

## PRESUDA SUDA

25. srpnja 2002.(\*)

„Državljan trećih zemalja koji su bračni drugovi državljana država članica – Obveza posjedovanja vize – Pravo ulaska za bračne drugove koji nemaju identifikacijske isprave ili vizu – Pravo boravka za bračne drugove koji su nezakonito ušli – Pravo boravka za bračne drugove koji su ušli zakonito, ali im u trenutku zahtjeva za dozvolu boravka viza nije bila valjana – Direktive br. 64/221/EEZ, 68/360/EEZ i 73/148/EEZ i Uredba (EZ) br. 2317/95”

U predmetu C-459/99,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), u postupku koji je u tijeku pred tim sudom između

**Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)**

i

**État belge,**

o tumačenju članka 1. stavka 2., članka 3. stavka 3. i članka 9. stavka 2. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1963.-1964., str. 117.), članaka 3. i 4. Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i za njihove obitelji (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1968.(II.), str. 485.), članaka 3. i 6. Direktive Vijeća 73/148/EEZ od 21. svibnja 1973. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za državljane država članica u vezi s poslovnim nastanom i pružanjem usluga (SL 1973., L 172, str. 14.) i Uredbe Vijeća (EZ) br. 2317/95 od 25. rujna 1995. o trećim zemljama čiji državljani prilikom prelaska vanjskih granica država članica moraju imati vizu (SL 1995., L 234, str. 1.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, N. Colneric i S. von Bahr (predsjednici vijeća), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen i J. N. Cunha Rodrigues (izvjestitelji), suci,

nezavisna odvjetnica: C. Stix-Hackl,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), I. de Viron, *avocat*;
- za État belge, E. Matteredne i E. Derriks, *avocats*;
- za austrijsku vladu, A. Längle, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, H. Michard, C. O'Reilly i N. Yerrell, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), État belge (Belgijska Država) i Komisije na raspravi održanoj 29. svibnja 2001.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 13. rujna 2001.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Presudom od 23. studenoga 1999., koju je Sud zaprimio 2. prosinca 1999., belgijski Conseil d'État (Državno vijeće) je na temelju članka 234. EZ-a uputio Sudu četiri prethodna pitanja o tumačenju članka 1. stavka 2., članka 3. stavka 3. i članka 9. stavka 2. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1963.-1964., str. 117.), članka 3. i 4. Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i za njihove obitelji (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1968.(II.), str. 485.), članka 3. i 6. Direktive Vijeća 73/148/EEZ od 21. svibnja 1973. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za državljane država članica u vezi s poslovnim nastanom i pružanjem usluga (SL 1973., L 172, str. 14.) i Uredbe Vijeća (EZ) br. 2317/95 od 25. rujna 1995. o trećim zemljama čiji državljani prilikom prelaska vanjskih granica država članica moraju imati vizu (SL 1995., L 234, str. 1.).
- 2 Ta su pitanja bila postavljena u postupku između Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (Pokret protiv rasizma, antisemitizma i ksenofobije, u daljnjem tekstu: MRAX) i Belgijske Države radi zahtjeva za proglašenje ništetnom okružnice ministara unutarnjih poslova i pravosuđa od 28. kolovoza 1997. o postupku objave vjenčanja i ispravama koje se trebaju predložiti kako bi se dobila viza za sklapanje braka u Kraljevini Belgiji ili viza za spajanje obitelji na temelju braka sklopljenog u inozemstvu (*Moniteur belge* od 1. listopada 1997., str. 25905., u daljnjem tekstu: okružnica od 28. kolovoza 1997.).

## Pravni okvir

### Pravo Zajednice

- 3 Člankom 1. stavkom 1. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1968.(II.), str. 475.) predviđeno je sljedeće:
- „Svaki državljanin države članice, bez obzira na svoje mjesto boravišta, ima pravo prihvatiti zaposlenje i obavljati posao kao zaposlena osoba na državnom području druge države članice u skladu s odredbama zakona i drugih propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države.” [neslužbeni prijevod]
- 4 Člankom 10. Uredbe br. 1612/68 predviđeno je sljedeće:
- „1. Sljedeće osobe, neovisno o svojem državljanstvu, imaju pravo pridružiti se radniku koji je državljanin jedne države članice, a zaposlen je na državnom području druge države članice:
- (a) njegov bračni drug i njihova djeca koja su mlađa od 21 godine ili su uzdržavane osobe;
- (b) srodnici radnika i njegova bračnog druga u uzlaznoj liniji koji su uzdržavane osobe.
2. Države članice olakšavaju ulazak svakom članu obitelji koji nije obuhvaćen odredbama stavka 1. ako je u državi iz koje dolazi uzdržavana osoba ili član zajedničkog kućanstva navedenog radnika.
3. Za potrebe stavaka 1. i 2. radniku mora za njegovu obitelj biti dostupno stanovanje koje se smatra primjerenim za nacionalne radnike u regiji u kojoj je zaposlen, pri čemu ova odredba ne smije dovesti do diskriminacije između nacionalnih radnika i radnika iz drugih država članica.” [neslužbeni prijevod]
- 5 Člankom 1. Direktive 68/360 utvrđeno je da države članice ukidaju, u skladu s odredbama te direktive, ograničenja kretanja i boravka državljana država članica i članova njihovih obitelji na koje se primjenjuje Uredba br. 1612/68.
- 6 Članak 3. Direktive 68/360 glasi:
- „1. Države članice dopuštaju osobama iz članka 1. ulazak na svoje državno područje predočenjem valjane osobne iskaznice ili putovnice.
2. Ulaznu vizu ili drugu jednakovrijednu ispravu dopušteno je tražiti samo od članova obitelji koji nisu državljani jedne od država članica. Države članice osiguravaju takvim osobama sve mogućnosti za dobivanje svih potrebnih viza.” [neslužbeni prijevod]
- 7 Člankom 4. stavkom 1. Direktive 68/360 predviđeno je da pravo na boravak na svojem državnom području države članice priznaju osobama iz članka 1. koje mogu predočiti isprave navedene u članku 4. stavku 3.

- 8 Kao što je navedeno u drugoj alineji članka 4. stavka 3., za članove radnikove obitelji te su isprave sljedeće:

„(c) isprava s kojom je ušao na državno područje;

(d) isprava koju je izdalo nadležno tijelo države podrijetla ili države iz koje je došao, a kojom se dokazuje njihovo srodstvo;

(e) u slučajevima iz članka 10. stavaka 1. i 2. Uredbe (EEZ) br. 1612/68, isprava koju je izdalo nadležno tijelo države podrijetla ili države iz koje je došao, a kojom se potvrđuje da je u toj državi uzdržavana osoba ili član zajedničkog kućanstva radnika.” [neslužbeni prijevod]

- 9 Člankom 10. Direktive 68/360 predviđeno je sljedeće:

„Države članice ne smiju odstupiti od odredaba ove Direktive osim zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

- 10 Prema članku 1. stavku 1. Direktive 73/148, „države članice, u skladu s odredbama te direktive, ukidaju ograničenja kretanja i boravka:

(a) državljana država članica koji imaju sjedište ili žele imati sjedište u drugoj državi članici kako bi u njoj obavljali djelatnost kao samozaposlene osobe ili koji u toj državi žele pružati usluge;

(b) državljana država članica koji žele otići u drugu državu članicu kao korisnici usluga;

(c) bračnog druga i djece tih državljana, mlađe od dvadeset jedne godine, bez obzira na njihovo državljanstvo;

(d) srodnika, u uzlaznoj i silaznoj liniji, tih državljana i njihova bračnog druga, ako je riječ o osobama koje oni uzdržavaju, bez obzira na njihovo državljanstvo.” [neslužbeni prijevod]

- 11 Članak 3. Direktive 73/148 u bitnome ponavlja sadržaj članka 3. Direktive 68/360.

- 12 Člankom 4. stavkom 1. Direktive 73/148 predviđeno je sljedeće:

„Svaka država članica priznaje pravo stalnog boravka državljanima drugih država članica koji na njezinom državnom području ostvare poslovni nastan kako bi obavljali djelatnost kao samozaposlene osobe ako su ograničenja u pogledu te djelatnosti ukinuta na temelju Ugovora. [neslužbeni prijevod]

Kao dokaz prava boravka izdaje se isprava naziva ‚Boravišna dozvola državljana države članice Europskih zajednica’. Valjanost te isprave je barem pet godina od datuma njezina izdavanja te se produljuje automatski.

[...]”

- 13 Člankom 6. Direktive 73/148 predviđeno je sljedeće:

„Od podnositelja zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole ili stjecanje prava na boravak država članica može zahtijevati predočenje samo sljedećega:

(a) osobne iskaznice ili putovnice s kojom je ušao na njezino državno područje;

(b) dokaza da potpada pod jednu od kategorija osoba iz članka 1. i 4.” [neslužbeni prijevod]

14 Članak 8. Direktive 73/148 preuzima sadržaj članka 10. Direktive 68/360.

15 Članak 1. Direktive 64/221 glasi:

„1. Odredbe ove Direktive primjenjuju se na svakog državljanina države članice koji boravi u drugoj državi članici Zajednice ili u nju putuje kako bi obavljao djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba ili kao korisnik usluge.

2. Ova se odredba primjenjuje i na bračnog druga i na članove obitelji koji ispunjavaju uvjete uredba i direktiva donesenih u ovom području na temelju Ugovora.” [neslužbeni prijevod]

16 Člankom 2. Direktive 64/221 predviđeno je sljedeće:

„1. Ova Direktiva odnosi se na sve mjere u vezi s ulaskom na državno područje, izdavanje ili produljenje boravišnih dozvola, ili udaljavanje s područja, koje države članice donesu zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Na te se razloge nije dopušteno pozivati u svrhu ostvarenja gospodarskih ciljeva.” [neslužbeni prijevod]

17 Članak 3. Direktive 64/221 glasi:

„1. Mjere javnog poretka ili javne sigurnosti temelje se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca.

2. Prethodna kaznena presuda sama po sebi ne predstavlja razlog za donošenje tih mjera.

3. Istek valjanosti osobne iskaznice ili putovnice koju dotična osoba koristi za ulazak u državu domaćina te za dobivanje boravišne dozvole ne opravdava udaljavanje s državnog područja.

4. Država koja je izdala osobnu iskaznicu ili putovnicu mora dopustiti imatelju takve isprave da ponovno uđe na njezino državno područje bez ikakvih formalnosti čak i ako isprava više nije valjana ili je imateljevo državljanstvo sporno.” [neslužbeni prijevod]

18 Članak 8. Direktive 64/221 glasi:

„Dotičnoj osobi na raspolaganju su ista pravna sredstva u pogledu bilo koje odluke o ulasku ili odluke o uskrati izdavanja ili produljenja boravišne dozvole ili odluke kojom se nalaže udaljavanje s državnog područja koja su dostupna državljanima dotične države u vezi s radnjama uprave.” [neslužbeni prijevod]

19 Člankom 9. predviđeno je sljedeće:

„1. Ako ne postoji pravo na žalbu sudu ili ako se takva žalba može podnijeti samo u pogledu pravne valjanosti odluke ili ako žalba ne odgađa izvršenje odluke, upravno tijelo ne smije, osim u žurnim slučajevima, donijeti odluku kojom se uskraćuje produljenje boravišne dozvole ili nalaže udaljavanje imatelja boravišne dozvole s državnog područja sve dok ne dobije mišljenje nadležnog tijela države domaćina pred kojim dotična osoba mora moći istaknuti svoja sredstva obrane i ima pravo na pomoć ili pravnog zastupnika u postupku kako je predviđeno nacionalnim pravom te države.

To tijelo ne smije biti tijelo koje je ovlašteno donijeti odluku kojom se uskraćuje produljenje boravišne dozvole ili nalaže udaljavanje.

2. Svaka odluka o uskrati izdavanja prve boravišne dozvole ili o udaljavanju dotične osobe prije izdavanja dozvole se, na zahtjev te osobe, upućuje na razmatranje tijelu čije je prethodno mišljenje potrebno na temelju stavka 1. Dotična osoba tada ima pravo osobno iznijeti svoju obranu, osim ako je to protivno interesima nacionalne sigurnosti.” [neslužbeni prijevod]

20 Uredba br. 2317/95 bila je poništena presudom od 10. lipnja 1997. u predmetu Parlament/Vijeće (C-392/95, Zb., str. I-3213.). Međutim, Sud je smatrao da poništena uredba treba nastaviti proizvoditi pravne učinke sve dok Vijeće Europske unije ne donese nove propise u toj stvari.

21 Članak 5. Uredbe br. 2317/95 glasi:

„Za potrebe ove Uredbe, ‚viza‘ je odobrenje ili odluka države članice koja je potrebna za ulazak na njezino državno područje u svrhu:

– namjeravanog boravka u toj državi članici ili više država članica u ukupnom trajanju od najviše tri mjeseca,

– provoza preko državnog područja te države članice ili više država članica, osim provoza kroz međunarodne zone zračnih luka i provoza između zračnih luka u jednoj državi članici.” [neslužbeni prijevod]

22 Dana 12. ožujka 1999. Vijeće je donijelo Uredbu (EZ) br. 574/1999 o trećim zemljama čiji državljani prilikom prelaska vanjskih granica država članica moraju imati vizu (SL 1999., L 72, str. 2.). Tu je uredbu zamijenila Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2001., L 81, str. 1.).

Nacionalno pravo

23 Člankom 2. stavkom 1. Zakona o pristupu državnom području, o boravku, poslovnom nastanu i udaljavanju stranih državljana od 15. prosinca 1980. (*Moniteur belge* od 31. prosinca 1980.), kako je izmijenjen Zakonom od 15. srpnja 1996. (*Moniteur belge* od 12. listopada 1996.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.) je predviđeno:

„Stranim državljanima dopušteno je ući u Kraljevinu ako imaju:

[...]

(ii) ili valjanu putovnicu ili drugu odgovarajuću putnu ispravu u koju je belgijski diplomatski ili konzularni predstavnik ili predstavnik države ugovornice međunarodne konvencije o prelasku vanjskih granica koja obvezuje Belgiju unio vizu ili drugo istovrijedno odobrenje koje se kao valjano priznaje u Belgiji.”

24 Prema članku 3. stavku 1. podstavku (ii) Zakona od 15. prosinca 1980., „tijela nadležna za granične kontrole” mogu prisilno udaljiti ili vratiti strane državljane koji „namjeravaju ući u Kraljevinu, a nemaju isprave propisane člankom 2”.

25 Prema članku 7. stavku 1. podstavcima (i) i (ii), nadležan ministar ili osoba koju je on za to ovlastio ima pravo naložiti stranom državljaninu koji nema ovlaštenje ili dopuštenje boraviti dulje od tri mjeseca ili se poslovno nastaniti u Kraljevini da do određenog datuma napusti državno područje:

„(i) ako boravi u Kraljevini, a nema isprave propisane člankom 2.;

(ii) ako ostane u Kraljevini po isteku roka određenoga u skladu s člankom 6. ili ne može dokazati da taj rok još nije istekao.”

26 Članak 40. stavci 2. i 6. Zakona od 15. prosinca 1980. glase:

„2. Za potrebe ovog Zakona, „strani državljanin EZ-a’ je svaki državljanin države članice Europskih zajednica koji boravi u Kraljevini ili u nju putuje i koji:

(i) ondje obavlja ili namjerava obavljati djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba;

(ii) ondje koristi ili namjerava koristiti usluge;

(iii) ondje ostvaruje ili namjerava ostvarivati pravo na ostanak;

(iv) ondje ostvaruje ili namjerava ostvarivati pravo na boravak nakon što prestane obavljati stručnu djelatnost u Zajednici;

(v) ondje polazi ili namjerava polaziti, kao glavnu aktivnost, stručnu izobrazbu u odobroj obrazovnoj ustanovi; ili

(vi) ne potpada ni pod jednu od kategorija iz točaka od (i) do (v).

3. Osim ako ovim Zakonom nije određeno drukčije, sljedeće su osobe, bez obzira na njihovo državljanstvo, izjednačene sa stranim državljaninom EZ-a iz stavka 2. točaka (i), (ii) i (iii) pod uvjetom da dolaze kako bi se nastanile ili su se nastanile s njim:

(i) bračni drug tog državljanina;

[...]

4. Osim ako ovim Zakonom nije određeno drukčije, sljedeće su osobe, bez obzira na njihovo državljanstvo, izjednačene sa stranim državljaninom EZ-a iz stavka 2. točaka (iv) i (vi) pod uvjetom da dolaze kako bi se nastanile ili su se nastanile s njim:

(i) bračni drug tog državljanina;

[...]

5. Osim ako ovim Zakonom nije određeno drukčije, sa stranim državljaninom EZ-a iz stavka 2. točke (v) su, bez obzira na njihovo državljanstvo, izjednačeni njegov bračni drug i njegova djeca ili djeca njegova bračnog druga koju oni uzdržavaju pod uvjetom da dolaze kako bi se nastanili ili su se nastanili s njim.

6. Sa stranim državljaninom EZ-a su isto tako izjednačeni bračni drug Belgijanca koji je došao nastaniti se ili se nastanio s njim, njihovi potomci koji su mlađi od 21 godine ili koje oni uzdržavaju, njihovi preci koje oni uzdržavaju te bračni drugovi tih potomaka ili tih predaka, koji su došli nastaniti se ili su se nastanili s njim.”

27 Člankom 41. Zakona od 15. prosinca 1980. predviđeno je sljedeće:

„Stranom državljaninu EZ-a priznaje se pravo na ulazak u Kraljevinu po predočenju valjane osobne iskaznice ili nacionalne putovnice.

Bračni drug i članovi njegove obitelji iz članka 40. koji nisu državljani države članice Europskih zajednica moraju imati ispravu propisanu člankom 2.

Imatelju isprave koju su izdala belgijska tijela vlasti i na temelju koje mu je bilo dopušteno ući u državu članicu Zajednice i ondje boraviti dopušta se ulazak na belgijsko državno područje bez ikakvih formalnosti čak i ako je njegovo državljanstvo sporno ili ako ta isprava više nije valjana”.

28 Člankom 42. Zakona od 15. prosinca 1980. predviđeno je sljedeće:

„Stranom državljaninu EZ-a priznaje se pravo na boravak pod uvjetima i u trajanju koje odredi Kralj u skladu s propisima i direktivama Europskih zajednica.

To pravo na boravak utvrđuje se pomoću dozvole koja se izdaje u slučajevima i u skladu s detaljnim pravilima koja odredi Kralj u skladu s navedenim propisima i direktivama.

Odluka o izdavanju boravišne dozvole donosi se u najkraćem mogućem roku, a najkasnije šest mjeseci od podnošenja zahtjeva.”

29 Članak 43. Zakona od 15. prosinca 1980. glasi:

„Ulazak i boravak mogu se uskratiti stranom državljaninu EZ-a samo zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja i to u okviru sljedećih ograničenja:

[...]



(iii) sam istek roka valjanosti isprave na temelju koje je bio dopušten ulazak i boravak na belgijskom državnom području ne opravdava udaljavanje s državnog područja;

[...]”.

30 Članak 44. stavak 1. podstavak (i) glasi:

„Zahtjev za preispitivanje, predviđen člankom 68., može biti podnesen u pogledu sljedećega:

(i) svaka uskrata izdavanja boravišne dozvole stranom državljaninu EZ-a koji na temelju članka 42. ima pravo na boravak te svaka odluka o udaljavanju s državnog područja prije izdavanja te dozvole.”

31 Članak 64. Zakona od 15. prosinca 1980. glasi:

„Osim odluka iz članka 44. i 44.a, zahtjev za preispitivanje od strane ministra koje se provodi u skladu sa sljedećim odredbama može biti podnesen u pogledu:

(i) odluke kojom se na temelju članka 11. uskraćuje priznanje prava na boravak;

(ii) zahtjeva za povratak u državu podrijetla;

(iii) neodobrenog zahtjeva za izdavanje dozvole za osnivanje poslovnog nastana:

[...]

(vii) odluke kojom se stranom državljaninu, na temelju članka 22., nalaže da napusti određena mjesta, da im se ne približava ili da boravi na određenom mjestu;

(viii) odluke kojom se stranom državljaninu koji želi studirati u Belgiji uskraćuje boravišna dozvola.”

32 Člankom 69. Zakona od 15. prosinca 1980. predviđeno je sljedeće:

„Protiv odluke kojom se uskraćuje priznavanje nekog prava predviđenog ovim Zakonom može se podnijeti tužba za poništenje iz članka 14. Zakona o Conseil d’État (Državno vijeće), objedinjeni tekst od 12. siječnja 1973.

Podnošenje zahtjeva za preispitivanje ne isključuje izravno podizanje tužbe za poništenje odluke čije se preispitivanje traži.

U tom slučaju, razmatranje tužbe za poništenje odgađa se dok ministar ne odluči o dopuštenosti zahtjeva za preispitivanje.”

33 Tekst okružnice od 28. kolovoza 1997. je sljedeći:

„Cilj ove okružnice jest riješiti određene probleme u vezi s postupkom objavljivanja službene najave vjenčanja [...] koji su nedavno dali povoda nesuglasticama. Osim toga ona sadržava pojašnjenja glede isprava koje treba predložiti kako bi se dobila viza za

sklapanje braka u Kraljevini ili viza za spajanje obitelji na temelju braka sklopljenog u inozemstvu.

[...]

#### 4. Podnošenje zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole nakon sklapanja braka

[...]

Međutim, u vezi s boravkom treba podsjetiti da se isprave potrebne za ulazak u Kraljevinu trebaju priložiti zahtjevu za izdavanje boravišne dozvole podnesenom prema članku 10. stavku 1. podstavku (i) ili (iv) odnosno članku 40. stavcima 3. do 6. Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, o boravku, poslovnom nastanu i udaljavanju stranih državljana.

To konkretno znači da strani državljanin mora posjedovati valjanu nacionalnu putovnicu ili drugu odgovarajuću putnu ispravu u koju je prema potrebi belgijski diplomatski ili konzularni predstavnik ili predstavnik države ugovornice međunarodne konvencije o prelasku vanjskih granica koja obvezuje Belgiju unio vizu ili drugo istovrijedno odobrenje koje se kao valjano priznaje u Belgiji (članak 2. Zakona od 15. prosinca 1980.).

Ako strani državljanin ne predoči prethodno navedene ulazne isprave, njegov zahtjev za izdavanje boravišne dozvole se u načelu proglašava nedopuštenim.

[...]”

- 34 Okružnica ministra unutarnjih poslova od 12. listopada 1998. u vezi sa zahtjevima za izdavanje boravišne dozvole ili dozvole za poslovni nastan u Kraljevini podnesenima nakon sklapanja braka na temelju članka 10. ili 40. Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, o boravku, poslovnom nastanu i udaljavanju stranih državljana (*Moniteur belge* od 6. studenoga 1998., str. 36360.; okružnica od 12. listopada 1998.) bila je donesena kako bi se preciznije odredilo pravilo iz stavka 4. Okružnice od 28. kolovoza 1997. Stavcima 1. i 2. Okružnice od 12. listopada 1998. predviđeno je sljedeće:

„1. I dalje vrijedi opće pravilo prema kojem se zahtjev za izdavanje boravišne dozvole ili dozvole za poslovni nastan u Kraljevini u svrhu spajanja obitelji ne razmatra ako u trenutku podnošenja zahtjeva strani državljanin ne posjeduje valjane ulazne isprave, to jest valjanu nacionalnu putovnicu ili drugu odgovarajuću valjanu putnu ispravu koja prema potrebi sadržava valjanu vizu.

2. Odstupajući od tog općeg pravila, ako prilikom podnošenja zahtjeva za poslovni nastan na temelju članka 40. Zakona od 15. prosinca 1980. strani državljanin (za kojega vrijedi vizna obveza) koji je u braku s belgijskim državljaninom ili državljaninom države članice EGP-a predoči samo valjanu nacionalnu putovnicu odnosno, umjesto nje, valjanu putnu ispravu koja, međutim, sadržava vizu kojoj je istekao rok valjanosti, taj se zahtjev ipak razmatra ako se prilikom podnošenja zahtjeva za poslovni nastan predoče isprave o srodstvu ili braku s belgijskim državljaninom ili državljaninom države članice EGP-a.

[...]"

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 35 Tužbom od 28. studenoga 1997. MRAX je od Conseil d'État (Državno vijeće) tražio poništenje okružnice od 28. kolovoza 1997.
- 36 Svoju je tužbu temeljio na tvrdnji da okružnica, te osobito njezin stavak 4., nije usklađena s direktivama Zajednice u području kretanja i boravka unutar Zajednice.
- 37 Smatrajući da je za odlučivanje o sporu koji se pred njim vodi potrebno protumačiti pravo Zajednice, Conseil d'État (Državno vijeće) je odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Imajući u vidu načela proporcionalnosti i zabrane diskriminacije te pravo na poštovanje obiteljskog života, treba li članak 3. Direktive 68/360 od 15. listopada 1968., članak 3. Direktive 73/148 od 21. svibnja 1973. i Uredbu br. 2317/95 od 25. rujna 1995. tumačiti tako da države članice smiju na granici prisilno vratiti strane državljane za koje vrijedi vizna obveza i koji su u braku s državljaninom Zajednice, a koji namjeravaju ući na državno područje države članice bez osobne isprave ili vize?

2. Treba li članak 4. Direktive 68/360 i članak 6. Direktive 73/148, sagledani u svjetlu članka 3. obje te direktive te načela proporcionalnosti i zabrane diskriminacije te prava na poštovanje obiteljskog života, tumačiti tako da države članice smiju uskratiti izdavanje boravišne dozvole bračnom drugu državljanina Zajednice koji je nezakonito ušao na njihovo državno područje te donijeti odluku o njegovu udaljavanju?

3. Znače li članak 3. i članak 4. stavak 3. Direktive 68/360, članak 3. Direktive 73/148 i članak 3. stavak 3. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. da države članice ne smiju odbiti izdati boravišnu dozvolu stranom državljaninu koji je bračni drug državljanina Zajednice i koji je na državno područje ušao zakonito, ali čija viza u trenutku podnošenja zahtjeva za izdavanje te dozvole nije više valjana niti takvog stranog državljanina udaljiti?

4. Treba li članak 1. i članak 9. stavak 2. Direktive 64/221 od 25. veljače 1964. tumačiti tako da strani bračni drugovi državljanina Zajednice koji ne posjeduju osobne isprave ili vizu, ili čija viza nije više valjana, imaju mogućnost obratiti se nadležnom tijelu iz članka 9. stavka 1. kada podnose zahtjev za izdavanje prve boravišne dozvole ili kada je protiv njih donesena odluka o udaljavanju prije nego što je ta dozvola izdana?"

### **Uvodna napomena**

- 38 Belgijska Država ističe da je nacionalni zakonodavac izjednačio bračne drugove belgijskih državljanina i državljane države članice kako ih se ne bi stavilo u nepovoljniji položaj u odnosu na bračnog druga ili člana obitelji državljanina druge države članice. Međutim, prema mišljenju Belgijske Države Sud nije nadležan odlučivati o položaju državljanina treće zemlje koji je u braku s belgijskim državljaninom.
- 39 U vezi s tim valja podsjetiti da propisi Zajednice koji se odnose na slobodu kretanja radnika, slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana nisu primjenjivi na

slučajeve koji nemaju nikakav zajednički element s bilo kojim od slučajeva predviđenih pravom Zajednice. Stoga se ti propisi ne mogu primijeniti na slučaj osoba koje nikad nisu ostvarivale te slobode (vidjeti osobito presude od 16. prosinca 1992., Koua Poirrez, C-206/91, Zb., str. I-6685., t. 10. do t. 12., i od 11. srpnja 2002., Carpenter, C-60/00, Zb., str. I-6279., t. 28.).

- 40 Upravo u svjetlu tih razmatranja Sud valja odgovoriti na prethodna pitanja kojima se Sud poziva očitovati o doseg više odredaba direktiva 64/221, 68/360 i 73/148 te Uredbe br. 2317/95 u vezi s državljanima trećih zemalja koji su u braku s državljanima država članica.

### **Prvo pitanje**

Očitovanja podnesena Sudu

- 41 MRAX ističe da prisilno vraćanje državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice zato što taj državljanin treće zemlje nema vizu izdanu od te države članice predstavlja povredu članka 3. Direktive 68/360, članka 3. Direktive 73/148, Uredbe br. 2317/95 i članka 8. stavka 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija).
- 42 MRAX osim toga smatra da se uvjeti pod kojima se državljanima trećih zemalja koji su u braku s državljanima država članica izdaje viza trebaju provjeravati u Belgiji, a ne u njihovoj državi podrijetla.
- 43 Što se tiče zahtjeva glede identifikacijske isprave, Belgijska Država tvrdi da je na državama članicama da provjere mogu li se ili ne na pravo Zajednice pozivati državljani trećih zemalja koji žele ući na njihovo državno područje ili koji, ušavši već u njihovo državno područje, zahtijevaju da im se prizna pravo na boravak. Tako bi obveza predočenja valjane putovnice prilikom ulaska u državu članicu bila opravdana time što državljanin treće zemlje mora dokazati svoj identitet i obiteljske veze s državljaninom države članice.
- 44 Što se tiče zahtjeva glede vize, Belgijska Država ističe da obveza podnošenja zahtjeva za izdavanje vize prije ulaska na državno područje države članice državama članicama omogućava da provjere ispunjava li državljanin treće zemlje koji kao bračni drug državljanina države članice želi ući na njihovo državno područje potrebne uvjete kao i ne spada li u skupinu osoba kojima bi ulazak mogao biti uskraćen zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja u skladu s Direktivom 64/221. Stoga članak 3. Direktive 68/360 i članak 3. Direktive 73/148, na temelju kojih su države članice ovlaštene da od državljanina trećih zemalja koji su članovi obitelji državljanina države članice traže da predoče vize, treba tumačiti tako da države članice imaju pravo te osobe prisilno vratiti na svojim granicama ako nemaju vizu. Suprotno tumačenje oduzelo bi tim odredbama pravni učinak.
- 45 Belgijska Država dodaje da mnoga pitanja u vezi s državljaninom treće zemlje mogu razjasniti samo belgijska predstavnička tijela u državi podrijetla tog državljanina. Zbog tog bi razloga bilo primjereno da se viza izdaje u trećoj zemlji, a ne na belgijskoj granici.

- 46 Austrijska vlada smatra da obveza državljana trećih zemalja koji su u braku s državljanima država članica da pribave vizu nije diskriminirajuća ukoliko je takva obveza predviđena i belgijskim pravom i pravom Zajednice.
- 47 S druge strane, dopustiti državljanima trećih zemalja koji nisu ispunili obvezu glede vize ulazak na belgijsko državno područje značilo bi prekršiti načelo jednakosti na štetu državljana trećih zemalja koji su ispunili tu obvezu. Međutim, prema mišljenju austrijske vlade, u svjetlu načela slobode kretanja osoba i proporcionalnosti, država članica smije u iznimnim slučajevima predvidjeti izuzeća od opće obveze glede vize, kako je predviđeno osobito člankom 4. Uredbe br. 574/1999.
- 48 Komisija ističe osobitost položaja državljanina treće zemlje koji je član obitelji državljanina države članice u odnosu na druge državljane trećih zemalja koji pristižu na vanjske granice Zajednice. Pravo te osobe nastaniti se u Zajednici s državljaninom države članice proizlazilo bi u stvari iz prava Zajednice.
- 49 Prema mišljenju Komisije, državljaninu države članice može se uskratiti ulazak u državu članicu ako ne može dokazati svoje državljanstvo. Isto bi stoga trebalo vrijediti za državljanina treće zemlje koji ne može dokazati svoje obiteljske veze s državljaninom države članice.
- 50 Ako, s druge strane, državljanin treće zemlje može dokazati te obiteljske veze pa, dakle, i prava koja ima na temelju prava Zajednice, neposjedovanje vize ne bi trebalo utjecati na ta prava te ne bi ni u kojem slučaju moglo opravdati mjeru prisilnog vraćanja na granici. Takva bi mjera u stvari predstavljala negaciju tih prava te bi bila neproporcionalna.
- 51 Komisija smatra da je za osobu koja dokaže obiteljske veze s radnikom migrantom u Zajednici viza samo formalnost te je država članica kroz koju ta osoba ulazi u Zajednicu treba izdati gotovo automatski. Pravo te osobe da uđe u Zajednicu ni na koji način se ne temelji na vizi, nego proizlazi, na temelju prava Zajednice, iz samih obiteljskih veza.
- 52 Komisija dodaje da je izdavanje viza od strane konzularnih predstavništava država članica u državama podrijetla državljana trećih zemalja tek organizacijska mjera kojom se ne može ograničiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz prava Zajednice.

#### Odgovor Suda

- 53 Prvo valja podsjetiti da osobito iz uredaba i direktiva Vijeća o slobodi kretanja zaposlenih i samozaposlenih osoba u Zajednici proizlazi da je zakonodavac Zajednice priznao važnost osiguranja zaštite obiteljskog života državljana država članica kako bi se uklonile prepreke ostvarivanju temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom (gore navedena presuda Carpenter, t. 38.)
- 54 Tako se gotovo istovjetnim izričajem članka 10. Uredbe br. 1612/68, članka 1. Direktive 68/360 i članka 1. Direktive 73/148 proširuje primjena prava Zajednice u području ulaska na državno područje država članica i boravka na njemu na bračne drugove državljana država članica na koje se te odredbe odnose (presuda od 8. travnja 1976., Royer, 48/75, Zb., str. 497., t. 13.).

- 55 Osim toga, prema članku 3. stavku 1. Direktive 68/360 i članku 3. stavku 1. Direktive 73/148, čiji je tekst gotovo istovjetan, države članice dopuštaju ulazak na svoje državno područje državljanima država članica i članovima njihovih obitelji na koje se te direktive odnose na temelju samog predočenja valjane osobne iskaznice ili putovnice.
- 56 Ipak, prema članku 3. stavku 2. Direktive 68/360 i članku 3. stavku 2. Direktive 73/148, ako se državljanin države članice kreće unutar Zajednice kako bi ostvario prava koja ima na temelju Ugovora i tih direktiva, države članice mogu od članova njegove obitelji koji nisu državljani jedne od država članica zahtijevati ulaznu vizu ili drugu istovrijednu ispravu. Popis trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska vanjskih granica država članica bio je utvrđen Uredbom br. 2317/95, koja je bila zamijenjena Uredbom br. 574/1999, koja je i sama u međuvremenu bila zamijenjena Uredbom br. 539/2001.
- 57 Budući da propisima Zajednice nisu potanko određene mjere koje država članica može donijeti u slučaju kada državljanin treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice želi ući na područje Zajednice bez valjane osobne iskaznice ili putovnice ili, prema potrebi, vize, njegovo prisilno vraćanje na granici isključeno je (u tom smislu u pogledu članka 3. stavka 1. Direktive 68/360 i članka 3. stavka 1. Direktive 73/148 vidjeti osobito presudu od 30. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska, C-68/89, Zb., str. I-2637., t. 11.).
- 58 Naime, s jedne strane, osoba bez valjane osobne iskaznice ili putovnice, a to su isprave koje svojem imatelju omogućavaju da dokaže svoj identitet i državljanstvo (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 5. ožujka 1991., Giagounidis, C-376/89, Zb., str. I-1069., t. 14. i 15.), načelno ne može valjano dokazati svoj identitet pa tako ni svoje obiteljske veze.
- 59 S druge strane, iako, kao što to Komisija ispravno ističe, pravo državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice da uđe na državno područje država članica proizlazi, prema pravu Zajednice, iz samih obiteljskih veza, činjenica je da prema samom tekstu članka 3. stavka 2. Direktive 68/360 i članka 3. stavka 2. Direktive 73/148 ostvarivanje tog prava može podlijegati posjedovanju vize. Uostalom, u članku 5. Uredbe br. 2317/95 viza je definirana kao ovlaštenje ili odluka države članice koja je potrebna „za ulazak” na njezino državno područje.
- 60 Međutim, u članku 3. stavku 2. Direktive 68/360 i članku 3. stavku 2. Direktive 73/148 je navedeno da države članice osiguravaju takvim osobama sve mogućnosti za dobivanje svih potrebnih viza. To znači da vizu treba izdati u najkraćem mogućem roku i, ukoliko je to moguće, na mjestu ulaska na državno područje jer se u protivnom ne ostvaruje puni učinak navedenih odredaba direktiva 68/360 i 73/148.
- 61 S obzirom na važnost koju zakonodavac Zajednice pridaje zaštiti obiteljskog života (vidjeti točku 53. ove presude), prisilno vraćanje je u svakom slučaju neproporcionalno i stoga zabranjeno ako državljanin treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice dokaže svoj identitet i bračnu vezu i ako nema elementa na temelju kojih bi se utvrdilo da on predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost i javno zdravlje u smislu članka 10. Direktive 68/360 i članka 8. Direktive 73/148.
- 62 Na prvo prethodno pitanje stoga valja odgovoriti da se članak 3. Direktive 68/360, članak 3. Direktive 73/148 i Uredba br. 2317/95, imajući u vidu načelo proporcionalnosti,

moraju tumačiti tako da država članica ne može na granici prisilno udaljiti ili vratiti državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice, a na njezino državno područje ima namjeru ući bez valjane osobne iskaznice ili putovnice ili, prema potrebi, vize ako može dokazati svoj identitet i bračne veze te ako ne postoje elementi na temelju kojih bi se utvrdilo da on predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje u smislu članka 10. Direktive 68/360 i članka 8. Direktive 73/148.

## Drugo pitanje

Očitovanja podnesena Sudu

- 63 MRAX tvrdi da se, kako bi mogao zahtijevati priznanje prava na boravak, državljanin treće zemlje koji je brak u Belgiji sklopio dok je ondje boravio nezakonito mora vratiti u svoju državu podrijetla kako bi dobio vizu. Međutim, Belgijska Država ponekad pristaje po svojoj slobodnoj ocjeni legalizirati boravak bračnog druga državljanina države članice.
- 64 Dakle, prema mišljenju MRAX-a, upravna praksa Belgijske Države ne osigurava bračnim drugovima državljanina država članica nikakvu pravnu sigurnost te se može shvatiti kao diskriminirajuća.
- 65 MRAX primjećuje da Sud nikada nije odlučivao o sankciji koja bi se primijenila protiv državljanina treće zemlje koji je na državno područje države članice ušao nezakonito, ali da je smatrao da se protiv državljanina države članice koji ne posjeduje potrebnu ispravu (putovnicu) kako bi mogao boraviti na državnom području druge države članice ne može donijeti odluka o njegovu udaljavanju, no da se u kaznenom postupku može osuditi na plaćanje novčane kazne (vidjeti presudu od 14. srpnja 1977., Sagulo i dr., 8/77, Zb., str. 1495.). MRAX se pita ne bi li se mjere koje se mogu donijeti protiv državljanina države članice trebale prenijeti na bračnog druga takvog državljanina te ne bi li se povrede u vezi s ulaskom na državno područje države članice i boravkom na njemu mogle kazniti novčanom kaznom izrečenom bilo u upravnom, bilo u kaznenom postupku, koja bi sankcija bila prilagođenija načelu slobode kretanja i pravu na poštovanje privatnog života.
- 66 Belgijska Država tvrdi da se članak 4. Direktive 68/360 i članak 6. Direktive 73/148 trebaju tumačiti tako da se državama članicama dopušta da uskrate izdavanje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice, a koji je na njihovo državno područje ušao nezakonito i da donesu odluku o njegovu udaljavanju. U suprotnom bi slučaju odredbe članka 3. Direktive 68/360 i članka 3. Direktive 73/148 izgubile smisao i bile lišene svakog pravnog učinka.
- 67 Belgijska Država ističe da se u slučaju kao što je onaj predviđen drugim prethodnim pitanjem odluka o udaljavanju ne može smatrati neproporcionalnom imamo li u vidu postojeće interese, odnosno, s jedne strane, zahtjeve javnog poretka i, s druge strane, zahtjeve za poštovanje privatnog i obiteljskog života. Prema njezinu mišljenju, zadiranje u obiteljski život bilo bi iznimno ograničeno ako bi se državljaninu treće zemlje zabranio ulazak ili bi se zahtijevalo da napusti državno područje: razdvojenost bračnih drugova bila bi kratkotrajna ako bi dotična osoba mogla dokazati da ima pravo na koristi koje proizlaze iz odredaba prava Zajednice jer bi mu u tom slučaju trebalo biti moguće izdati vizu u kratkom roku.

- 68 Austrijska vlada napominje da ako je i primarnim i sekundarnim pravom predviđeno da države članice mogu okončati boravak državljanina država članica na njihovom državnom području ako uvjeti za produljenje boravka nisu ili više nisu ispunjeni, država članica treba a fortiori imati mogućnost protjerati državljanina treće zemlje koji je član obitelji državljanina države članice (vidjeti članak 10. Direktive 68/360 i članak 8. Direktive 73/148.).
- 69 Komisija tvrdi da, ako u trenutku podnošenja zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 68/360 državljanin treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice podastre dokaze o tim obiteljskim vezama, boravišna dozvola ne bi mu smjela biti uskraćena samo zato što u dotičnu državu članicu nije ušao zakonito.
- 70 Komisija u vezi s tim podsjeća da je u gore navedenoj presudi *Royer* Sud presudio da sam propust državljanina države članice da ispuni formalnosti u vezi s ulaskom, kretanjem i boravkom stranaca nije takve naravi da sam po sebi predstavlja ponašanje koje ugrožava javni poredak i javnu sigurnost pa stoga sam taj propust ne može opravdati ni mjeru udaljavanja ni privremeno zadržavanje u svrhu donošenja takve mjere. Prema mišljenju Komisije, ništa ne sprečava analognu primjenu te sudske prakse na državljanina treće zemlje za kojega zbog njegovih obiteljskih veza s radnikom migrantom u Zajednici vrijedi pravo Zajednice.
- 71 Komisija ističe da prema Direktivi 64/221 boravišna dozvola može biti uskraćena ili udaljavanje iz državnog područja naloženo samo zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja te da takve mjere trebaju biti utemeljene isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Nezakoniti ulazak na državno područje države članice ne može sustavno predstavljati prijetnju javnom poretku kojom se u pitanje dovodi samo pravo boravka.
- 72 Komisija dodaje da je u presudi od 7. srpnja 1976., *Watson i Belmann* (118/75, Zb., str. 1185.), Sud odredio svoj položaj glede sankcija koje države članice mogu nametnuti u slučaju nepoštovanja određenih formalnosti predviđenih pravom Zajednice. S obzirom na takvu sudsku praksu, države članice mogu za nezakoniti ulazak na njihovo državno područje odrediti proporcionalne sankcije, poput novčane kazne (točka 6. gore navedene presude *Sagulo i dr.*). Međutim, primjena takvih sankcija ne smije utjecati na izdavanje boravišne dozvole.

#### Odgovor Suda

- 73 Drugo pitanje treba shvatiti kao da se odnosi na slučaj državljanina treće zemlje koji je nezakonito ušao na državno područje države članice te koji može dokazati svoj identitet i svoj brak s državljaninom države članice na kojega se primjenjuju odredbe direktiva 68/360 ili 73/148.
- 74 Kao što je Sud više puta potvrdio, izdavanje boravišne dozvole državljaninu države članice (vidjeti osobito presudu od 5. veljače 1991., *Roux*, C-363/89, Zb., str. I-273., t. 12.) ne treba smatrati radnjom kojom se dodjeljuju prava, nego radnjom kojom država članica dokazuje osobni položaj državljanina druge države članice u pogledu odredaba prava Zajednice. Isti se zaključak nameće u pogledu državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice čije pravo na boravak proizlazi neposredno iz



članka 4. Direktive 68/360 ili članka 4. Direktive 73/148, bez obzira na to je li nadležno tijelo države članice izdalo boravišnu dozvolu ili nije.

- 75 Podrobna pravila kojima je uređeno izdavanje boravišnih dozvola utvrđena su za zaposlene osobe i članove njihovih obitelji Direktivom 68/360, a za samozaposlene osobe i članove njihovim obitelji Direktivom 73/148.
- 76 U svezi s tim, iz članka 4. stavka 3. Direktive 68/360 i članka 6. Direktive 73/148 proizlazi da države članice mogu izdavanje boravišne dozvole uvjetovati predočenjem isprave na temelju koje je dotična osoba ušla na njihovo državno područje (vidjeti gore navedenu presudu Roux, t. 14. i 15.).
- 77 Osim toga treba podsjetiti da pravo Zajednice ne sprečava države članice da za nepoštovanje nacionalnih propisa o nadzoru stranaca propišu primjerene sankcije potrebne radi osiguranja učinkovitosti tih odredaba (gore navedena presuda Royer, t. 42.) pod uvjetom da su te sankcije razmjerne (vidjeti, osobito, presudu od 3. srpnja 1980., Pieck, 157/79, Zb., str. 2171., t. 19.).
- 78 S druge strane, uskrata boravišne dozvole i *a fortiori* odluka o udaljavanju utemeljene isključivo na neispunjenju od strane dotične osobe pravnih formalnosti u vezi s nadzorom stranaca zadržala bi u samu bit prava na boravak koje je neposredno uređeno pravom Zajednice te bi bile očito neproporcionalne težini povrede (vidjeti po analogiji osobito presudu Royer, t. 40.).
- 79 Istina je da člankom 10. Direktive 68/360 i člankom 8. Direktive 73/148 nije isključena mogućnost da od odredaba tih direktiva države članice odstupe zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, a člankom 3. stavkom 1. Direktive 64/221 propisano je da se mjere donesene zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju dotične osobe. Međutim, činjenica da nisu ispunjene pravne formalnosti u vezi s ulaskom, kretanjem i boravkom stranaca ne može sama po sebi imati za posljedicu primjenu mjera iz članka 3. Direktive 64/221 (gore navedena presuda Royer, t. 47. i 48.).
- 80 Stoga na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti da se članak 4. Direktive 68/360 i članak 6. Direktive 73/148 trebaju tumačiti tako da država članica ne smije uskratiti izdavanje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje koji može dokazati svoj identitet i brak s državljaninom države članice, ni donijeti odluku o njegovu udaljavanju samo zato što je na državno područje dotične države članice ušao nezakonito.

### **Treće pitanje**

Očitovanja podnesena Sudu

- 81 MRAX tvrdi da člankom 4. Direktive 68/360 nije propisano da isprava na temelju koje su članovi obitelji radnika u Zajednici zakonito ušli na državno područje države članice mora vrijediti i u trenutku kada podnose zahtjev za izdavanje boravišne dozvole. Zato se točkom 4. Okružnice od 28. kolovoza 1997., prema kojoj je zahtjev za boravišnu dozvolu bračnog druga državljanina države članice nedopušten ako je podnesen nakon isteka roka valjanosti isprave, krši pravo Zajednice.

- 82 Prema mišljenju Belgijske Države, prema članku 3. stavku 3. Direktive 64/221 istek roka valjanosti osobne iskaznice ili putovnice, na temelju koje je dotičnoj osobi bio dopušten ulazak u državu članicu domaćina i izdavanje boravišne dozvole, ne može opravdati udaljavanje s državnog područja. *A contrario*, u slučaju da navedena isprava prestane vrijediti prije podnošenja zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole, država članica imala bi pravo odbaciti taj zahtjev i protjerati državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice. Stoga isprava iz članka 4. stavka 3. Direktive 68/360 na temelju koje je navedeni bračni drug ušao na državno područje države članice može biti samo putovnica s još uvijek valjanom vizom.
- 83 Austrijska vlada tvrdi da istek roka valjanosti vize u državi članici opravdava uskratu izdavanja boravišne dozvole.
- 84 Komisija smatra da na treće prethodno pitanje treba odgovoriti potvrdno. Ako bračni drug državljanina države članice dokaže tu obiteljsku vezu, primjenjuju se direktive 68/360 i 73/148, a države članice su mu obvezne izdati boravišnu dozvolu, kao što proizlazi iz gore navedene presude Royer. Komisija na temelju toga zaključuje da se, ako viza istekne nakon ulaska na državno područje, boravišna dozvola u načelu ne može odbiti izdati. Taj formalni nedostatak nije takve naravi da bi utjecao na valjanost putovnice u svrhu izdavanja boravišne dozvole. To rasuđivanje potvrđeno je člankom 3. stavkom 3. Direktive 64/221 u kojem se očituje namjera zakonodavca Zajednice da sadržaju zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole da prednost pred njegovim čisto formalnim aspektima.
- 85 Komisija dodaje da činjenica da zahtjev za izdavanje boravišne dozvole nije bio podnesen prije isteka roka valjanosti vize ne može sama po sebi predstavljati osobno ponašanje koje bi moglo ugroziti javni poredak i javnu sigurnost, a koje bi kao takvo opravdalo uskratu izdavanja boravišne dozvole ili, *a fortiori*, mjeru udaljavanja.

#### Odgovor Suda

- 86 Ako državljanin treće zemlje ostane na državnom području države članice nakon isteka valjanosti svoje vize, on krši propise te države članice u vezi s boravkom stranaca.
- 87 Člankom 3. stavkom 3. Direktive 64/221, na koji se pozivalo u postupku pred Sudom, predviđeno je da istek roka valjanosti identifikacijske isprave ili putovnice koja je državljaninu države članice ili članovima njegove obitelji omogućila ulazak na državno područje države članice domaćina i dobivanje boravišne dozvole ne opravdava udaljavanje s državnog područja.
- 88 Međutim, treće prethodno pitanje odnosi se na slučaj bračnog druga državljanina države članice za kojega vrijedi vizna obveza i koji je ušao zakonito, ali zahtjev za izdavanje boravišne dozvole nije podnio prije isteka roka valjanosti svoje vize.
- 89 Iako na temelju članka 4. stavka 3. Direktive 68/360 i članka 6. Direktive 73/148 država članica ima pravo u svrhu izdavanja boravišne dozvole zahtijevati predočenje isprave na temelju koje je dotična osoba ušla na njihovo državno područje, njima nije propisano da ta isprava mora i dalje vrijediti. Slijedom navedenoga, ako za državljanina treće zemlje vrijedi vizna obveza, izdavanje boravišne dozvole tom državljaninu ne može biti uvjetovano time da mu viza mora još uvijek vrijediti. To vrijedi tim više jer, kao što je

Sud presudio u točkama 22. i 23. gore navedene presude Giagounidis, države članice imaju obvezu priznati pravo na boravak na svojem državnom području radnicima iz članka 1. Direktive 68/360 koji mogu predložiti valjanu osobnu iskaznicu ili valjanu putovnicu bez obzira na ispravu na temelju koje su ušli na njihovo državno područje.

- 90 Prema tome, država članica ne može uvjetovati izdavanje boravišne dozvole u skladu s direktivama 68/360 i 73/148 predočenjem valjane vize. Osim toga, kao što proizlazi iz točke 78. ove presude, odluka o udaljavanju s državnog područja samo zato što je istekao rok valjanosti vize predstavljala bi sankciju koja je očito neproporcionalna težini povrede nacionalnih propisa o nadzoru stranaca.
- 91 Stoga na treće prethodno pitanje valja odgovoriti da se članak 3. i članak 4. stavak 3. Direktive 68/360, članci 3. i 6. Direktive 73/148 i članak 3. stavak 3. Direktive 64/221 trebaju tumačiti tako da država članica ne smije uskratiti izdavanje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice, a na državno područje te države članice ušao je zakonito, niti smije donijeti odluku o njegovu udaljavanju s državnog područja samo zato što mu je, prije nego što je podnio zahtjev za izdavanje boravišne dozvole, istekla viza.

#### Četvrto pitanje

Očitovanja podnesena Sudu

- 92 MRAX napominje da su odredbe članka 8. i 9. Direktive 64/221 prenesene u belgijsko pravo člancima 44. i 64. Zakona od 15. prosinca 1980. Međutim, trenutna upravna praksa Belgijske Države uskraćuje državljanima treće zemlje, koji su u braku s državljanima država članica, a nemaju vizu ili im je ona prestala vrijediti, pravo da podnesu zahtjev za preispitivanje, kako je predviđeno člancima 44. i 64. Zakona od 15. prosinca 1980., u slučajevima kada im je bilo uskraćeno izdavanje boravišne dozvole ili je bila donesena odluka o njihovom udaljavanju. Te osobe mogu podnijeti tužbu za suspenziju izvršenja i za poništenje odluke samo pred Conseil d'État (Državno vijeće), koji će se ograničiti na provjeru zakonitosti pobijane odluke, a ne i njezinu primjerenost s obzirom na činjenično stanje i okolnosti slučaja. Prema tome, belgijska upravna praksa nije u skladu sa zahtjevima prava Zajednice.
- 93 Prema mišljenju Belgijske Države, članci 8. i 9. Direktive 64/221, prema kojima državljanin treće zemlje ima mogućnost obratiti se nadležnom tijelu države članice iz navedenog članka 9. stavka 1. kada traži izdavanje prve boravišne dozvole ili kada je određeno njegovo udaljavanje prije nego što je ta dozvola izdana, ne primjenjuju se u slučaju kada dotična osoba na državno područje te države članice nije ušla zakonito.
- 94 Ustvari, člankom 1. stavkom 2. Direktive 64/221 njezino se područje primjene ograničava na članove obitelji državljanina države članice koji ispunjavaju uvjete iz uredaba i direktiva iz ovog područja. Bračni drug državljanina države članice koji ne posjeduje identifikacijsku ispravu ili vizu odnosno čija je viza prestala vrijediti ne ispunjava uvjete iz članka 3. i 4. Direktive 68/360 te iz Uredbe br. 2317/95.
- 95 Austrijska vlada tvrdi da se, osim u slučaju apsolutne žurnosti, odluka o udaljavanju osobe zaštićene pravom Zajednice ne može izvršiti prije nego ta osoba ne iscrpi sva

pravna sredstva koja su joj zajamčena člancima 8. i 9. Direktive 64/221 (gore navedena presuda Royer i presuda od 22. svibnja 1980., Santillo, 131/79, Zb., str. 1585.).

- 96 Međutim, ako su prema belgijskom pravu ulazak i boravak državljanina trećih zemalja koji su članovi obitelji državljanina države članice uvjetovani predočenjem valjane putovnice ili osobne iskaznice te vize, bilo bi legitimno da se članu obitelji koji na belgijsko državno područje nije ušao zakonito ne prizna pravo na pristup nadležnom tijelu vlasti u smislu članka 9. stavka 1. Direktive 64/221.
- 97 S druge strane, uzimajući u obzir članak 3. stavak 3. Direktive 64/221, član obitelji koji je na državno područje države članice ušao zakonito, ali čija je osobna iskaznica ili putovnica na temelju koje mu je bio dopušten ulazak te izdana boravišna dozvola prestala vrijediti treba imati pravo na pravno sredstvo iz članka 9. Direktive. U takvom slučaju udaljavanje s državnog područja ne bi bilo opravdano.
- 98 Komisija tvrdi da se članak 1. stavak 2. Direktive 64/221 primjenjuje na državljane trećih zemalja koji su članovi obitelji državljanina države članice čak i ako nemaju vizu ili je ona prestala vrijediti. Utvrde li se obiteljske veze, nedvojbeno trebaju imati pravo na pravna sredstva iz članka 9. stavka 2. Direktive 64/221.
- 99 Nasuprot tomu, ako nema identifikacijskih isprava, odgovor treba biti jednak odgovoru na prvo pitanje. Kako bi se mogla primijeniti zaštita na temelju prava Zajednice, treba dokazati status bračnog druga državljanina države članice.

#### Odgovor Suda

- 100 Valja utvrditi da je svrha članka 9. stavka 2. Direktive 64/221 osigurati, u jednom od tri slučaja određena člankom 9. stavkom 1., minimalna postupovna jamstva osobama kojima je bilo uskraćeno izdavanje prve boravišne dozvole ili protiv kojih je odluka o udaljavanju donesena prije nego što je takva dozvola bila izdana. Ako se pravo na žalbu sudu protiv upravnih akata ograničava samo na zakonitost odluke, intervencija nadležnog tijela ima za svrhu omogućiti, prije donošenja konačne odluke, ispitivanje činjenica i okolnosti, uključujući čimbenike koji ukazuju na primjerenost predložene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 1997., Shingara i Radiom, C-65/95 i C-111/95, Zb., str. I-3343., t. 34. i 37.).
- 101 Odredbe članka 9. Direktive 64/221, kojima se dopunjuju odredbe o pravnom sredstvu iz članka 8. te direktive i kojima se žele ublažiti nedostaci te zaštite (vidjeti osobito presudu od 5. ožujka 1980., Pecastaing, 98/79, Zb., str. 691., t. 15. i 20.) treba u pogledu njihova područja primjene *ratione personae* široko tumačiti. U području prava Zajednice, zahtjev za sudski nadzor svake odluke državnog tijela vlasti odražava opće načelo koje proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i koje je utvrđeno člancima 6. i 13. Konvencije (presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, Zb., str. 4097., t. 14., od 3. prosinca 1992., Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, Zb., str. I-6313., t. 14. i od 11. siječnja 2001., Siples, C-226/99, Zb., str. I-277., t. 17.).
- 102 Dakle, suprotno tezi koju zagovara Belgijska Država, minimalna postupovna jamstva iz članka 9. Direktive 64/221 odnose se i svakog stranog državljanina koji je u braku s državljaninom države članice i koji tvrdi da ispunjava uvjete za zaštitu na temelju te direktive čak i ako nema identifikacijsku ispravu ili, ako za nj vrijedi vizna obveza, je na

državno područje države članice ušao bez vize ili je na njemu ostao i nakon isteka roka valjanosti svoje vize.

- 103 Osim toga, ta postupovna jamstva u bitnome bi izgubila svoj pravni učinak ako bi zbog neposjedovanja identifikacijske isprave ili vize odnosno u slučaju isteka valjanosti jedne od tih isprava pravo na ta postupovna jamstva bilo isključeno.
- 104 Na četvrto prethodno pitanje valja stoga odgovoriti da članak 1. stavak 2. i članak 9. stavak 2. Direktive 64/221 treba tumačiti tako da strani državljanin koji je u braku s državljaninom države članice ima pravo istaknuti pred nadležnim tijelom iz članka 9. stavka 1. te direktive odluku kojom mu se uskraćuje izdavanje prve boravišne dozvole ili nalaže njegovo udaljavanje prije izdavanja te dozvole, uključujući kada ne posjeduje identifikacijsku ispravu ili, ako za njega vrijedi vizna obveza, kada je na državno područje države članice ušao bez vize ili je na njemu ostao i nakon isteka roka valjanosti vize.

### **Troškovi**

- 105 Troškovi austrijske vlade i Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenog,

SUD,

kao odgovor na prethodna pitanja koja mu je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) presudom od 23. studenoga 1999., odlučuje:

- 1. Članak 3. Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i za njihove obitelji, članak 3. Direktive Vijeća 73/148/EEZ od 21. svibnja 1973. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za državljane država članica u pogledu poslovnog nastana i pružanja usluga i Uredbu Vijeća (EZ) br. 2317/95 od 25. rujna 1995. o trećim zemljama čiji državljani prilikom prelaska vanjskih granica država članica moraju imati vizu, pročitane u svjetlu načela proporcionalnosti, treba tumačiti tako da država članica ne smije na granici prisilno vratiti državljanina treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice, a na njezino državno područje ima namjeru ući bez valjane osobne iskaznice ili putovnice, odnosno, prema potrebi, vize ako može dokazati svoj identitet i bračnu vezu te ako ne postoje dokazi na temelju kojih bi se utvrdilo da on predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje u smislu članka 10. Direktive 68/360 i članka 8. Direktive 73/148.**
- 2. Članak 4. Direktive 68/360 i članak 6. Direktive 73/148 treba tumačiti tako da država članica ne smije uskratiti izdavanje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje koji može dokazati svoj identitet i brak s državljaninom države članice niti smije donijeti odluku o njegovu**

udaljavanju samo zato što je na državno područje dotične države članice ušao nezakonito.

3. Članak 3. i članak 4. stavak 3. Direktive 68/360, članke 3. i 6. Direktive 73/148 i članak 3. stavak 3. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja treba tumačiti tako da država članica ne smije uskratiti izdavanje boravišne dozvole državljaninu treće zemlje koji je u braku s državljaninom države članice, a na državno područje te države članice ušao je zakonito, niti smije donijeti odluku o njegovu udaljavanju s državnog područja samo zato što mu je, prije nego što je podnio zahtjev za izdavanje boravišne dozvole, istekla viza.
4. Članak 1. stavak 2. i članak 9. stavak 2. Direktive 64/221 treba tumačiti tako da strani državljanin koji je u braku s državljaninom države članice ima pravo nadležnom tijelu iz članka 9. stavka 1. te direktive podastrijeti odluku kojom mu se uskraćuje izdavanje prve boravišne dozvole ili nalaže njegovo udaljavanje prije izdavanja te dozvole, uključujući kada ne posjeduje identifikacijsku ispravu ili, ako za njega vrijedi vizna obveza, kada je na državno područje države članice ušao bez vize ili je na njemu ostao i nakon isteka roka valjanosti vize.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 25. srpnja 2002.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski