LUARE DE POZIŢIE A AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI
prezentată la 29 septembrie 2011 [1]

I — Introducere

1. Prezenta cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare, introdusă de Verwaltungsgerichtshof (Austria), priveşte, în esenţă, interpretarea articolului 20 TFUE şi domeniul de aplicare al acestei dispoziţii în urma pronunţării Hotărârilor Ruiz Zambrano [2] şi McCarthy [3].

2. Această cerere a fost prezentată în cadrul a cinci proceduri iniţiate în faţa instanţei de trimitere şi care urmăresc obţinerea anulării deciziilor pronunţate în cadrul unui apel, de confirmare a refuzului Bundesministerium für Inneres (Ministerul de Interne) de a acorda un permis de şedere reclamanţilor din acţiunea principală, însoţit în anumite situaţii de un ordin de expulzare sau de îndepărtare de pe teritoriul austriac.

3. Aceste cinci proceduri au în comun faptul că reclamanţii din acţiunea principală sunt resortisanţi ai unor ţări terţe, membri ai familiei unor cetăţeni ai Uniunii care locuiesc în Austria şi care doresc să locuiască în statul menţionat împreună cu aceştia din urmă.

4. Aceste proceduri au de asemenea în comun faptul că cetăţenii Uniunii vizaţi nu şi-au exercitat niciodată dreptul lor de liberă circulaţie şi că aceştia nu depind, pentru a se întreţine, de reclamanţii din acţiunea principală, membri ai familiei lor.

5. Totuşi, cele cinci acţiuni principale prezintă anumite diferenţe care ţin, în esenţă de a) caracterul legal (cauzele Heiml, Kokollari) sau ilegal (cauzele Dereci şi Maduike) al intrării în Austria, b) caracterul legal sau ilegal al şederii (cu excepţia reclamantei din acţiunea principală din a cincea cauză, doamna Dragica Stevic, ceilalţi reclamanţi din acţiunea principală au locuit toţi ilegal în Austria), c) legătura de familie care există între aceştia şi cetăţeanul sau cetăţenii Uniunii vizaţi (soţ şi tată al unor copii de vârstă mică în cauza Dereci, soţ în cauzele Heiml şi Maduike, copil major în cauzele Kokollari şi Stevic), precum şi d) eventuala lor dependenţă economică faţă de cetăţenii respectivi ai Uniunii (stare de dependenţă mai mult sau mai puţin

1 — Limba originală: franceza.
2 — Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, Rep., p. I-1177).
3 — Hotărârea din 5 mai 2011 (C-434/09, Rep., p. I-3375).

accentuată a resortisantului țării terțe în toate cauzele, cu excepția cauzei Maduike).

6. Mai precis, în prima acțiune principală, domnul Murat Dereci, resortisant turc, a intrat ilegal în Austria în noiembrie 2001, s-a căsătorit cu un cetățean austriac în iulie 2003, cu care a avut trei copii minori în 2006, în 2007 și în 2008, de asemenea de cetățenie austriacă. Cererea sa privind permisul de ședere, introdusă în iunie 2004, a fost examinată și respinsă după intrarea în vigoare, la 1 ianuarie 2006, a Legii austriece privind stabilirea și șederea (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, denumită în continuare „NAG"), potrivit căreia, printre altele, solicitanții din țări terțe care urmăresc obținerea unui permis de ședere în Austria trebuie să rămână în afara teritoriului acestui stat membru în așteptarea răspunsului la cererile lor. Prin urmare, autoritățile austriece au considerat că, începând cu 1 ianuarie 2006, chiar în timpul așteptării deciziei referitoare la cererea sa de eliberare a unui permis de ședere, domnul Dereci locuia ilegal în Austria. Acestea au emis de asemenea un ordin de expulzare a domnului Dereci, împotriva căruia a fost introdus un apel care nu a avut totuși efectul suspensiv solicitat. Potrivit explicațiilor instanței de trimitere, deși domnul Dereci a precizat că putea desfășura o activitate salariată sau independentă de coafură în cazul în care i-ar fi fost acordat permisul de ședere, autoritățile austriece își exprimă îndoiala că el ar dispune de resurse suficiente pentru a beneficia de reîntregirea familiei, întrucât venitul familiei nu atingea astfel cuantumul legal impus de dispozițiile din NAG. Autoritățile austriece au considerat de asemenea că nici dreptul Uniunii, nici articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO"), nu impuneau acordarea unui permis de ședere domnului Dereci.

7. Reclamanta din acțiunea principală din a doua cauză, doamna Vishaka Heiml, este resortisant al statului Sri Lanka și s-a căsătorit cu un cetățean austriac în mai 2006. Întrucât a beneficiat de eliberarea unei vize în ianuarie 2007, aceasta a intrat în mod legal în Austria în februarie 2007. În aprilie 2007, ea a solicitat eliberarea unui permis de ședere în calitate de membru al familiei unui resortisant austriac. În condițiile în care soțul său beneficiază de un loc de muncă stabil în Viena, doamna Heiml a precizat că intenționează să își continue studiile superioare în cadrul unei universități din acest oraș la care fusese deja admisă. Cererea sa de eliberare a unui permis de ședere a fost totuși respinsă pentru motivul că, la expirarea vizei, doamna Heiml ar fi trebuit să rămână în străinătate în așteptarea deciziei adoptate cu privire la cererea sa. În plus, autoritățile austriece au considerat, ca și în cauza Dereci, că doamna Heiml nu se putea prevala nici de dreptul Uniunii, nici de articolul 8 din CEDO.

8. În a treia cauză, domnul Alban Kokollari, originar din Kosovo, a intrat legal în Austria în 1984 împreună cu părinții săi, la acea dată de cetățenie iugoslavă, în condițiile în care avea numai doi ani. Acesta a beneficiat de un

permis de şedere până în 2006 pentru care a solicitat o primă prelungire în acelaşi an. Întrucât a omis să prezinte anumite documente, această cerere a fost respinsă. În iulie 2007, domnul Kokollari a introdus o nouă cerere de eliberare a unui permis de şedere, în special pentru motivul că mama sa, în prezent de cetăţenie austriacă şi angajată în cadrul unui serviciu de curăţenie, i-ar asigura întreţinerea, în timp ce tatăl său ar primi ajutor de şomaj. Cererea domnului Kokollari a fost respinsă pentru motivul că, de la respingerea cererii iniţiale de prelungire în 2006, acesta ar fi trebuit să părăsească teritoriul austriac şi să rămână în străinătate în aşteptarea răspunsului la cererea sa introdusă în iulie 2007. Pe de altă parte, autorităţile austriece au apreciat că domnul Kokollari nu se putea prevala de dreptul Uniunii şi nu invocase niciun alt motiv special care ar impune eliberarea unui permis de şedere. Ar fi fost dispus deja un ordin de îndepărtare.

9. În a patra cauză, domnul Izunna Emmanuel Maduike, resortisant nigerian, a intrat ilegal, ca şi domnul Dereci, în Austria în 2003. Acesta a depus o cerere de azil pe baza unor declaraţii false, a cărei respingere a rămas irevocabilă în decembrie 2005. Între timp, domnul Maduike s-a căsătorit cu un cetăţean austriac şi a solicitat, în decembrie 2005, eliberarea unui permis de şedere. Cererea sa a fost respinsă pentru motivul că, printre altele, locuise ilegal în Austria în aşteptarea răspunsului la cererea sa şi că, prin faptul că săvârşise o încălcare a normelor care reglementează azilul, constituia o ameninţare la adresa ordinii publice care se opunea eliberării unui astfel de permis.

10. Doamna Stevic, resortisant sârb, cu domiciliul în Serbia alături de soţul şi de copiii săi majori, este reclamanta din acţiunea principală din a cincea cauză. Aceasta a solicitat, la 5 septembrie 2007, un permis de şedere în Austria pentru a se alătura tatălui său, care locuia din 1972 în acest stat membru şi care a obţinut cetăţenia austriacă la 4 septembrie 2007. Potrivit doamnei Stevic şi tatălui său, acesta din urmă i-ar fi plătit şi până atunci 200 de euro pe lună ca sprijin financiar şi, odată ajunsă în Austria, ar asigura întreţinerea fiicei sale. Autorităţile austriece au respins cererea doamnei Stevic pentru motivul că ajutorul lunar de care aceasta a beneficiat nu putea fi calificat drept întreţinere şi că, în raport cu nivelurile fixate prin NAG, resursele tatălui său ar fi insuficiente pentru a asigura întreţinerea doamnei Stevic. Pe de altă parte, nici dreptul Uniunii, nici articolul 8 din CEDO nu ar impune admiterea cererii de reîntregire a familiei depusă de doamna Stevic.

11. Sesizată cu aceste cauze, instanţa de trimitere, ţinând seama de Hotărârea Ruiz

Zambrano, citată anterior, ridică problema condițiilor în care cetățenii Uniunii ar fi obligați, în sensul hotărârii menționate, să părăsească teritoriul Uniunii pentru a-i însoți pe membrii familiei lor, resortisanți ai unor țări terțe, și, în consecință, ar fi privați de beneficiul efectiv al drepturilor conferite de cetățenia Uniunii. În plus, recunoscând totodată că Directiva 2004/38/CE[4] nu este aplicabilă în cele cinci cauze din acțiunea principală, întrucât cetățenii Uniunii vizați nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație, instanța de trimitere ridică problema dacă această directivă, prin faptul că ar încuraja menținerea unității familiei, nu ar trebui luată în considerare astfel încât să se aprecieze că numai imposibilitatea de a avea o viață de familie într-un stat membru ar putea avea drept efect privarea cetățenilor Uniunii de beneficiul esenței drepturilor dobândite în baza statutului lor. În plus, în ceea ce privește exclusiv cauza Dereci, instanța de trimitere ridică problema, în raport cu cetățenia reclamantului din acțiunea principală în această cauză, dacă, cu titlu subsidiar, niciuna dintre dispozițiile Acordului de instituire a unei asocieri între Comunitatea Europeană și Turcia, semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, încheiat în numele Comunității prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963[5], nu s-ar opune aplicării, începând cu 1 ianuarie 2006, a condițiilor de obținere a unui permis de ședere în Austria mai stricte decât înainte impuse de NAG resortisanților turci.

12. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe al cărui soț și copii minori sunt cetățeni ai Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care soțul și copiii au reședința și ai cărui cetățeni sunt, chiar și atunci când acești cetățeni ai Uniunii nu depind de resortisantul țării terțe pentru a se întreține? (reclamantul Dereci)

b) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe al cărui soț este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care soțul are reședința și al cărui cetățean este, chiar și atunci când acest cetățean al Uniunii nu depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține? (reclamanții Heiml și Maduike)

c) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe care a împlinit vârsta majoratului și a cărui mamă este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care mama are reședința și a cărui cetățenie aceasta o deține, chiar și atunci când nu

4 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificare în – JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

5 — JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10.

cetățeanul Uniunii depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține, ci resortisantul țării terțe depinde de cetățeanul Uniunii pentru a se întreține? (reclamantul Kokollari)

d) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe care a împlinit vârsta majoratului și al cărui tată este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care tatăl are reședința și al cărui cetățean este, chiar și atunci când cetățeanul Uniunii nu depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține, dar resortisantul țării terțe primește întreținere de la cetățeanul Uniunii? (reclamanta Stevic)

2) În cazul unui răspuns afirmativ la una dintre întrebările de la punctul 1):

Obligația care rezultă din articolul 20 TFUE pentru statele membre de a permite șederea resortisanților unor țări terțe reprezintă un drept de ședere care decurge direct din legislația Uniunii sau este suficient ca statul membru să îi recunoască resortisantului dreptul de ședere cu efect constitutiv?

3) a) Dacă, potrivit răspunsului la a doua întrebare, dreptul de ședere există în temeiul legislației Uniunii:

În ce condiții nu există, în mod excepțional, dreptul de ședere rezultat din legislația Uniunii, respectiv în ce condiții îi poate fi retras dreptul de ședere unui resortisant al unei țări terțe?

b) În cazul în care, potrivit răspunsului la a doua întrebare, este suficient ca resortisantului să i se recunoască dreptul de ședere, cu efect constitutiv:

În ce condiții resortisanților din țări terțe le poate fi refuzat dreptul de ședere, cu toate că statul membru este obligat, în principiu, să le permită șederea?

4) În cazul în care articolul 20 TFUE nu se opune ca unui resortisant al unei țări terțe aflat în situația domnului Dereci să îi fie refuzată șederea într-un stat membru:

Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii, adoptată de Consiliul de asociere înființat prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, sau

articolul 41 din Protocolul adițional[6] încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972[7], care, potrivit articolului 62, face parte integrantă din Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, se opun – într-o situație precum cea a domnului Dereci – ca prima intrare a resortisanților turci să fie supusă unor reglementări naționale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare, deși acele dispoziții naționale care au atenuat regimul primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a prevederilor menționate referitoare la asocierea cu Turcia?"

13. Prin Ordonanța din 9 septembrie 2011, președintele Curții a admis cererea introdusă de instanța de trimitere de a supune prezenta cauză procedurii accelerate.

14. Guvernele german, austriac, danez, elen, olandez, polonez și al Regatului Unit, Irlanda, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceste părți interesate, precum și domnul Dereci au fost ascultați în cadrul ședinței din 27 septembrie 2011, cu excepția guvernelor polonez și olandez, care nu au fost reprezentate la această ședință.

II — Analiză

15. Astfel cum s-a subliniat deja, cele patru întrebări preliminare cu care este sesizată Curtea sunt diferite în ceea ce privește sfera lor de aplicare. Primele trei privesc interpretarea articolului 20 TFUE și se referă la situațiile existente în cele cinci acțiuni principale, răspunsurile la a doua și la a treia întrebare fiind totuși condiționate de un răspuns pozitiv, chiar și parțial, la prima întrebare. A patra întrebare, exclusiv în legătură cu situația domnului Dereci, este adresată în situația în care Curtea ar răspunde negativ la prima întrebare și privește interpretarea clauzelor „standstill" care se aplică în contextul Acordului de instituire a unei asocieri între Uniune și Republica Turcia.

A — *Cu privire la primele trei întrebări preliminare (interpretarea articolului 20 TFUE)*

16. Prin intermediul primelor trei întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să

6 — Protocolul adițional și protocolul financiar, semnate la 23 noiembrie 1970, anexate la Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia și referitor la măsurile care urmează să fie adoptate pentru intrarea în vigoare a acestora – Act final – Declarații (JO 1972, L 293, p. 4).

7 — JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37.

afle dacă şi, după caz, în ce condiţii dispoziţiile TFUE referitoare la cetăţenia Uniunii implică acordarea unui drept de şedere derivat unui resortisant al unui stat terţ care este soţul, unul dintre părinţii sau copilul unui cetăţean al Uniunii, atunci când acest cetăţean a locuit întotdeauna în statul membru a cărui cetăţenie o deţine fără a se fi prevalat vreodată de dreptul său la liberă circulaţie.

17. Motivele pentru care instanţa de trimitere îşi exprimă îndoieli în ceea ce priveşte interpretarea articolului 20 TFUE sunt neechivoce: este vorba despre o înţelegere mai clară a implicaţiilor Hotărârii Ruiz Zambrano, citată anterior, pronunţată de Marea Cameră la 8 martie 2011.

18. Reamintim că, în această cauză, era, în esenţă, vorba despre problema dacă dispoziţiile TFUE referitoare la cetăţenia Uniunii puteau conferi unui resortisant al unui stat terţ (în cazul de faţă, un resortisant columbian, însoţit de soţia sa de aceeaşi cetăţenie), care suporta întreţinerea a doi dintre copiii săi de vârstă mică, cetăţeni ai Uniunii, un drept de şedere sau o dispensă privind permisul de muncă în statul membru a cărui cetăţenie o deţineau cei doi copii (în cazul de faţă, Regatul Belgiei), în care aceştia se născuseră şi locuiseră fără a-şi fi exercitat vreodată dreptul la liberă circulaţie.

19. Având în vedere absenţa deplasării copiilor domnului Ruiz Zambrano într-un alt stat membru decât Regatul Belgiei, era evident, astfel cum, de altfel, a subliniat Curtea la punctul 39 din Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, că Directiva 2004/38 nu se aplica situaţiei din această cauză.

20. Această împrejurare determinase de asemenea guvernele care au prezentat observaţii în faţa Curţii, precum şi Comisia să concluzioneze că situaţia de fapt aflată la originea cauzei Ruiz Zambrano constituia o situaţie pur internă, care nu era susceptibilă să activeze dispoziţiile TFUE referitoare la cetăţenia Uniunii invocate de instanţa naţională [8].

21. Curtea nu a urmat acest raţionament şi a considerat că refuzul de a acorda dreptul de şedere şi permisul de muncă opuse domnului Ruiz Zambrano ar fi contrar articolului 20 TFUE, „în măsura în care astfel de decizii i-*ar priva* pe acei copii de beneficiul efectiv *al*

8 — Potrivit jurisprudenţei, normele TFUE care reglementează libera circulaţie a persoanelor şi actele adoptate pentru punerea în aplicare a acestora nu pot fi aplicate unor situaţii care nu prezintă niciun element de legătură cu vreuna dintre situaţiile prevăzute de dreptul Uniunii şi în care totalitatea elementelor relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea printre altele Hotărârea din 1 aprilie 2008, Gouvernement de la Communauté française şi Gouvernement wallon, C-212/06, Rep., p. I-1683, punctul 33, şi Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock şi alţii, C-127/08, Rep., p. I-6241, punctul 77, şi Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctul 45).

esenței drepturilor corespunzătoare statutului de cetățean al Uniunii" [9].

22. Astfel, în opinia Curții, un refuz de acordare a dreptului de ședere ar fi avut drept consecință faptul că respectivii copii, cetățeni ai Uniunii, ar fi fost *obligați să părăsească teritoriul Uniunii* pentru a-și însoți *părinții*. În același mod, dacă nu i-ar fi fost acordat un permis de muncă domnului Ruiz Zambrano, acesta risca să nu dispună de resursele necesare pentru a face față propriilor sale nevoi și celor ale familiei sale, ceea ce ar fi avut de asemenea drept consecință obligarea copiilor săi, cetățeni ai Uniunii, să părăsească teritoriul acesteia. În asemenea condiții, Curtea a considerat că respectivii cetățeni ai Uniunii ar fi fost, în fapt, în imposibilitatea de a exercita esența drepturilor conferite de statutul lor de cetățean al Uniunii [10].

23. Astfel, Curtea pare să înlăture calificarea de „situație pur internă" în cazul unui stat membru atunci când o măsură națională are drept efect privarea unui cetățean al Uniunii de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului său, sub rezerva circumstanței ca acesta să nu se fi prevalat deja de dreptul său de liberă circulație.

24. De altfel, această interpretare a fost reținută de Curte în Hotărârea McCarthy [11], menționată de asemenea pe scurt în prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

25. În această cauză, era vorba despre o resortisantă a Regatului Unit, beneficiară de prestații sociale din partea acestui stat membru, care deținea de asemenea cetățenia irlandeză, dar care nu locuise niciodată într-un alt stat membru decât Regatul Unit. Întrucât s-a căsătorit cu un resortisant jamaican, doamna McCarthy și soțul acesteia au solicitat de la autoritățile Regatului Unit un permis de ședere în conformitate cu dreptul Uniunii în calitate de cetățean al Uniunii și, respectiv, de soț al unui astfel de cetățean. Aceste solicitări au fost respinse. Sesizată cu un recurs referitor la decizia care o privea pe doamna McCarthy, Supreme Court of the United Kingdom a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea dispozițiilor Directivei 2004/38.

26. Reformulând întrebările adresate astfel încât să includă articolul 21 TFUE [12], Curtea a înlăturat, mai întâi, în mod logic aplicarea Directivei 2004/38 în cazul unui cetățean al Uniunii, precum doamna McCarthy, care

9 — Dispozitivul Hotărârii Ruiz Zambrano, citată anterior (sublinierea noastră). A se vedea, de asemenea, punctul 42 din hotărârea menționată, care se referă el însuși la punctul 42 din Hotărârea din 2 martie 2010, Rottman (C-135/08, Rep., p. I-1449), potrivit căruia Curtea a considerat că era evident că situația unui cetățean al Uniunii, care, precum domnul Rottman, se confruntase cu o decizie de retragere a naturalizării adoptată de autoritățile unui stat membru care îl plasează, ulterior pierderii cetățeniei unui alt stat membru pe care o avea la origine, într-o situație care poate determina pierderea statutului conferit de articolul 17 CE (devenit articolul 20 TFUE) și a drepturilor care îi sunt aferente, ținea, prin natura și prin consecințele acesteia, de dreptul Uniunii.

10 — Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior (punctul 44).

11 — Hotărâre citată anterior (punctele 46, 47 și 55).

12 — *Idem* (punctul 26).

nu își exercitase niciodată dreptul de liberă circulație și care avusese întotdeauna reședința pe teritoriul statului membru a cărui cetățenie o are [13].

27. Trecând, în continuare, la examinarea aplicabilității articolului 21 TFUE și după ce a observat că simplul fapt că un cetățean al Uniunii nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație nu poate fi asimilat unei situații pur interne, Curtea a verificat dacă, pe de o parte, în aplicarea criteriului stabilit la punctul 42 din Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, măsura națională în discuție avea drept efect privarea doamnei McCarthy de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului de cetățean al Uniunii sau dacă, pe de altă parte, în aplicarea criteriului care rezultă din Hotărârile Garcia Avello [14] și Grunkin și Paul [15], această măsură avea drept efect împiedicarea exercitării dreptului său de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, în conformitate cu articolul 21 TFUE [16].

28. Curtea a respins posibilitatea ca refuzul de a lua în considerare cetățenia irlandeză a doamnei McCarthy în Regatul Unit în vederea obținerii, în definitiv, a unui drept de ședere derivat pentru soțul său, resortisant al unei țări terțe [17], să poată avea drept efect ca doamnei McCarthy să îi fie afectat „dreptul […] de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre [sau] […] vreun alt drept care îi este conferit de statutul său de cetățean al Uniunii” [18].

29. În special, astfel cum subliniază Curtea, contrar situației care caracteriza cauza Ruiz Zambrano, aplicarea măsurii naționale în discuție nu o determina pe doamna McCarthy să părăsească teritoriul Uniunii, întrucât aceasta din urmă beneficiază, în temeiul unui principiu de drept internațional, de un drept de ședere necondiționată în Regatul Unit, prin faptul că are cetățenia statului membru menționat [19].

30. În aceste condiții, Curtea a statuat că situația personală a doamnei McCarthy nu prezenta niciun element de legătură cu vreuna dintre situațiile prevăzute de dreptul Uniunii, astfel încât articolul 21 TFUE nu îi era aplicabil [20].

31. În acest stadiu, independent de anumite probleme pe care le poate ridica formularea Hotărârilor citate anterior Ruiz Zambrano și

13 — *Idem* (punctele 39 și 43).

14 — Hotărârea din 2 octombrie 2003 (C-148/02, Rec., p. I-11613).

15 — Hotărârea din 14 octombrie 2008 (C-353/06, Rep., p. I-7639).

16 — Hotărârea McCarthy, citată anterior (punctele 49-53).

17 — A se vedea în această privință recalificarea cererii doamnei McCarthy la punctele 22 și 23 din Hotărârea McCarthy, citată anterior.

18 — *Idem* (punctul 49).

19 — *Idem* (punctul 50). Astfel cum se amintește la punctul 29 din Hotărârea McCarthy, principiul de drept internațional în discuție, reafirmat la articolul 3 din Protocolul nr. 4 la CEDO, presupune ca un stat membru să nu își poată expulza propriii resortisanți de pe teritoriul său ori să refuze dreptul acestora de a avea acces și de ședere pe teritoriul său.

20 — *Idem* (punctele 55 și 56).

McCarthy [21], este deja posibil să se deducă de aici concluzii utile pentru a răspunde la primele trei întrebări preliminare.

32. În primul rând, precum în cauzele Ruiz Zambrano și McCarthy, citate anterior, Directiva 2004/38 nu se aplică celor cinci situații de fapt aflate la originea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, întrucât niciunul dintre cetățenii Uniunii vizați nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație. De altfel, instanța de trimitere este de asemenea de acord în această privință [22].

33. În al doilea rând, astfel cum au susținut guvernele care au prezentat observații în fața Curții, precum și Comisia, niciuna dintre aceste cinci cauze nu pare să fie caracterizată de riscul unei privări de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente cetățeniei Uniunii sau de un obstacol în calea exercitării dreptului cetățenilor Uniunii vizați de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre.

34. Astfel, în primul rând, în ceea ce privește situația familiei Dereci, nu există niciun risc ca refuzul acordării unui permis de ședere opus domnului Dereci de autoritățile austriece să poată conduce la situația în care soția și cei trei copii de vârstă mică ai domnului Dereci, toți patru cetățeni ai Uniunii, să fie privați de beneficiul unuia dintre drepturile enumerate la articolul 20 alineatul (2) TFUE. În special, în ceea ce privește dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, menționat la articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE, doamna Dereci, în calitate de resortisant austriac, poate continua să

21 — Două aspecte merită să fie menționate. Pe de o parte, motivul pentru care Curtea optează pentru o examinare a situațiilor aflate la originea acestor două cauze, fie prin prisma articolului 20 TFUE, fie prin prisma articolului 21 TFUE nu este foarte clar. În această privință, articolul 20 alineatul (2) TFUE pare să se prezinte ca o enumerare a drepturilor recunoscute cetățenilor Uniunii, ale căror modalități sunt precizate la articolele 21 TFUE-24 TFUE și, în consecință, având o sferă de aplicare mai extinsă decât dreptul de ședere și de circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, nu este clar, printre drepturile enumerate la articolul 20 alineatul (2) literele (a)-(d) TFUE, care dintre aceste drepturi, mai precis cu excepția celui referitor la circulația și la șederea cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre, putea fi în discuție în cauzele Ruiz Zambrano și McCarthy. Pe de altă parte, adăugarea în motivarea Hotărârii McCarthy a criteriului de a „împiedica exercitarea dreptului său de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre" care să permită crearea unei legături între o situație internă și dreptul Uniunii, în același mod precum criteriul, stabilit prin Hotărârea Ruiz Zambrano, al privării de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului de cetățean al Uniunii, pare, în final, în ceea ce privește singurul drept adevărat de care puteau fi privați eventual copiii Ruiz Zambrano, să atenueze acest criteriu. Astfel, dacă ar trebui să se aplice Hotărârea McCarthy într-o anumită situație, un cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat încă dreptul său la liberă circulație ar putea intra în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii nu prin raportarea probei unei *privări* de beneficiul efectiv al dreptului de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, ci numai cea privind existența unui *obstacol* în calea exercitării unei asemenea libertăți. Prin urmare, Hotărârea McCarthy pare, din această perspectivă, să faciliteze sarcina probei impuse în Hotărârea Ruiz Zambrano pentru ca o situație internă să poată intra în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

22 — Pentru orice eventualitate, nici Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164) nu este aplicabilă în cazul situațiilor aflate la originea acțiunilor principale, directivă care, deși privește, desigur, dreptul la reîntregirea familiei de care dispun resortisanții țărilor terțe, este totuși aplicabilă numai cu condiția ca aceștia să locuiască legal pe teritoriul statelor membre și îi avantajează, astfel cum a subliniat Comisia în cadrul observațiilor scrise, numai pe membrii familiei resortisanților respectivi care nu dețin cetățenia Uniunii prin întregirea familiei pe teritoriul amintit.

beneficieze de dreptul de şedere în Austria şi se poate prevala în mod valabil de dreptul său de liberă circulaţie între statele membre. Este aceeaşi situaţie în ceea ce priveşte copiii săi care, din cauza vârstei lor, nu îşi vor putea exercita totuşi acest drept independent de mama lor. În plus, contrar situaţiei de fapt aflate la originea cauzei Ruiz Zambrano, citată anterior, din cererea de pronunţare a unei hotărâri preliminare rezultă că niciunul dintre cei patru cetăţeni ai Uniunii nu se află în întreţinerea domnului Dereci, resortisant al unei ţări terţe [23]. În consecinţă, deşi domnul Dereci nu trebuia să obţină un permis de şedere şi/sau trebuia să fie expulzat spre Turcia, nici soţia, nici copiii acestuia, spre deosebire de copiii domnului Ruiz Zambrano, nu riscă să fie obligaţi să părăsească teritoriul Uniunii.

35. În al doilea rând, situaţiile în care se află doamna Heiml, resortisant srilankez, şi domnul Maduike, resortisant nigerian, ambele persoane soţi ai unor cetăţeni ai Uniunii, prezintă o anumită analogie cu situaţia soţului doamnei McCarthy. Ca şi în cauza care a determinat pronunţarea Hotărârii McCarthy, citată anterior, nici soţul doamnei Heiml, nici soţia domnului Maduike, care, potrivit precizărilor instanţei de trimitere, beneficiază amândoi de locuri de muncă stabile în Viena, nu s-ar afla în situaţia de a trebui să părăsească teritoriul Uniunii în cazul în care autorităţile austriece le-ar refuza soţilor acestora un drept de şedere în Austria. În plus, aceşti cetăţeni ai Uniunii nu ar fi în niciun mod privaţi de beneficiul drepturilor întemeiate pe cetăţenia Uniunii, în special dreptul de liberă circulaţie şi şedere pe teritoriul statelor membre.

36. În al treilea rând, o soluţie identică se impune cu privire la domnul Kokollari şi la doamna Stevic, ambii fiind copii aflaţi la vârsta majoratului ai unor cetăţeni ai Uniunii. În special, nici mama domnului Kokollari, nici tatăl doamnei Stevic nu ar fi obligaţi să părăsească teritoriul Uniunii în cazul în care copiii lor aflaţi la vârsta majoratului nu ar putea rămâne sau intra în Austria, aceşti cetăţeni ai Uniunii nefiind în niciun mod dependenţi, din punct de vedere economic şi/sau juridic, de copiii lor aflaţi la vârsta majoratului, resortisanţi ai unei ţări terţe.

37. Consideraţiile de mai sus se dovedesc a fi, în definitiv, o aplicare pură şi simplă a criteriilor reţinute în Hotărârile citate anterior Ruiz Zambrano şi McCarthy. Acestea se întemeiază pe principiul că „esenţa drepturilor corespunzătoare statutului de cetăţean al Uniunii”, în sensul Hotărârii Ruiz Zambrano, citată anterior, nu include dreptul la respectarea vieţii de familie consacrat la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum şi la articolul 8 alineatul (1) din CEDO.

38. Astfel, din poziţia adoptată de Curte în aceste două hotărâri citate anterior şi în mod special din raţionamentul formulat în Hotărârea McCarthy rezultă că dreptul la

23 — În cadrul şedinţei în faţa Curţii, reprezentantul domnului Dereci a susţinut că acesta din urmă ar avea o obligaţie de întreţinere faţă de copiii săi. Această împrejurare nu rezultă totuşi din constatările de fapt efectuate de instanţa de trimitere.

respectarea vieții de familie se dovedește a fi, prin el însuși, insuficient pentru a include în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii situația unui cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat dreptul său la liberă circulație și/sau, dacă este cazul, nu a fost privat de beneficiul efectiv al unuia dintre celelalte drepturi enumerate la articolul 20 alineatul (2) TFUE literele (b)-(d) [24].

39. Această poziție se explică mai puțin prin respectarea textului articolului 20 alineatul (2) TFUE, a cărui enumerare a drepturilor de care dispun cetățenii Uniunii nu este în mod clar exhaustivă [25], decât prin preocuparea potrivit căreia competențele Uniunii, cât și cele ale instituțiilor sale nu le afectează nici pe cele ale statelor membre în domeniul imigrației, nici pe cele ale Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul protecției drepturilor fundamentale, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) TUE și cu articolul 51 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale [26].

40. În ceea ce privește, în special, viața de familie, protecția care îi este oferită de aceste trei ordini juridice – națională, a Uniunii și convențională – se dovedește a fi complementară. Astfel, în situația unui cetățean al Uniunii care și-a exercitat una dintre libertățile prevăzute de TFUE, dreptul la respectarea vieții de familie este, în stadiul actual, protejat la nivel național și la nivelul dreptului Uniunii [27]. În situația unui cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat una dintre aceste libertăți, protecția amintită este asigurată la nivel național și convențional [28].

41. Prin urmare, nu se poate exclude că, în acțiunile principale, refuzul de a elibera un permis de ședere și/sau ordinele de expulzare adresate unuia sau altuia dintre reclamanții din acțiunea principală, părinte, copil sau soț al unui resortisant al unui stat membru, pot constitui o atingere adusă respectării vieții de familie garantate prin articolul 8 alineatul (1) din CEDO.

24 — Și anume, dreptul de a alege și, respectiv, de a fi ales în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru în care cetățeanul Uniunii are reședința, în aceleași condiții ca resortisanții statului membru menționat, dreptul de a beneficia, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru, al cărui resortisant este cetățeanul Uniunii, nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca resortisanții acestui stat, precum și dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a sesiza Ombudsmanul European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă.

25 — A doua teză a articolului 20 alineatul (2) TFUE menționează, astfel, că cetățenii Uniunii beneficiază, „printre altele”, de drepturile enumerate la literele (a)-(d) din aceeași dispoziție. Se va arăta totuși că, în temeiul articolului 25 al doilea paragraf TFUE, numai Consiliul, hotărând în unanimitate, cu aprobarea Parlamentului European, poate adopta dispoziții „care urmăresc să completeze drepturile enumerate” la articolul 20 alineatul (2) TFUE.

26 — Potrivit acestor dispoziții, carta nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii. Aceasta nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică nici competențele, nici sarcinile stabilite în tratate.

27 — A se vedea printre altele, în această privință, Hotărârea din 11 iulie 2002, Carpenter (C-60/00, Rec., p. I-6279, punctul 41), și Hotărârea Metock și alții, citată anterior (punctul 56), precum și dispozițiile Directivei 2004/38.

28 — A se vedea Hotărârea Metock și alții, citată anterior (punctele 77-79).

42. O asemenea încălcare ar rezulta totuşi din obligaţiile care revin Republicii Austria în temeiul CEDO, iar nu în calitate de stat membru al Uniunii. Pentru evaluarea acesteia ar fi competente numai instanţele naţionale şi, eventual, Curtea Europeană a Drepturilor Omului [29].

43. Sub rezerva a ceea ce s-a afirmat, nu putem face abstracţie de faptul că consecinţele aplicării pure şi simple a jurisprudenţei Ruiz Zambrano şi McCarthy în acţiunile principale ridică anumite incertitudini pe care le-am putea prezenta drept obstacole sau cel puţin paradoxuri.

44. Una dintre acestea are la bază faptul că, pentru a putea beneficia efectiv de o viaţă de familie pe teritoriul Uniunii, cetăţenii Uniunii vizaţi sunt *obligaţi* să exercite una dintre libertăţile de circulaţie prevăzute de TFUE. Astfel, dacă doamna Dereci şi copiii acesteia, soţul doamnei Heiml sau soţia domnului Maduike se stabilesc, de exemplu, în Germania ori furnizează servicii către un stat membru, situaţia acestora va intra sub incidenţa domeniului de aplicare al dreptului Uniunii şi, în consecinţă, astfel cum admite Comisia, aceştia vor putea, după toate probabilităţile, beneficia de reîntregirea familiei împreună cu soţii respectivi [30]. Aceşti cetăţeni ai Uniunii s-ar putea întoarce de asemenea ulterior în statul membru de origine, însoţiţi de rudele lor apropiate, independent de desfăşurarea unei activităţi economice în acest stat membru, o situaţie de acest gen neintrând sub incidenţa calificării drept situaţie pur internă [31].

45. Dacă ne limităm la situaţia familiei Dereci, care, precum situaţia aflată la originea cauzei Ruiz Zambrano, presupune copii de vârstă mică, cetăţeni ai Uniunii, cetăţenia Uniunii deţinută de doamna Dereci ar putea fi înţeleasă, în mod paradoxal, ca o împrejurare care împiedică şi/sau amână reîntregirea familiei. Astfel, în timp ce, în urma pronunţării Hotărârii Ruiz Zambrano, copiii, cetăţeni ai Uniunii, ai soţilor Zambrano, ambii resortisanţi ai unei ţări terţe, pot continua de îndată să întreţină relaţii cu cei doi părinţi ai lor în statul membru a căror cetăţenie o deţin şi pe teritoriul căruia au reşedinţa, viaţa de familie a celor trei copii de vârstă mică ai soţilor Dereci este, în schimb, subordonată în

29 — A se vedea în acest sens şi Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza care a determinat pronunţarea Hotărârii McCarthy, citată anterior (punctul 60). În această privinţă, subliniem că, deşi dreptul austriac impune ca autorităţile naţionale să evalueze comparativ motivele care stau la baza refuzului de a elibera un permis de şedere unui resortisant al unei ţări terţe şi necesitatea de a respecta viaţa privată şi de familie, în sensul articolului 8 din CEDO, nu rezultă în mod clar din elementele furnizate de instanţa de trimitere că o asemenea evaluare comparativă a fost realizată în ceea ce priveşte situaţiile domnilor Kokollari şi Maduike. Nici în cazul familiei Dereci nu este cert că autorităţile naţionale au verificat ca refuzul acordării permisului de şedere motivat, în parte, prin nerespectarea baremului strict, stabilit de reglementarea austriacă, referitor la nivelul de venituri necesar pentru o asemenea familie, să fie proporţional cu cerinţa protecţiei vieţii de familie. În orice caz, astfel cum am indicat deja, revine instanţei naţionale sarcina de a efectua această examinare, dacă este cazul, sub controlul Curţii Europene a Drepturilor Omului.

30 — A se vedea implicaţiile Hotărârilor citate anterior Carpenter şi Metock şi alţii, precum şi ale Directivei 2004/38.

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, Rep., p. I-10719, punctele 35-37).

practică exercitării de către mama acestora a uneia dintre libertățile de circulație prevăzute de TFUE și, prin urmare, după toate probabilitățile, deplasării acesteia într-un alt stat membru decât Austria.

46. Acest lucru nu înseamnă cu siguranță, în opinia noastră, ca sfera de aplicare a Hotărârii Ruiz Zambrano să fie limitată la situațiile cetățenilor Uniunii minori și aflați în întreținerea unuia dintre părinții lor, ambii resortisanți ai unor state terțe, astfel cum a sugerat guvernul austriac în cadrul ședinței.

47. Astfel, tot în ceea ce privește familia Dereci, nu este evident în opinia noastră că răspunsul care trebuie dat la prima întrebare preliminară ar fi identic dacă anumite împrejurări faptice ar fi diferite. De exemplu, dacă doamna Dereci s-ar afla, indiferent de motiv, în incapacitatea de a lucra și, prin urmare, de a asigura întreținerea copiilor săi, ar fi un risc ridicat, în opinia noastră, ca refuzul de a-i elibera un permis de ședere soțului său și *a fortiori* expulzarea acestuia spre Turcia să îi priveze pe copiii cuplului de beneficiul efectiv al drepturilor esențiale aferente cetățeniei Uniunii, constrângându-i, în fapt, să părăsească teritoriul Uniunii. Astfel, cum ar putea o mamă a trei copii de vârstă mică, fără resurse proprii, în pofida dreptului de ședere în Austria de care beneficiază datorită cetățeniei sale, să asigure întreținerea copiilor săi dacă aceasta s-ar afla în incapacitatea de a lucra și, în consecință, și în incapacitatea de a se stabili în mod durabil într-un alt stat membru împreună cu membrii familiei sale?

48. În mod similar, în opinia noastră, refuzul de a acorda un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care ar trebui să suporte sarcina economică și/sau juridică, administrativă și afectivă a unuia dintre părinții săi, cetățean al Uniunii, ar putea conduce la expunerea acestui cetățean la același risc de a nu se mai putea prevala de statutul său și de a trebui să părăsească teritoriul Uniunii.

49. Prin urmare, diferitele situații specifice cu care va fi sesizată Curtea prin intermediul cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare vor determina sfera de aplicare exactă a Hotărârii Ruiz Zambrano. Recunoaștem că această situație este nesatisfăcătoare din punctul de vedere al securității juridice. Prezentele cauze, introduse la mai puțin de trei luni de la pronunțarea hotărârii menționate, prezintă avantajul de a obliga Curtea să precizeze fără întârziere limitele jurisprudenței incipiente [32]. Răspunsul la prima întrebare, astfel cum a fost propus, în esență, la punctele 33-36 din prezenta luare de poziție, va reduce de asemenea incertitudinea juridică creată prin Hotărârea Ruiz Zambrano. Aceasta nu va lămuri totuși toate neclaritățile generate de consecințele acestei hotărâri în ceea ce privește aplicarea criteriului privării unui

32 — Alte cauze privind interpretarea articolului 20 TFUE, ca urmare a Hotărârii Ruiz Zambrano, citată anterior, sunt în prezent pendinte în fața Curții: a se vedea cauzele O și S (C-356/11) și L (C-357/11), introduse la 7 iulie 2011.

cetăţean al Uniunii de beneficiul efectiv al drepturilor esenţiale aferente statutului său în anumite situaţii, precum cele avute în vedere la cele două puncte anterioare din prezenta luare de poziţie.

B — *Cu privire la a patra întrebare preliminară (interpretarea clauzelor „standstill" în contextul Acordului de instituire a unei asocieri între Uniune şi Republica Turcia)*

50. În raport cu aceste observaţii, în stadiul actual al evoluţiei dreptului Uniunii, propunem Curţii să răspundă la prima întrebare preliminară după cum urmează: articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se aplică unui cetăţean al Uniunii care este soţul, părintele sau copilul minor al unui resortisant dintr-o ţară terţă, atunci când acest cetăţean al Uniunii nu şi-a exercitat încă niciodată dreptul de liberă circulaţie între statele membru şi a avut întotdeauna reşedinţa în statul membru a cărui cetăţenie o deţine, în măsura în care situaţia respectivului cetăţean al Uniunii nu este însoţită de aplicarea măsurilor naţionale care au drept efect privarea acestuia de beneficiul efectiv al esenţei drepturilor aferente statutului său de cetăţean al Uniunii sau împiedicarea exercitării dreptului său de liberă circulaţie şi şedere pe teritoriul statelor membre.

52. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanţa de trimitere urmăreşte să afle dacă, în situaţia unui răspuns negativ la prima sa întrebare, clauzele „standstill", prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere, în ceea ce priveşte circulaţia lucrătorilor turci, şi, respectiv, la articolul 41 din protocolul adiţional, în ceea ce priveşte libertatea de stabilire, se opun ca un stat membru să condiţioneze prima intrare a resortisanţilor turci de reglementări naţionale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare, deşi acele dispoziţii naţionale care au atenuat regimul primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a articolelor citate anterior.

53. Astfel cum am subliniat deja, această problemă este pertinentă numai în ceea ce priveşte situaţia domnului Dereci, care este un resortisant turc şi care, conform informaţiilor comunicate de instanţa de trimitere, declară că este în măsură să desfăşoare o activitate profesională salariată sau independentă, dacă i-ar fi eliberat un permis de muncă de către autorităţile austriece.

51. În aceste condiţii, nu este necesar să se propună un răspuns la a doua şi la a treia întrebare adresate de instanţa de trimitere.

54. Este cert că cererea privind permisul de şedere a domnului Dereci pe teritoriul

austriac a fost introdusă în temeiul Legii austriece din 1997, care acorda resortisanților unor state terțe dreptul de a rămâne pe teritoriul respectiv timpul necesar până la pronunțarea asupra cererii inițiale privind permisul de ședere. Această lege constituia o relaxare a Legii din 1 iulie 1993 în vigoare la momentul la care Acordul de asociere cu Republica Turcia a produs efecte în Austria.

55. Este de asemenea cert că prin dispozițiile din NAG, intrate în vigoare la 1 ianuarie 2006, a fost retras dreptul acordat resortisanților unor state terțe, precum domnul Dereci, instituit în baza Legii austriece din 1997, de a rămâne pe teritoriul austriac în timpul prelucrării primei cereri privind permisul de ședere.

56. Din elementele dosarului rezultă de asemenea că șederea domnului Dereci a devenit ilegală începând cu 1 ianuarie 2006 mai precis, deoarece cererea sa privind permisul de ședere, introdusă la 24 iunie 2004 sub incidența Legii austriece din 1997, nu făcuse încă obiectul unei decizii la 31 decembrie 2005.

57. Prin urmare, miza problemei este dacă, în măsura în care acestea sunt aplicabile în cazul primei intrări a unui resortisant turc pe teritoriul unui stat membru, clauzele „standstill" prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 și la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional ar permite instanței de trimitere să înlăture obligația, prevăzută în prezent de NAG, impusă unui astfel de resortisant de a rămâne în străinătate sau de a părăsi teritoriul austriac în timpul prelucrării cererii sale de eliberare a unui permis de ședere în Austria [33].

58. În această privință, amintim că, potrivit articolului 13 din Decizia nr. 1/80, statele membre și Republica Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor familiei lor care se găsesc pe teritoriul acestor state în situație legală în ceea ce privește șederea și accesul pe piața muncii.

59. Potrivit articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

60. Nu există nicio îndoială că dispozițiile în litigiu din NAG constituie noi restricții în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80, în măsura în care acestea afectează situația lucrătorilor turci, și al articolului 41 alineatul (1)

33 — Deși acest lucru nu este contestat, amintim că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 și articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional pot fi invocate direct de resortisanții turci în fața instanțelor naționale pentru a înlătura aplicarea normelor de drept intern contrare clauzelor neechivoce „standstill" pe care le conțin aceste dispoziții ale dreptului Uniunii: a se vedea printre altele Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay și alții (C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctele 58 și 117).

din protocolul adiţional, în măsura în care acestea îi privesc pe resortisanţii turci care urmăresc să îşi exercite libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor în temeiul acordului de asociere, întrucât acestea au fost adoptate după intrarea în vigoare a articolelor menţionate.

61. Această apreciere nu este infirmată de împrejurarea, subliniată de instanţa de trimitere, potrivit căreia dispoziţiile din NAG au agravat condiţiile aplicabile resortisanţilor turci nu în raport cu dispoziţiile aplicabile în Austria în momentul intrării în vigoare a articolului 13 din Decizia nr. 1/80 şi a articolului 41 alineatul (1) din protocolul adiţional (şi anume cele din Legea din 1 iulie 1993), ci în raport cu dispoziţiile, mai avantajoase, adoptate de la intrarea în vigoare a acestor instrumente în Austria (şi anume cele din Legea din 1997).

62. Astfel, o asemenea soluţie a fost deja reţinută de Curte în Hotărârea Toprak şi Oguz [34] şi se justifică pe deplin, în opinia noastră, prin cerinţa potrivit căreia statele membre, după intrarea în vigoare a acestor instrumente pe teritoriul lor, nu se îndepărtează de obiectivul de a nu face mai dificilă punerea în aplicare treptată a libertăţilor economice acordate resortisanţilor turci în cadrul Uniunii, inclusiv prin revenirea asupra unor dispoziţii adoptate în favoarea resortisanţilor respectivi [35].

63. Pe de altă parte, Curtea a statuat deja în mod repetat, în ceea ce priveşte articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, că interdicţia prevăzută la acest articol include noi restricţii privind condiţiile de fond şi/sau de procedură în materie de primă admisie pe teritoriul statului membru în cauză a resortisanţilor turci care intenţionează să exercite pe acest teritoriu libertatea de stabilire [36].

64. Prin urmare, această dispoziţie nu are incidenţă asupra competenţei statelor membre de a reglementa dreptul de stabilire [37]. În opinia Curţii, aceasta operează pur şi simplu ca o normă de natură cvasiprocedurală, care prevede, *ratione temporis*, care sunt dispoziţiile din reglementarea unui stat membru potrivit cărora trebuie examinată situaţia unui resortisant turc care intenţionează să îşi exercite libertatea de stabilire într-un stat

34 — Hotărârea din 9 decembrie 2010 (C-300/09 şi C-301/09, Rep., p. I-12845, punctele 54 şi 60).

35 — *Idem* (punctele 52 şi 55).

36 — A se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tum şi Dari (C-16/05, Rep., p. I-7415, punctul 69), Hotărârea din 17 septembrie 2009, Sahin (C-242/06, Rep., p. I-8465, punctul 64), şi Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Ţările de Jos (C-92/07, Rep., p. I-3683, punctul 47).

37 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 februarie 2009, Soysal şi Savatli (C-228/06, Rep., p. I-1031, punctul 47), şi Hotărârea din 21 iulie 2011, Oguz (C-186/10, Rep., p. I-6957, punctul 26).

membru [38] pentru ca șederea sa în acest stat membru să fie legală sau ilegală [39].

65. Cu privire la acest ultim punct, trebuie să amintim că, în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Savas [40], persoana în cauză invocase clauza „standstill" prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional după încălcarea dispozițiilor naționale în materie de imigrație printr-o ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru pentru o perioadă mai mare de 10 ani. Totuși, această împrejurare nu a determinat Curtea să îi refuze valorificarea normei de procedură înscrise în această dispoziție.

66. În mod similar, în cauza Tum și Dari, citată anterior, clauza „standstill" prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional era invocată de doi resortisanți turci care avuseseră reședința într-un stat membru cu încălcarea unui ordin de expulzare emis după respingerea cererii lor de azil. În această hotărâre, Curtea a înlăturat în mod expres argumentul conform căruia un cetățean turc ar putea să invoce clauza „standstill" doar în cazul în care acesta a intrat legal pe teritoriul statului membru [41].

67. Prin urmare, considerăm că domnul Dereci, a cărui situație nu diferă de cea aflată la originea cauzei Tum și Dari, ar putea beneficia de aplicarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

68. În aceste condiții, nu ar fi strict necesar să se răspundă la acea parte a celei de a patra întrebări care se raportează la interpretarea articolului 13 din Decizia nr. 1/80, întrucât aplicarea concomitentă a acestei dispoziții cu articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional este exclusă [42].

69. În această privință, trebuie să se sublinieze totuși că, în cadrul observațiilor prezentate în fața Curții, mai multe guverne au insistat pe faptul că de clauza „standstill" prevăzută la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 nu ar beneficia resortisanții turci care se află în situație ilegală în ceea ce privește șederea. Această interpretare ar rezulta din însuși textul dispoziției menționate, precum și din cuprinsul punctului 84 din Hotărârea Abatay și alții, citată anterior.

70. Dacă am fi de acord cu acest raționament, ar rezulta că această clauză ar avea o sferă de aplicare diferită de cea enunțată la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

38 — Hotărârile citate anterior Tum și Dari (punctul 55) și Oguz (punctul 28).

39 — Hotărârile citate anterior Tum și Dari (punctul 59) și Oguz (punctul 33).

40 — Hotărârea din 11 mai 2000 (C-37/98, Rec., p. I-2927).

41 — Hotărâre citată anterior (punctele 59 și 64-67).

42 — A se vedea Hotărârea Abatay și alții, citată anterior (punctul 86).

71. O astfel de interpretare ar fi contrară unui curent jurisprudenţial care asimilează sfera de aplicare a acestor două clauze „standstill” [43] şi în temeiul căruia Curtea a statuat de asemenea că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 interzice orice noi restricţii privind exercitarea liberei circulaţii a lucrătorilor, inclusiv cele privind condiţiile de fond şi/sau de procedură în materie de primă admisie pe teritoriul unui stat membru [44], precum s-a considerat în ceea ce priveşte articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional.

72. Totuşi, fără a fi necesar să se soluţioneze această problemă, este suficient să se amintească, astfel cum rezultă din decizia de trimitere şi astfel cum au susţinut domnul Dereci şi Comisia în cadrul şedinţei, că domnul Dereci a locuit legal pe teritoriul austriac până la 31 decembrie 2005 şi că, abia începând cu 1 ianuarie 2006, şederea acestuia a devenit ilegală pentru că, prin nerespectarea dispoziţiilor în litigiu din NAG, acesta a rămas pe teritoriul menţionat în aşteptarea examinării cererii sale de reîntregire a familiei. Or, nu se poate opune, în opinia noastră, unui resortisant turc, care intenţionează să se prevaleze de articolul 13 din Decizia nr. 1/80, pretinsa ilegalitate a şederii sale pe teritoriul unui stat membru pentru motivul că această ilegalitate ar decurge din aplicarea dispoziţiilor legislative ale statului membru menţionat a căror compatibilitate cu interdicţia impusă acestui stat membru de a adopta noi restricţii în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80 este mai precis invocată de o instanţă naţională. O concluzie diferită ar însemna pur şi simplu lipsirea de efect util a acestei din urmă dispoziţii.

73. Pentru aceste motive, propunem să se răspundă la a patra întrebare adresată de instanţa de trimitere după cum urmează: articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional şi articolul 13 din Decizia nr. 1/80 trebuie interpretate în sensul că interzic, într-o situaţie precum cea a unui resortisant turc, cum este domnul Dereci, ca prima intrare a unui astfel de resortisant să fie supusă unor reglementări naţionale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare, deşi acele dispoziţii naţionale care au atenuat regimul anterior primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a articolelor citate anterior referitoare la asocierea cu Republica Turcia.

43 — A se vedea printre altele Hotărârea Toprak şi Oguz, citată anterior (punctul 54).

44 — A se vedea Hotărârea Comisia/Ţările de Jos, citată anterior (punctul 49). A se vedea, în acest sens, şi Hotărârea Toprak şi Oguz, citată anterior (punctul 45).

III — Concluzie

74. Ținând seama de ansamblul acestor considerații, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„1) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se aplică unui cetățean al Uniunii care este soțul, părintele sau copilul minor al unui resortisant al unei țări terțe atunci când acest cetățean al Uniunii nu și-a exercitat încă niciodată dreptul de liberă circulație între statele membre și a avut întotdeauna reședința în statul membru a cărui cetățenie o deține, în măsura în care situația respectivului cetățean al Uniunii nu este însoțită de aplicarea unor măsuri naționale care au drept efect privarea acestuia de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului său de cetățean al Uniunii sau împiedicarea exercitării dreptului său de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre.

2) Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970, anexat la Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, și articolul 13 din Decizia nr. 1/80 din 19 septembrie 1980, adoptată de Consiliul de asociere, pus în aplicare prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, privind dezvoltarea asocierii, trebuie interpretate în sensul că interzic, într-o situație precum cea a unui resortisant turc, cum este domnul Dereci, ca prima intrare a unui asemenea resortisant să fie supusă unor reglementări naționale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare, deși acele dispoziții naționale care au atenuat regimul anterior primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a articolelor citate anterior referitoare la asocierea cu Republica Turcia."