

PRESUDA SUDA

18. listopada 1990. (*)

„Prethodna pitanja – Nadležnost Suda – Upućivanje u nacionalnom zakonodavstvu na odredbe prava Zajednice – Pravo na boravak – Pravo na ostanak – Direktiva 64/221/EEZ”

U spojenim predmetima C-297/88 i C-197/89,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji su uputili Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) i Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) u postupcima koji se vode pred tim sudovima između

Massam Dzodzi

i

État belge,

o tumačenju:

- u predmetu C-297/88, određenih odredaba prava Zajednice o pravu na boravak i pravu na ostanak bračnih drugova državljana Europske ekonomske zajednice, a posebno Uredbe Komisije (EEZ) br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. o pravu radnika da ostanu na državnom području države članice nakon što su u toj državi bili zaposleni (SL L 142, 30.6.1970., str. 24.)
- u predmetu C-197/89, članka 8. i 9. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 56, 4.4.1964., str. 850.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, T. F. O’Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias (predsjednici vijeća), F. A. Schockweiler i F. Grévisse, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Massam Dzodzi, Luc Misson i Jean-Paul Brilmaker, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Liègeu,

- za belgijsku vladu, u predmetu C-297/88 zamjenik premijera, ministar pravosuđa i malog poduzetništva, a u predmetu C-197/89 zamjenik premijera, ministar pravosuđa i malog poduzetništva, uz pravno savjetovanje Martine Scarcez, odvjetnice pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu,
- za Komisiju Europskih zajednica, Étienne Lasnet, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Massam Dzodzi, koju su zastupali Luc Misson, Marc-Albert Lucas i Jean-Louis Dupond, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Liègeu, i Komisije na raspravi održanoj 22. svibnja 1990.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. srpnja 1990.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 5. listopada 1988., koje je Sud zaprimio 12. listopada 1988., Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu), , uputio je Sudu u interlokutornom postupku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi, prije svega, na pravo boravka bračnog druga državljanina države članice na državnom području te države, potom na pravo tog bračnog druga na ostanak na državnom području te države pod uvjetima iz Uredbe Komisije (EEZ) br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. o pravu radnika da ostanu na državnom području države članice nakon što su u toj državi bili zaposleni (SL L 142, 30.6.1970., str. 24.), i naposljetku na pravo na boravak i ostanak na državnom području države članice bračnog druga državljanina druge države članice.
- 2 Rješenjem od 16. svibnja 1989., koje je Sud zaprimio 22. svibnja 1989., Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu), uputio je Sudu u žalbenom postupku pokrenutom protiv gore navedenog rješenja suda Tribunal de première instance (Prvostupanjski sud), na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, dodatni zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na članke 8. i 9. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljanina koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 56, 4.4.1964., str. 850.), a posebno na okolnosti u kojima osobe koje su obuhvaćene tom direktivom mogu u postupku pred nacionalnim sudovima osporavati odluku o odbijanju izdavanja boravišne dozvole ili mjeru protjerivanja s područja države članice.
- 3 Zahtjevi su upućeni u okviru spora između tužiteljice i podnositeljice zahtjeva u glavnom postupku, Massam Dzodzi, togoanske državljanke i udovice Juliena

Hermana, belgijskog državljanina, s jedne strane, i État belge, koja joj je odbila priznati pravo na boravak ili ostanak u Belgiji, s druge strane.

- 4 Člankom 40. belgijskog Zakona od 15. prosinca 1980. o prihvatu stranaca na belgijsko državno područje te o boravku, poslovnom nastanu i protjerivanju stranaca (*Moniteur belge*, 31.12.1980., str. 14584.) propisuje se da „ukoliko nije drukčije propisano ovim zakonom, prema sljedećim osobama, bez obzira na državljanstvo, postupat će se kao prema strancima iz Europske zajednice: 1. bračni drug takvog stranca [...]; Prema bračnom drugu belgijskog državljanina postupat će se na isti način [...]”.
- 5 M. Dzodzi ušla je u Belgiju početkom 1987., a 14. veljače 1987. udala se za Juliena Hermana. U svojstvu bračne družice belgijskog državljanina podnijela je zahtjev upravnim tijelima tražeći dopuštenje da ostane na području Belgije na temelju prava koja su joj prema njezinoj tvrdnji dodijeljena direktivama i uredbama Zajednice. Nije dobila odgovor na taj zahtjev. Bračni par otputovao je u Togo i boravio ondje od travnja do srpnja 1987., ne obavijestivši o tome belgijska tijela. J. Herman preminuo je 28. srpnja 1987., nedugo po povratku u Belgiju. Daljnji zahtjevi M. Dzodzi za izdavanje dozvole za produženi boravak u Belgiji odbijeni su.
- 6 Nakon što joj je naloženo da napusti belgijsko državno područje, M. Dzodzi postavila je zahtjev sudu Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) da joj odobri privremenu pravnu zaštitu u vidu suspenzije izvršenja te odluke te da naloži État belge (Belgijskoj Državi) da joj, pod prijetnjom periodičnih penala, izda boravišnu dozvolu na razdoblje od pet godina.
- 7 U tim okolnostima Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„A – Pravo na boravak

Osoba koja nije građanin Zajednice stupila je u brak s belgijskim državljaninom koji je preminuo otprilike šest mjeseci nakon sklapanja braka. Određuju li se uvjeti za izdavanje boravišne dozvole osobi koja nije državljanin Zajednice, a koja je stupila u brak s belgijskim državljaninom, u trenutku kada podnositelj zahtjeva za tu dozvolu ulazi u Kraljevinu, u trenutku kada je postavio zahtjev za boravišnu dozvolu ili u trenutku donošenja odluke u razumnom roku?

Ugrožava li to pravo boravka činjenica da je prije izdavanja boravišne dozvole bračni par boravio izvan države više od tri, a manje od šest mjeseci, ne obavijestivši upravna tijela o namjeri povratka u Belgiju? Ako ne ugrožava, je li to pravo mogla ugroziti smrt bračnog druga nakon povratka u Belgiju?

B – Pravo na ostanak

U gore opisanim okolnostima, može li udovica zahtijevati pravo na ostanak u Belgiji na temelju Uredbe br. 1251/70?

C – Dodatno pitanje

U skladu s člankom 40. belgijskog Zakona od 15. prosinca 1980., prema bračnim drugovima belgijskih državljana postupa se kao prema građanima Zajednice. Ako stoga na prethodna dva pitanja treba odgovoriti niječno isključivo zbog toga što je preminula osoba bila državljanin Belgije, bi li tužiteljica mogla zahtijevati pravo na boravak ili pravo na ostanak da je njezin pokojni bračni drug bio državljanin neke druge države članice Zajednice?”

8 M. Dzodzi uložila je žalbu protiv tog rješenja zbog toga što sud koji je razmatrao zahtjev za privremenu pravnu zaštitu nije prvo donio odluku o dopuštenosti zahtjeva koji mu je podnesen i zbog toga što je odbio poduzeti privremene mjere kojima bi se zajamčila prava tužiteljice.

9 Rješenjem od 16. svibnja 1989. Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) naložio je Belgijskoj Državi da izda M. Dzodzi privremenu boravišnu dozvolu koja će vrijediti sve do dovršetka postupka u svrhu odobrenja privremene pravne zaštite te je uputio Sudu sljedeća dva dodatna prethodna pitanja:

„1. Direktivom Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. državljanima države članice na koje se odnosi odluka o ulasku na državno područje ili o odbijanju izdavanja ili obnavljanja boravišne dozvole, ili o nalogu za protjerivanje s državnog područja, daje se pravo na ‚ista pravna sredstva [...] koja su dostupna državljanima te države protiv upravnih akata‘ [neslužbeni prijevod] (članak 8.).

U Belgiji državljani te države kojima prijeti neposredna šteta koju bi im mogao nanijeti upravni akt čija je zakonitost sporna mogu na temelju članka 584. belgijskog Pravosudnog zakonika pokrenuti pred predsjednikom Tribunala de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) postupak u svrhu odobrenja privremene pravne zaštite u vidu rješenja kojim se od javnog tijela traži da poduzme mjere zaštite njihovih ugroženih interesa ili da privremeno obustavi učinke akta protiv kojeg je uložena žalba.

S obzirom na gore navedeni zahtjev iz Direktive 64/221, je li dopušteno zabraniti onima na koje se ta direktiva primjenjuje da iskoriste postupak dobivanja privremene pravne zaštite?

2. Treba li članak 9. te direktive tumačiti na način da osobe o kojima je riječ moraju imati pravo uložiti žalbu koja bi im, prije izvršenja mjere na koju se ta žalba odnosi, omogućila postavljanje hitnog zahtjeva za intervenciju nacionalnog suda kako bi im se pravodobno odobrile mjere zaštite ugroženih prava?”

10 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, mjerodavnog zakonodavstva i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

Predmet pitanja upućenih Sudu

11 Pitanjima koja je uputio Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) u biti se nastoji utvrditi dodjeljuje li se odredbama Zajednice, i u

kojim okolnostima, državljanima treće zemlje pravo na boravak ili pravo na ostanak na državnom području države članice isključivo u svojstvu bračnog druga državljanina Zajednice. Budući da nacionalni sud izričito upućuje na gore navedenu Uredbu br. 1251/70, koja se primjenjuje na radnike i članove njihovih obitelji, valja pretpostaviti, u nedostatku drugih pokazatelja u spisima predloženim Sudu, da se to upućivanje odnosi na položaj bračnog druga državljanina Zajednice koji je, ili je bio, radnik.

- 12 Prva dva pitanja tiču se situacije, kao što je ona u glavnom postupku, u kojoj je državljanin Zajednice prije smrti bio državljanin države članice od koje njegov bračni drug traži pravo na boravak ili ostanak.
- 13 Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) podredno traži od Suda odgovor na treće pitanje u slučaju da Sud smatra kako se odredbe Zajednice na gore opisanu situaciju ne primjenjuju jer građanin Zajednice ima državljanstvo države u kojoj njegova udovica želi boraviti ili ostati. Tim trećim pitanjem pretpostavlja se situacija u kojoj je građanin Zajednice prije smrti imao državljanstvo neke druge države članice. Kako bi pokazao da je to pitanje korisno i bitno za rješavanje spora, nacionalni sud upućuje na članak 40. gore navedenog belgijskog Zakona od 15. prosinca 1980. Iz teksta pitanja jasno proizlazi da nacionalni sud polazi od tumačenja članka 40. prema kojem je nacionalni zakonodavac tu odredbu belgijskog zakona čiji je cilj, u skladu s pripremnim aktima, izbjeći „obratnu diskriminaciju” protiv stranaca koji su u braku s belgijskim državljanima, donio kako bi se na te strance proširile povlastice pravila Zajednice koje se primjenjuju na bračne drugove državljanina drugih država članica koji borave na području Kraljevine Belgije.
- 14 Pitanjima koja je uputio Cour d’appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) od Suda se zahtijeva tumačenje članka 8. i 9. gore navedene Direktive 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. u vezi s pravnim sredstvima za osporavanje odluka tijela država članica kojima se odbija izdavanje boravišne dozvole ili nalaže protjerivanje s državnog područja. Međutim, u rješenju suda koji je uputio zahtjev kao razlog upućivanja navodi se članak 40. belgijskog Zakona od 15. prosinca 1980. Stoga valja smatrati da je Cour d’appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) zapravo imao na umu dvije hipoteze: u skladu s prvom hipotezom, pravo Zajednice izravno je primjenjivo na situacije kakva je ona u glavnom postupku; prema drugoj hipotezi, odredbe Zajednice čije se tumačenje traži primjenjuju se samo neizravno, posredstvom članka 40. gore navedenog nacionalnog zakona.
- 15 U skladu s tim, u svrhu opravdanja zahtjeva za tumačenje prava Zajednice koje su postavili nacionalni sudovi, valja razlučiti između pitanja nacionalnih sudova koja se odnose samo na pravo Zajednice i onih koja se temelje na članku 40. navedenog nacionalnog prava. Te dvije točke razmotrit će se jedna za drugom, s obzirom na zakonodavstvo Zajednice koje se primjenjivalo u trenutku nastanka činjenica iz glavnog postupka i ne uzimajući u obzir naknadno donesene odredbe Direktive Vijeća 90/364 od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak (SL L 180, 31.7.1990., str. 26.) i Direktive Vijeća 90/365/EEZ od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak zaposlenika i samozaposlenih osoba koji su se prestali baviti profesionalnom djelatnošću (SL L 180, 31.7.1990., str. 28.).

Pitanja povezana s tumačenjem prava Zajednice koje se smatra izravno primjenjivim (prvo i drugo pitanje suda Tribunal de première instance de Bruxelles)

(Prvostupanjski sud u Bruxellesu) i pitanja suda Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu))

Nadležnost Suda

- 16 Komisija i Belgijska Država tvrde da je situacija iz koje je proizašao spor pred nacionalnim sudovima isključivo interne prirode, zbog toga što državljanin Zajednice čija bračna družica traži pravo na boravak ili ostanak nikada nije radio ni imao boravište na državnom području nijedne države članice koja nije njegova država podrijetla. Prema tome, Komisija traži od Suda da izjavi kako se odredbe Zajednice ne primjenjuju na takvu situaciju. Belgijska Država tvrdi da Sud stoga nije nadležan donijeti prethodnu odluku o tim pitanjima.
- 17 M. Dzodzi ne osporava tu argumentaciju, jer su njezina očitovanja ograničena na pitanja koja su postavljena u odnosu na članak 40. gore navedenog nacionalnog zakona.
- 18 Valja primijetiti da se okolnosti na koje se Komisija i Belgijska Država pozivaju kako bi pokazale da je situacija isključivo interna odnose na meritum pitanja koja su uputili nacionalni sudovi. Slijedom toga, premda su te okolnosti možda bitne kada je riječ o odgovaranju na ta pitanja, nisu relevantne kada se određuje je li Sud nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku (presuda od 28. lipnja 1984., Hans Moser, C-180/83, Zb., str. 2539., t. 10.).
- 19 Stoga se primjedbe Belgijske Države o nadležnosti Suda ne mogu prihvatiti.

Meritum

- 20 Sloboda kretanja unutar Zajednice bračnih drugova radnika iz Zajednice uređuje se Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, 19.10.1968., str. 2.).
- 21 Što se tiče prava bračnog druga na boravak i ostanak na državnom području države članice, prvo od tih prava uređuje se Direktivom Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL L 257, 19.10.1968., str. 13.), a drugo gore navedenom Uredbom br. 1251/70 od 29. lipnja 1970.
- 22 Svrha je tih uredaba i direktive dopustiti i olakšati postizanje ciljeva iz članka 48. Ugovora, koji se tiču slobode kretanja radnika unutar Zajednice.
- 23 Međutim, kao što je Sud već presudio, zakonodavstvo Zajednice o slobodnom kretanju radnika ne primjenjuje se na slučajeve u kojima nijedan čimbenik nije povezan ni s jednom situacijom koja se uređuje pravom Zajednice (presuda od 27. listopada 1982., Morson i Jhanjan, C-35/82 i C-36/82, Zb., str. 3723., t. 16.).
- 24 To je slučaj u predmetu na koji upućuje Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu), u kojem državljanica treće zemlje udana za državljanina države članice pravo na boravak ili ostanak na državnom području te

države traži isključivo u svojstvu bračnog druga, a to se pravo ne može povezati s ostvarivanjem slobode kretanja državljana Zajednice unutar Zajednice.

- 25 U mjeri u kojoj se pitanja suda Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) odnose samo na pravo Zajednice, na njih valja odgovoriti slično.
- 26 Gore navedena Direktiva 64/221, tumačenje čijih članaka 8. i 9. traži Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu), primjenjuje se pod uvjetima propisanim njezinim člankom 1. na bračne drugove državljana Zajednice koji borave u drugoj državi članici Zajednice ili onamo putuju kako bi obavljali djelatnost kao zaposlenici ili samozaposlene osobe ili kako bi bili primatelji usluga.
- 27 Predmet koji se vodi pred Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) nije ni na koji način povezan sa situacijama obuhvaćenim člankom 1. te direktive.
- 28 U skladu s tim valja odgovoriti da se Uredba Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968., Direktiva 68/360 od 15. listopada 1968., Uredba br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. i Direktiva 64/221 od 25. veljače 1964. ne primjenjuju na isključivo interne situacije države članice, a takva je situacija državljanina treće zemlje koji isključivo u svojstvu bračnog druga državljanina države članice traži pravo na boravak ili ostanak na području te države članice.

Pitanja o tumačenju prava Zajednice koje je postalo primjenjivo posredstvom članka 40. belgijskog Zakona od 15. prosinca 1980. (treće pitanje koje je uputio Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) i pitanja koja je uputio Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu))

Nadležnost Suda

- 29 Belgijska Država i Komisija tvrde da je riječ samo o primjeni nacionalnog belgijskog prava, a Komisija posebno ističe da odredba sadržana u članku 40. nacionalnog zakona nema učinak na određivanje područja primjene prava Zajednice. Belgijska Država traži od Suda da presudi kako nije nadležan odgovoriti na ta pitanja.
- 30 Suprotno tomu, M. Dzodzi tvrdi da zbog članka 40. nacionalnog zakona spor pred nacionalnim sudovima dovodi u pitanje odredbe Zajednice. Ona smatra da je na Sudu da presudi o pitanjima tumačenja koja se pojavljuju u takvim sporovima kako bi se spriječilo razilaženje između sudske prakse Suda i sudske prakse nacionalnih sudova u vezi s tumačenjem odredaba Zajednice.
- 31 U skladu s člankom 177. Ugovora, Sud je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovorâ i akata institucija Zajednice.
- 32 Drugi i treći stavak članka 177. propisuju da ako se pitanje o tumačenju neke odredbe prava Zajednice pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može ili – kada je riječ o sudu protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka – dužan je uputiti to pitanje Sudu ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu.

- 33 Postupak predviđen člankom 177. Ugovora stoga je instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje kriterije za tumačenje prava Zajednice koji su im potrebni za rješavanje sporova koji se vode pred njima.
- 34 Iz toga slijedi da je isključivo na nacionalnim sudovima pred kojima se vodi postupak i koji snose odgovornost za sudsku odluku koju će donijeti da, ovisno o pojedinostima svakog predmeta, ocijene je li prethodna odluka nužna za donošenje presude kao i koliko su pitanja koja postavljaju Sudu relevantna.
- 35 Slijedom navedenog, s obzirom na to da se pitanja koja su uputili nacionalni sudovi odnose na tumačenje prava Zajednice, Sud je u načelu dužan donijeti odluku.
- 36 Ni iz teksta članka 177. ni iz cilja postupka koji se propisuje tim člankom ne proizlazi da su autori Ugovora namjeravali isključiti iz nadležnosti Suda zahtjeve za prethodnu odluku o odredbama Zajednice u točno određenom slučaju kada nacionalno pravo države članice upućuje na sadržaj te odredbe kako bi utvrdilo pravila primjenjiva na situaciju koja je isključivo interne prirode za tu državu.
- 37 Naprotiv, očigledno je u interesu pravnog poretka Zajednice, kako bi se spriječila buduća različita tumačenja, da se svaka odredba Zajednice protumači ujednačeno, bez obzira na okolnosti u kojima će se primjenjivati.
- 38 Budući da se nadležnošću Suda na temelju članka 177. nastoji osigurati ujednačeno tumačenje odredaba prava Zajednice u svim državama članicama, Sud iz teksta i iz duha tih odredaba samo izvodi zaključak o značenju pravila Zajednice o kojima je riječ. Nakon toga isključivo je na nacionalnim sudovima da primijene tako protumačene odredbe Zajednice, uzimajući u obzir činjenične i pravne okolnosti predmeta o kojem odlučuju.
- 39 Slijedom toga, u skladu s podjelom sudačkih dužnosti između nacionalnih sudova i Suda na temelju članka 177., Sud odlučuje o prethodnim pitanjima, a da načelno ne mora ispitivati okolnosti u kojima su nacionalni sudovi potaknuti da mu upute ta pitanja i u kojima oni namjeravaju primijeniti odredbu prava Zajednice čije su tumačenje zatražili od Suda.
- 40 Situacija bi bila drukčija samo kada bi bilo očito da je postupak propisan člankom 177. lišen prave svrhe i da se zahtjevom za prethodnu odluku zapravo želi navesti Sud da odluči o fiktivnom sporu ili kada bi bilo očito da se odredba prava Zajednice čije se tumačenje zahtijeva od Suda ne može primijeniti.
- 41 Kada pravo Zajednice postaje primjenjivo posredstvom nacionalnih odredaba, isključivo je na nacionalnom sudu da procijeni točno područje primjene tog upućivanja na pravo Zajednice. Ako zaključi da je sadržaj odredbe prava Zajednice na temelju tog upućivanja primjenjiv na isključivo internu situaciju na kojoj se temelji spor koji se vodi pred njim, nacionalni sud ima pravo zatražiti od Suda da donese prethodnu odluku pod uvjetima propisanim odredbama članka 177. u cijelosti, kako su protumačene sudskom praksom Suda.

- 42 Nadležnost Suda ograničena je, međutim, samo na razmatranje odredaba prava Zajednice. U odgovoru nacionalnom sudu Sud ne može uzeti u obzir opću strukturu odredaba nacionalnog prava kojima se, upućujući na pravo Zajednice, određuje područje primjene tog upućivanja. Razmatranje ograničenja koja je možda postavio nacionalni zakonodavac ograničavajući primjenu prava Zajednice na isključivo interne situacije, na koje se ono primjenjuje jedino posredstvom nacionalnog zakonodavstva, stvar je nacionalnog prava te su stoga za njega nadležni isključivo sudovi države članice.
- 43 U ovom predmetu valja primijetiti da se gore navedena pitanja ne odnose na odredbe belgijskog nacionalnog prava, nego isključivo na odredbe spomenutih uredbi i direktive koje se tiču prava na boravak i prava na ostanak na državnom području države članice bračnih drugova radnika iz Zajednice te na gore navedenu Direktivu 64/221 od 25. veljače 1964. Iz tih razloga i u okviru gore određenih ograničenja, Sud je stoga nadležan odlučivati o tim pitanjima.

Pravo na boravak i pravo na ostanak bračnog druga državljanina Zajednice
(treće pitanje koje je uputio Tribunal de première instance de Bruxelles
(Prvostupanjski sud u Bruxellesu))

- 44 Članak 10. Uredbe br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice obuhvaća situaciju bračnog druga radnika koji je državljanin jedne države članice, a zaposlen je na državnom području druge države članice. Člankom 10. tom se bračnom drugu, bez obzira na državljanstvo, odobrava pravo da se nastani s dotičnim radnikom na državnom području države u kojoj je taj radnik zaposlen, pod uvjetom da su ispunjene odredbe članka 10. stavka 3. o mjestu stanovanja koje je na raspolaganju radniku.
- 45 U skladu s člankom 1. i člankom 3. stavkom 1. Direktive 68/360 od 15. listopada 1968., država članica mora dopustiti bračnom drugu na kojeg se primjenjuje Uredba br. 1612/68 ulazak na njezino državno područje samo na temelju predočene važeće osobne iskaznice ili putovnice. Člankom 3. stavkom 2. određuju se okolnosti u kojima država članica može dodatno zatražiti od bračnih drugova koji nisu državljanijedne države članice da predoče ulaznu vizu ili ispune jednakovrijednu formalnost.
- 46 Na temelju članka 1. i 4. te direktive države članice moraju odobriti tom bračnom drugu, koji je u stanju predočiti isprave navedene u članku 4. stavku 3., pravo na boravak na svom državnom području; povrh toga, to pravo na boravak dokazuje se izdavanjem boravišne dozvole.
- 47 Naposljetku, iz članka 10. Direktive vidljivo je da države članice ne smiju odstupiti od njezinih odredaba, uključujući gore navedene odredbe, osim u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
- 48 Uredba br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. kojom se uređuje pravo na ostanak, primjenjuje se u skladu s njezinim člancima 1. i 3. na bračne drugove radnika iz Zajednice u smislu članka 10. Uredbe br. 1612/68.
- 49 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 1251/70 bračnom drugu radnika koji boravi s tim radnikom na državnom području države članice dodjeljuje se pravo na stalni ostanak

ondje ako je dotični radnik stekao pravo na ostanak na državnom području te države u skladu s člankom 2. Uredbe, čak i nakon smrti tog radnika.

- 50 U skladu s člankom 2. Uredbe, pravo radnika na ostanak uvjetovano je minimalnim razdobljem zaposlenja i boravka na državnom području države članice, osim u slučajevima navedenim u drugoj rečenici članka 2. stavka 1. točke (b) i u članku 2. stavku 2.
- 51 Članak 3. stavak 2. Uredbe br. 1251/70 obuhvaća slučajeve u kojima radnik premine dok je u radnom odnosu, prije no što je stekao pravo na ostanak na državnom području države članice. U takvim slučajevima bračni drug stječe pravo na ostanak, osobito ako je radnik na dan smrti neprekidno boravio na državnom području te države članice najmanje dvije godine ili ako je smrt nastupila zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti.
- 52 Člankom 5. Uredbe propisuju se uvjeti pod kojima se ostvaruje pravo na ostanak. Na temelju članka 5. stavka 1., osoba koja ima pravo na ostanak može to pravo ostvariti u roku od dvije godine od trenutka kada ga je stekla u skladu s odredbama Uredbe. Tijekom tog razdoblja ta osoba može napustiti državno područje države članice, a da to ne ugrožava njezino pravo. Člankom 5. stavkom 2. propisano je da se od osobe o kojoj je riječ ne zahtijevaju nikakve formalnosti u pogledu ostvarivanja tog prava.
- 53 Naposljetku, pravo na ostanak dokazuje se izdavanjem boravišne dozvole pod uvjetima navedenim u članku 6. Uredbe.
- 54 Kada bi provedba gore navedenih odredaba Zajednice prouzročila poteškoće zbog toga što ih se moralo primijeniti na isključivo internu situaciju na kojoj se temelji glavni postupak, za rješavanje tih poteškoća bio bi nadležan nacionalni sud. U tom pogledu valja podsjetiti da je dužnost nacionalnog suda odrediti područje primjene upućivanja na pravo Zajednice koje je propisao nacionalni zakonodavac te, na primjer, ako to smatra primjerenim, odrediti okolnosti u kojima se na radnika koji je državljanin te države mogu primijeniti odredbe članka 10. Uredbe br. 1612/18 u vezi s mjestom stanovanja koje radnik mora imati na raspolaganju za svoju obitelj ili zahtjevi iz Uredbe br. 1251/70 u vezi s minimalnim razdobljem boravka na državnom području države članice prije no što mu se može dodijeliti pravo na ostanak ondje.
- 55 U skladu s tim valja odgovoriti da bračni drug radnika koji je državljanin jedne države članice i koji je, ili je bio, zaposlen na državnom području druge države članice može tražiti pravo na boravak ili pravo na ostanak na državnom području te druge države pod uvjetima propisanim Direktivom 68/360 od 15. listopada 1968., Uredbom br. 1612/68 od 15. listopada 1968. i Uredbom br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. Premda nacionalni sud obvezuju upute i tumačenja prava Zajednice koje je dao Sud, na njemu je da odredi, s obzirom na područje primjene upućivanja nacionalnog zakonodavstva na spomenute odredbe Zajednice, okolnosti u kojima se te odredbe mogu primijeniti na isključivo interne situacije na kojima se temelji postupak koji se vodi pred njim.

Pravna sredstva predviđena Direktivom 64/221 od 25. veljače 1964. (pitanja koja je uputio Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu))

56 Kao što je Sud već napomenuo, člankom 1. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. određuje se područje primjene te direktive. Ono posebno obuhvaća državljane jedne države članice koji borave u drugoj državi članici ili putuju onamo kako bi obavljali djelatnost u svojstvu zaposlene osobe te, u propisanim okolnostima, njihove bračne drugove.

Članak 8. Direktive

57 Člankom 8. propisuje se da svaka osoba obuhvaćena Direktivom „ima na raspolaganju ista pravna sredstva u pogledu odluka o ulasku na državno područje, ili o odbijanju izdavanja ili obnavljanja boravišne dozvole, ili o nalogu za protjerivanje s državnog područja, kao ona koja su protiv upravnih akata dostupna državljanima te države” [neslužbeni prijevod].

58 Tom odredbom odluke na koje upućuje Direktiva definiraju se kao „upravni akti”, a državama članicama nameće se obveza stavljanja na raspolaganje svim osobama na koje utječu ti akti istih pravnih sredstava kao što su ona koja su protiv upravnih akata dostupna njihovim državljanima. U skladu s tim, država članica ne može bez kršenja obveze nametnute člankom 8. pružiti osobama obuhvaćenim Direktivom pravna sredstva uređena posebnim postupcima koji pružaju manja jamstva od onih koja se odnose na pravna sredstva dostupna državljanima protiv upravnih akata (presuda od 5. ožujka 1980., Josette Pecastaing, C-98/79, Zb., str. 691., t. 10.).

59 Iz toga slijedi da ako upravni sudovi države članice nisu ovlašteni odgoditi izvršenje upravne odluke ili privremenih zaštitnih mjera koje se odnose na izvršenje te odluke, nego su za to ovlašteni redovni sudovi, ta je država obvezna dopustiti osobama obuhvaćenim Direktivom da podnesu zahtjev tim sudovima pod istim uvjetima kao i njezini državljani. Unatoč tomu valja naglasiti da ta prava u biti ovise o organizaciji sudova i podjeli sudske nadležnosti u različitim državama članicama, zbog toga što se člankom 8. državama članicama nameće jedino obveza da osobama pod zaštitom prava Zajednice odobre prava na žalbu koja nisu nepovoljnija od prava koja državljani države o kojoj je riječ imaju na raspolaganju protiv upravnih akata (gore navedena presuda od 5. ožujka 1980., Josette Pecastaing, t. 11.).

60 Stoga valja odgovoriti da su u skladu s člankom 8. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. države članice obvezne osigurati osobama obuhvaćenim tom direktivom sudsku zaštitu koja nije nepovoljnija, posebno s obzirom na tijelo pred kojim se može uložiti žalba i na ovlasti tog tijela, od zaštite koju te države pružaju vlastitim državljanima kada je riječ o žalbama protiv upravnih akata.

Članak 9. Direktive

61 Pitanjem se u biti nastoji utvrditi jesu li, zbog članka 9. Direktive, države članice obvezne priznati osobama obuhvaćenim Direktivom pravo na podnošenje žalbe prije izvršenja odluke kojom im se odbija boravišna dozvola ili nalaže protjerivanje s državnog područja, pred ovlaštenim sudom u hitnom postupku, kako bi se donijele privremene zaštitne mjere povezane s pravom boravka.

62 Cilj je članka 9. stavka 1. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. osigurati minimalna postupovna jamstva za osobe na koje se odnosi odluka o odbijanju obnavljanja

boravišne dozvole ili nalogu za protjerivanje nositelja boravišne dozvole s državnog područja. Ta odredba, koja se primjenjuje samo u slučajevima kada ne postoji pravo na žalbu sudu, ili kada se žalba može podnijeti samo s obzirom na zakonitost odluke, ili kada žalba ne može imati suspenzivni učinak, predviđa intervenciju nadležnog tijela koje nije tijelo ovlašteno za donošenje odluke. Osim u hitnim slučajevima, upravno tijelo ne može donijeti odluku dok ne dobije mišljenje tog savjetodavnog tijela. U postupku pred tim tijelom osoba o kojoj je riječ mora imati mogućnost isticanja obrane i pravo na pomoć ili zastupanje prema postupovnim uvjetima predviđenima nacionalnim pravom te države.

- 63 Člankom 9. stavkom 2. propisuje se da se osobe na koje se odnosi odluka o odbijanju izdavanja prve boravišne dozvole ili nalogu za protjerivanje prije no što im je izdana ikakva dozvola mogu obratiti tijelu čije se mišljenje zahtijeva na temelju članka 9. stavka 1. U tom slučaju osoba o kojoj je riječ ima pravo osobno izložiti svoju obranu, osim ako bi to bilo protivno interesima javne sigurnosti.
- 64 To tijelo mora donijeti mišljenje o kojem zainteresirana stranka mora biti uredno obaviještena, kao što je vidljivo iz ciljeva sustava koji se propisuje Direktivom (presuda od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille, C-115/81 i C-116/81, Zb., str. 1665., t. 18.).
- 65 Direktivom se ne utvrđuje način imenovanja nadležnog tijela iz članka 9. Ne zahtijeva se da to tijelo bude sud ili da bude sastavljeno od sudaca, niti se zahtijeva da članovi nadležnog tijela budu imenovani na određeno razdoblje. Osnovni je zahtjev, kao prvo, jasno utvrditi da to tijelo obavlja dužnosti potpuno neovisno i da u obavljanju dužnosti ne podliježe ni izravnom ni neizravnom nadzoru tijela koje je ovlašteno za donošenje mjera propisanih Direktivom (gore navedena presuda od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille, t. 16.) i kao drugo, osigurati da to tijelo poštuje postupak kojim se dotičnoj osobi, pod uvjetima propisanim Direktivom, omogućuje isticanje obrane.
- 66 Premda se nijednom odredbom to tijelo ne ovlašćuje za donošenje privremenih zaštitnih mjera povezanih s pravom boravka, ipak valja primijetiti da se u skladu s člankom 9. Direktive, kao što ju je protumačio Sud (gore navedena presuda od 5. ožujka 1980., Pecastaing, t. 18.), nakon što je postavljen zahtjev tom tijelu, rješenje o protjerivanju obuhvaćeno člankom 9. ne može izvršiti, osim u hitnim slučajevima, prije no što je to savjetodavno tijelo donijelo mišljenje o kojem je osoba o kojoj je riječ obaviještena. Nadalje valja napomenuti da se to rješenje ne može izvršiti kršeći pravo te osobe na ostanak na državnom području onoliko dugo koliko joj je potrebno da upotrijebi pravna sredstva koja joj se dodjeljuju člankom 8. Direktive (gore navedena presuda od 5. ožujka 1980., Pecastaing, t. 12.).
- 67 Iz cijele prethodne rasprave slijedi da se članak 9. ne može protumačiti na način da se njime, u korist osoba obuhvaćenih Direktivom, zahtijeva pružanje sudskog pravnog sredstva one vrste koju je opisao belgijski sud.
- 68 Valja naglasiti da, u suprotnosti s tvrdnjama M. Dzodzi, tumačenje članka 9. Direktive nije neusklađeno ni s jednim općim načelom Zajednice ugrađenim u članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. ili članak 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima od 19. prosinca 1966. (Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 999., str. 171.); nijedna

odredba tih sporazuma, s obzirom na njihov tekst, ne može se protumačiti na način da se njome zahtijeva provedba žalbenog postupka koji ima onakva obilježja kakva je opisao Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu).

- 69 U skladu s tim valja odgovoriti da se člankom 9. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. od država članica ne zahtijeva da stave na raspolaganje osobama obuhvaćenim tom direktivom pravo na ulaganje žalbe prije izvršenja odluke kojom im se odbija boravišna dozvola ili nalaže protjerivanje s državnog područja, pred ovlaštenim sudom, u hitnom postupku, kako bi se donijele privremene zaštitne mjere povezane s pravom boravka.

Troškovi

- 70 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje je imala Komisija Europskih zajednica ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjev, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) uputio rješenjem od 5. listopada 1988. te pitanjima koja mu je Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) uputio rješenjem od 16. svibnja 1989. odlučuje:

- 1. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice, Direktiva Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji, Uredba br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. o pravu radnika na ostanak na području države članice nakon što su u toj državi bili zaposleni i Direktiva Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja ne primjenjuju se na isključivo interne situacije države članice, a takva je situacija državljanina treće zemlje koji isključivo u svojstvu bračnog druga državljanina države članice traži pravo na boravak ili ostanak na državnom području te države članice.**
- 2. Bračni drug radnika koji je državljanin jedne države članice i koji jest, ili je bio, zaposlen na državnom području druge države članice može tražiti pravo na boravak ili pravo na ostanak na državnom području te druge države pod uvjetima propisanim Direktivom 68/360/EEZ od 15. listopada 1968., Uredbom (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. i Uredbom (EEZ) br. 1251/70 od 29. lipnja 1970. Premda nacionalni sud obvezuju upute i tumačenja prava Zajednice koje je dao Sud, na njemu je da odredi, s obzirom na područje primjene upućivanja nacionalnog zakonodavstva na spomenute odredbe Zajednice, okolnosti u kojima se te**

odredbe mogu primijeniti na isključivo interne situacije na kojima se temelji postupak koji se vodi pred njim.

3. U skladu s člankom 8. Direktive 64/221/EEZ od 25. veljače 1964., države članice obvezne su osigurati osobama obuhvaćenim tom direktivom sudsku zaštitu koja nije nepovoljnija, posebno s obzirom na tijelo pred kojim se može uložiti žalba i na ovlasti tog tijela, od zaštite koju te države pružaju vlastitim državljanima kada je riječ o žalbama protiv upravnih akata.
4. Člankom 9. Direktive 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. od država članica ne zahtijeva se da stave na raspolaganje osobama obuhvaćenim tom direktivom pravo na podnošenje žalbe prije izvršenja odluke kojom im se odbija boravišna dozvola ili nalaže protjerivanje s državnog područja, pred ovlaštenim sudom, u hitnom postupku, kako bi se donijele privremene zaštitne mjere povezane s pravom boravka.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 18. listopada 1990.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski