonodavstva države članice?

2. U slučaju da je odgovor na prvo pitanje takav da udaljavanje treba izvršiti u skladu s odredbama Direktive 2004/38, treba li udaljavanje izvršiti na temelju i u skladu sa zahtjevima iz poglavlja VI. Direktive 2004/38, i konkretno njezinim člancima 27. i 28., ili država članica u takvim okolnostima može postupiti u skladu s drugim odredbama Direktive 2004/38, konkretno njezinim člancima 14. i 15.?”

O prethodnim pitanjima

50 Svojim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe, s jedne strane, poglavlja VI. Direktive 2004/38, osobito njezinih članaka 27. i 28., i, s druge strane, članaka 14. i 15. te direktive tumačiti na način da se jedne ili druge od tih odredaba primjenjuju na odluku o udaljavanju donesenu u odnosu na državljanina treće države zbog toga što taj državljanin više nema pravo na boravak na temelju navedene direktive, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je taj državljanin sklopio brak s građaninom Unije u trenutku kada se taj građanin koristio svojom slobodom kretanja tako što je došao u državu članicu domaćina i boravio u njoj s navedenim državljaninom, a zatim se vratio u državu članicu čiji je državljanin.

51 Prije razmatranja tih pitanja najprije valja odrediti njihov doseg.

52 U ovom slučaju N. Chenchooliah, državljanka treće države, ne traži pravo na boravak koje proizlazi iz prava na boravak njezina bračnog druga, građanina Unije, u skladu s Direktivom 2004/38. Njezin zahtjev za ostvarivanje takvog prava na temelju članka 7. te direktive, naime, odbijen je odlukom koja je postala konačna i koju ona ne pobija.

53 Međutim, ona tvrdi da se njezin od tog trenutka nezakonit boravak na državnom području Irske, države članice domaćina, ne može sankcionirati odlukom o protjerivanju donesenom na temelju članka 3. Zakona o useljavanju iz 1999., koja po službenoj dužnosti sadržava zabranu ulaska na

državno područje u neograničenu trajanju, nego on samo može dovesti do odluke o udaljavanju donesene u skladu sa zaštitom koja joj je osigurana na temelju Direktive 2004/38, a posebno njezinih članaka 27. i 28.

54 Nakon što je to pojašnjeno, najprije valja podsjetiti na to da su, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, njezinim područjem primjene obuhvaćeni i nositelji su prava koja ona dodjeljuje građani Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i članovi njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. navedene direktive, koji ih prate ili im se pridružuju (presuda od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 34. i navedena sudska praksa).

55 U ovom je slučaju nesporno da se bračni drug N. Chenchooliah, portugalski državljanin i, dakle, građanin Unije, kada je napustio Portugal i otišao u Irsku koristio svojom slobodom kretanja tako što je došao u državu članicu različitu od one čiji je državljanin i boravio u njoj.

56 Također nije sporno da je N. Chenchooliah zbog svojeg braka s tim građaninom Unije u trenutku u kojem se on koristio svojom slobodom kretanja tijekom određenog vremena boravila sa svojim bračnim drugom u Irskoj na temelju izvedenog prava na boravak koje se člankom 6. stavkom 2. Direktive 2004/38 dodjeljuje članovima obitelji građanina Unije.

57 Uostalom, činjenica da je N. Chenchooliah ušla u Irsku prije svojeg bračnog druga i prije nego što je postala članica njegove obitelji nije relevantna jer je nesporno da je boravila sa svojim bračnim drugom u državi članici domaćinu.

58 Naime, kao što je to Sud već istaknuo, izraz „članovi obitelji [građanina Unije] koji ih prate” iz članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se odnosi i na članove obitelji građanina Unije koji su s njim ušli u državu članicu domaćina i na one koji s njim borave u toj državi članici, pri čemu u tom drugom slučaju nije potrebno praviti razliku ovisno o tome jesu li državljani trećih zemalja ušli u navedenu državu članicu prije ili nakon građanina Unije ili prije ili nakon što su postali članovi njegove obitelji (presuda od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 93.).

59 Međutim, od povratka svojeg supruga u Portugal N. Chenchooliah više nema svojstvo „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38.

60 Naime, budući da je ostala u Irskoj, u kojoj više ne boravi sa svojim portugalskim bračnim drugom, premda se potonji u prošlosti koristio slobodom kretanja u Irskoj i ondje boravio određeno vrijeme s njom, N. Chenchooliah više ne ispunjava zahtjev iz navedenog članka 3. stavka 1., a to je da prati građanina Unije ili mu se pridružuje.

61 Kao što je na to podsjetio Sud, taj zahtjev, koji je također naveden, među ostalim, u članku 6. stavku 2. i članku 7. stavku 2. Direktive 2004/38, odgovara svrsi i opravdanosti izvedenih prava na ulazak i boravak koje ta direktiva predviđa za članove obitelji građana Unije. Naime, svrha i opravdanost tih izvedenih prava leži u činjenici da bi odbijanje njihova priznanja narušilo, među ostalim, djelotvorno ostvarivanje slobode kretanja građanina Unije te ostvarivanje i koristan učinak prava koja taj građanin ima na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 8. studenoga 2012., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, t. 62. i 63. i od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 48.).

62 Osim toga, pojam „nositelj prava”, u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, dinamički je pojam u smislu da se svojstvo nositelja prava, čak i ako je stečeno u prošlosti, može naknadno izgubiti ako više nisu ispunjeni uvjeti koje postavlja ta odredba (vidjeti po analogiji presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 38. do 42.).

63 U tom kontekstu Sud je utvrdio da je primjena Direktive 2004/38 samo na članove obitelji građanina Unije koji ga „prate” ili mu se „pridružuju”, u smislu članka 3. stavka 1. te direktive, jednaka tomu da se ograniče prava na ulazak i boravak članova obitelji građanina Unije u državi članici u kojoj potonji boravi (presuda od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 94.).

64 Sud je dodao da, kad državljanin treće države, član obitelji građanina Unije, na temelju Direktive 2004/38 ima prava na ulazak u državu članicu domaćina i na boravak u njoj, ona ta prava može ograničiti samo uz istodobno poštovanje članaka 27. i 35. te direktive (presuda od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 95.).

65 Stoga, pod uvjetom da državljanin treće države, bračni drug građanina Unije koji se koristi svojom slobodom kretanja, boravi s tim građaninom u državi članici domaćinu i stoga je „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, pravo na boravak koje taj državljanin ima na temelju te direktive, osobito njezina članka 7. stavka 2., može se ograničiti samo u skladu, među ostalim, s člancima 27. i 35. navedene direktive.

66 Međutim, takva se situacija razlikuje od one u glavnom postupku, koju obilježava činjenica da državljanin treće države o kojoj je riječ, nakon odlaska svojeg bračnog druga, građanina Unije, više ne boravi s njime u državi članici domaćinu te mu je odbijeno pravo na boravak u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive 2004/38. Slijedom toga, taj državljanin više nema pravo na boravak na temelju te direktive, također zato što se na njega ne odnosi nijedna od situacija iz članka 12. stavka 2. i članka 13. stavka 2. navedene direktive, u kojima se zadržava pravo na boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice.

67 Iz toga slijedi da se zaključci koji proizlaze iz točke 95. presude od 25. srpnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449) ne primjenjuju na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku.

68 Postavlja se, međutim, pitanje znači li gubitak N. Chenchooliah svojstva „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38 to da odluka o udaljavanju, donesena u biti na temelju toga što joj je odbijeno pravo na boravak na temelju članka 7. stavka 2. te direktive, nije obuhvaćena tom direktivom, nego samo nacionalnim pravom koje se primjenjuje izvan područja njezine primjene.

69 Na to pitanje treba odgovoriti niječno.

70 U tom pogledu valja istaknuti da Direktiva 2004/38 ne sadržava samo pravila koja uređuju uvjete dobivanja jedne od različitih vrsta prava na boravak koje ona predviđa kao i uvjete koji moraju biti ispunjeni kako bi se moglo nastaviti ostvarivati prava o kojima je riječ. Tom se direktivom usto propisuje skup pravila s ciljem uređivanja situacije koja proizlazi iz gubitka nekog od tih prava, osobito u slučaju odlaska građanina Unije iz države članice domaćina.

71 Na taj se način u stavku 1. članka 15. Direktive 2004/38, naslovljenog „Postupovna jamstva”, određuje da se postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

72 Nadalje, člankom 15. stavkom 3. Direktive 2004/38 predviđa se da država članica domaćin u kontekstu takve odluke o udaljavanju ne smije zabraniti ulazak.

73 Prema samom tekstu članka 15. Direktive 2004/38 i osim ako se ta odredba ne liši velikog dijela svojeg sadržaja i korisnog učinka, njezino područje primjene obuhvaća odluku o udaljavanju donesenu, kao u glavnom postupku, zbog razloga koji nisu povezani s bilo kakvom opasnošću za javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje, ali su povezani s činjenicom da član obitelji građanina Unije koji je u

prošlosti imao pravo na privremeni boravak na temelju Direktive 2004/38, izveden iz ostvarivanja slobode kretanja tog građanina Unije, više nema takvo pravo na boravak, nakon odlaska navedenog građanina iz države članice domaćina i njegova povratka u državu članicu čiji je državljanin.

74 Naime, ta odredba, koja se nalazi u poglavlju III. Direktive 2004/38, naslovljenom „Pravo na boravak”, predviđa sustav koji se u slučaju prestanka prava na privremeni boravak na temelju te direktive osobito primjenjuje kada građanin Unije ili član njegove obitelji koji je u prošlosti imao pravo na boravak do tri mjeseca ili dulje od tri mjeseca na temelju članka 6. odnosno članka 7. te direktive više ne ispunjava uvjete predmetnog prava na boravak te ga stoga država članica domaćin u načelu može udaljiti.

75 U ovom je slučaju N. Chenchooliah tijekom određenog vremena imala pravo na boravak u Irskoj na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2004/38, nakon sklapanja braka s građaninom Unije koji je ostvarivao svoje pravo na slobodno kretanje u toj državi članici.

76 Međutim, nakon odlaska svojeg bračnog druga izgubila je to pravo na boravak jer više ne ispunjava uvjet koji se odnosi na zahtjev da prati građanina Unije koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja ili mu se pridružuje, zbog čega je odbijen njezin zahtjev za pravo na boravak na temelju članka 7. te direktive.

77 Budući da, kao što je to navedeno u točki 66. ove presude, takva situacija nije obuhvaćena nijednom od situacija iz članka 12. stavka 2. i članka 13. stavka 2. Direktive 2004/38 u kojima se zadržava pravo na boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice, država članica domaćin može, na temelju članka 15. navedene direktive, donijeti odluku o udaljavanju N. Chenchooliah. Međutim, takva odluka o udaljavanju može se donijeti samo u skladu sa zahtjevima postavljenima u toj odredbi.

78 Kao što je to u biti naveo i nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, to utvrđenje u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nije nepomirljivo s okolnošću da je predmetna osoba izgubila svojstvo „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38.

79 Naime, gubitak tog svojstva ima za posljedicu to da dotična osoba više nema pravo na slobodno kretanje i boravak na području države članice domaćina u kojoj je imala to pravo tijekom određenog vremena, s obzirom na to da više ne ispunjava uvjete kojima podliježu ta prava. Nasuprot tomu, taj gubitak ne znači, kao što to proizlazi iz točke 74. ove presude, da se Direktiva 2004/38 više ne primjenjuje u slučaju kada država članica domaćin donese odluku o udaljavanju te osobe zbog takvog razloga.

80 Glede posljedica primjenjivosti članka 15. Direktive 2004/38 u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, iz stavka 1. te odredbe proizlazi da se jamstva propisana člancima 30. i 31. navedene direktive primjenjuju „po analogiji”.

81 Izraz „po analogiji” mora se shvatiti na način da se odredbe članaka 30. i 31. Direktive 2004/38 primjenjuju, u okviru njezina članka 15., samo ako se mogu primijeniti, prema potrebi uz potrebne prilagodbe, na odluke donesene zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

82 Međutim, to nije slučaj s člankom 30. stavkom 2., člankom 31. stavkom 2. trećom alinejom i člankom 31. stavkom 4. Direktive 2004/38.

83 Stoga se te odredbe, čija primjena mora biti usko ograničena na odluke o udaljavanju donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ne primjenjuju na odluke o udaljavanju iz članka 15. Direktive 2004/38.

84 Kad je riječ o odredbama članaka 30. i 31. Direktive 2004/38, koje se primjenjuju u okviru njezina članka 15., valja navesti, osobito glede članka 31. stavka 1. te direktive i prava na pristup postupcima sudske zaštite koja mora biti osigurana u skladu s tom odredbom, da – s obzirom na to da takvi postupci potpadaju u „provedbu prava Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – postupovna pravila za te postupke, čija je svrha osigurati zaštitu prava dodijeljenih Direktivom 2004/38, moraju biti u skladu, među ostalim, sa zahtjevima koji proizlaze iz prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. navedene Povelje.

85 Usto, u skladu s člankom 31. stavkom 3. Direktive 2004/38, odredbom koja se primjenjuje u okviru članka 15. te direktive, postupci pravne zaštite ne samo da moraju omogućavati ispitivanje zakonitosti predmetne odluke, kao i činjenica i okolnosti na kojima se ona temelji, nego i osigurati da predmetna odluka nije neproporcionalna.

86 Također valja istaknuti da se, s obzirom na to da se članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 isključivo odnosi na primjenu po analogiji samo članaka 30. i 31. te direktive, druge odredbe poglavlja VI. navedene direktive, među kojima su njezini članci 27. i 28., ne primjenjuju u okviru donošenja odluke na temelju članka 15. te direktive.

87 Kao što je to navedeno u točki 65. ove presude, odredbe članaka 27. i 28. Direktive 2004/38 primjenjuju se, naime, samo ako osoba o kojoj je riječ na temelju te direktive trenutačno ima pravo na boravak u državi članici domaćinu koje je privremeno ili trajno (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 95.).

88 Naposljetku, valja naglasiti da, u skladu s člankom 15. stavkom 3. Direktive 2004/38, odluka o udaljavanju koja se može donijeti u glavnom postupku ni u kojem slučaju ne može sadržavati zabranu ulaska na državno područje.

89 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 15. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se primjenjuje na odluku o udaljavanju donesenu u odnosu na državljanina treće države zbog toga što taj državljanin više nema pravo na boravak na temelju te direktive, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je taj državljanin sklopio brak s građaninom Unije u trenutku kada se taj građanin koristio svojom slobodom kretanja tako što je došao u državu članicu domaćina i boravio u njoj s navedenim državljaninom, a zatim se vratio u državu članicu čiji je državljanin. Iz toga slijedi da se relevantna jamstva propisana člancima 30. i 31. Direktive 2004/38 primjenjuju prilikom donošenja takve odluke o udaljavanju, koja ni u kojem slučaju ne može sadržavati zabranu ulaska na državno područje.

Troškovi

90 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 (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 15. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 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 primjenjuje na odluku o udaljavanju donesenu u odnosu na državljanina treće države zbog toga što taj državljanin više nema pravo na boravak na temelju te direktive, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je taj državljanin sklopio brak s građaninom Unije u trenutku kada se taj građanin koristio

svojom slobodom kretanja tako što je došao u državu članicu domaćina i boravio u njoj s navedenim državljaninom, a zatim se vratio u državu članicu čiji je državljanin. Iz toga slijedi da se relevantna jamstva propisana člancima 30. i 31. Direktive 2004/38 primjenjuju prilikom donošenja takve odluke o udaljavanju, koja ni u kojem slučaju ne može sadržavati zabranu ulaska na državno područje.

Potpisi