Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. lipnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 3. stavak 1. – Nositelji prava – Članovi obitelji građanina Unije – Izvedeno pravo na boravak državljanina treće zemlje – Naknadna naturalizacija tog državljanina – Članak 35. – Prijevara ili zlouporaba prava – Fiktivni brak – Vremensko područje primjene – Ovlast nadležnih nacionalnih tijela da provedu istragu u vezi s postojanjem fiktivnog braka”

U predmetu C-560/24 (Besthame)[i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), odlukom od 2. srpnja 2024., koju je Sud zaprimio 19. kolovoza 2024., u postupku

R. S.

protiv

Minister for Justice,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, F. Schalin, M. Gavalec i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: R. Norkus,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 15. listopada 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu R. S., D. Leonard, *BL*, C. Power, *SC*, i J. Watters, *solicitor*,

– za Minister for Justice i Irsku, M. Browne, *Chief State Solicitor*, S. Finnegan, A. Joyce i G. Wells, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Conlana Smytha, *SC*, i S. Cooneyja, *BL*,

* Jezik postupka: engleski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

– za njemačku vladu, J. Möller, R. Kanitz i N. Scheffel, u svojstvu agenata,

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

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. siječnja 2026.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 35. 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.) (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 osobe R. S., državljanina treće zemlje koji je stekao irsko državljanstvo, i Ministera for Justice (ministar pravosuđa, Irska), u vezi s utvrđenjem tog ministra pravosuđa da je R. S. prije stjecanja irskog državljanstva sklopio brak iz koristi s građankom Unije kako bi ishodio dozvolu boravka za člana obitelji građanina Unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnom izjavom 28. Direktive 2004/38:

„Države članice trebale bi imati mogućnost donošenja potrebnih mjera radi zaštite od zlouporabe prava ili prevare, posebice fiktivnih brakova ili drugih oblika veza sklopljenih isključivo u svrhu uživanja prava na slobodno kretanje i boravak.”

4 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove [d]irektive:

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

2. ‚član obitelji’ znači:
   (a) bračni drug […]”.

5 Člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Nositelji prava”, u stavku 1. određuje se:

„Ova se [d]irektiva primjenjuje na sve građane Unije koji [dolaze u državu članicu različitu od one čiji su državljani, ili borave u njoj,] i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove [d]irektive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

6 Člankom 15. iste direktive određuju se postupovna jamstva koja se primjenjuju kada se donose odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građanina Unije ili članova njegove obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

7 Člankom 27. Direktive 2004/38 utvrđuju se opća načela koja se primjenjuju u slučaju ograničenja prava na ulazak i prava na boravak građanina Unije ili člana njegove obitelji zbog razloga javnog poretka, javne sigurnost ili javnog zdravlja.

8 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.

[…]

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.”

9 Člankom 31. navedene direktive, naslovljenim „Postupovna jamstva”, određuje se:

„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.

[…]

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.

[…]”

10 Članak 35. iste direktive, naslovljen „Zlouporaba prava”, glasi:

„Države članice mogu donijeti potrebne mjere radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz ove [d]irektive u slučaju zlouporabe prava ili prijevare, poput fiktivnih brakova. Sve su takve mjere proporcionalne i podliježu postupovnim jamstvima predviđenima u člancima 30. i 31.”

Irsko pravo

11 Direktiva 2004/38 prenesena je u irsko pravo European Communities (Free Movement of Persons) Regulationsom 2015 (S. I. N° 548 of 2015) (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) iz 2015. (S. I. br. 548 iz 2015.)), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2015.).

12 Člankom 27. Uredbe iz 2015., naslovljenim „Prestanak pravâ”, određuje se:

„(1) Ministar može opozvati, odbiti donijeti ili odbiti dodijeliti, ovisno o slučaju, bilo što od sljedećeg kad utvrdi, u skladu s ovim člankom, da se pravo, ovlaštenje ili status o kojem je riječ, ovisno o slučaju, traži na temelju prijevare ili zlouporabe prava: […]

(b) dozvolu boravka […]

(2) Ako ministar na temelju opravdanih razloga sumnja da se pravo, ovlaštenje ili status na temelju kojeg se člana obitelji smatra nositeljem prava dodijeljenog ovom uredbom traži ili je stečen na temelju prijevare ili zlouporabe prava, ima pravo zatražiti pojašnjenja i ishoditi informacije koje su razumno potrebne kako bi istražio to pitanje.

[…]

(4) U ovom članku, ‚zlouporaba prava’ uključuje osobito fiktivni brak […]”

13 Člankom 28. te uredbe, naslovljenim „Fiktivni brakovi”, predviđa se:

„(1) Prilikom donošenja odluke o bilo kojem pitanju koje obuhvaća ova uredba, ministar može zanemariti određeni brak kao čimbenik koji utječe na tu odluku ako smatra ili utvrdi da je riječ o fiktivnom braku.

(2) Ako ministar, kad uzima u obzir brak za potrebe donošenja odluke o bilo kojem pitanju relevantnom za ovu uredbu, ima opravdane razloge smatrati da je riječ o fiktivnom braku, on može poslati obavijest bračnim drugovima kojom od njih zahtijeva da, u roku navedenom u toj obavijesti, u pisanom obliku ili osobno pruže informacije koje su razumno potrebne kako bi se ministar uvjerio da nije riječ o fiktivnom braku.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

14 R. S., rođen u trećoj zemlji čiji je bio državljanin, ušao je u Irsku na temelju dozvole boravka za studente.

15 Tijekom 2010., 16 dana prije isteka te dozvole, R. S. sklopio je brak s građankom Unije koja je ostvarila svoju slobodu kretanja i boravka u Irskoj. Slijedom toga, izdana mu je dozvola boravka u trajanju od pet godina kao članu obitelji građanina Unije.

16 R. S. je 2015. stekao irsko državljanstvo. Otad se njegov boravak u Irskoj temelji na tom državljanstvu.

17 R. S. i njegova supruga razveli su se 2018.

18 Državljanka treće zemlje podnijela je 2019. zahtjev za dozvolu boravka u Irskoj uz obrazloženje da je majka djeteta, irskog državljanina, čiji je biološki otac R. S. Taj je zahtjev doveo do pokretanja istrage kako bi se utvrdilo je li brak koji je sklopljen 2010. bio fiktivni brak.

19 Odlukom od 13. veljače 2020. ministar pravosuđa „opozvao” je dozvolu boravka izdanu R. S.-u 2010. uz obrazloženje da je u prilog svojem zahtjevu za dozvolu boravka dostavio obmanjujuće dokumente i da je brak sklopljen 2010. bio fiktivni brak. Nakon što je R. S. podnio zahtjev za preispitivanje, ta je odluka potvrđena odlukom ministra pravosuđa od 8. rujna 2020.

20 Nakon razmjene dopisa s R. S.-ovim savjetnicima, ministar pravosuđa je 1. veljače 2022. donio novu odluku. Tom je odlukom opozvana odluka od 8. rujna 2020., poništena odluka od 13. veljače 2020. te je utvrđeno da je R. S. dostavio lažne ili obmanjujuće dokumente ili informacije i sklopio fiktivni brak kako bi stekao status ili pravo koje inače ne bi imao na temelju Direktive 2004/38. Taj je ministar smatrao da se „sva prava ili statusi dodijeljeni [tom d]irektivom na temelju [tog] braka smatraju povučenima *od samog početka*”.

21 R. S. je podnio High Courtu (Visoki sud, Irska) tužbu za poništenje odluka od 13. veljače 2020., 8. rujna 2020. i 1. veljače 2022. rješenjima *certiorari*, zbog toga što je ministar pravosuđa postupio *ultra vires*. Naime, na R. S.-a se, koji je postao irski državljanin, više ne primjenjuje nijedna odredba Uredbe iz 2015. ni Direktive 2004/38, tako da se na tim aktima nije mogla temeljiti ovlast ministra pravosuđa da donosi te odluke. Tu je tužbu High Court (Visoki sud) odbio presudom od 18. svibnja 2023.

22 R. S. je stoga pokrenuo postupak pred Courtom of Appeal (Žalbeni sud, Irska), sudom koji je uputio zahtjev.

23 Taj sud najprije pojašnjava da odluku od 1. veljače 2022. ne treba shvatiti na način da podrazumijeva opoziv ili odbijanje prava na boravak, nego da sadržava „odluku”, „utvrđenje” ili „zaključak” o R. S.-ovoj prošloj situaciji ili njegovu prošlom ponašanju. Dodaje da ta odluka upućuje na to da bi se ta odluka, utvrđenje ili zaključak mogli uzeti u obzir u naknadnom kontekstu ponovne ocjene R. S.-ova irskog državljanstva te se u njoj priznaje da bi se takva ponovna ocjena provela uzimajući u obzir sve okolnosti i njegova temeljna prava. U tom pogledu navedeni sud pojašnjava da zbog nedavnih odluka Supreme Courta (Vrhovni sud, Irska) trenutačno ne postoji nijedan valjani ustavni postupak da se provede istraga radi opoziva irskog državljanstva u takvom kontekstu.

24 Kao prvo, s obzirom na argumente koji su istaknuti pred sudom koji je uputio zahtjev, taj sud pita koje je područje primjene Direktive 2004/38 i, konkretno, njezina članka 35.

25 U tom pogledu, taj sud iz presude od 14. studenoga 2017., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862) zaključuje da se Direktiva 2004/38 prestaje primjenjivati na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, kad taj državljanin stekne državljanstvo države članice domaćina i stoga više ne odgovara definiciji pojma „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. te direktive. S obzirom na navedeno, iz presude od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693) proizlazi da se navedena direktiva primjenjuje na odluku o udaljavanju donesenu u odnosu na državljanina treće zemlje koji je boravio u državi članici domaćinu kao član obitelji građanina Unije, iako taj državljanin treće zemlje više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. iste direktive.

26 S obzirom na te elemente, navedeni se sud pita uređuje li se Direktivom 2004/38, po analogiji s rješenjem iz potonje presude, situacija u kojoj nadležno tijelo države članice želi utvrditi je li osoba, koja je imala pravo na boravak na temelju te direktive, stekla to pravo zlouporabom prava ili prijevarom na dan kada ta osoba više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive.

27 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da irsko pravo nedvosmisleno ovlašćuje ministra pravosuđa da provede istragu o prijevari ili zlouporabi prava kako bi „opozvao, odbio donijeti ili odbio dodijeliti […] dozvolu boravka”, pri čemu taj opoziv ili to odbijanje ne može biti retroaktivno. Također pojašnjava da se, na temelju irskog prava, takva ovlast provođenja istrage može odnositi i na zahtjeve za izdavanje dozvole boravka i na dozvole boravka koje su valjane ili ishođene u prošlosti. Suprotno tomu, prema njegovu mišljenju, nije sigurno može li se ta ovlast provođenja istrage izvršavati samostalno a da se pritom ne poduzmu nikakve konkretne mjere kao što su opoziv ili odbijanje prava na boravak, progon zbog kaznenog djela, postupak protjerivanja ili postupak opoziva irskog državljanstva.

28 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takva se samostalna ovlast provođenja istrage može opravdati s obzirom na svrhu sustava građanstva Unije koji zahtijeva postojanje pouzdanog sustava sprečavanja, otkrivanja i uklanjanja prijevare i zlouporabe prava. Kako bi taj sud mogao, po potrebi, tumačiti irsko pravo u skladu s pravom Unije, smatra da je stoga potrebno utvrditi primjenjuje li se Direktiva 2004/38 na državljanina treće zemlje koji je stekao državljanstvo države članice samo ako se tom direktivom dopušta toj državi članici da provede istragu o fiktivnom braku sklopljenom na dan kada je taj državljanin imao pravo na boravak u navedenoj državi članici na temelju te direktive.

29 U tim je okolnostima Court of Appeal (Žalbeni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Primjenjuje li se Direktiva [2004/38] na osobu koja je prethodno stekla izvedeno pravo na boravak u državi članici na temelju toga što je bila bračni drug građanina Europske unije koji u državi domaćinu ostvaruje prava koja proizlaze iz [UFEU-a], ali koja je nedavno postala državljanin države domaćina i više nije korisnica bilo kojeg izvedenog prava u toj državi na temelju te direktive, isključivo za potrebe istrage i (ovisno o slučaju) donošenja odluke ili dolaženja do zaključka da je u prošlosti ta osoba počinila prijevaru ili zlouporabu prava i/ili sklopila fiktivni brak u smislu članka 35. navedene direktive kako bi ostvarila korist na temelju te direktive?”

O prethodnom pitanju

30 Svojim jedinim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 35. Direktive 2004/38 tumačiti na način da se njime nadležnim nacionalnim tijelima omogućuje da provedu istragu i, ovisno o slučaju, donesu odluku ili dođu do zaključka da je osoba, koja je prethodno imala izvedeno pravo slobodno se kretati i boraviti na temelju te direktive, počinila prijevaru ili zlouporabu prava, čak i ako je ta osoba stekla državljanstvo te države članice i ako se, na dan provođenja istrage, njezin boravak u navedenoj državi članici više ne temelji na navedenoj direktivi.

Uvodne napomene

31 Uvodno, 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 dolaze u državu članicu različitu od one čiji su državljani, ili borave u njoj, i članovi njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. navedene direktive, koji ih prate ili im se pridružuju (presude od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 34. i navedena sudska praksa i od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 54.).

32 Nasuprot tomu, budući da na temelju načela međunarodnog prava država članica ne može vlastitim državljanima uskratiti pravo na ulazak i ostanak na svojem državnom području i da oni ondje stoga uživaju bezuvjetno pravo na boravak, cilj Direktive 2004/38 nije urediti boravak građanina Unije u državi članici čiji je državljanin (vidjeti u tom smislu presude od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 29. i 34.; od 12. ožujka 2014., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, t. 42. i od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 37.).

33 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je u razdoblju od 2010. do 2015. R. S., tada državljanin treće zemlje, boravio u Irskoj kao bračni drug građanke Unije koja je ostvarila svoje pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica. Tijekom tog razdoblja R. S.-ov se boravak u Irskoj, u kojoj je bio nositelj prava, stoga temeljio na Direktivi 2004/38.

34 Međutim, kao što to napominje sud koji je uputio zahtjev, R. S.-ovo stjecanje irskog državljanstva u 2015. dovelo je do izmjene pravnog uređenja kako s obzirom na nacionalno pravo tako i s obzirom na Direktivu 2004/38. Od tog stjecanja, R. S. boravi u Irskoj na temelju nacionalnog prava i više ne odgovara definiciji pojma „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. te direktive, kojim se stoga više ne uređuje njegov boravak u Irskoj (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 39. do 41.).

35 Tako, na dan pokretanja istrage o postojanju fiktivnog braka 2019., R. S. više nije bio „nositelj prava” u smislu te odredbe. Međutim, ta se istraga odnosila, među ostalim, na razdoblje tijekom kojeg je R. S. doista boravio u Irskoj na temelju Direktive 2004/38. Osim toga, navedena istraga dovela je do utvrđenja da se svako pravo koje je dodijeljeno na temelju te direktive, uključujući, dakle, pravo na boravak koje je R. S. imao na temelju navedene direktive, smatra povučenim od samog početka.

36 U skladu s tim uvodnim napomenama valja protumačiti članak 35. Direktive 2004/38 kako bi se utvrdilo, s jedne strane, primjenjuje li se ta odredba i dalje u okolnostima poput onih opisanih u prethodnoj točki i, s druge strane, omogućuje li se njome državama članicama da provedu istragu isključivo kako bi utvrdile postojanje fiktivnog braka.

Tumačenje članka 35. Direktive 2004/38

37 U skladu s člankom 35. Direktive 2004/38, države članice mogu donijeti potrebne mjere radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz te direktive u slučaju zlouporabe prava ili prijevare, poput fiktivnih brakova, pri čemu svaka takva mjera mora biti proporcionalna te se na nju moraju primjenjivati postupovna jamstva iz te direktive.

38 Prilikom tumačenja te odredbe valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 1. kolovoza 2022., Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, EU:C:2022:602, t. 51.).

39 Prvo, što se tiče vremenskog područja primjene članka 35. Direktive 2004/38, kao prvo, valja primijetiti da je tekst te odredbe širok, kao što to potvrđuju izrazi koji upućuju na to da države članice mogu donijeti „potrebne mjere” radi „odbijanja, ukidanja ili opoziva” „prava” koja „proizlaze” iz te direktive. Točno je da iz tog teksta nedvosmisleno proizlazi da se donošenje takvih mjera mora odnositi na pravo koje se dodjeljuje navedenom direktivom, kao što je

izvedeno pravo na boravak člana obitelji građanina Unije koji je ostvario svoju slobodu kretanja i boravka. Međutim, navedenim se tekstom ni na koji način ne pretpostavlja da se u trenutku donošenja tih mjera to pravo još uvijek ostvaruje.

40 Naime, prije svega, tekst članka 35. Direktive 2004/38 ne uvjetuje da države članice donesu potrebne mjere radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja se dodjeljuju tom direktivom nikakvim izričitim vremenskim ograničenjem.

41 Nadalje, upotreba participa prošlog francuskog glagola, odnosno „conféré” („proizašlo”), upućuje na to da je zakonodavac Unije želio državama članicama dodijeliti ovlast donošenja mjera u pogledu prava čija je dotična osoba nositelj ili je bila njihov nositelj na temelju navedene direktive.

42 Naposljetku, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, upotreba različitih glagola („refuse”, „terminate”, „withdraw” u engleskoj verziji; „denegar”, „extinguir”, „retirar”, u španjolskoj verziji; „verweigern”, „aufheben”, „widerrufen” u njemačkoj verziji; „lõpetama”, „kehtetuks tunnistama”, „keelduma” u estonskoj verziji; „refuser”, „annuler” i „retirer” u francuskoj verziji) pokazuje namjeru zakonodavca Unije da obuhvati kako nacionalne mjere kojima se može ukinuti pravo *ex nunc* tako i one kojima se pravo može opozvati *ex tunc*. Stoga se tom odredbom omogućuje donošenje mjera u pogledu prava čija se dodjela traži, prava koje se trenutačno ostvaruje ili prava koje je ostvareno u prošlosti.

43 Iz tih elemenata doslovnog tumačenja proizlazi da se članak 35. Direktive 2004/38 primjenjuje na mjere poduzete na temelju prava koje se dodjeljuje tom direktivom tijekom proteklog razdoblja, čak i ako osoba o kojoj je riječ u trenutku donošenja tih mjera više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive.

44 Kao drugo, to se doslovno tumačenje potvrđuje kontekstom u kojem se nalazi članak 35. Direktive 2004/38.

45 Naime, s jedne strane, u skladu s uvodnom izjavom 28. te direktive, „[d]ržave članice trebale bi imati mogućnost donošenja potrebnih mjera radi zaštite od zlouporabe prava ili prevare, posebice fiktivnih brakova ili drugih oblika veza sklopljenih isključivo u svrhu uživanja prava na slobodno kretanje i boravak”. Ta je uvodna izjava formulirana jednako široko kao i članak 35. navedene direktive. Kao ni tim člankom, tom se uvodnom izjavom ne određuje nikakvo vremensko ograničenje za države članice da donesu predviđene mjere.

46 S druge strane, Sud je već presudio da Direktiva 2004/38 ne sadržava samo pravila koja uređuju uvjete dobivanja jedne od različitih vrsta prava na boravak koje ona predviđa već i uvjete koji moraju biti ispunjeni kako bi se moglo nastaviti ostvarivati prava o kojima je riječ. Usto, tom se direktivom propisuje skup pravila čiji je cilj urediti situaciju koja proizlazi iz gubitka prava na jedno od tih prava koja se i dalje primjenjuju na osobu koja više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 70. do 73., 78. i 79.).

47 Iz toga slijedi da vremensko područje primjene određenih odredbi Direktive 2004/38 nadilazi vremensko područje primjene pojma „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. te direktive. Konkretno, osoba koja ima svojstvo „nositelj prava” u smislu te odredbe stoga može, čak i nakon što izgubi to svojstvo, ostati obuhvaćena područjem primjene određenih odredbi navedene direktive koje se, s obzirom na njihov predmet i svrhu, mogu nastaviti primjenjivati i nakon takvog gubitka.

48 Kao treće, s obzirom na svoju svrhu i koristan učinak, članak 35. Direktive 2004/38 treba se nastaviti primjenjivati nakon takvog gubitka.

49 U tom pogledu, valja naglasiti da je ta odredba izraz općeg načela zabrane zlouporabe prava. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, za dokazivanje zlouporabe potrebno je, s jedne strane, dokazati skup objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč formalnom poštovanju uvjeta predviđenih propisima Unije, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima i, s druge strane, dokazati subjektivni element koji se ogleda u namjeri da se ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje (presuda od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 54.).

50 Međutim, budući da se zlouporaba sastoji od umjetnog stvaranja uvjeta potrebnih za stjecanje pogodnosti i njihova formalnog poštovanja, takvo se postupanje po svojoj prirodi teško može otkriti. U praksi se zbog prikrivene prirode često otkrije u kasnijoj fazi, a ne u trenutku počinjenja.

51 U tim okolnostima valja smatrati da cilj borbe protiv prijevare i praksi koje predstavljaju zlouporabu zahtijeva da se članak 35. Direktive 2004/38 tumači na način da se njime državama članicama dodjeljuje ovlast poduzimanja potrebnih mjera u slučaju prijevare ili zlouporabe prava koja je utjecala na pravo koje se dodjeljuje na temelju te direktive čak i na dan kada je to pravo prestalo proizvoditi učinke i kada osoba o kojoj je riječ više nema svojstvo „nositelj[a] prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive.

52 Naime, suprotno tumačenje moglo bi koristiti počiniteljima prijevara ili zlouporaba prava koji su dovoljno dugo uspijevali prikriti prijevaru ili zlouporabu, čime bi se taj cilj mogao dovesti u pitanje.

53 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da iz doslovnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 35. Direktive 2004/38 proizlazi da se ta odredba primjenjuje na mjere poduzete s obzirom na pravo koje se dodjeljuje tom direktivom tijekom proteklog razdoblja, čak i ako osoba o kojoj je riječ na dan donošenja tih mjera više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive.

54 Iz točaka 64. i 67. presude od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693) ne može se izvesti nikakav drugačiji zaključak. U tim je točkama Sud smatrao da se sudska praksa – prema kojoj, s obzirom na to da državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije, na temelju Direktive 2004/38 ima prava na ulazak u državu članicu domaćina i boravak u njoj, ona ta prava može ograničiti samo uz istodobno poštovanje članaka 27. i 35. te direktive – ne primjenjuje u situaciji u kojoj taj državljanin treće zemlje više nema pravo na boravak na temelju navedene direktive i više nije „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. iste direktive.

55 Time Sud nije namjeravao ograničiti vremensko područje primjene članka 35. Direktive 2004/38 na razdoblje tijekom kojeg osoba o kojoj je riječ boravi na državnom području države članice na temelju odredbi te direktive i ima svojstvo „nositelj[a] prava” u smislu članka 3. stavka 1. navedene direktive.

56 Naime, iz cjelokupnog obrazloženja presude od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693), proizlazi da je Sud jednostavno napravio razliku između, s jedne strane, slučajeva ograničenja prava koja se dodjeljuju Direktivom 2004/38 zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na temelju članka 27. te direktive kao i gubitka takvog prava zbog postojanja prijevare ili zlouporabe prava na temelju članka 35. navedene direktive i, s druge

strane, slučaja iz članka 15. iste direktive, o kojem je bila riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda, u pogledu gubitka prava na boravak zbog drugih razloga, kao što je odlazak građanina Unije kojeg je državljanin treće zemlje pratio ili mu se pridružio kao član obitelji.

57 Drugo, s obzirom na pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja utvrditi doseg ovlasti koji se člankom 35. Direktive 2004/38 dodjeljuje državama članicama. Taj sud osobito želi doznati dodjeljuje li im se tom odredbom ovlast za provođenje istrage u situacijama prijevare ili zlouporabe prava koja može dovesti samo do utvrđenja postojanja prijevare ili zlouporabe, a da pritom nužno ne dovodi do odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koje je dodijeljeno tom direktivom.

58 U tom pogledu, prije svega, iz široke formulacije članka 35. Direktive 2004/38, navedene u točki 39. ove presude, proizlazi da je zakonodavac Unije državama članicama dodijelio određenu marginu prosudbe u izvršavanju ovlasti donošenja potrebnih mjera radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja se dodjeljuju tom direktivom. Međutim, izvršavanje te ovlasti ograničeno je, kao što to proizlazi iz sâmog teksta te odredbe, načelom proporcionalnosti kao i postupovnim jamstvima predviđenima u člancima 30. i 31. navedene direktive.

59 U tom kontekstu, člankom 35. Direktive 2004/38 ne definiraju se „potrebne mjere” koje su države članice ovlaštene poduzeti radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja se dodjeljuju tom direktivom.

60 Nadalje, utvrđenje prijevare ili zlouporabe prava, što je nužna faza koja prethodi eventualnom donošenju odluke o odbijanju, ukidanju ili opozivu prava koje se dodjeljuje Direktivom 2004/38, logično pretpostavlja provjeru postojanja takve prijevare ili takve zlouporabe, kao što je to također istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 82. svojeg mišljenja.

61 Prema sudskoj praksi Suda, ta provjera zahtijeva pojedinačno ispitivanje predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 52.).

62 Naposljetku, valja smatrati da takvo pojedinačno ispitivanje, provedeno na temelju članka 35. Direktive 2004/38, može dovesti do utvrđenja da prijevara ili zlouporaba prava nisu dokazani.

63 Prema tome, valja smatrati da članak 35. Direktive 2004/38 implicitno, ali nužno državama članicama dodjeljuje ovlast da provedu istragu kada sumnjaju na prijevaru ili zlouporabu prava i da, po potrebi, utvrde postojanje prijevare ili zlouporabe, a da nakon toga nužno ne donesu mjere radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koje se dodjeljuje na temelju navedene direktive.

64 Treće i posljednje, s obzirom na to da iz elemenata spisa pred Sudom proizlazi da bi utvrđenje postojanja fiktivnog braka u glavnom postupku moglo dovesti do naknadnog opoziva R. S.-ove naturalizacije i, prema tome, do gubitka njegova statusa građanina Unije, valja podsjetiti na to da se članku 20. UFEU-a ne protivi to da država članica oduzme građaninu Unije državljanstvo te države članice stečeno naturalizacijom ako je ono dobiveno prijevarom pod uvjetom da je ta odluka o opozivu u skladu s načelom proporcionalnosti (presuda od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 59.).

65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 35. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da se njime nadležnim nacionalnim tijelima omogućuje da provedu istragu i, ovisno o slučaju, donesu odluku ili dođu do zaključka da je osoba, koja je

prethodno imala izvedeno pravo slobodno se kretati i boraviti na temelju te direktive, počinila prijevaru ili zlouporabu prava, čak i ako je ta osoba stekla državljanstvo te države članice i ako se, na dan provođenja istrage, njezin boravak u navedenoj državi članici više ne temelji na navedenoj direktivi.

Troškovi

66 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:

Članak 35. 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 njime:

nadležnim nacionalnim tijelima omogućuje da provedu istragu i, ovisno o slučaju, donesu odluku ili dođu do zaključka da je osoba, koja je prethodno imala izvedeno pravo slobodno se kretati i boraviti na temelju Direktive 2004/38, počinila prijevaru ili zlouporabu prava, čak i ako je ta osoba stekla državljanstvo te države članice i ako se, na dan provođenja istrage, njezin boravak u navedenoj državi članici više ne temelji na toj direktivi.

Potpisi