

Sprawa C-256/11

Murat Dereci i in.

przeciwko

Bundesministerium für Inneres

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

Obywatelstwo Unii — Prawo pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii — Odmowa na podstawie braku wykonywania przez obywatela prawa do swobodnego przemieszczania się — Ewentualna różnica w traktowaniu w porównaniu z obywatelami Unii wykonującymi prawo do swobodnego przemieszczania się — Układ ustanawiający stowarzyszenie EWG–Turcja — Artykuł 13 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia — Artykuł 41 protokołu dodatkowego — Klauzule zawieszające

Stanowisko rzecznika generalnego P. Mengozziego przedstawione w dniu
29 września 2011 r. I - 11319

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 listopada 2011 r. I - 11339

Streszczenie wyroku

1. *Obywatelstwo Unii Europejskiej — Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Dyrektywa 2004/38 — Osoby uprawnione — Członkowie rodziny obywatela Unii będący obywatelami państw trzecich — Warunek — Obywatel Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa swobodnego przemieszczania się*
(dyrektywy: Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38, art. 2 pkt 2, art. 3 ust. 1; Rady 2003/86, art. 3 ust. 3)

2. *Obywatelstwo Unii Europejskiej — Postanowienia traktatu — Zakres stosowania — Obywatel Unii, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się — Warunek włączenia — Stosowanie środków skutkujących pozbawieniem skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii (art. 20 TFUE, 21 TFUE)*
3. *Prawa podstawowe — Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego — Odmowa prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii będącym obywatelami państw trzecich (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 7)*
4. *Obywatelstwo Unii Europejskiej — Postanowienia traktatu — Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Odmowa przez państwo członkowskie przyznania prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii będącym obywatelami państwa trzeciego (art. 20 TFUE, 21 TFUE)*
5. *Umowy międzynarodowe — Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja — Swobodny przepływ osób — Swoboda przedsiębiorczości — Zasada standstill zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego — Zakres (protokół dodatkowy do układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja, art. 41 ust. 1)*

1. Dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin i 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, nie podlegają stosowaniu względem obywateli państw trzecich, którzy występują o prawo pobytu w celu dołączenia do obywateli Unii będącymi członkami ich rodziny, którzy nigdy nie skorzystali z ich prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywali

w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają.

W istocie zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2003/86 nie stosuje się jej względem członków rodzin obywatela Unii. Z drugiej strony prawo wjazdu i prawo pobytu w państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38 przysługuje nie wszystkim obywatelom państw trzecich, ale wyłącznie tym, którzy są w rozumieniu

art. 2 pkt 2 tej dyrektywy członkami rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada.

(por. pkt 47, 56, 58)

2. Sytuacja obywatela Unii, który nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie może z tego jedynie powodu zostać zrównana z sytuacją o charakterze wyłącznie wewnętrznym. W istocie ponieważ status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze owym statusem.

Kryterium dotyczące pozbawienia istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii odnosi się do sytuacji zdefiniowanych przez okoliczność, że obywatel Unii jest faktycznie zmuszony do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, lecz również terytorium całej Unii.

Co się tyczy prawa pobytu członków rodziny obywatela Unii będących obywatelami państwa trzeciego, kryterium to ma zatem bardzo szczególny charakter, ponieważ obejmuje sytuacje, w których

wbrew okoliczności, że prawo pochodne w dziedzinie prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu, nie powinno się na zasadzie wyjątku odmówić prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego, będącego członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego pod rygorem naruszenia skuteczności (effet utile) obywatelstwa Unii, z którego korzysta ten obywatel. Sam fakt, że dla obywatela państwa członkowskiego mogłoby wydawać się pożądane – ze względów ekonomicznych lub w celu utrzymania jedności rodziny na terytorium Unii – aby członkowie jego rodziny, którzy nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego mogli z nim przebywać na terytorium Unii, jest niewystarczający dla stwierdzenia, że obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii w razie nieprzyznania takiego prawa.

(por. pkt 61, 62, 64, 66–68)

3. Jeżeli sąd krajowy uzna w świetle okoliczności sporów w postępowaniu przed sądem krajowym, że przedstawiona mu sytuacja skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym podlega zakresowi prawa Unii, to będzie musiał zbadać, czy odmowa prawa pobytu tym skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym narusza prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, o którym mowa w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jeżeli natomiast uzna, że ta sytuacja nie podlega zakresowi

zastosowania prawa Unii, to będzie wówczas musiał dokonać analizy w świetle art. 8 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W istocie wszystkie państwa członkowskie są stronami tej konwencji, która w art. 8 ustanawia prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

(por. pkt 72, 73)

4. Prawo Unii, a w szczególności jego przepisy dotyczące obywatelstwa Unii należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się odmowie przez państwo członkowskie obywatelowi państwa trzeciego pobytu na swoim terytorium, podczas gdy ten obywatel zamierza przebywać z członkiem swojej rodziny, który jest obywatelem Unii mieszkającym w tym państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada i który nigdy nie skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, o ile taka odmowa nie pociąga za sobą dla tego obywatela Unii pozbawienia skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

(por. pkt 74; pkt 1 sentencji)

5. Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego do Układu ustanawiający stowarzyszenie EWG–Turcja, należy interpretować w ten sposób, że jako nowe ograniczenie w rozumieniu tego artykułu należy uznać uchwalenie nowych przepisów, surowszych niż wcześniej obowiązujące, ponieważ te przepisy wcześniej obowiązujące stanowiły złagodzenie regulacji wcześniejszej dotyczącej warunków wykonywania swobody przedsiębiorczości tureckich obywateli w momencie wejścia w życie tego protokołu na terytorium danego państwa członkowskiego.

W istocie zakres obowiązku zawieszającego obejmuje każdą nową przeszkodę w wykonywaniu swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług lub swobody przepływu pracowników polegającą na pogorszeniu warunków istniejących w danym dniu, należy zatem upewnić się, że państwa członkowskie nie oddalają się od celu zakładanego przez klauzulę zawieszającą, przywracając po wejściu w życie decyzji nr 1/80 lub protokołu dodatkowego na ich terytorium przepisy, które przyjęły na rzecz swobodnego przepływu pracowników tureckich.

(por. pkt 94, 101; pkt 2 sentencji)