

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. studenoga 2011. (*)

„Građanstvo Unije – Pravo boravka državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji građana Unije – Odbijanje jer građanin nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja – Moguća razlika u postupanju u odnosu na građane EU-a koji su ostvarili pravo slobodnog kretanja – Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska – Članak 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje – Članak 41. Dodatnog protokola – Klauzule mirovanja (standstill)”

U predmetu C-256/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 5. svibnja 2011., koju je Sud zaprimio 25. svibnja 2011., u postupku

Murat Dereci,

Vishaka Heiml,

Alban Kokollari,

Izunna Emmanuel Maduike,

Dragica Stevic

protiv

Bundesministerium für Inneres,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Løhmus, predsjednici vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), M. Ilešič i E. Levits, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir rješenje predsjednika Suda od 9. rujna 2011. kojim odlučuje da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku u skladu s člankom 23.a Statuta Suda Europske unije i člankom 104.a prvim stavkom Poslovnika Suda,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. rujna 2011.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. Derecija, H. Blum, *Rechtsanwalt*,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, C. Vang, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze i N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenata,
- za Irsku, D. O’Hagan, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. McCanna, *BL*,
- za grčku vladu, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, C. Wissels i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Hathaway i S. Ossowski, u svojstvu agenata, uz asistenciju K. Beala, *barrister*,
- za Europsku komisiju, D. Maidani, C. Tufvesson i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

saslušavši nezavisnog odvjetnika,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje odredaba prava Unije koje se odnose na građanstvo Unije i Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, koju je donijelo Vijeće za pridruživanje uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Turska s jedne strane i države članice EEZ-a i Zajednica s druge strane te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća br. 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 217, str. 3685.) (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80 i Sporazum o pridruživanju), i na tumačenje Dodatnog protokola, koji je potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu te sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol).

- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. Derecija, V. Heiml, A. Kokollarija, I. E. Maduicka i D. Stevic s jedne strane i Bundesministerium für Inneres (Ministarstvo unutarnjih poslova) s druge strane, jer je potonji odbio zahtjev za odobrenje boravka koji su podnijeli tužitelji u glavnom postupku, uz, u četiri spora u glavnom postupku, odluku o protjerivanju i pojedinačne mjere udaljavanja iz Austrije.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Pod naslovom „Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života”, člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane 4. studenoga 1950. u Rimu (u daljnjem tekstu: EKLJP), predviđeno je:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

- 4 U skladu s njegovim člankom 2. stavkom 1., cilj je Sporazuma o pridruživanju promicati kontinuirano i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa između stranaka potpisnica, uzimajući potpuno u obzir nužnost osiguravanja ubrzanog razvoja turskog gospodarstva i podizanja razine zaposlenosti i životnih uvjeta turskog naroda. U skladu s člankom 12. Sporazuma o pridruživanju, „stranke potpisnice suglasne su da će poštovati članke [39., 40. i 41. UEZ-a] s ciljem postupnog ostvarivanja slobode kretanja radnika među njima” i, u skladu s člankom 13. navedenog Sporazuma, te su stranke suglasne „da će poštovati članke [43. UEZ-a] do [46. UEZ-a] i [48. UEZ-a] s ciljem ukidanja ograničenja slobode poslovnog nastana među njima”.

Odluka br. 1/80

- 5 Člankom 13. Odluke br. 1/80 predviđeno je:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta za pristup zaposlenju za radnike i članove njihovih obitelji koji na njihovom državnom području imaju zakonit boravak i zaposlenje.”

Dodatni protokol

6 U skladu s njegovim člankom 62., Dodatni protokol i njegovi prilozi čine sastavni dio Sporazuma o pristupanju.

7 Člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola predviđeno je:

„Stranke potpisnice suzdržavaju se od uvođenja novih međusobnih ograničenja slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga.”

Direktiva 2003/86/EZ

8 Člankom 1. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, 2003., str. 12.) (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., str. 70.) predviđeno je:

„Cilj ove Direktive je utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica.”

9 U skladu s člankom 3. stavkom 3. navedene Direktive:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na članove obitelji državljanina Unije.”

Direktiva 2004/38/EZ

10 Pod naslovom „Opće odredbe”, poglavlje I. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, 2004., str. 77., i ispravci SL L 229, 2004., str. 35., i SL L 197, 2005., str. 34.) (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, Poglavlje 5, str. 42.) sastoji se od članaka 1. do 3.

11 Člankom 1. navedene Direktive, pod naslovom „Predmet”, predviđeno je:

„Ova Direktiva utvrđuje:

- (a) uvjete pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravište [boravak] unutar područja država članica;

- (b) pravo stalnog boravišta [boravka] na području država članica za građane Unije i članove njihovih obitelji;
- (c) ograničenja prava iz točke (a) i (b) ovog članka zbog javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.”

12 Pod naslovom „Značenje pojmova”, člankom 2. navedene Direktive predviđeno je:

„Za potrebe ove Direktive:

1. „građanin Unije” znači svaka osoba s državljanstvom države članice;
2. „član obitelji” znači:
 - (a) bračni drug;
 - (b) partner s kojim građanin Unije ima registriranu zajednicu na temelju zakonodavstva države članice, ako je po zakonodavstvu države članice domaćina registrirana zajednica izjednačena s bračnom zajednicom, i u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnim zakonima države članice domaćina;
 - (c) izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanci, kao i oni bračnog druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka;
 - (d) izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanci, kao i oni bračnoga druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka;
3. „Država članica domaćin” znači država članica u koju se useljava građanin Unije ostvarujući svoje pravo slobodnog kretanja i boravišta.”

13 U članku 3. Direktive 2004/38, pod naslovom „Nositelji prava”, stavkom 1. predviđeno je:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. ove Direktive.”

Nacionalno pravo

14 U odredbama o poslovnom nastanu i boravku u Austriji, koje su uređene Saveznim zakonom o poslovnom nastanu i boravku u Austriji (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I, 100/2005,

u daljnjem tekstu: NAG), postoji razlika između prava proizišlih iz prava Unije, s jedne strane, i prava proizišlih iz austrijskog prava, s druge strane.

- 15 Pod naslovom „Opći uvjeti dobivanja boravišne dozvole”, člankom 11. NAG-a predviđeno je:

„[...]

2.) Boravišna se dozvola može izdati strancu samo

1. ako boravak stranca nije u suprotnosti s javnim interesom;
2. ako stranac može podastrijeti dokaz o zakonitom pravu na dom koji se smatra uobičajenim za obitelj usporedive veličine;
3. ako stranac ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje koje vrijedi i u Austriji;
4. ako boravak stranca ne može dovesti do financijskog tereta za tijela javne vlasti u Austriji;

[...]

3.) Boravišna se dozvola može izdati usprkos razlogu za odbijanje u skladu sa stavkom 1. točkama 3., 5. ili 6. ili ako nije ispunjen uvjet iz stavka 2. točaka 1. do 6. ako se to zahtijeva poštovanjem privatnog i obiteljskog života u smislu članka 8. [EKLJP-a]. Privatni i obiteljski život u smislu članka 8. [EKLJP-a] ocjenjuje se posebno uzimajući u obzir:

1. dotadašnju prirodu i trajanje boravka državljanina treće zemlje i pitanje zakonitosti ili nezakonitosti njegovog dotadašnjeg boravka;
2. stvarno postojanje obiteljskog života;
3. je li zaštita privatnog života opravdana;
4. stupanj integracije;
5. povezanost državljanina treće zemlje sa svojom zemljom;
6. nepostojanje kaznene evidencije;
7. povrede javnog poretka, posebno u području prava o azilu, policije za strance i useljavanja;

8. pitanje je li privatni i obiteljski život državljanina treće zemlje počeo u trenutku kada su dotične osobe saznale za nesiguran status svojeg boravka.
- 4.) Boravak stranca u suprotnosti je s javnim interesom (stavak 2. točka 1.)
 1. ako bi njegov boravak ugrozio javni poredak ili javnu sigurnost.

[...]

5.) Boravak stranca ne dovodi do financijskog tereta za tijela javne vlasti u Austriji (stavak 2. točka 4.) ako stranac ima vlastite fiksne i redovne prihode koji mu omogućuju život bez traženja socijalne pomoći od tijela javne vlasti i čiji iznos odgovara skalama utvrđenima člankom 293. Općeg zakona o socijalnom osiguranju (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) [...]"

16 Člankom 21. NAG-a, pod naslovom „Postupak koji se primjenjuje na prve zahtjeve”, predviđeno je:

„1.) Prije ulaska na savezno područje prvi zahtjev mora biti podnesen u inozemstvu nadležnim lokalnim diplomatskim službama. Podnositelj zahtjeva mora ostati u inozemstvu do donošenja odluke o njegovom zahtjevu.

2.) Odstupajući od stavka 1., sljedeće osobe imaju pravo podnijeti zahtjev u Austriji:

1. članovi obitelji Austrijanaca, državljani EGP-a i švicarski državljani koji stalno borave u Austriji i koji nakon zakonitog ulaska i tijekom zakonitog boravka nisu ostvarili pravo boravka u trajanju duljem od tri mjeseca koje im je dodijeljeno pravom Zajednice ili Sporazumom [sklopljenim između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba, potpisanim 21. lipnja 1999. u Luxembourg (SL L 114, str. 6.)];

[...]

3.) Odstupajući od stavka 1., nadležna tijela mogu na temelju obrazloženog zahtjeva prihvatiti podnošenje zahtjeva u Austriji ako ne postoje razlozi za odbijanje iz članka 11. stavka 1. točaka 1., 2. ili 4. i ako je utvrđeno da stranac ne može napustiti savezno područje kako bi podnio zahtjev ili ako se to od njega ne može opravdano zahtijevati:

[...]

2. zbog poštovanja privatnog i obiteljskog života u smislu članka 8. EKLJP-a (članak 11. stavak 3.).

[...]

6.) Zahtjevom podnesenim u Austriji u skladu sa stavkom 2. točkama 1. i 4. do 6., stavkom 3. i stavkom 5. ne dodjeljuje se nikakvo pravo ostanka u Austriji nakon odobrenog boravka bez vize ili s njom. Isto tako, njime se ne sprečava donošenje i provedba mjera policije za strance i stoga ne može imati suspenzivan učinak na postupke policije za strance.”

17 Stavkom 47. NAG-a predviđeno je:

„1.) Osobe koje nastoje spojiti članove svoje obitelji u smislu stavaka 2. do 4. su Austrijanci ili državljani EEZ-a ili Švicarske koji stalno borave u Austriji i koji nisu ostvarili svoje pravo boravka u trajanju duljem od tri mjeseca koje im je dodijeljeno pravom Zajednice ili Sporazumom [navedenim u članku 21. stavku 2.].

2.) Državljanima trećih zemalja koji su članovi obitelji osobe koja nastoji spojiti članove svoje obitelji u smislu stavka 1. izdaje se „boravišna dozvola za članove obitelji u užem smislu” ako udovoljavaju uvjetima dijela 1. Ako su ispunjeni uvjeti dijela 1., ta se boravišna dozvola produljuje prvi put nakon 12 mjeseci, a nakon toga svaka 24 mjeseca.

3.) Drugim članovima obitelji osobe koja nastoji spojiti obitelj u smislu stavka 1. može se na zahtjev izdati „odobrenje boravka za druge članove obitelji” ako udovoljavaju uvjetima dijela 1. i

1. ako su izravni srodnici u uzlaznoj liniji osobe koja nastoji spojiti obitelj, njezinog bračnog druga ili registriranog partnera, pod uvjetom da ih ta osoba stvarno uzdržava;

2. ako su partneri te osobe i mogu dokazati postojanje trajne veze u svojoj zemlji podrijetla i ako su stvarno uzdržavani ili

3. ako su drugi članovi obitelji

(a) koje je u njihovoj zemlji podrijetla već uzdržavala osoba koja nastoji spojiti obitelj;

(b) koji su u svojoj zemlji podrijetla već živjeli pod istim krovom s osobom koja nastoji spojiti obitelji ili

(c) koji imaju ozbiljnih zdravstvenih problema tako da se osoba koja nastoji spojiti obitelj osobno mora o njima brinuti.

[...]”

- 18 U skladu s NAG-om, samo se bračni drugovi, registrirani partneri i nevjenčana maloljetna djeca smatraju „članovima obitelji u užem smislu”, pri čemu bračni drugovi i registrirani partneri u trenutku podnošenja zahtjeva moraju biti stariji od 21 godine. Drugi članovi obitelji, posebno roditelji i punoljetna djeca, smatraju se „drugim članovima obitelji”.
- 19 U skladu s člankom 57. NAG-a, državljani trećih zemalja, članovi obitelji austrijskog građanina, dobivaju status koji se dodjeljuje članovima obitelji građanina države članice koja nije Republika Austrija ako je navedeni austrijski građanin u toj državi članici ili Švicarskoj ostvario pravo boravka u trajanju duljem od tri mjeseca te se na kraju tog razdoblja boravka vratio u Austriju. U svim ostalim slučajevima dotični državljani trećih zemalja moraju ispuniti uvjete jednake onima koji su određeni drugim državljanima trećih zemalja koji su se preselili u Austriju, odnosno uvjete utvrđene člankom 47. NAG-a.
- 20 NAG-om je stavljen izvan snage, s učinkom od 1. siječnja 2006., Savezni zakon o ulasku, boravku i poslovnom nastanu stranaca (Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden, BGBl. I, 75/1997, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1997.). U skladu s člankom 49. Zakona iz 1997.:

„1. Članovi obitelji austrijskih državljana u skladu s člankom 47. stavkom 3., koji su državljani treće zemlje, uživaju slobodu poslovnog nastana; osim ako je drukčije određeno u nastavku, oni su obuhvaćeni odredbama koje se primjenjuju na državljane trećih zemalja koji uživaju režim pogodnosti u skladu s odjeljkom 1. Dotični stranci mogu u Austriji podnijeti zahtjev za odobrenje prvog boravka. Odobrenja boravka koja su im izdana prva dva puta valjana su svako po godinu dana.

2. Na zahtjev, dotičnim se državljanima trećih zemalja treba izdati odobrenje boravka neograničene valjanosti ako su ispunjeni uvjeti za izdavanje boravišne dozvole (članak 8. stavak 1.) i ako su stranci

1. najmanje dvije godine vjenčani s austrijskim građaninom i ako s tim građaninom žive pod istim krovom na saveznom teritoriju;

[...]”

- 21 Zakonom iz 1997. stavljeni su izvan snage Zakon o boravku (Aufenthaltsgesetz, BGBl. 466/1992) i Zakon o strancima (Fremdengesetz, BGBl. 838/1992), koji su bili na snazi u trenutku pristupanja Republike Austrije Europskoj uniji 1. siječnja 1995.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 22 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su svi tužitelji u glavnom postupku državljani trećih zemalja koji žele živjeti sa svojim članovima obitelji, građanima Europske unije s boravištem u Austriji i državljanstvom te države članice. Valja napomenuti i da dotični građani Unije nisu nikada ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i da ih ne uzdržavaju tužitelji u glavnom postupku.
- 23 S druge strane valja istaknuti da se činjenice u glavnom postupku razlikuju posebno po pitanju jesu li tužitelji u glavnom postupku zakonito ili nezakonito ušli na državno područje Austrije, njihovog sadašnjeg mjesta boravka, i prirode obiteljskog odnosa s dotičnim građaninom Unije te uzdržava li ih taj građanin Unije.
- 24 Na primjer, M. Dereci, turski državljani, ušao je u Austriju nezakonito i oženio se austrijskom državljankom s kojom ima troje djece koja su isto tako austrijski državljani i još uvijek maloljetna. M. Dereci trenutačno boravi sa svojom obitelji u Austriji. I. E. Maduika, nigerijski državljani, isto je tako ušao u Austriju nezakonito i oženio se austrijskom državljankom, s kojom trenutačno boravi u toj državi članici.
- 25 Za razliku od njih, V. Heiml, državljanka Šri Lanke, udala se za austrijskog državljanina prije zakonitog ulaska u Austriju, gdje trenutačno živi sa svojim suprugom usprkos tome što joj je u međuvremenu istekla boravišna dozvola.
- 26 A. Kokollari, koji je u Austriju ušao zakonito u dobi od dvije godine sa svojim roditeljima koji su u tom trenutku imali jugoslavensko državljanstvo, ima 29 godina i tvrdi da ga uzdržava majka koja je postala austrijska državljanka. Trenutačno boravi u Austriji. D. Stevic, srpska državljanka, ima 52 godine i podnijela je zahtjev za spajanje obitelji s ocem koji već mnogo godina živi u Austriji i koji je 2007. dobio austrijsko državljanstvo. Redovito prima mjesečnu potporu od svojeg oca i tvrdi da će je on nastaviti uzdržavati kad bude boravila u Austriji. D. Stevic trenutačno boravi u Srbiji sa svojim suprugom i njihovo troje punoljetne djece.
- 27 Svim tužiteljima u glavnom postupku odbijeni su zahtjevi za boravišnu dozvolu u Austriji. Pored toga, za V. Heiml, M. Derecija, A. Kokollarija i I. E. Maduika donesene su odluke o protjerivanju i mjere udaljavanja iz Austrije.
- 28 Odluke o odbijanju zahtjeva koje je donio Bundesministerium für Inneres temelje se, među ostalim, na jednom od ili više sljedećih razloga: postojanju formalnih povreda postupka u zahtjevu, nepoštovanju obveze ostanka izvan austrijskog državnog područja do donošenja odluke o zahtjevu zbog nezakonitog ulaska u Austriju ili zakonitog ulaska nakon kojeg je uslijedio

boravak dulji od prvotno dopuštenog, nepostojanju dostatnih sredstava ili povredi javnog poretka.

- 29 U svim je sporovima u glavnom postupku Bundesministerium für Inneres odbio primijeniti, u vezi s tužiteljima u glavnom postupku, režim sličan onom predviđenom Direktivom 2004/38 za članove obitelji građanina Unije jer dotični građanin Unije nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja. Slično tome, to je tijelo odbilo tužiteljima odobriti pravo boravka na temelju članka 8. EKLJP-a, posebno zbog toga što se njihov status boravka u Austriji od početka njihovog privatnog i obiteljskog života trebao smatrati nesigurnim.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev odlučuje o odbijanju žalbi tužitelja u glavnom postupku na odluke Bundesministerium für Inneres. Taj sud smatra da valja postaviti pitanje mogu li se navodi Suda iz presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, (C-34/09, Zb., str. I-1177.) primijeniti na jedan od ili više sporova u glavnom postupku.
- 31 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da, kao u predmetu u kojem je donesena gore navedena presuda Ruiz Zambrano, državljani trećih zemalja i članovi njihovih obitelji koji su građani Unije s austrijskim državljanstvom i koji nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja prije svega žele živjeti zajedno.
- 32 Međutim, za razliku od predmeta u kojem je bila donesena gore navedena presuda, dotični građani Unije nisu izloženi riziku da će ostati bez sredstava za uzdržavanje.
- 33 Stoga se sud koji je uputio zahtjev pita može li se odbijanje Bundesministerium für Inneres da tužiteljima u glavnom postupku odobri pravo boravka tumačiti tako da u slučaju članova njihovih obitelji koji su građani Unije dovodi do uskraćivanja stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihovog statusa kao građana Unije.
- 34 U slučaju da je odgovor na to pitanje negativan, sud koji je uputio zahtjev ističe da M. Dereci ne želi boraviti u Austriji samo kako bi se spojio s članovima svoje obitelji, već i kako bi se zaposlio ili obavljao samostalnu lukrativnu djelatnost. U mjeri u kojoj su odredbe Zakona iz 1997. bile povoljnije od odredaba NAG-a, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li članak 13. Odluke br. 1/80 i članak 41. Dodatnog protokola tumačiti u smislu da su u situaciji poput one u kojoj je M. Dereci primjenjive povoljnije odredbe toga zakona.
- 35 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. (a) Treba li članak 20. UFEU-u tumačiti tako da se njime državi članici zabranjuje da državljaninu treće zemlje, čiji su bračni drug i maloljetna djeca građani Unije, odbije odobriti boravak u državi članici u kojoj borave bračni drug i djeca, koji su državljani te države članice, čak i u slučaju kada dotični građani Unije u pogledu uzdržavanja ne ovise o državljaninu treće zemlje (predmet Dereci)?
- (b) Treba li članak 20. UFEU-a tumačiti tako da se njime državi članici zabranjuje da državljaninu treće zemlje, čiji je bračni drug građanin Unije, odbije odobriti boravak u državi članici u kojoj boravi bračni drug, koji je državljani te države članice, čak i u slučaju kada taj građanin Unije u pogledu uzdržavanja ne ovisi o državljaninu treće zemlje (predmeti Heiml i Maduik)?
- (c) Treba li članak 20. UFEU-a tumačiti tako da se njime državi članici zabranjuje da punoljetnom državljaninu treće zemlje, čija je majka građanka Unije, odbije odobriti boravak u državi članici u kojoj boravi majka, koja je državljanka te države članice, čak i u slučaju kada građanka Unije u pogledu uzdržavanja ne ovisi o državljaninu treće zemlje, već je državljani treće zemlje u pogledu uzdržavanja ovisan o građanki Unije (predmet Kokollari)?
- (d) Treba li članak 20. UFEU-a tumačiti tako da se njime državi članici zabranjuje da punoljetnom državljaninu treće zemlje, čiji je otac građanin Unije, odbije odobriti boravak u državi članici u kojoj boravi otac, koji je državljani te države članice, čak i u slučaju kada građanin Unije u pogledu uzdržavanja ne ovisi o državljaninu treće zemlje, već državljani treće zemlje prima pomoć za uzdržavanje od građanina Unije (predmet Stevic)?

2. Ako je odgovor na bilo koje od pitanja [iz točke 1.] potvrđan:

Odnosi li se obveza država članica iz članka 20. UFEU-a da odobre boravak državljanima trećih zemalja na pravo boravka koje izravno proizlazi iz prava Unije ili je dovoljno da država članica odobri pravo boravka državljaninu treće zemlje konstitutivno ?

3. (a) Ako u skladu s odgovorom na drugo pitanje pravo boravka proizlazi iz prava Unije:

Pod kojim uvjetima iznimno ne postoji pravo boravka koje proizlazi iz prava Unije odnosno pod kojim uvjetima državljaninu treće zemlje može biti uskraćeno pravo boravka?

(b) Ako bi, u skladu s odgovorom na drugo pitanje, bilo dovoljno da se državljaninu treće zemlje konstitutivno odobri pravo boravka:

Pod kojim se uvjetima državljaninu treće zemlje može odbiti pravo boravka usprkos načelnoj obvezi države članice da toj osobi omogući dobivanje boravka?

4. U slučaju da se člankom 20. UFEU-a ne sprečava da se državljaninu treće zemlje, koji je u situaciji u kojoj se nalazi M. Dereci, odbije boravak u državi članici:

Sprečava li se člankom 13. Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. [...] ili člankom 41. Dodatnog protokola [...], koji u skladu sa svojim člankom 62. čini sastavni dio Sporazuma [o pristupanju], u slučaju kao što je onaj M. Derecija, primjena strožih nacionalnih pravila na prvi ulazak turskih državljana od onih koja su se ranije primjenjivala na prvi ulazak turskih državljana, čak i ako su ti nacionalni propisi kojima je bio olakšan prvi ulazak stupili na snagu tek nakon što su navedene odredbe koje se odnose na pridruživanje Turske počele proizvoditi učinak u dotičnoj državi članici?"

- 36 Rješenjem predsjednika Suda od 9. rujna 2011. o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odlučuje se u ubrzanom postupku, u skladu s člankom 23.a Statuta Suda Europske unije i člankom 104.a prvim podstavkom Poslovnika Suda.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 37 Prvo pitanje treba shvatiti tako da se njime u biti želi dobiti pojašnjenje treba li pravo Unije, a posebno njegove odredbe koje se odnose na građanstvo Unije, tumačiti u smislu da mu je protivno da država članica državljaninu treće zemlje odbije odobriti boravak na svojem državnom području kada taj državljanin treće zemlje želi boraviti s članom svoje obitelji koji je građanin Europske unije, koji boravi u toj državi članici i koji je državljanin te države članice te koji nikada nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja i kojeg ne uzdržava dotični državljanin treće zemlje.

Očitovanja podnesena Sudu

- 38 Austrijska, danska, njemačka, irska, nizozemska i poljska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Europska komisija smatraju da odredbama prava Unije koje se odnose na građanstvo Unije nije protivno da države članice odbiju odobriti pravo boravka državljaninu treće zemlje u situacijama poput onih iz glavnog postupka.

- 39 Prema mišljenju tih vlada i te institucije, s jedne strane, Direktiva 2004/38 ne primjenjuje se na sporove u glavnom postupku jer dotični građani Unije nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i, s druge strane, isto se tako ne primjenjuju odredbe UFEU-a koje se odnose na građanstvo Unije jer se sporovi odnose na situacije koje su isključivo unutarnje prirode bez elemenata povezanosti s pravom Unije.
- 40 Te vlade i ta institucija u biti smatraju da se načela utvrđena u navedenoj presudi Ruiz Zambrano primjenjuju u vrlo iznimnim situacijama u kojima bi primjena određene nacionalne mjere dovela do uskraćivanja stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije. U ovom slučaju događaji koji su doveli do sporova u glavnom postupku bitno se razlikuju od onih koji su doveli do donošenja gore navedene presude, jer dotični građani Unije nisu bili u opasnosti da će morati napustiti područje Unije i da će im time biti uskraćena mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihovog statusa kao građana Unije. Slično tome, Komisija smatra da ne postoji prepreka ostvarivanju prava slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, koja su dodijeljena građanima Unije.
- 41 S druge strane, M. Dereci smatra da pravo Unije treba tumačiti tako da mu je protivno da država članica odbije dati odobrenje boravka na svojem državnom području državljaninu treće zemlje usprkos tome što taj državljanin želi boraviti sa svojom suprugom i troje djece koji su građani Europske unije, koji borave u toj državi članici i koji su državljani te države članice.
- 42 Prema mišljenju M. Derecija, pitanje je li riječ o prekograničnoj situaciji nije bitno. U tom pogledu članak 20. UFEU-a trebalo bi tumačiti u smislu da je element koji treba uzeti u obzir pitanje je li građaninu Unije uskraćena mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegovog statusa. To je slučaj s djecom M. Derecija jer ih on uzdržava, pri čemu bi učinkovitost tog uzdržavanja vjerojatno bila ugrožena ako bi bili protjerani iz Austrije.
- 43 Naposljetku, grčka vlada smatra da se razvojem sudske prakse Suda nameće obveza da se odredbe prava Unije, posebno odredbe Direktive 2004/38, tumače analogijom te da se stoga odobri boravak tužiteljima u glavnom postupku pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti: prvo, da je situacija građana Unije koji nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja slična situaciji onih građana Unije koji su ostvarili to pravo, što bi u ovom slučaju značilo da državljanin i članovi njegove obitelji moraju ispuniti uvjete utvrđene tom Direktivom, drugo, da nacionalne mjere podrazumijevaju bitnu povredu prava slobodnog kretanja i boravka i treće, da nacionalnim pravom dotičnoj stranci nije osigurana najmanje jednaka zaštita.

Odgovor Suda

– Primjenjivost direktiva 2003/86 i 2004/38

- 44 Na početku valja napomenuti da su svi tužitelji u glavnom postupku državljani trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za pravo boravka u državi članici kako bi živjeli s članovima svoje obitelji koji su građani Europske unije i koji nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja na državnom području država članica.
- 45 Kako bi se odgovorilo na prvo pitanje, kako ga je preoblikovao Sud, prvo valja analizirati jesu li direktive 2003/86 i 2004/38 primjenjive na tužitelje u glavnom postupku.
- 46 Prvo, što se tiče Direktive 2003/86, valja utvrditi da je u skladu s njezinim člankom 1. njezin cilj utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica.
- 47 Međutim, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2003/86, ona se ne primjenjuje na članove obitelji građanina Unije.
- 48 U mjeri u kojoj se sporovi u glavnom postupku odnose na građane Unije koji borave u državi članici i članove njihovih obitelji koji su državljani trećih zemalja koji žele ući u tu državu članicu i u njoj boraviti kako bi kao obitelj živjeli s tim građanima, valja zaključiti da Direktiva 2003/86 nije primjenjiva na tužitelje u glavnom postupku.
- 49 Nadalje, kako je ispravno istaknula Komisija, iako je prijedlog Direktive Vijeća o pravu na spajanje obitelji ((2000/C 116 E/15), COM(1999) 638 final – 1999/0258(CNS)), koji je Komisija predložila 11. siječnja 2000. (SL C 116 E, str. 66.), u svoje područje primjene uključivao građane Unije koji nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja, to je uključivanje izbrisano tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do Direktive 2003/86.
- 50 Drugo, Sud je već imao priliku istaknuti da je cilj Direktive 2004/38 olakšati ostvarivanje temeljnog individualnog prava slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica koje je građanima Unije izravno dodijeljeno Ugovorom, a posebno jačanje tog prava (vidjeti presude od 25. srpnja 2008., *Metock i dr.*, C-127/08, Zb., str. I-6241., t. 82. i 59., i od 5. svibnja 2011., *McCarthy*, C-434/09, Zb., str. I-3375., t. 28.).
- 51 Kao što proizlazi iz točaka 24. do 26. ove presude, V. Heiml, M. Dereci i I. E. Maduiké, kao bračni drugovi građana Unije, obuhvaćeni su definicijom „članova obitelji” iz članka 2. točke 2. Direktive 2004/38. Slično tome, A.

Kokollari i D. Stevic, kao izravni potomci građana Unije koji su navršili 21 godinu, obuhvaćeni su tom definicijom pod uvjetom da ispunjavaju uvjet da ih ti građani uzdržavaju, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (c) te Direktive.

- 52 Međutim, kako je primijetio sud koji je uputio zahtjev, Direktiva 2004/38 ne primjenjuje se u situacijama poput one iz glavnog postupka.
- 53 Naime, kako je predviđeno člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, ta se direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate u tu državu članicu ili im se u njoj pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. te direktive (vidjeti gore navedenu presudu Ruiz Zambrano, t. 39.).
- 54 Sud je već imao priliku presuditi da, u skladu s doslovnim, teleološkim i sustavnim tumačenjem te odredbe, građanin Unije koji nikada nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja i koji je uvijek boravio u državi članici čiji je državljani nije obuhvaćen pojmom „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, tako da se ta direktiva na njega ne primjenjuje (gore navedena presuda McCarthy, t. 31. i 39.).
- 55 Slično tome, utvrđeno je da ako građanin Unije nije obuhvaćen pojmom „nositelja prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, član njegove obitelji isto tako nije obuhvaćen tim pojmom, uzimajući u obzir da prava dodijeljena tom direktivom članovima obitelji nositelja prava iz te direktive nisu prava koja pripadaju samim članovima obitelji, nego je riječ o izvedenim pravima koja stječu u svojstvu članova obitelji nositelja prava (u vezi s bračnim drugovima vidjeti gore navedenu presudu McCarthy, t. 42., i navedenu sudsku praksu).
- 56 Naime, prava ulaska u državu članicu i boravka u njoj na temelju Direktive 2004/38 ne ostvaruju svi državljani trećih zemalja, već samo oni koji su, u smislu članka 2. točke 2. te direktive, članovi obitelji građanina Unije koji je ostvario svoje pravo slobodnog kretanja uspostavljanjem poslovnog nastana u državi članici koja nije država članica čiji je on državljani (gore navedena presuda Metock i dr., t. 73.).
- 57 Budući da u ovom slučaju dotični građani Unije nisu nikada ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i da su uvijek boravili u državi članici čiji su državljani, valja zaključiti da nisu obuhvaćeni pojmom „nositelj prava” u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, tako da se ta direktiva ne primjenjuje na njih ni na članove njihovih obitelji.

58 Iz toga slijedi da direktive 2003/86 i 2004/38 nisu primjenjive na državljane trećih zemalja koji traže pravo boravka radi pridruživanja članovima svojih obitelji koji su građani Europske unije, koji nikada nisu ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i koji su uvijek boravili u državi članici čiji su državljani.

– Primjenjivost odredaba Ugovora koje se odnose na građanstvo Unije

59 Bez obzira na neprimjenjivost direktiva 2003/86 i 2004/38 na sporove u glavnom postupku, valja razmotriti mogu li se dotični građani Unije u okviru tih sporova pozvati na odredbe Ugovora koje se odnose na građanstvo Unije.

60 U tom pogledu valja podsjetiti da se odredbe Ugovora u području slobodnog kretanja osoba i mjere za njihovu provedbu ne mogu primijeniti u situacijama koje nisu ni na koji način povezane sa situacijama koje predviđa pravo Unije i kod kojih je ukupnost relevantnih okolnosti ograničena na samo jednu državu članicu (u tom smislu vidjeti presudu od 1. travnja 2008., *Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon*, C-212/06, Zb., str. I-1683., t. 33., i gore navedene presude *Metock* i dr., t. 77., i *McCarthy*, t. 45.).

61 Međutim, situacija građanina Unije koji se nije, kao ni jedan od građana koji su članovi obitelji tužitelja u glavnom postupku, koristio pravom slobodnog kretanja ne može se samo na temelju tog razloga izjednačiti sa situacijom koja je u potpunosti unutarnje prirode (vidjeti presudu od 12. srpnja 2005., *Schempp*, C-403/03, Zb., str. I-6421., t. 22., i gore navedenu presudu *McCarthy*, t. 46.).

62 Naime, Sud je nekoliko puta istaknuo da status građanina Unije ima svrhu biti temeljni status državljana država članica (vidjeti gore navedenu presudu *Ruiz Zambrano*, t. 41., i navedenu sudsku praksu).

63 Kao državljani države članice, članovi obitelji tužitelja u glavnom postupku uživaju status građana Unije u skladu s člankom 20. stavkom 1. UFEU-a i stoga se mogu pozvati na prava povezana s tim statusom, uključujući i protiv države članice čiji su državljani (vidjeti gore navedenu presudu *McCarthy*, t. 48.).

64 Na toj je osnovi Sud presudio da su članku 20. UFEU-a protivne nacionalne mjere kojima se građanima Unije uskraćuje stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz tog statusa (vidjeti gore navedenu presudu *Ruiz Zambrano*, t. 42.).

65 Naime, u predmetu koji je doveo do navedene presude postavljeno je pitanje nastaje li takav učinak u slučaju da se državljaninu treće zemlje odbije pravo boravka i radna dozvola u državi članici u kojoj borave njegova maloljetna djeca koja su državljani te države članice i koju on uzdržava. Sud je osobito

smatrao da bi takvo odbijanje boravka dovelo do toga da bi dotična djeca, koja su građani Unije, morala napustiti područje Unije kako bi pratila roditelje. U tim okolnostima dotični građani Unije u stvari ne bi mogli uživati bitan sadržaj prava koja proizlaze iz njihovog statusa kao građana Unije (vidjeti gore navedenu presudu Ruiz Zambrano, t. 43. i 44.).

- 66 Iz toga proizlazi da se kriterij u vezi s uskraćivanjem stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije odnosi na okolnosti u kojima građanin Unije u stvari mora napustiti ne samo državno područje države članice čiji je državljanin, već i područje cijele Unije.
- 67 Taj je kriterij specifičan u mjeri u kojoj se odnosi na situacije u kojima iznimno nije moguće, iako sekundarno zakonodavstvo o pravu boravka državljana trećih zemalja nije primjenjivo, odbiti pravo boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji državljanina države članice jer bi u protivnom građanstvu Unije koje uživa taj državljanin bio oduzet koristan učinak.
- 68 Slijedom toga, sama činjenica da državljanin države članice iz gospodarskih razloga ili kako bi održao obitelji na okupu na području Unije želi da članovi njegove obitelji koji nemaju državljanstvo države članice mogu s njim boraviti na području Unije nije sama po sebi dovoljna za podupiranje stajališta da će građanin Unije biti prisiljen napustiti područje Unije ako takvo pravo ne bude odobreno.
- 69 To doista nema utjecaja na pitanje može li se na temelju drugih kriterija, posebno na temelju prava na zaštitu obiteljskog života, odbiti pravo boravka. Međutim, to pitanje treba riješiti u okviru odredaba o zaštiti temeljnih prava i s obzirom na njihovu primjenu u pojedinačnom slučaju.
- Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života
- 70 Na početku valja napomenuti da članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koji se odnosi na poštovanje privatnog i obiteljskog života, sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima člankom 8. stavkom 1. EKLJP-a, i da članku 7. Povelje valja dati jednako značenje i doseg kao članku 8. stavku 1. EKLJP-a, kako se tumači u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (presuda od 5. listopada 2010., *McB.*, C-400/10 PPU, Zb., str. I-8965., t. 53.).
- 71 Međutim, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, valja podsjetiti da se njezine odredbe odnose na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije. U skladu s člankom 51. stavkom 2., Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan nadležnosti Unije, ne stvaraju se nove nadležnosti ili zadaci Unije, niti se izmjenjuju nadležnosti i zadaci određeni ugovorima. Stoga je Sud, u odnosu na Povelju, pozvan tumačiti pravo Unije u njime mu

dodijeljenim granicama (vidjeti gore navedenu presudu McB., t. 51., i presudu od 15. rujna 2011., Gueye i Salmerón Sánchez, C-483/09 i C-1/10, Zb., str. I-8263., t. 69.).

- 72 Dakle, ako u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra, s obzirom na okolnosti spороva u glavnom postupku, da je situacija tužitelja u glavnom postupku obuhvaćena pravom Unije, on treba ispitati je li odbijanjem njihovog prava boravka ugroženo pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života predviđeno člankom 7. Povelje. S druge strane, ako zaključi da situacija nije obuhvaćena pravom Unije, ispitivanje treba provesti u svjetlu članka 8. stavka 1. EKLJP-a.
- 73 Naposljetku valja podsjetiti da su sve države članice stranke EKPLJ-a, čiji članak 8. obuhvaća pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.
- 74 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da se pravo Unije, a posebno njegove odredbe o građanstvu Unije, treba tumačiti u smislu da mu nije protivno da država članica odbije državljaninu treće zemlje boravak na svojem državnom području ako dotični državljanin treće zemlje želi boraviti s članom svoje obitelji koji je građanin Unije, koji boravi u toj državi članici čiji je državljanin i koji nikada nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja, pod uvjetom da se takvim odbijanjem dotičnom građaninu Unije ne uskraćuje stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegovog statusa kao građanina Unije, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Drugo i treće pitanje

- 75 Budući da su drugo i treće pitanje postavljeni samo u slučaju da je odgovor na prvo pitanje niječan, na njih nije potrebno odgovoriti.

Četvrto pitanje

- 76 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. Odluke br. 1/80 ili članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola tumačiti u smislu da im je protivno da država članica primjenjuje stroža nacionalna pravila na prvi ulazak turskog državljanina od onih koja su se ranije primjenjivala na takav ulazak, čak i ako su ta ranija nacionalna pravila, kojima je bio olakšan režim prvog ulaska, stupila na snagu tek nakon što su navedene odredbe počele proizvoditi učinak u dotičnoj državi članici nakon njezina pristupanja Uniji.

Očitovanja podnesena Sudu

- 77 Austrijska i njemačka vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da se člankom 13. Odluke br. 1/80 i člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola ne

isključuje primjena strožih nacionalnih pravila od onih koja su postojala prilikom stupanja na snagu tih odredaba na turske državljane koji se žele zaposliti ili obavljati samostalne djelatnosti u određenoj državi članici jer se te odredbe primjenjuju samo na turske državljane sa zakonitim boravkom u državi članici domaćinu i ne odnose se na situacije poput one M. Derecija, koji je nezakonito ušao u Austriju i u njoj cijelo vrijeme nezakonito boravio.

- 78 S druge strane, nizozemska vlada i Komisija smatraju da je tim odredbama protivno uvođenje novih ograničenja u pogledu ostvarivanja slobode kretanja za radnike i slobode poslovnog nastana u nacionalne propise država članica, uključujući i one koji se odnose na materijalne i/ili postupovne uvjete u vezi s prvim ulaskom na državno područje država članica.
- 79 M. Dereci navodi da je u Austriju ušao na temelju zahtjeva za azil i da je taj zahtjev povukao zbog vjenčanja s austrijskom državljankom. U skladu sa zakonom koji je tada bio na snazi, tim mu je vjenčanjem omogućeno pravo poslovnog nastana. Štoviše, od 1. srpnja 2002. do 30. lipnja 2003. radio je kao zaposlenik, a od 1. listopada 2003. do 31. kolovoza 2008. kao samozaposlena osoba nakon što je preuzeo bratov frizerski salon.

Odgovor Suda

- 80 Na početku valja napomenuti da se četvrto pitanje bez razlike odnosi na članak 13. Odluke br. 1/80 i članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola.
- 81 Iako te dvije odredbe imaju jednako značenje, svaka od njih ima svoje vrlo specifično područje primjene, tako da se ne mogu istodobno primjenjivati (presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, Zb., str. I-12301., t. 86.).
- 82 S tim u vezi valja napomenuti da se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, M. Dereci oženio austrijskom državljankom 24. srpnja 2003. i nakon toga, 24. lipnja 2004., podnio prvi zahtjev za odobrenje boravka u skladu sa Zakonom iz 1997. Nadalje, M. Dereci navodi da je tada preuzeo bratov frizerski salon.
- 83 Iz toga slijedi da se situacija M. Derecija odnosi na slobodu poslovnog nastana i da je stoga obuhvaćena člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola.
- 84 Štoviše, valja podsjetiti da su Zakon o boravku i Zakon o strancima, navedeni u točki 21. ove presude, bili odredbe primjenjive na uvjete za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u Austriji u trenutku pristupanja te države članice Europskoj uniji 1. siječnja 1995. te time i stupanja na snagu Dodatnog protokola na njezinom državnom području.

- 85 Iako su navedeni zakoni stavljeni izvan snage Zakonom iz 1997., potonji je zatim od 1. siječnja 2006. stavljen izvan snage NAG-om, kojim su, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postroženi uvjeti za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u odnosu na Zakon iz 1997.
- 86 Stoga četvrto pitanje valja shvatiti tako da se njime želi saznati treba li članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola tumačiti u smislu da se donošenje novog propisa koji je restriktivniji od prethodnog, pri čemu je prethodnim propisom ublažen prijašnji propis koji se odnosio na uvjete za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u trenutku stupanja na snagu tog Protokola u dotičnoj državi članici, treba smatrati „novim ograničenjem” u smislu te odredbe.
- 87 U tom pogledu valja podsjetiti da članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola ima izravan učinak u državama članicama, tako da se turski državljani, na koje se on primjenjuje, mogu pred nacionalnim sudovima pozvati na prava koja su im njime dodijeljena s ciljem sprečavanja primjene pravila nacionalnog prava koji su s njim u suprotnosti. Tom je odredbom jasno, precizno i bezuvjetno predviđena nedvosmislena klauzula mirovanja (standstill), koja sadržava obvezu ugovornih stranaka koja pravno znači obvezu nedjelovanja (vidjeti presudu od 20. rujna 2007., Tum i Dari, C-16/05, Zb., str. I-7415., t. 46., i navedenu sudsku praksu).
- 88 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, čak i ako klauzula mirovanja (standstill) utvrđena člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola nije sama po sebi takve naravi da na temelju samih pravila Unije turskim državljanima daje pravo poslovnog nastana te pravo boravka kao njegovu prirodnu posljedicu, pravo na slobodno pružanje usluga i pravo ulaska na državno područje neke države članice, ostaje činjenica da se takvom klauzulom općenito zabranjuje uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje navedenih gospodarskih sloboda na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola za dotičnu državu članicu (vidjeti presudu od 19. veljače 2009., Soysal i Savatli, C-228/06, Zb., str. I-1031., t. 47., i navedenu sudsku praksu).
- 89 Klauzula mirovanja (standstill), kako je navedena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, nije materijalno pravno pravilo kojim se onemogućuje primjena mjerodavnog materijalnog prava koje zamjenjuje, već je ona kvazi postupovno pravilo kojim se *ratione temporis* utvrđuju odredbe propisa države članice na kojima se temelji ocjena položaja turskog državljanina koji želi ostvariti slobodu poslovnog nastana u državi članici (vidjeti gore navedenu presudu Tum i Dari, t. 55., i presudu od 21. srpnja 2011., Oguz, C-186/10, Zb., str. I-6957., t. 28.).

- 90 U tom je pogledu cilj članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola stvoriti povoljne uvjete za postupno uspostavljanje slobode poslovnog nastana tako da se nacionalnim tijelima apsolutno zabrani stvaranje bilo kakvih novih prepreka za ostvarivanje te slobode uvođenjem strožih uvjeta od onih koji postoje u određenom trenutku kako se ne bi dodatno otežali uvjeti njezinog postupnog uvođenja između država članica i Republike Turske. Ta je odredba neophodan korelat članka 13. Sporazuma o pristupanju i predstavlja nužan preduvjet za ostvarivanje postupnog ukidanja nacionalnih ograničenja slobode poslovnog nastana (vidjeti gore navedenu presudu Tum i Dari, t. 61., i navedenu sudsku praksu).
- 91 Shodno tome, čak i kada bi se u prvoj fazi postupnog uspostavljanja te slobode mogla zadržati postojeća nacionalna ograničenja u području slobode poslovnog nastana, važno je osigurati da se ne uvedu nove prepreke kojima bi se dodatno onemogućilo postupno uspostavljanje slobode poslovnog nastana (vidjeti gore navedenu presudu Tum i Dari, t. 61., i navedenu sudsku praksu).
- 92 U vezi s nacionalnom odredbom koja se odnosi na odobrenje boravišne dozvole turskim državljanima, Sud je već imao priliku utvrditi da je neophodno osigurati da države članice ne odstupaju od postavljenog cilja izmjenom odredaba koje su donijele u korist slobodnog kretanja turskih radnika nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80 na svojem državnom području (presuda od 9. prosinca 2010., Toprak i Oguz, C-300/09 i C-301/09, Zb., str. I-12845., t. 55.).
- 93 Nadalje, Sud je presudio da članak 13. Odluke br. 1/80 treba tumačiti u smislu da postroženje odredbe kojom je predviđeno ublažavanje odredbe primjenjive na uvjete za ostvarivanje slobode kretanja turskih radnika u trenutku stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u dotičnoj državi članici predstavlja „novo ograničenje“, čak i ako se tim postroženjem ne pogoršavaju uvjeti u odnosu na uvjete iz odredbe primjenjive u trenutku stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u toj državi članici (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Toprak i Oguz, t. 62.).
- 94 Uzimajući u obzir usklađenost tumačenja članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i članka 13. Odluke br. 1/80 u vezi s postavljenim ciljem, valja zaključiti da se analogijom područje primjene obveze mirovanja (standstill) iz članka 13. proširuje na svaku novu prepreku za ostvarivanje slobode poslovnog nastana, slobode pružanja usluga ili slobode kretanja radnika kojom se postrožuju uvjeti koji su važeći u određenom trenutku (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Toprak i Oguz, t. 54.), tako da je potrebno osigurati da države članice ne odstupaju od cilja klauzula mirovanja (standstill) izmjenom odredaba koje su donijele u korist slobode kretanja turskih radnika nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80 ili Dodatnog protokola na svojem državnom području.

- 95 U ovom slučaju nije sporno da su se stupanjem na snagu NAG-a 1. siječnja 2006. pogoršali uvjeti za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u položajima kao što je onaj M. Derecija.
- 96 U skladu s člankom 21. NAG-a, državljani trećih zemalja, uključujući turske državljane u položaju kao što je onaj M. Derecija, moraju općenito podnijeti svoj zahtjev za boravak izvan državnog područja Austrije i od njih se zahtijeva da ostanu izvan tog državnog područja do donošenja odluke o njihovom zahtjevu.
- 97 S druge strane, u skladu s člankom 49. Zakona iz 1997., turski državljani u položaju kao što je onaj M. Derecija uživaju, kao članovi obitelji austrijskih državljana, slobodu poslovnog nastana i mogu u Austriji podnijeti zahtjev za dozvolu za prvi poslovni nastan.
- 98 U tim okolnostima valja utvrditi da NAG predstavlja „novo ograničenje” u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola jer se njime pogoršavaju uvjeti za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u odnosu na uvjete koji su se na njih ranije primjenjivali u skladu s odredbama donesenima nakon stupanja na snagu Dodatnog protokola u Austriji.
- 99 Naposljetku, u vezi s argumentima koje su iznijele austrijska i njemačka vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine prema kojima je M. Dereci bio u „nezakonitom položaju” i stoga nije mogao imati koristi od primjene članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, dovoljno je istaknuti da iako iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je M. Dereci nezakonito ušao na austrijsko državno područje u studenome 2001., činjenica je da je u trenutku podnošenja zahtjeva za poslovni nastan imao, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je tada bilo na snazi, pravo poslovnog nastana jer je bio oženjen austrijskom državljanicom i imao je pravo u tu svrhu u Austriji podnijeti zahtjev, što je i učinio. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, njegov prvobitno zakoniti boravak postao je tek naknadno nezakonit nakon stupanja na snagu NAG-a, što je dovelo do odbijanja njegovog zahtjeva za odobrenje boravka.
- 100 Iz toga slijedi da se njegov položaj ne može smatrati nezakonitim, jer je nezakonitost nastala kao posljedica primjene odredbe koja predstavlja novo ograničenje.
- 101 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola treba tumačiti u smislu da se donošenje novog propisa koji je restriktivniji od prethodnog, pri čemu je prethodnim propisom ublažen prijašnji propis koji se odnosio na uvjete za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u trenutku stupanja na snagu tog Protokola u dotičnoj državi članici, treba smatrati „novim ograničenjem” u smislu te odredbe.

Troškovi

102 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Pravo Unije, a posebno njegove odredbe o građanstvu Unije, treba tumačiti u smislu da mu nije protivno da država članica državljaninu treće zemlje odbije dopustiti boravak na svojem državnom području ako taj državljanin treće zemlje želi boraviti s članom svoje obitelji koji je građanin Unije, koji boravi u državi članici čiji je državljanin i koji nikada nije ostvario svoje pravo slobodnog kretanja, pod uvjetom da se takvim odbijanjem dotičnom građaninu Unije ne uskraćuje stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegovog statusa kao građanina Unije, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**
- 2. Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., treba tumačiti u smislu da se donošenje novog propisa koji je restriktivniji od prethodnog, pri čemu je prethodnim propisom ublažen prijašnji propis koji se odnosio na uvjete za ostvarivanje slobode poslovnog nastana za turske državljane u trenutku stupanja na snagu tog Protokola u dotičnoj državi članici, treba smatrati „novim ograničenjem” u smislu te odredbe.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački