Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 17. ožujka 2022. [1]

Predmet C-624/20

E. K.
protiv
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Opći sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granična kontrola, azil i useljavanje – Politika useljavanja – Status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Boravci koji su isključeni iz područja primjene Direktive 2003/109/EZ – Boravak na privremenoj osnovi – Boravak na temelju izvedenog prava na temelju članka 20. UFEU-a”

I. Uvod

1. Može li se roditelj, državljanin treće zemlje, koji boravi u državi članici zbog prava koje ima na temelju svojstva građanina Europske unije svojeg maloljetnog djeteta pozvati na taj boravak pred tijelima te države članice kako bi stekao status osobe s dugotrajnim boravkom?

2. U svojoj sudskoj praksi koja proizlazi iz presuda od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano [2] i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. [3] Sud je utvrdio da roditelji djeteta, građanina Unije, u slučaju njegove ovisnosti o njima imaju izvedeno pravo na boravak na temelju prava tog djeteta kao građanina. Ti se roditelji stoga mogu zadržati na državnom području države članice u kojoj navedeno dijete boravi sve dok postoji takva ovisnost. Kada taj odnos ovisnosti prestane, prestaje i izvedeno pravo na boravak.

3. Pitanje koje postavlja sud koji je uputio zahtjev jest omogućava li taj boravak tim roditeljima da se pozovu na dovoljno dug boravak kako bi zatražili stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom. Osoba E. K., ganska državljanka koja već niz godina boravi u Nizozemskoj sa svojim u međuvremenu punoljetnim sinom, podnijela je takav zahtjev pred Staatssecretarisom van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravdu, Nizozemska). Taj je zahtjev odbijen i predmet je spora pred sudom koji je uputio zahtjev.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] C-34/09, u daljnjem tekstu: presuda Ruiz Zambrano, EU:C:2011:124

[3] C-133/15, EU:C:2017:354. U Nizozemskoj se to pravo na boravak naziva „pravo na boravak Chavez-Vilchez i dr.” jer upućuje na taj predmet koji se odnosio na situaciju u Nizozemskoj.

4. Taj se sud pita ne dopušta li posebna narav navedenog boravka da ga se uvrsti u kategoriju privremenih boravaka u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim [boravkom][4]. Ako je to tako, taj boravak ne ulazi u područje primjene te direktive.

5. U ovom ću mišljenju zaključiti da je pojam privremenog boravka u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) navedene direktive pojam prava Unije te da izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a ulazi u tu kategoriju.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2003/109

6. Uvodne izjave 4., 6. i 17. Direktive 2003/109 glase:

„(4) Integracija državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u državama članicama ključni je element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja [Unije] koji je naveden u Ugovoru.

[…]

(6) Glavni kriterij za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom trebalo bi biti trajanje boravka na državnom području države članice. Boravak bi trebao biti i zakonit i neprekinut kako bi se dokazalo da se osoba trajno nastanila u toj zemlji. Trebalo bi utvrditi odredbe za stupanj fleksibilnosti kako bi se u obzir mogle uzeti okolnosti u kojima bi osoba trebala privremeno napustiti državno područje.

[…]

(17) Usklađivanjem uvjeta za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim [boravkom] promiče se uzajamno povjerenje među državama članicama. Pojedine države članice izdaju dozvole s trajnim ili neograničenim rokom važenja pod uvjetima koji su povoljniji od onih predviđenih ovom Direktivom. Ugovor ne isključuje mogućnost primjene povoljnijih nacionalnih odredaba. Međutim, za potrebe ove Direktive trebalo bi predvidjeti da se dozvolama izdanima pod povoljnijim uvjetima ne dodjeljuje pravo na boravak u drugim državama članicama.”

7. Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, određuje:

„Ova Direktiva utvrđuje:

(a) uvjete pod kojima država članica odobrava i ukida status osobe s dugotrajnim boravkom i njemu pripadajuća prava državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njezinu državnom području; i

(b) uvjete boravka za državljane trećih zemalja koji imaju status osobe s dugotrajnim boravkom, u državama članicama koje nisu odobrile taj status.”

[4] SL 2004., L 16, str. 44. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.)

8. Člankom 3. stavkom 2. točkom (e) navedene direktive predviđa se:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji:

[…]

(e) borave samo na privremenoj osnovi kao što su *au pair* ili sezonski radnici, ili radnici koje je uputio pružatelj usluge za potrebe prekograničnog pružanja usluga, ili kao prekogranični pružatelji usluga ili u slučajevima kada su njihove […] dozvole [boravka] formalno ograničene."

9. Članak 13. iste direktive, naslovljen „Povoljnije nacionalne odredbe", glasi kako slijedi:

„Države članice mogu izdati […] dozvole [boravka] sa stalnim ili neograničenim rokom važenja pod uvjetima koji su povoljniji od onih utvrđenih ovom Direktivom. Takvim […] dozvolama [boravka] ne dodjeljuje se pravo na boravak u drugim državama članicama kako je predviđeno poglavljem III. ove Direktive."

B. Nizozemsko pravo

1. Vw 2000

10. Članak 8. točka (e) Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.)[5] od 23. studenoga 2000. određuje:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj samo:

[…]

(e) kao državljanin [Unije] sve dok taj državljanin boravi na temelju propisa usvojenog na temelju [UFEU-a] ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992.[6]]."

11. Članak 21. stavci 1. i 6. Vw-a 2000 predviđa:

„1. Zahtjev za izdavanje dozvole boravka u neograničenom trajanju iz članka 20. koji je podnio stranac koji je, neposredno prije podnošenja zahtjeva, imao zakonit boravak u smislu članka 8. točke (a), točke (c), točke (e) [ili] točke (l) ili dozvole boravka EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom može se odbiti samo ako stranac:

(a) ne raspolaže neovisno i trajno, zajedno s članom obitelji kod kojeg boravi ili bez njega, dovoljnim sredstvima za životne troškove;

(b) je pružio netočne informacije ili nije pružio nikakve informacije, iako bi one dovele do odbijanja zahtjeva za izdavanje, izmjenu ili produljenje dozvole;

5 Stb. 2000., br. 495, u daljnjem tekstu: Vw 2000

6 SL 1994., L 1, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)

(c) je pravomoćnom presudom osuđen za kazneno djelo za koje je izrečena kazna zatvora od tri ili više godina ili je u tom pogledu izrečena mjera iz članka 37.a Wetboek van Strafrechta [Kazneni zakon];

(d) predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost;

(e) ima svoje primarno boravište izvan Nizozemske;

(f) na dan zaprimanja zahtjeva nema pravo na privremeni boravak; ili

(g) nije položio ispit iz članka 7. stavka 1. točke (a) Wet inburgeringa [Zakon o građanskoj integraciji od 30. studenoga 2006.[7]] ili nije stekao diplomu, certifikat ili drugi dokument iz članka 5. stavka 1. točke (c) tog zakona.

[…]

6. Pravila koja se odnose na razloge iz stavka 1. mogu se utvrditi općom upravnom mjerom ili na temelju nje. U tom kontekstu, mogu se navesti drugi slučajevi, osim onih koji su predviđeni u stavcima 1. do 4., u kojima se može izdati dozvola boravka u neograničenom trajanju iz članka 20.”

12. Članak 45.b Vw-a 2000 glasi kako slijedi:

„1. Zahtjev za izdavanje dozvole boravka EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom odbija se ako neposredno prije podnošenja zahtjeva stranac:

(a) ima pravo na privremeni boravak na temelju dozvole boravka na određeno vrijeme iz članka 14.;

(b) ima pravo na boravak koje je formalno ograničeno;

(c) boravi na temelju posebnog povlaštenog statusa;

(d) boravi na temelju dozvole boravka na određeno vrijeme iz članka 28. koja nije izdana na temelju članka 29. stavka 1. točke (a) ili (b);

(e) na temelju dozvole boravka na određeno vrijeme iz članka 28., koja je izdana na temelju članka 29. stavka 2., boravi kod stranca koji ima dozvolu boravka iz članka 28. koja nije izdana na temelju članka 29. stavka 1. točke (a) ili (b).

2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., zahtjev za izdavanje dozvole boravka EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom može se odbiti samo ako stranac:

(a) nije imao zakonit boravak iz članka 8. tijekom pet godina neprekidno i neposredno prije podnošenja zahtjeva, uzimajući u obzir stavak 3.;

(b) je boravio u razdoblju iz točke (a) izvan Nizozemske, bilo šest ili više uzastopnih mjeseci bilo tijekom, ukupno, deset ili više mjeseci;

[7] Stb. 2006., br. 625

(c) ne raspolaže neovisno i trajno, zajedno s članom obitelji kod kojeg boravi ili bez njega, dovoljnim sredstvima za životne troškove;

(d) je pravomoćnom presudom osuđen za kazneno djelo za koje je izrečena kazna zatvora od tri ili više godina ili je u tom pogledu izrečena mjera iz članka 37.a [Kaznenog zakonika];

(e) predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost;

(f) ne raspolaže dovoljnim zdravstvenim osiguranjem za sebe i članove obitelji koje uzdržava; ili

(g) nije položio ispit iz članka 7. stavka 1. točke (a) [Zakona o građanskoj integraciji] ili nije stekao diplomu, certifikat ili drugi dokument iz članka 5. stavka 1. točke (c) tog zakona.

3. Za izračun razdoblja iz stavka 2. točke (a) ne uzima se u obzir boravak u smislu stavka 1. i boravak u smislu stavka 2. točke (b), osim boravka u svrhu studija ili stručnog osposobljavanja, koji se uzima u obzir u polovici trajanja.

4. Pravila o primjeni stavaka 1. i 2. mogu se utvrditi općom upravnom mjerom ili na temelju nje.”

2. Uredba o strancima iz 2000.

13. Članak 3.5. Vreemdelingenbesluita 2000 (Uredba o strancima iz 2000.)[8] od 23. studenoga 2000. glasi:

„1. Pravo na boravak na temelju redovne dozvole boravka na određeno vrijeme može biti privremeno ili trajno.

2. Pravo na boravak privremeno je na temelju izdane dozvole boravka uz ograničenje koje se odnosi na:

(a) boravak u svojstvu člana obitelji kada osoba na koju se poziva:

1. ima pravo na privremeni boravak, ili

2. ima dozvolu privremenog boravka na temelju azila;

(b) sezonski rad;

(c) privremeni premještaj unutar trgovačkog društva;

(d) prekogranično pružanje usluga;

(e) vježbenički staž;

(f) studij;

(g) traženje i obavljanje rada kao zaposlena ili samozaposlena osoba;

[8] Stb. 2000., br. 497

(h) razmjenu, ugovornu ili izvanugovornu;

(i) liječenje;

(j) privremene humanitarne razloge;

(k) čekanje zahtjeva na temelju članka 17. Rijksweta op het Nederlanderschap [Zakon o nizozemskom državljanstvu od 19. prosinca 1984. [9]].

3. U skladu s obvezama koje proizlaze iz Ugovorâ ili obvezujućih odluka organizacija međunarodnog prava, uredbom ministarstva mogu se utvrditi slučajevi u kojima je, iznimno od stavka 2., pravo na boravak trajno.

4. Ako je dozvola boravka popraćena ograničenjem različitim od ograničenja navedenih u stavku 2., ona je trajna, osim ako prilikom njezina izdavanja nije drukčije određeno."

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

14. Tužiteljica iz glavnog postupka, osoba E. K., rođena je 30. studenoga 1960. i ima gansko državljanstvo. Ima sina koji je rođen 10. veljače 2002. i ima nizozemsko državljanstvo. Dana 9. rujna 2013., u skladu s člankom 20. UFEU-a, dobila je dozvolu boravka za rezidente EU-a s napomenom „Član obitelji građanina Unije".

15. Osoba E. K. podnijela je 18. veljače 2019. zahtjev za dobivanje „dozvole boravka EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom". Državni tajnik za sigurnost i pravdu odbio je taj zahtjev 30. kolovoza 2019. jer je smatrao da se osobi E. K. ne može dodijeliti tražena dozvola, s obzirom na to da je njezino pravo na boravak privremene naravi.

16. Žalba osobe E. K. odbijena je kao neosnovana odlukom od 12. prosinca 2019. Osoba E. K. podnijela je tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev.

17. Taj se sud pita, kao prvo, spada li određivanje je li boravak privremen, kada državljanin treće zemlje ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, u nadležnost država članica ili je to pojam koji treba ujednačeno tumačiti unutar Unije.

18. Kao drugo, iako je pojam „privremeni boravak" pojam prava Unije, navedeni sud postavlja pitanje je li boravak državljanina treće zemlje na temelju izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a (u daljnjem tekstu: izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a) privremene naravi ili nije. Naime, ističe da sudska praksa Suda ne daje nikakvo samostalno pravo u korist takvog državljanina treće zemlje. Eventualna prava koja su mu na temelju Ugovora ili sekundarnog prava dodijeljena samo su prava koja proizlaze iz ostvarivanja prava građanina Unije na kretanje i boravak na području Unije.

[9] Stb. 1984., br. 628

19. Isti sud ističe da, iako Direktiva 2004/38/EZ [10] nositelju izvedenog prava na boravak dopušta stjecanje prava na stalni boravak, taj su propis prihvatile države članice, za razliku od izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, koji je tvorevina sudske prakse.

20. Sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da članak 3. stavak 2. točka (e) Direktive 2003/109 isključuje iz njezina područja primjene državljane trećih zemalja koji borave samo na privremenoj osnovi. Taj sud navodi da ta osnova obuhvaća slučajeve u kojima državljanin nema namjeru trajno se nastaniti u predmetnoj zemlji. Iz toga zaključuje da kriterij namjere trajnog nastanjenja treba uzeti u obzir kako bi se ocijenila privremenost boravka iz članka 20. UFEU-a. Navedeni sud dodaje da tuženik iz glavnog postupka priznaje da dozvola izdana roditelju maloljetnika na temelju obiteljskog života u skladu s člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [11] nije privremene naravi.

21. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pita se provodi li Kraljevina Nizozemska članak 3. stavak 2. točku (e) Direktive 2003/109 u slučaju da se utvrdi privremena narav boravka državljanina treće zemlje na temelju izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a. Naime, članak 45.b Vw-a 2000 predviđa da samo nacionalne dozvole koje daju pravo na privremeni boravak predstavljaju razlog za odbijanje dozvole boravka EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom. Suprotno tomu, prava na boravak privremene naravi, ali utemeljena na pravu Unije, omogućuju dobivanje dozvole boravka za osobe s dugotrajnim boravkom.

22. U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Potpada li određivanje je li pravo na boravak prema članku 20. UFEU-a kao takvo po svojoj naravi privremeno ili nije privremeno u nadležnost država članica ili se to mora definirati pravom Unije?

2. Ako se primjenjuje tumačenje u smislu prava Unije: treba li prilikom primjene Direktive 2003/109 razlikovati različita ovisna prava na boravak koja državljani trećih zemalja imaju prema pravu Unije, među njima i ovisno pravo na boravak koje se priznaje članu obitelji građanina Unije u skladu s Direktivom 2004/38 i pravo na boravak u skladu s člankom 20. UFEU-a?

3. Je li pravo na boravak u skladu s člankom 20. UFEU-a, koje po svojoj naravi ovisi o postojanju odnosa ovisnosti između državljanina treće zemlje i građanina Unije te je stoga prolazno, privremene naravi?

4. Ako je pravo na boravak u skladu s člankom 20. UFEU-a privremene naravi: treba li članak 3. stavak 2. točku (e) Direktive 2003/109 tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava prema kojoj su dozvole boravka predviđene samo nacionalnim pravom isključene od stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravkom u smislu [te] direktive […]?”

[10] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 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 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

[11] Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP

23. Osoba E. K., nizozemska, danska i njemačka vlada te Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Te su stranke, osim danske vlade, podnijele svoja usmena očitovanja na raspravi održanoj 7. prosinca 2021.

IV. Analiza

24. Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev želi znati je li boravak državljanina treće zemlje koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, koje je Sud priznao takvom državljaninu koji je roditelj maloljetnog djeteta građanina Unije u presudi Ruiz Zambrano i u presudi od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr.[12], privremene naravi, kako bi utvrdio, među ostalim, spada li situacija te osobe u područje primjene Direktive 2003/109.

A. Prvo prethodno pitanje, koje se odnosi na to treba li privremenost boravka, u smislu Direktive 2003/109, tumačiti ujednačeno i autonomno unutar Unije kada državljanin treće zemlje ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a

25. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita se je li pojam „privremeni boravak” iz, među ostalim, članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109 pojam prava Unije ili je on u nadležnosti država članica.

26. Smatram, kao i sve stranke, osim danske vlade, da je taj pojam pojam prava Unije koji unutar nje treba autonomno i ujednačeno tumačiti.

27. Naime, na temelju ustaljene sudske prakse Suda mogu se utvrditi dva pravila.

28. S jedne strane, Sud je, tumačeći Direktivu 2003/109, istaknuo da je, s obzirom na njezin predmet, kako je naveden u članku 1. točki (a), određivanje pojma „zakonit boravak” i uvjeta ili prava povezanih s tim boravkom u nadležnosti država članica[13]. Međutim, Sud je također presudio da izraz „kad je njihova dozvola boravka formalno ograničena” iz članka 3. stavka 2. točke (e) te direktive treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije i treba ga ujednačeno tumačiti zbog nedostatka izričitog upućivanja na pravo država članica radi utvrđivanja smisla i dosega tog pojma, kako bi se poštovali zahtjevi ujednačene primjene prava Unije i načelo jednakosti[14].

29. Direktiva 2003/109 ne predviđa nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja značenja izraza o kojima je riječ u okviru ovog prethodnog pitanja, odnosno „borave samo na privremenoj osnovi”.

30. S druge strane, poštovanje ujednačene primjene i načela jednakosti mora prevladati osobito s obzirom na opseg i narav prava koja proizlaze iz građanstva Unije[15], što je ovdje slučaj jer se pravo na boravak državljanina treće zemlje izvodi iz prava građanina Unije.

[12] C-133/15, EU:C:2017:354

[13] Vidjeti presudu od 18. listopada 2012., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, t. 39.).

[14] Vidjeti u tom smislu presudu od 18. listopada 2012., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, t. 42. i 43.).

[15] Vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.) i od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 43.).

31. Stoga predlažem da se na prvo pitanje odgovori da je pojam „privremeni boravak” u smislu, među ostalim, članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109 pojam prava Unije koji treba tumačiti autonomno i ujednačeno.

B. Drugo i treće prethodno pitanje, koja se odnose na to je li narav izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109 privremena

32. Svojim drugim i trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati, s jedne strane, postoji li razlika između izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a i akcesornog prava na boravak dodijeljenog članu obitelji građanina Unije koje je predviđeno Direktivom 2004/38 te, s druge strane, je li činjenica da izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a ovisi o odnosu ovisnosti između državljanina treće zemlje koji ima to pravo i tog građanina Unije dostatna za utvrđenje privremene naravi boravka. Ta se pitanja mogu razmotriti zajedno jer, u biti, pitaju Sud o tome je li boravak državljanina treće zemlje koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a privremen u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109.

33. Odgovor na ta pitanja potreban je sudu koji je uputio zahtjev kako bi utvrdio može li osoba E. K. imati status osobe s dugotrajnim boravkom u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2003/109, kojim se predviđa da države članice odobravaju taj status državljanima trećih zemalja koji zakonito i neprekinuto borave na njihovu državnom području pet godina neposredno prije podnošenja odgovarajućeg zahtjeva, pri čemu se podsjeća na to da se člankom 4. stavkom 2. te direktive predviđa da „[r]azdoblja boravka zbog razloga iz članka 3. stavka 2. [točke] (e) […] ne uzimaju se u obzir za potrebe izračuna razdoblja iz stavka 1.”.

34. Slijedom toga, ako se boravak državljanina treće zemlje koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a kvalificira kao privremeni, u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109, trajanje tog boravka ne može se uzeti u obzir pri izračunu trajanja boravka od pet godina koje je propisano člankom 4. te direktive potrebnog za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom.

35. U ovom slučaju nije sporno da je osoba E. K. pet godina prije nego što je podnijela zahtjev za dugotrajni boravak imala izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a.

36. To se pitanje razlikuje od pitanja može li tužiteljica iz glavnog postupka nakon punoljetnosti svojeg djeteta, građanina Unije, još uvijek imati izvedeno pravo na boravak povezano s ovisnosti njezina djeteta o njoj, za što se čini da, s obzirom na sudsku praksu, ne postoje načelni problemi, pod uvjetom da nacionalni sud utvrdi to stanje ovisnosti, koje će se ocijeniti strože nego u slučaju maloljetnog djeteta [16].

37. U tom pogledu valja istaknuti da osoba E. K., kao što je to navedeno na raspravi, trenutačno ima pravo na boravak za „privatni i obiteljski život” na temelju članka 8. EKLJP-a, koje će joj po isteku roka od pet godina dati pravo na stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom.

38. Iznesene teze zapravo se razlikuju u pogledu pitanja ovisi li rješenje isključivo o logici na kojoj se temelji Direktiva 2003/109 ili treba uzeti u obzir posebnost tog izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, kako bi mu se dalo učinke koji su strogo ograničeni na cilj koji je

[16] Vidjeti, među ostalim, presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 65.).

prethodio njegovu priznavanju u sudskoj praksi, odnosno osigurati da građanin Unije stvarno uživa bitan sadržaj prava koja proizlaze iz njegova statusa. Cilj koji je Sud želio postići nije bio dodijeliti prava državljaninu treće zemlje koji prati tog građanina Unije koji ovisi o njemu i brine se o tom građaninu niti da činjenična situacija dovede do toga da taj državljanin stekne vlastita prava, izvan tog odnosa ovisnosti.

39. Predlažem da se najprije primijene klasične metode tumačenja, zatim da se ocijeni posebnost izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a i, naposljetku, da ga se usporedi s akcesornim pravima na boravak koja omogućavaju dobivanje dugotrajne dozvole.

1. Privremenost boravka u smislu članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109 s obzirom na metode tumačenja

40. Kao prvo, čini se da doslovna metoda dovodi do tumačenja izraza „privremen[a] osnov[a]" boravka koje iz područja primjene Direktive 2003/109 isključuje izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a.

41. Naime, privremenost obilježava ono što traje samo određeno vrijeme te se stoga protivi trajnosti ili konačnosti boravka. To znači da je od početka predviđeno da boravak kratko traje. U tom je smislu nesporno da boravak koji proizlazi iz ostvarivanja izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a nije ni trajan ni konačan jer je njegovo trajanje povezano s postojanjem odnosa ovisnosti između roditelja koji ostvaruje to pravo i njegova djeteta. Stoga je taj boravak „privremen" u doslovnom smislu te riječi.

42. Kao drugo, suprotno tomu, s teleološkog gledišta ocjena je prilično drukčija. Naime, iz ciljeva Direktive 2003/109, navedenih u uvodnim izjavama 4. i 6., proizlazi da su trajno nastanjenje te zakonit i neprekinut boravak na dotičnom području ključni elementi za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom i za promicanje ekonomske i socijalne kohezije.

43. Nesporno je da odgajanje djeteta tijekom cijele njegove maloljetnosti u nekoj zemlji može dovesti, iako to nije uvijek slučaj, do relativno dugog odnosno vrlo dugog trajanja boravka, koji može biti dulji od pet godina, koje Direktiva 2003/109 zahtijeva za dobivanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom.

44. Također valja uputiti na primjere iz te direktive u pogledu privremene osnove za boravak iz njezina članka 3. stavka 2. točke (e), odnosno *au pair*, sezonski radnici ili radnici koje je uputio pružatelj usluge za potrebe prekograničnog pružanja usluga. Ti primjeri dokazuju da je taj boravak od početka predviđen kao kratkotrajni. Iz toga se može zaključiti da, s jedne strane, odgajanje djeteta u nekoj zemlji nije usporedivo s boravkom *au pair* ili sezonskog radnika i, s druge strane, da privremenost navedenog boravka nije iste naravi kao narav onih primjera koji se navode u istoj direktivi. Slijedom toga, s obzirom na ciljeve Direktive 2003/109, čini se da se privremenost boravka može tumačiti na način da takav boravak od početka ne podrazumijeva trajno nastanjenje.

45. Nekoliko elemenata to potvrđuje. S jedne strane, što se tiče područja primjene Direktive 2003/109, u obrazloženju prijedloga direktive koji je doveo do njezina donošenja navodi se da su „[j]edine isključene kategorije one koje nemaju namjeru nastanjenja, među ostalim, osobe koje borave u svrhu studija ili obavljaju sezonski rad i one koje imaju privremenu zaštitu"[17]. S druge

[17] Obrazloženje Prijedloga direktive Vijeća o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (COM(2001) 127 *final*, t. 5.3.)

strane, Komisija je nedavno u svojem „Izvješću o migraciji i azilu", predstavljenom 29. rujna 2021., najavila da će predložiti reviziju Direktive o osobama s dugotrajnim boravkom kako bi se poboljšali prava i mobilnost migranata unutar EU-a koji su već dobro integrirani u države članice [18]. Naposljetku, iako je od Suda zatraženo tumačenje druge kategorije prava na boravak koja su isključena iz Direktive na temelju članka 3. stavka 2. točke (e), odnosno „formalno ograničenih dozvola", on je presudio o „privremenoj osnovi" navodeći da takva osnova „ne odražava *a priori* […] namjeru trajnog nastanjenja na državnom području država članica" [19].

46. Usto, društveni i ekonomski učinci djetetova obrazovanja mogu doprinijeti integraciji roditelja, s obzirom na to da, na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/109, države članice mogu od državljana trećih zemalja zahtijevati da ispune uvjete integracije, u skladu sa svojim nacionalnim pravom. Međutim, iako je integracija jasan cilj koji se želi ostvariti Direktivom 2003/109, države članice ne odlučuju o integraciji osobe u fazi ispitivanja uvjeta trajanja i naravi boravka.

47. Stoga je namjera nastanjenja ta koja treba omogućiti pojašnjenje pojma „privremena osnova" iz članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive 2003/109. Slijedom toga, u trenutku odobravanja prava na privremeni boravak treba analizirati koliko je boravak trebao trajati i je li roditelj koji prati građanina Unije imao namjeru nastaniti se. Time bi se uklonio subjektivan pojam namjere nastanjenja, koji može postojati kod određenih prava na privremeni boravak koja su izričito isključena iz područja primjene te direktive, kao u slučaju *au pair* osoba, koje bi u konačnici mogle imati namjeru nastaniti se. Nasuprot tomu, jasno je da se osoba koja ima dozvolu boravka kako bi kao *au pair* radila u obitelji ne namjerava zbog toga nastaniti. Isto tako, integraciju ne bi trebalo uzeti u obzir jer je, kao što sam to naveo u prethodnoj točki, riječ o drugom uvjetu za dobivanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom, za koji se u obzir uzima način na koji se boravak odvijao, a ne razlog zbog kojeg je odobren.

48. Kao treće, ni primjena subjektivnog tumačenja ne omogućava da se provede analiza na temelju koje bi se izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a jasno uključilo u područje primjene Direktive 2003/109.

49. Naime, iako se na prvi pogled u obrazloženju prijedloga direktive navodi namjera nastanjenja obitelji građana Unije [20], ipak treba uzeti u obzir činjenicu da se ta tvrdnja objašnjava samo prvotnom prisutnošću u tom prijedlogu članka 3. stavka 3. i da je specifična za obitelji onih građana Unije koji su se koristili svojom slobodom kretanja [21]. Taj je stavak nestao tijekom zakonodavnog postupka jer je ocijenjeno da nije razumljiv i da pitanje treba regulirati u okviru Direktive o slobodi kretanja [22]. Stoga se obiteljska situacija navodi u okviru pregovora o tom prijedlogu samo u slučaju prethodnog korištenja tom slobodom građanina, a kasnije se odbacuje.

[18] Vidjeti u tom smislu Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Izvješću o migracijama i azilu (COM(2021) 590 *final*, str. 17.).

[19] Presuda od 18. listopada 2012., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, t. 47.)

[20] Vidjeti obrazloženje Prijedloga direktive Vijeća o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (COM(2001) 127 *final*, t. 5.3.) (SL 2001., C 240 E, str. 79.).

[21] U skladu s člankom 3. stavkom 3. tog prijedloga, „[d]ržavljani trećih zemalja koji su članovi obitelji građanina Unije koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje osoba mogu imati pravo na dugotrajni boravak u državi članici domaćinu građanina Unije samo nakon što su stekli, u skladu sa zakonodavstvom o slobodnom kretanju osoba, pravo na stalni boravak u toj državi" (SL 2001., C 240 E, str. 81.).

[22] Vidjeti u tom smislu izvješće o Prijedlogu direktive Vijeća o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom ((COM(2001) 127 – C5 – 0250/2001 – 2001/0074(CNS), str. 36.) koje je podnijela Komisija za slobode građana, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta od 30. studenoga 2001., dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0436_FR.pdf.

50. Prema mojem mišljenju, argument se ne može temeljiti ni na činjenici da tekst Direktive nije izmijenjen nakon presude Ruiz Zambrano. Naime, ta je odluka donesena u završnom dijelu pregovora o reviziji Direktive 2003/109 Direktivom 2011/51/EU [23] i tom se prilikom nije mogla uzeti u obzir (ni u kojem smislu).

51. Kao četvrto, primjena sustavnog tumačenja zapravo nas poziva na razmatranje vrlo specifične naravi predmetnog izvedenog prava na boravak.

2. Posebnost izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a

52. Podsjećam na to da je Sud u presudi Ruiz Zambrano utvrdio načelo da „[č]lanak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to što država članica državljaninu treće zemlje koji skrbi o svojoj maloljetnoj djeci, građanima Unije, s jedne strane, odbija priznati pravo na boravak u državi članici u kojoj borave ta djeca i čije državljanstvo imaju i, s druge strane, odbija navedenim državljanima treće zemlje dati radnu dozvolu u mjeri u kojoj bi se takvim odlukama dotičnoj djeci uskratila mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava povezanih sa statusom građanina Unije” [24].

53. Kasnije presude pojasnile su da „odredbe Ugovora o građanstvu Unije ne dodjeljuju nikakvo autonomno pravo državljanima trećih zemalja” i da „eventualna prava dodijeljena [tim državljanima] na temelju odredaba Ugovora o građanstvu Unije nisu vlastita prava tih državljana, nego prava koja su izvedena iz onih koja uživa građanin Unije” [25]. Sud je pojasnio da se to odnosi na vrlo specifične situacije u kojima bi se koristan učinak tog građanstva Unije doveo u pitanje „ako bi posljedica tog odbijanja [tog prava na boravak koje ima državljanin treće zemlje] bila ta da bi taj građanin stvarno morao napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa” [26].

54. Tom je sudskom praksom tako stvoreno izvedeno pravo na boravak kako bi se obuhvatile vrlo specifične situacije u području prava na boravak državljana trećih zemalja koje je u nadležnosti država članica. Budući da se to izvedeno pravo na boravak priznaje samo za korist građana Unije, protučinidba za to zadiranje je to što se za tog državljanina nije predvidjelo nikakvo vlastito pravo, nego samo pravo na boravak zbog građanstva Unije njegova djeteta koje je ovisno o njemu i tijekom trajanja te ovisnosti.

55. Nesporno je da Direktiva 2003/109, stvaranjem statusa osobe s dugotrajnim boravkom, predviđa provedbu prava koje je svojstveno državljanima trećih zemalja, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete predviđene u poglavljima I. i II. te direktive. Osim toga, ona navodi boravke na „privremenoj osnovi” koji su isključeni iz područja primjene navedene direktive samo kao primjere u kojima državljani imaju osobno pravo na boravak (primjerice *au pair*). Slijedom toga, čak ni činjenica raspolaganja vlastitim pravom na boravak [27] nije dovoljna da bi taj boravak ušao u područje primjene te direktive i, posljedično, da se pod određenim uvjetima može uživati status osobe s dugotrajnim boravkom.

[23] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109 (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191.)

[24] Presuda Ruiz Zambrano (t. 45. i izreka)

[25] Presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 72. i 73. i navedena sudska praksa)

[26] Vidjeti, među ostalim, presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 74. i navedenu sudsku praksu) i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 51.).

[27] Vidjeti također sve iznimke navedene u članku 3. stavku 2. Direktive 2003/109.

56. Stoga mislim da osoba E. K., koja na temelju presude Ruiz Zambrano ima samo izvedeno pravo na boravak povezano s odnosom ovisnosti svojeg djeteta, nema vlastito pravo na boravak. Upravo nepostojanje namjere korištenja vlastitih prava, koje se mora dovesti u vezu s namjerom trajnog nastanjenja, predstavlja temelj Direktive 2003/109.

57. U svakom slučaju smatram da uzimanje u obzir namjere osobe E. K. da se trajno nastani na državnom području dotične države članice, kako bi se nakon pet godina boravka na temelju izvedenog prava na boravak mogla pozvati na odredbe Direktive 2003/109, izlazi iz okvira učinaka koje Sud želi izvesti iz članka 20. UFEU-a u tom području. Naime, prema mojem mišljenju, namjera trajnog nastanjenja dio je vlastitih prava državljanina treće zemlje na koja se ne može pozivati zbog izvedene naravi svojeg prava na boravak. Osim toga, tumačenje te direktive na način koji zahtijeva osoba E. K. dovelo bi, kao što je to Komisija naglasila u svojim očitovanjima, do toga da joj se dopusti da stekne ne samo status osobe s dugotrajnim boravkom nego i, tim putem, pravo na boravak u drugim državama članicama [28].

58. Naime, dok postoji odnos ovisnosti s djetetom koje je građanin Unije, a što je na nacionalnom sudu da provjeri, roditelj se može zadržati na državnom području kako bi svojem djetetu osigurao stvarno uživanje bitnog sadržaja prava građanina Unije.

59. Nasuprot tomu, Sud je presudio da „puka činjenica da se državljaninu države članice čini poželjnim da, […] kako bi zadržao svoju obitelj na okupu unutar područja Unije, članovi njegove obitelji koji nemaju državljanstvo države članice imaju mogućnost s njim boraviti na području Unije nije dovoljna da bi se prihvatilo stajalište da će građanin Unije biti prisiljen napustiti Europsku uniju ako mu se takvo pravo ne odobri” [29]. Slijedom toga, iz članka 20. UFEU-a ne proizlazi pravo na boravak radi očuvanja jedinstva obitelji kada odlazak državljanina treće zemlje ne podrazumijeva i odlazak samog tog građanina Unije. Stoga nije zaštićeno pravo na obiteljsko jedinstvo kao takvo, nego mogućnost da navedeni građanin Unije ostane na državnom području.

60. Kao međuzaključak, smatram da, ako se uzme u obzir posebnost izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, a s obzirom na to da se osoba koja ima to pravo ne namjerava nastaniti, čini mi se da je taj boravak isključen iz područja primjene Direktive 2003/109 jer se temelji na privremenoj osnovi.

61. Dopušteno je čak zapitati se nije li isključenje boravka koji proizlazi iz izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a iz područja primjene Direktive zapravo svojstveno njegovoj naravi da ne stvara nikakvo vlastito pravo.

3. Posebnost izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a na testu zaključivanja po analogiji

62. Glavni argument osobe E. K. i Komisije kako bi se pravu na boravak na temelju članka 20. UFEU-a dali učinci za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom proizlazi iz činjenice da u pravu Unije postoje primjeri izvedenih prava na boravak koji omogućuju stjecanje prava na stalni boravak koje predstavlja vlastito pravo. Stoga bi trebalo zaključivati po analogiji.

[28] Vidjeti u tom smislu članak 14. Direktive 2003/109.

[29] Presuda od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 68.)

63. Na toj se pretpostavci temelji drugo prethodno pitanje, koje se odnosi na odredbe Direktive 2004/38, a čiji članak 16. stavak 2. predviđa da nakon isteka petogodišnjeg razdoblja izvedeno pravo na boravak omogućuje stjecanje prava na stalni boravak [30]. U svojim se očitovanjima osoba E. K. poziva i na članak 15. Direktive 2003/86/EZ [31] kojim se predviđa autonomna dozvola boravka za članove sponzorove obitelji [32].

64. Što se tiče Direktive 2004/38, analogija s mehanizmom koji je ona uspostavila može se na prvi pogled činiti privlačnom, s obzirom na to da su činjenične okolnosti iste kada se promatraju sa stajališta roditelja – roditelj, koji je državljanin treće zemlje, ima izvedeno pravo na boravak povezano sa svojstvom građanina Unije svojeg djeteta u razdoblju duljem od pet godina. Usto, ta dva izvedena prava na boravak spadaju u područje slobodnog kretanja osoba, čime pravo Unije štiti tu slobodu tog građanina [33]. U slučajevima na koje se primjenjuje navedena direktiva i članak 21. UFEU-a [34] to omogućava da roditelj nakon pet godina dobije pravo na stalni boravak.

65. Međutim, između tih dvaju prava na boravak postoji nekoliko važnih razlika.

66. S jedne strane, izvedeno pravo na boravak i pravo na stalni boravak koje iz toga proizlazi na temelju Direktive 2004/38 izričito su dana članovima obitelji građana Unije koji su državljani trećih zemalja, dok je Sud, kako bi državljaninu treće zemlje o kojem taj građanin Unije ovisi dodijelio izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, zauzeo stajalište građanina Unije, koji bi mogao biti spriječen u ostvarivanju prava povezanih sa svojim statusom.

67. S druge strane, kada se razmatra sa stajališta navedenog građanina Unije, činjenično stanje zapravo se razlikuje. Naime, Direktiva 2004/38 ne primjenjuje se ako se isti građanin Unije nikada nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje te je cijelo vrijeme boravio u državi članici čije državljanstvo ima [35], što je situacija djeteta osobe E. K. Stoga je izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, a koje je Sud priznao, opravdavano samo ako i dalje postoji odnos ovisnosti između djeteta, građanina Unije, i njegova roditelja, državljanina treće zemlje. Posljedično, kako bi se zaštitilo stvarno uživanje temeljnih prava građanina Unije koja on ima na temelju svojeg statusa, izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a ne treba produljiti pravom na stalni boravak u korist roditelja koji je državljanin treće zemlje ako stanje ovisnosti i dalje traje.

68. Nadalje, jasno je da čak i u pogledu Direktive 2004/38, čiji su ciljevi zaštita obiteljskog života i integracija obitelji u državu članicu domaćina, Sud te ciljeve smatra sekundarnima u odnosu na prvi cilj, a to je poticanje slobodnog kretanja građana Unije [36]. Pravo na slobodno kretanje i na boravak djeteta osobe E. K. nije ograničeno tako dugo dok traje stanje ovisnosti o roditelju i, posljedično, njegovo izvedeno pravo na boravak. Kada to stanje ovisnosti prestane, eventualni odlazak roditelja neće automatski dovesti do odlaska djeteta koje je građanin Unije.

30 U skladu s tom odredbom, „[s]tavak 1. primjenjuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od 5 godina”.

31 Direktiva Vijeća od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.)

32 U skladu s prvim stavkom te odredbe, „[n]akon najviše pet godina boravka i pod uvjetom da članu obitelji nije odobrena […] dozvola [boravka] zbog razloga koji se ne odnose na spajanje obitelji, supružnik ili nevjenčani partner i dijete koje je postalo punoljetno imaju po podnošenju zahtjeva, ako se isti traži, pravo na autonomnu […] dozvolu [boravka], neovisno o dozvoli sponzora”.

33 Vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., État belge (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji) (C-930/19, EU:C:2021:657, t. 74.).

34 Vidjeti u tom pogledu presudu od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675 t. 52.).

35 Vidjeti osobito presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 57.).

36 Vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., État belge (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji) (C-930/19, EU:C:2021:657, t. 82.).

69. Točno je da je Sud smatrao da postoji analogija između ograničenja slobode kretanja zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, koja su, s jedne strane, predviđena člankom 27. Direktive 2004/38 i na koja se, s druge strane, države članice uvijek mogu pozivati u okviru građanstva Unije, koje je uspostavljeno člankom 20. UFEU-a [37].

70. Ni to zaključivanje po analogiji ne smatram dovoljno uvjerljivim jer se to upućivanje na prijetnju javnom poretku odnosi na to je li moguće ograničavanje izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, dok u ovom slučaju osoba E. K. zahtijeva da se nositelju tog izvedenog prava na boravak prizna vlastito pravo na boravak. Naposljetku, što se tiče uvjeta dostatnih sredstava, koji također može služiti za ograničavanje izvedenog prava na boravak, Sud je odbio zaključiti da postoji analogija između sustava koji proizlazi iz Direktive 2004/38 i sustava koji proizlazi iz članka 20. UFEU-a, pri čemu je naveo da, „kada postoji odnos ovisnosti […] između građanina Unije i državljanina treće zemlje, člana njegove obitelji, članku 20. UFEU-a protivi se to da država članica predvidi iznimku od izvedenog prava na boravak

71. koje taj članak priznaje tom državljaninu treće zemlje samo zato što taj građanin Unije nema dostatna sredstva” [38]. Slijedom toga, čak i pri ocjenjivanju ograničenja izvedenog prava na boravak (što nije sporno u ovom predmetu) Sud odbija automatski zaključivati po analogiji.

72. Što se tiče Direktive 2003/86, na koju se poziva osoba E. K., analogiju je još teže primijeniti. Naime, Sud je nedavno podsjetio na to da se državljani trećih zemalja, bračni drugovi građanina Unije i žrtve nasilja u obitelji koje je počinio njihov bračni drug, kad je riječ o zadržavanju svojeg prava na boravak na državnom području dotične države članice, ne nalaze u usporedivoj situaciji neovisno o tome je li njihova situacija obuhvaćena Direktivom 2004/38 ili Direktivom 2003/86 [39]. Usto, članovi obitelji tih građana Unije izričito su isključeni iz područja primjene te direktive [40]. Naposljetku, iako je slučaj navedenih građana Unije koji se nisu koristili svojom slobodom kretanja bio dio prvotnog prijedloga direktive o pravu na spajanje obitelji, on nije zadržan u usvojenoj verziji [41].

73. Stoga se na temelju zaključivanja po analogiji s odredbama sekundarnog prava ne može zaključiti da postoji vlastito pravo državljanina na konsolidiranje njegova izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a.

74. Međutim, valja pojasniti da članak 13. Direktive 2003/109 predviđa da države članice mogu izdati dozvole boravka sa stalnim ili neograničenim rokom važenja pod uvjetima koji su povoljniji od onih utvrđenih tom direktivom. U tom pogledu, iz elemenata spisa proizlazi da je nizozemska uprava mogla izdati dozvolu boravka na temelju članka 8. EKLJP-a i da je na raspravi priznala da se na temelju te dozvole nakon pet godina može priznati pravo na status osobe s dugotrajnim trajanjem. Treba napomenuti da navedena dozvola ne daje pravo na boravak u drugim državama članicama.

37 Vidjeti osobito presudu od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 81.).

38 Presuda od 27. veljače 2020., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, t. 49.)

39 Vidjeti u tom pogledu presudu od 2. rujna 2021., État belge (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji) (C-930/19, EU:C:2021:657, t. 90.).

40 Vidjeti članak 3. stavak 3. navedene direktive.

41 Vidjeti presudu od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 49.).

75. Ako se uzme u obzir posebnost izvedenog prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a i činjenica da taj boravak ne dokazuje namjeru trajnog nastanjenja, zbog čega ga se može kvalificirati kao boravak na privremenoj osnovi koji opravdava isključenje iz područja primjene navedene direktive, smatram da to izvedeno pravo na boravak zbog svoje privremene naravi ne omogućuje stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom iz članka 4. iste direktive.

76. Slijedom toga, članak 3. stavak 2. točku (e) Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da boravak državljanina treće zemlje koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a predstavlja isključivo boravak na privremenoj osnovi.

C. Četvrto prethodno pitanje, o usklađenosti nacionalnog prava prema kojem su samo nacionalne dozvole kratkog trajanja isključene od stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravkom u EU-u s Direktivom 2003/109

77. Sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti nacionalnog prava s Direktivom 2003/109, s obzirom na to da je nacionalno pravo povoljnije od te direktive jer od stjecanja dozvola za dugotrajni boravak u EU-u isključuje samo nacionalne dozvole kratkog trajanja.

78. S obzirom na predložene odgovore na druga pitanja, iz kojih proizlazi da izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a ne ulazi u područje primjene navedene direktive, na to pitanje nije potrebno odgovoriti.

V. Zaključak

79. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

1. Pojam „privremeni boravak” u smislu, među ostalim, članka 3. stavka 2. točke (e) Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim [boravkom] pojam je prava Unije koji treba tumačiti autonomno i ujednačeno.

2. Članak 3. stavak 2. točku (e) Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da boravak državljanina treće zemlje koji ima izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a predstavlja isključivo boravak na privremenoj osnovi.