



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. ožujka 2014.*

„Direktiva 2004/38/EZ – Članak 20. stavak 1. UFEU-a – Pravo slobodno kretati se i boraviti na području država članica – Nositelji prava – Pravo boravka državljanina treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije u državi članici čiji je taj građanin državljanin – Povratak građanina Unije u tu državu članicu nakon kratkotrajnih boravaka u drugoj državi članici“

U predmetu C-456/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je podnio Raad van State (Nizozemska), odlukom od 5. listopada 2012., koju je Sud zaprimio 10. listopada 2012., u postupcima

O.

protiv

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

i

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

protiv

B.,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet i C. G. Fernlund, predsjednici vijeća, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. lipnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za O., J. Canales i J. van Bennekom, *advocaten*,

— za B., C. Chen, F. Verbaas i M. van Zantvoort, *advocaten*,

* Jezik postupka: nizozemski

- za nizozemsku vladu, M. de Ree, C. Schillemans i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, T. Materne i C. Pochet, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, V. Pasternak Jørgensen i M. Wolff, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, T. Henze i A. Wiedmann, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, M. Linntam i N. Grünberg, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna i M. Arciszewski, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, L. Christie, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Facenna, *barristera*,
- za Europsku komisiju, C. Tufvesson i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. prosinca 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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, str. 77., ispravci u SL L 229, str. 35. i SL L 197, 2005., str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.) te članka 21. stavka 1. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru dvaju sporova između osobe O. i Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministar useljeništva, integracije i azila, u daljnjem tekstu: Ministar) i između potonjeg i osobe B. u vezi s odbijanjem Ministra da im izda potvrdu o zakonitom boravku u Nizozemskoj u svojstvu članova obitelji građanina Europske unije.

Pravni okvir

Direktiva 2004/38

- 3 Članak 1. Direktive 2004/38 naslovljen „Predmet“ propisuje:

„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;

[...]“

4 Pod naslovom „Značenje pojmova“ u članku 2. Direktive navodi se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. 'građanin Unije' znači svaka osoba s državljanstvom države članice;
2. 'član obitelji' znači:
 - (a) bračni drug;
 - [...]
3. 'Država članica domaćin' znači država članica u koju se useljava [dolazi] građanin Unije ostvarujući svoje pravo slobodnog kretanja i boravišta.“

5 Članak 3. Direktive 2004/38 naslovljen „Nositelji prava“ u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju [dolaze] 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.“

6 Sukladno članku 6. Direktive:

„1. Građani Unije imaju pravo boravišta [boravka] na području druge države članice do tri mjeseca [...]

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

7 Članak 7. stavci 1. i 2. Direktive glasi kako slijedi:

„1. Svi građani Unije imaju pravo boravišta [boraviti] na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

- (a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili
- (b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravišta [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili
- (c)
 - su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje; te
 - su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta [boravka] ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili
- (d) su članovi obitelji u pratnji ili su se pridružili građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

2. Pravo boravišta [boravka] utvrđeno stavkom 1. primjenjuje se na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c).“

8 Članak 10. stavak 1. Direktive određuje:

„Pravo boravišta [boravka] članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice dokazuje se izdavanjem isprave pod nazivom ‚Dozvola boravišta [boravka] za člana obitelji građanina Unije‘ najkasnije šest mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva. Potvrda o podnošenju zahtjeva za izdavanje dozvole boravišta [boravka] izdaje se odmah.“

9 Sukladno članku 16. stavku 1. prvoj rečenici Direktive, „[g]rađanin Unije koji je pet godina neprekidno zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo stalnog boravišta [boravka]“. Stavak 2. istoga članka određuje da se „[s]tavak 1. primjenjuje [...] i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od 5 godina“.

Nizozemsko pravo

10 Zakon o strancima (Vreemdelingenwet) od 23. studenoga 2000. (Stb., 2000., br. 495) i Uredba o strancima iz 2000. (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, br. 497) prenijeli su u nizozemsko unutarnje pravo odredbe Direktive 2004/38.

11 U članku 1. Zakona o strancima navodi se:

„U ovom zakonu i odredbama koje se na njemu temelje smatraju se:

[...]

e. državljanima Zajednice:

1° državljani država članica Europske unije koji su na temelju Ugovora o osnivanju Europske zajednice ovlašteni ući i boraviti na područje druge države članice;

2° članovi obitelji osoba iz točke 1° koji su državljani treće zemlje, a prema odluci donesenoj primjenom Ugovora o osnivanju Europske zajednice ovlašteni su ući i boraviti na području države članice;

[...]“

12 U članku 8. navedenog zakona određuje se:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj samo:

[...]

e. kao državljanin Zajednice ako boravi u Nizozemskoj u skladu s propisom usvojenim na temelju Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru; [...]“

13 Prema članku 9. stavku 1. navedenog zakona, Ministar izdaje strancu koji na nizozemskom području zakonito boravi sukladno pravu Unije ispravu iz koje je vidljiva zakonitost njegovog boravka (u daljnjem tekstu: boravišna isprava).

Činjenice iz kojih proizlaze sporovi u glavnom postupku i prethodna pitanja

Slučaj osobe O.

- 14 Osoba O., nigerijski državljanin, oženio je 2006. nizozemsku državljanu (u daljnjem tekstu: osoba na koju se poziva O.). Prema njegovim navodima u Španjolskoj je živio između 2007. i travnja 2010. Iz isprava koje je podnijela Općina Malaga (Španjolska), O. i osoba na koju se on poziva prijavljeni su na istoj adresi u toj općini od 7. kolovoza 2009. Osim toga O. je dostavio boravišnu ispravu, važeću do 20. rujna 2014., iz koje je vidljivo da je u Španjolskoj boravio u svojstvu člana obitelji građanina Unije.
- 15 Prema navodima osobe na koju se poziva O., ta je osoba boravila tijekom razdoblja između 2007. i travnja 2010. kod osobe O. u Španjolskoj dva mjeseca, ali se vratila u Nizozemsku jer nije mogla naći posao. Međutim, osoba na koju se poziva O. u istom je razdoblju u Španjolskoj kod osobe O. redovito provodila praznike.
- 16 Od 1. srpnja 2010. O. je upisan u nizozemski popis stanovništva s boravištem na istoj adresi kao osoba na koju se poziva.
- 17 Odlukom od 15. studenoga 2010. Ministar je odbio zahtjev koji je O. podnio radi ishođenja boravišne isprave iz članka 9. stavka 1. Zakona o strancima. Odlukom od 21. ožujka 2011. utvrdio je da je prigovor koji je O. podnio protiv navedene odluke o odbijanju neosnovan.
- 18 Presudom od 7. srpnja 2011. Rechtbank 's-Gravenhage odbio je kao neosnovanu tužbu koju je O. podnio protiv odluke od 21. ožujka 2011.
- 19 O. je protiv te presude uložio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Slučaj osobe B.

- 20 Osoba B., marokanski državljanin, tvrdi da je od prosinca 2002. nekoliko godina živio u Nizozemskoj s nevjenčanom suprugom koja je nizozemska državljanica (u daljnjem tekstu: osoba na koju se poziva B.).
- 21 Nakon što je osuđen na zatvorsku kaznu od dva mjeseca zbog korištenja krivotvorene putovnice, B. je odlukom od 14. listopada 2005. proglašen nepoželjnim na nizozemskom državnom području. Nakon toga se B. odselio u Retie (Belgija) u stan koji je osoba na koju se poziva unajmljivala u razdoblju od listopada 2005. do svibnja 2007. Osoba na koju se poziva B. navodi da je ondje boravila svakog vikenda tijekom navedenog razdoblja.
- 22 U travnju 2007. B. vratio se u Maroko jer mu je odbijen boravak u Belgiji po odluci od 14. listopada 2005.
- 23 B. i osoba na koju se poziva vjenčali su se 31. srpnja 2007. godine. B. je 30. prosinca 2008. zatražio opoziv spomenute odluke po kojoj je proglašen nepoželjnim. Ministar je 16. ožujka 2009. opozvao spomenutu odluku.
- 24 U lipnju 2009. B. se doselio u Nizozemsku kod osobe na koju se poziva.
- 25 Odlukom od 30. listopada 2009. Staatssecretaris van Justitie (državni tajnik za pravosuđe) odbio je zahtjev koji je B. podnio radi ishođenja boravišne isprave. U odluci od 19. ožujka 2010. Ministar je utvrdio da je prigovor koji je B. podnio protiv navedene odluke kojom mu je odbijen zahtjev neosnovan.

- 26 Presudom od 11. studenoga 2010. Rechtbank 's-Gravenhage usvojio je tužbu koju je B. podnio protiv odluke od 19. ožujka 2010. te je poništio tu odluku i naložio Ministru da donese novu odluku vodeći računa o razmatranjima navedenim u toj presudi.
- 27 Protiv te presude Ministar je podnio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Prethodna pitanja

- 28 S obzirom na to da su O. i B. u trenutku donošenja odluka kojima su odbijeni njihovi zahtjevi za boravišne isprave bili članovi obitelji građana Unije u smislu članka 2. točke 2. Direktive 2004/38, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku pita se prije svega daje li im ta direktiva pravo boravka u državi članici čiji su ti građani državljani.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev smatra razumljivim da izraz „dolaze“ u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38 treba shvatiti u značenju dolaska, bez da se ondje i nastani, u državu članicu različitu od one čiji su ti građani državljani, te se odande i vratiti. Također je razumljivo da izraz „im se pridružuju“ u smislu navedenog članka 3. stavka 1. treba shvatiti u značenju pridružiti se građanima Unije u državi članici čiji su oni državljani. Međutim, sud koji je uputio zahtjev zaključuje da druge odredbe Direktive 2004/38, prije svega članak 6. stavak 1. i članak 7. stavci 1. i 2., očito isključuju takvo tumačenje zato što izričito spominju „drugu državu članicu“ i „državu članicu domaćina“ kao državu članicu od koje se može zahtijevati pravo boravka. Presuda od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, Zb., str. I-3375.) potvrđuje da članci 6. i 7. uređuju pravni položaj građanina Unije u državi članici koje on nije državljanin.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev nadalje podsjeća da iz presude od 7. srpnja 1992., Singh (C-370/90, Zb., str. I-4265.), i presude od 11. prosinca 2007., Eind (C-291/05, Zb., str. I-10719.), proizlazi da bračni drug državljanina države članice koji se koristio pravom na slobodno kretanje treba, u slučaju kad se vraća u državu članicu iz koje dolazi, imati na raspolaganju prava ulaska i boravka barem jednaka onima koja bi se prema pravu Unije priznala odnosnom građaninu Unije kada bi on odlučio ući u drugu državu članicu i u njoj boraviti. Taj sud međutim izražava sumnju kad je riječ o pitanju primjenjuje li se navedena sudska praksa na situacije poput ove o kojoj se raspravlja u glavnom postupku. U tom pogledu isti sud naglašava da, za razliku od predmeta koji su doveli do gore navedenih presuda Singh i Eind, građani Unije o kojima je riječ u sporovima u glavnom postupku nisu u državi članici domaćinu boravili kao radnici nego u svojstvu građana Unije na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a i u svojstvu korisnika usluga u smislu članka 56. UFEU-a.
- 31 Konačno, u slučaju da je potrebno primijeniti sudsku praksu koja proizlazi iz gore navedenih presuda Singh i Eind na situacije poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, sud koji je postavio zahtjev pita je li nužno da je boravak građanina Unije u državi članici različitoj od države čiji je on državljanin imao određeno minimalno trajanje da bi se, nakon povratka tog građanina u državu članicu čiji je državljanin, članu njegove obitelji koji ima državljanstvo treće zemlje odobrilo pravo boravka u toj državi članici. U sporu koji se tiče osobe B. sud koji je uputio zahtjev također se pita utječe li na B.-ovo pravo boravka u Nizozemskoj prema Direktivi 2004/38 činjenica da se osobi na koju se poziva pridružio u državi članici čiji je ona državljanin više od dvije godine nakon povratka te osobe u navedenu državu članicu.

32 U tim okolnostima Raad van State odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja, od kojih su prva tri postavljena na istovjetan način kad je riječ o osobama O. i B., a samo se četvrto pitanje odnosi na osobu B.:

- „1. Primjenjuje li se [Direktiva 2004/38], u dijelu koji se tiče uvjeta za pravo boravka za članove obitelji građanina Unije koji su državljani trećih zemalja, na isti način kao u [gore navedenim] presudama Singh [...] i Eind [...], u slučaju kad se građanin Unije vraća u državu članicu čiji je državljanin nakon što je na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a te kao korisnik usluga u smislu članka 56. UFEU-a boravio u drugoj državi članici?
2. [U slučaju da je odgovor na prvo pitanje potvrđan], je li uvjet da je boravak građanina Unije u drugoj državi članici imao određeno minimalno trajanje da bi se, nakon povratka građanina u državu članicu čiji je državljanin, članu njegove obitelji koji ima državljanstvo treće zemlje odobrilo pravo boravka u toj državi članici?
3. [U slučaju da je odgovor na drugo pitanje potvrđan], može li se smatrati da je taj uvjet ispunjen ako boravak u drugoj državi članici nije bio neprekidan nego je [do njega došlo] kroz učestale tjedne boravke, tijekom vikenda, ili kroz redovite boravke?
4. Je li, u okolnostima koje odgovaraju onima u sporu [kad je riječ o osobi B.], prestalo eventualno pravo boravka člana obitelji državljanina treće zemlje na osnovi prava Unije, kao posljedica proteka vremena između povratka građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin i dolaska člana obitelji koji je državljanin treće zemlje u dotičnu državu članicu?“

O prethodnim pitanjima

Prva tri pitanja

- 33 U prva tri pitanja, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita moraju li se odredbe Direktive 2004/38 i članak 21. stavak 1. UFEU-a tumačiti u smislu da brane državi članici da ne prizna pravo boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije državljanina te države članice, kod povratka tog građanina u tu istu državu članicu, u slučaju kad se taj građanin prije povratka koristio svojim pravom na slobodno kretanje sukladno članku 21. stavku 1. UFEU-a boraveći u drugoj državi članici s dotičnim članom obitelji samo u svojstvu građanina Unije, te, u slučaju potvrđenog odgovora, koji su uvjeti za priznavanje takvog prava boravka.
- 34 U tom pogledu treba podsjetiti da, u skladu s člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, „[s]vaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe“.
- 35 Kad je riječ o Direktivi 2004/38, Sud je već bio u prilici zaključiti da ona ima za cilj olakšati ostvarivanje temeljnog i individualnog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica, koje je izravno dodijeljeno građanima Unije člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, te da navedena direktiva ima za cilj prije svega poduprijeti to pravo (u tom smislu vidjeti presudu od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, Zb., str. I-6241., t. 59. i 82.; presudu od 7. listopada 2010., Lassal, C-162/09, Zb., str. I-9217., t. 30.; te gore navedenu presudu McCarthy, t. 28.).
- 36 Članak 21. stavak 1. UFEU-a i odredbe Direktive 2004/38 ne daju nikakvo samostalno pravo državljanima trećih zemalja (u tom smislu vidjeti presudu od 8. studenoga 2012., Iida, C-40/11, t. 66., te presudu od 8. svibnja 2013., Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku, C-87/12, t. 34.). Naime, eventualna prava koja takvim državljanima dodjeljuju odredbe prava Unije koje uređuju građanstvo Unije prava

su koja su izvedena iz korištenja slobode kretanja koju ostvaruje građanin Unije (vidjeti gore navedenu presudu Iida, t. 67.; gore navedenu presudu Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku, t. 35.; te presudu od 10. listopada 2013., Alokpa i dr., C-86/12, t. 22.).

- 37 Iz tekstualnog, sustavnog i teleološkog tumačenja odredbi Direktive 2004/38 proizlazi da one ne dopuštaju zasnivanje izvedenog prava boravka u korist državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji građanina Unije u državi članici čiji je taj građanin državljanin.
- 38 Naime, članak 3. stavak 1. navedene direktive „nositelje“ prava koje im ona daje definira kao „sve građane Unije koji se useljavaju [dolaze] ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i [...] članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2.“.
- 39 Direktiva 2004/38 tako predviđa izvedeno pravo boravka u korist državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji građanina Unije u smislu članka 2. točke 2. Direktive samo u slučaju kad je potonji koristio svoje pravo na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Metock i dr., t. 73.; presudu od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, Zb., str. I-11315., t. 56.; gore navedenu presudu Iida, t. 51.; te presudu od 6. prosinca 2012., O. i dr., C-356/11 i C-357/11, t. 41.).
- 40 Ostale odredbe Direktive 2004/38, prije svega članak 6., članak 7. stavci 1. i 2. te članak 16. stavak 1. i 2. odnose se na pravo boravka građanina Unije i na izvedeno pravo boravka članova njegove obitelji, bilo u „drugoj državi članici“ ili u „državi članici domaćinu“ te tako potvrđuju da državljanin treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije na temelju te direktive ne ostvaruje izvedeno pravo u državi članici koje je taj građanin državljanin (vidjeti gore navedene presude McCarthy, t. 37. i Iida, t. 64.).
- 41 Kad je riječ o teleološkom tumačenju odredbi Direktive 2004/38, treba podsjetiti da, iako je točno da je njezin cilj olakšati i poduprijeti ostvarivanje temeljnog i individualnog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica, a koje pripada svim građanima Unije, ostaje činjenica da su njezin predmet, kako to proizlazi iz članka 1. točke (a) Direktive, uvjeti pod kojim se to pravo ostvaruje (gore navedena presuda McCarthy, t. 33.).
- 42 S obzirom na to da sukladno načelu međunarodnog prava država ne smije odbiti svojim državljanima pravo ulaska i zadržavanja na svojem području, Direktiva 2004/38 ima jedini cilj propisati uvjete za ulazak i boravak građanina Unije u države članice različite od države članice čiji je on državljanin (vidjeti gore navedenu presudu McCarthy, t. 29.).
- 43 Pod tim okolnostima i imajući u vidu razmatranja iz točke 36. ove presude, navedena direktiva također nema ni cilj dodijeliti izvedeno pravo boravka državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije koji boravi u državi članici čiji je državljanin.
- 44 S obzirom na to da državljani trećih zemalja koji se nađu u položaju u kakvom su se našli O. i B. na temelju odredbi Direktive 2004/38 ne mogu ostvarivati izvedeno pravo boravka u državi članici čije državljanstvo ima osoba na koju se svaki od njih poziva, valja ispitati može li izvedeno pravo boravka u takvom slučaju biti utemeljeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a.
- 45 U tom pogledu valja podsjetiti da se cilj i opravdanje navedenog izvedenog prava boravka temelji na zaključku da je odbijanje priznavanja tog prava po naravi takvo da štetno utječe na slobodu kretanja građanina Unije, odvrćući ga od ostvarivanja svoga prava da uđe i boravi u državi članici domaćinu (vidjeti gore navedene presude Iida, t. 68.; Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku, t. 35., te Alokpa i dr., t. 22.).
- 46 Sud je stoga utvrdio da u slučaju građanina Unije koji je s članom svoje obitelji koji je državljanin treće zemlje boravio u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin u razdoblju koje je prelazilo dvije i pol godine, odnosno godinu i pol, te je ondje obavljao aktivnosti na osnovi zaposlenja,

državljanin treće države mora po pravu Unije, nakon povratka tog građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin, imati izvedeno pravo boravka u dotičnoj državi članici (vidjeti gore navedene presude Singh, t. 25. i Eind, t. 45.). Kada taj državljanin ne bi imao takvo pravo, to bi radnika državljanina Unije moglo odvratiti od odlaska iz države članice čiji je državljanin radi obavljanja aktivnosti na osnovi zaposlenja na državnom području druge države članice zato što on ne bi imao izvjesnost da će nakon svog povratka u državu članicu iz koje dolazi moći nastaviti obiteljski život koji je eventualno započeo, kroz brak ili spajanje obitelji, u državi članici domaćinu (vidjeti gore navedene presude Eind, t. 35. i 36., te Iida, t. 70.).

- 47 Stoga, odbijanje da se, prilikom povratka radnika u državu članicu iz koje dolazi, odobri izvedeno pravo boravka članovima obitelji tog radnika, državljana trećih zemalja, u slučaju kad je isti s njima boravio u državi članici domaćinu na temelju i u skladu s pravom Unije, ima za rezultat prepreku odlasku iz države članice čiji je radnik državljanin, kao u slučaju spomenutom u gore navedenim presudama Singh i Eind.
- 48 Slijedom toga valja provjeriti je li sudska praksa proizašla iz navedenih presuda takve naravi da se može općenito primijeniti na članove obitelji građana Unije koji su boravili u državi članici različitoj od države članice čiji su državljani koristeći se pravom koje im daje članak 21. stavak 1. UFEU-a prije nego što su se vratili u državu članicu čiji su državljani.
- 49 Tome je doista tako. Naime, priznavanje, kod povratka građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin, izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje, članu obitelji tog građanina Unije, s kojim je isti boravio, samo u njegovom svojstvu građanina Unije na temelju i u skladu s pravom Unije u državi članici domaćinu, ima za cilj otklanjanje iste vrste prepreke odlasku iz države članice iz koje dolazi građanin Unije kao i u slučaju opisanom u točki 47. ove presude, jamčeći tom građaninu mogućnost da u toj državi članici nastavi obiteljski život koji je zasnovao ili ustalio u državi članici domaćinu.
- 50 Kad je riječ o uvjetima za priznavanje, kod povratka građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin, izvedenog prava boravka na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije s kojim je isti boravio samo u njegovom svojstvu građanina Unije u državi članici domaćinu, oni u načelu ne bi trebali biti stroži od onih koji su predviđeni u Direktivi 2004/38 za odobrenje takvog prava boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin. Naime, čak i ako Direktiva 2004/38 ne pokriva takav slučaj povratka, ipak treba po analogiji primijeniti uvjete boravka građanina Unije u državi članici različitoj od države članice čiji je on državljanin jer je u oba slučaja građanin Unije referentna osoba za izvedeno pravo boravka državljanina treće zemlje koji je član obitelji tog građanina Unije.
- 51 Prepreka, poput one spomenute u točki 47. ove presude, pojavit će se samo onda kad je boravak građanina Unije u državi članici domaćinu bio takav da mu je omogućio da zasnuje ili ustali obiteljski život u toj državi članici. Stoga članak 21. stavak 1. UFEU-a ne zahtijeva da svaki boravak građanina Unije u državi članici domaćinu u pratnji člana njegove obitelji koji je državljanin treće zemlje nužno dovede do priznavanja izvedenog prava boravka tom članu obitelji u državi članici čije državljanstvo građanin ima u trenutku njegovog povratka u tu državu članicu.
- 52 U tom pogledu valja istaknuti da građanin Unije koji koristi prava koja mu daje članak 6. stavak 1. Direktive 2004/38 nema za cilj nastaniti se u državi članici domaćinu na način koji bi bio takav da u toj državi članici uspostavi ili ustali obiteljski život. Pod tim okolnostima odbijanje priznavanja, kod povratka tog građanina u državu članicu iz koje dolazi, izvedenog prava boravka članovima obitelji tog građanina koji su državljani trećih zemalja neće odvratiti dotičnog građanina od korištenja pravom koje mu daje članak 6.

- 53 S druge strane, prepreka poput one spomenute u točki 47. ove presude, mogla bi se pojaviti kad se građanin Unije namjerava koristiti pravima koja mu daje članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38. Naime, boravak u državi članici domaćinu na temelju i u skladu s člankom 7. stavkom 1. te direktive svjedoči u načelu da se građanin Unije ondje nastanio, pa da stoga i stvarno živi u toj državi članici što po naravi ide zajedno s time da u toj državi članici zasnuje ili ustali obiteljski život.
- 54 U slučaju kad je prilikom stvarnog boravka građanina Unije u državi članici domaćinu na temelju i u skladu s uvjetima iz članka 7. stavaka 1. i 2. Direktive 2004/38 došlo do toga da zasnuje ili ustali obiteljski život, korisni učinak prava koje dotični građanin Unije ima sukladno članku 21. stavku 1. UFEU-a zahtijeva da se obiteljski život koji je vodio u državi članici domaćinu može nastaviti nakon povratka u državu članicu čiji je državljanin, kroz priznavanje izvedenog prava boravka dotičnom članu obitelji koji je državljanin treće zemlje. Naime, kada ne bi postojalo takvo izvedeno pravo boravka, taj bi građanin bio obeshrabren napustiti državu članicu čiji je državljanin radi korištenja svojim pravom boravka sukladno članku 21. stavku 1. UFEU-a u drugoj državi članici zbog činjenice što ne postoji izvjesnost da će u državi članici iz koje dolazi moći nastaviti obiteljski život koji je tako zasnovao ili ustalio sa svojim bliskim srođnicima u državi članici domaćinu (u tom smislu vidjeti gore navedene presude Eind, t. 35. i 36., te Iida, t. 70.).
- 55 *A fortiori*, korisni učinak iz članka 21. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da građanin i nakon povratka u državu članicu čiji je državljanin može nastaviti obiteljski život koji je vodio u državi članici domaćinu, ako su taj građanin i dotični član obitelji, državljanin treće zemlje, državi članici domaćinu stekli pravo na stalni boravak na temelju članka 16. stavka 1. i 2. Direktive 2004/38.
- 56 Stoga, stvarni boravak u državi članici domaćinu građanina Unije i člana obitelji koji je državljanin treće zemlje na temelju i u skladu sa stavcima 1. i 2. članka 7. ili članka 16. Direktive 2004/38, otvara po povratku tog građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin izvedeno pravo boravka na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a državljaninu treće zemlje s kojim je taj građanin vodio obiteljski život u državi članici domaćinu.
- 57 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li se osobe na koje se pozivaju O. i B., koje su građani Unije, nastanile, pa time i stvarno boravile u državi članici domaćinu, te jesu li, zbog obiteljskog života koji su vodile tijekom tog stvarnog boravka O. i B. imali izvedeno pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju i u skladu s člankom 7. stavkom 2. ili člankom 16. stavkom 2. Direktive 2004/38.
- 58 Valja dodati da se primjenu prava Unije ne smije širiti do te mjere da se njime pokrivaju i slučajevi zlorabe (u tom smislu vidjeti presudu od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke, C-110/99, Zb., str. I-11569., t. 21., i presudu od 22. prosinca 2010., Bozkurt, C-303/08, Zb., str. I-13445., t. 47.), s obzirom na to da je za njezino dokazivanje potrebno, s jedne strane dokazati ukupnost objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč formalnom poštovanju uvjeta predviđenih propisima Unije, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima i, s druge strane, dokazati subjektivni element koji se ogleda u namjeri da se ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje (presuda od 12. listopada 2012., Mađarska/Slovačka, C-364/10, t. 58.).
- 59 Kad je riječ o pitanju može li kumulativni učinak različitih kratkotrajnih boravaka u državi članici domaćinu biti temelj za izvedeno pravo boravka državljanina treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije, kod povratka tog građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin, potrebno je imati na umu da samo boravak koji ispunjava uvjete iz članka 7. stavka 1. i 2. i članka 16. stavka 1. i 2. Direktive 2004/38 može dovesti do ostvarivanja takvog prava boravka. U tom pogledu, kratkotrajni boravci poput vikenda ili praznika provedenih u državi članici različitoj od države članice čiji je građanin državljanin, čak i ako ih se sagledava zajedno, potpadaju pod članak 6. Direktive 2004/38 i ne ispunjavaju navedene uvjete.

- 60 Kad je riječ o slučaju osobe O. koja, kako je vidljivo iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku, ima dozvolu boravka na temelju članka 10. Direktive 2004/38 kao član obitelji građanina Unije, valja podsjetiti da pravo Unije ne propisuje da nadležna tijela države članice čiji je građanin Unije državljanin trebaju priznati izvedeno pravo boravka državljaninu treće zemlje, koji je član obitelji tog građanina, samo na osnovi toga što je taj državljanin treće zemlje u državi članici domaćinu imao takvu važeću dozvolu boravka (vidjeti gore navedenu presudu Eind, t. 26.). Naime, dozvola boravka izdana na temelju članka 10. Direktive 2004/38 ima samo deklaratoran, ali ne i konstitutivan učinak (vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Dias, C-325/09, Zb., str. I-6387., t. 49.).
- 61 Uzevši u obzir sva prethodna razmatranja, na prva tri pitanja valja odgovoriti da članak 21. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti u smislu da u slučaju kad je građanin Unije zasnovao ili ustalio obiteljski život s državljaninom treće zemlje prilikom stvarnog boravka na temelju i u skladu s uvjetima iz članka 7. stavaka 1. i 2. ili članka 16. stavaka 1. ili 2. Direktive 2004/38 u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin, odredbe te iste direktive se po analogiji primjenjuju u slučaju kad se taj građanin Unije vraća s dotičnim članom svoje obitelji u državu članicu iz koje dolazi. Stoga uvjeti za priznavanje izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje, koji je član obitelji dotičnog građanina Unije, u državi članici iz koje dolazi taj građanin načelno ne bi trebali biti stroži od onih koji su predviđeni Direktivom 2004/38 za priznavanje takvog izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije koji je koristio svoje pravo slobodnog kretanja nastanjujući se u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin.

Četvrto pitanje

- 62 Kao što proizlazi iz točaka 21. i 23. ove presude, B. je stekao status člana obitelji građanina Unije, u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2004/38, u vrijeme nakon boravka osobe na koju se poziva B. u državi članici domaćinu.
- 63 Međutim, državljanin treće zemlje koji nije imao, barem ne tijekom jednog dijela svog boravka u državi članici, status člana obitelji u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2004/38, nije mogao imati u toj državi članici izvedeno pravo boravka na osnovi članka 7. stavka 2. ili članka 16. stavka 2. Direktive 2004/38. U tim okolnostima taj državljanin treće zemlje ne može se pozivati ni na članak 21. stavak 1. UFEU-a radi dobivanja izvedenog prava boravka kod povratka odnosnog građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin.
- 64 Stoga nema potrebe odgovarati na četvrto pitanje.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 21. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti u smislu da u slučaju kad je građanin Unije zasnovao ili ustalio obiteljski život s državljaninom treće zemlje tijekom stvarnog boravka, na temelju i u skladu s uvjetima iz članka 7. stavaka 1. i 2. ili članka 16. stavaka 1. i 2. 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, u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin, odredbe te iste direktive se po analogiji

primjenjuju u slučaju kad se taj građanin Unije vraća s dotičnim članom svoje obitelji u državu članicu iz koje dolazi. Stoga uvjeti za priznavanje izvedenog prava boravka državljanina treće zemlje koji je član obitelji dotičnog građanina Unije u državi članici iz koje dolazi taj građanin u načelu ne bi smjeli biti stroži od onih koji su predviđeni Direktivom 2004/38 za priznavanje takvog izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije koji je koristio svoje pravo slobodnog kretanja nastanjujući se u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin.

Potpisi