

# Anonimizirana verzija

Prijevod

C-905/19 – 1

**Predmet C-905/19**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

11. prosinca 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Verwaltungsgericht Darmstadt (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

27. studenoga 2019.

**Tužitelj:**

EP

**Tuženik:**

Kreis Groß-Gerau

---

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (UPRAVNI SUD U  
DARMSTADTU)**

**RJEŠENJE**

u upravnom sporu

EP-a,

[omissis] Riedstadt,

[omissis]

– tužitelja –,

[omissis]

**protiv**

HR

okruga Groß-Gerau, [omissis]

– tuženika –,

**radi** dozvole privremenog boravka

Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud Darmstadt) [omissis]

donio je dana 27. studenoga 2019. odluku: [orig. str. 2.]

**Postupak se prekida.**

**Sudu Europske unije upućuju se na odlučivanje sljedeća prethodna pitanja:**

**Može li se iz zabrane diskriminacije u skladu s člankom 64. Euro-mediteranskog sporazuma s Tunisom izvesti zabrana skraćivanja roka važenja dozvole privremenog boravka zbog naknadnog prestanka uvjeta za izdavanje te dozvole boravka**

- **ako je tuniski državljanin u trenutku objave naknadnog skraćivanja roka važenja dozvole privremenog boravka bio zaposlen,**
- **odluka o skraćivanju roka važenja ne temelji se na razlozima koji služe u svrhu zaštite opravdanog državnog interesa, poput javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, i**
- **tuniski državljanin nije imao nikakvu dozvolu za rad (radna dozvola) neovisnu o dozvoli privremenog boravka, nego je na temelju zakona tijekom vremenskog važenja dozvole privremenog boravka imao pravo na zapošljavanje?**

**Zahtijeva li pravni status stranca u skladu sa zabranom diskriminacije prema članku 64. Euro-mediteranskog sporazuma s Tunisom osim dozvole privremenog boravka i izdavanje odobrenja javnopravnog tijela kojim se dopušta zapošljavanje?**

**Koji je trenutak bitan za ocjenu pravnog statusa s obzirom na pravo koje se primjenjuje na dozvolu boravka i radnu dozvolu? Je li mjerodavan trenutak donošenja odluke javnopravnog tijela kojom se oduzima pravo boravka ili trenutak donošenja sudske odluke? [orig. str. 3.]**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I. Činjenično stanje**

Tužitelj, tuniski državljanin, sklopio je brak 11. svibnja 2016. u Republici Tunis s njemačkom državljanicom S. On je 21. rujna 2016. doputovao na njemačko državno područje s vizom koju je uz suglasnost tuženika njemačko veleposlanstvo

u Tunisu u svrhu spajanja obitelji izdalo 21. rujna 2016. s rokom važenja do 19. prosinca 2016. Landrat (pročelnik tuženika) je tužitelju prvo 3. studenoga 2016. izdao dozvolu za privremeni boravak s rokom važenja do 23. veljače 2019., a koja tužitelju temeljem zakona daje pravo obavljanja profesionalne djelatnosti. Ta je dozvola privremenog boravka 9. siječnja 2019. produžena do 8. siječnja 2022.

Dana 13. lipnja 2018. na njemačkom državnom području rođen je sin tužitelja koji je njemački državljanin.

Tužitelj je zaposlen od 9. siječnja 2019.

Supruga i tužitelj suglasno su izjavili tuženiku 15. travnja 2019. da su se razdvojili u siječnju 2019. te se namjeravaju rastati.

Rješenjem od 24. srpnja 2019. tuženik je naknadno skratio rok važenja tužiteljeve dozvole privremenog boravka, inače važeće još do 8. siječnja 2022., na datum dostave te odluke. Odluka o izdavanju dozvole privremenog boravka s obzirom na tužiteljevog sina koji je njemački državljanin nije donesena jer tužitelj nije postavio nikakav odgovarajući zahtjev za dozvolu boravka. Tužitelj je pozvan napustiti njemačko državno područje najkasnije do 14. kolovoza 2019. U slučaju da odlazak u zadanom roku ne uslijedi dobrovoljno, tužitelju se zaprijetilo protjerivanjem u Tunis. U svrhu obrazloženja navedeno je da se dozvola privremenog boravka u skladu s člankom 7. stavkom 2. drugom rečenicom AufenthG-a (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području, u daljnjem tekstu: AufenthG) naknadno može ograničiti jer bračna zajednica tužitelja i njegove supruge koja je njemačka državljanica od kraja siječnja 2019. više ne postoji. Tuženik smatra da je dozvola privremenog boravka izdana isključivo u svrhu stvaranja i očuvanja bračne [orig. str. 4.] zajednice sa suprugom. Premda je tužitelj dostavio sinov rodni list, on nije postavio nikakav zahtjev za izdavanje dozvole privremenog boravka u svrhu stvaranja i očuvanja obiteljske zajednice sa svojim sinom pa u tom smislu nije bila moguća nikakva odluka. Odluka je prema potvrdi o primitku pošiljke tužitelju dostavljena 26. srpnja 2019.

Tužitelj je podnio tužbu putem telefaksa 13. kolovoza 2019. U svojem obrazloženju on navodi da kao otac djeteta koje je njemački državljanin ima pravo na dozvolu privremenog boravka.

Tužitelj zahtijeva

da se tuženika obveže da mu uz poništenje odluke od 24. srpnja 2019. izda dozvolu privremenog boravka.

Tuženik zahtijeva

da se tužba odbije.

U svojem obrazloženju tuženik upućuje na to da do sada nije postavljen nikakav zahtjev za izdavanje dozvole privremenog boravka s obzirom na dijete koje je njemački državljanin. Nakon što je putem tužbe postavljen odgovarajući zahtjev, činjenice će se sada ispitati.

## II. Pravni okvir

### Euro-mediteranski sporazum

Članak 64. Euro-mediteranskog sporazuma u poglavlju I. („Radnici”) glave VI. („Suradnja u socijalnim i kulturnim pitanjima”) glasi:

„1. Svaka je država članica dužna postupati prema radnicima koji su tuniski državljani i zaposleni na njezinom državnom području bez diskriminacije temeljene na državljanstvu u pogledu radnih uvjeta, naknade za rad ili otpuštanja s radnog mjesta u usporedbi s državljanima te države.

2. Za sve tuniske radnike kojima je dopušteno prihvatiti privremeno plaćeno zaposlenje na državnom području države članice vrijede odredbe iz stavka 1. u vezi s radnim uvjetima i naknadom za rad. **[orig. str. 5.]**

3. Tunis je dužan postupati na isti način prema radnicima koji su državljani neke države članice i zaposleni na državnom području Tunisa.”

Članak 66. Euro-mediteranskog sporazuma predviđa:

„Odredbe ovog poglavlja ne primjenjuju se na državljane stranaka koji nezakonito borave ili rade na državnom području države domaćina.”

U Zajedničkoj izjavi stranaka o članku 64. stavku 1. u Završnom aktu Euro-mediteranskog sporazuma također je navedeno:

„U pogledu nediskriminacije po pitanju viška radne snage, nije dopušteno pozivanje na članak 64. stavak 1. radi obnavljanja dozvole boravka. Dodjela, produljenje ili odbijanje dozvole boravka uređeni su zakonodavstvom svake države članice i bilateralnim sporazumima i konvencijama [...].”

U skladu s člankom 91. Euro-mediteranskog sporazuma Zajednička izjava sastavni je dio tog sporazuma.

**Relevantne odredbe njemačkog prava proizlaze iz sljedećih odredaba Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbsfähigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca u društvo na saveznom području, u daljnjem tekstu: Aufenthaltsgesetz–AufenthG – u verziji objavljenoj 25. veljače 2008. [BGBl. I stranica 162.], kako je zadnje izmijenjen člankom 49. Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 20. November 2019 (Drugi zakon o usklađivanju prava o zaštiti podataka s Uredbom (EU) 2016/679 i prenošenju Direktive (EU) 2016/680 od 20. studenoga 2019. [BGBl. I stranica 1626.]):**

Članak 4. Obveza posjedovanja dozvole boravka

[...]

„(2) Dozvola boravka daje pravo na obavljanje profesionalne djelatnosti ako je tako određeno ovim zakonom ili ako dozvola boravka obavljanje profesionalne djelatnosti izričito dopušta. U svakoj dozvoli boravka mora biti naznačeno je li obavljanje određene djelatnosti dopušteno. Strancu koji nema dozvolu boravka u svrhu zapošljavanja, zapošljavanje se može dopustiti samo ako je to odobrila Bundesagentur für Arbeit (Savezna agencija za zapošljavanje) ili je uredbom određeno da je zapošljavanje dopušteno bez suglasnosti Bundesagentur für Arbeit (Savezna agencija za zapošljavanje). Ograničenja pri izdavanju suglasnosti od strane Bundesagentur für Arbeit (Savezna agencija za zapošljavanje) moraju se unijeti u dozvolu boravka. **[orig. str. 6.]**”

(3) Strancima se dopušta obavljanje profesionalne djelatnosti samo ako im dozvola boravka daje pravo na to. Stranci se smiju zaposliti ili angažirati za obavljanje drugih plaćenih usluga ili radova ako imaju takvu dozvolu boravka. To se ne odnosi na sezonski rad ako stranac ima radnu dozvolu u svrhu sezonskog rada ili za obavljanje drugih djelatnosti, ako je strancu obavljanje profesionalne djelatnosti dopušteno na temelju međudržavnog sporazuma, zakona ili uredbe, a da u tu svrhu ne mora biti ovlašten dozvolom boravka. [...]"

Članak 7. Dozvola privremenog boravka

„(1) Dozvola privremenog boravka je dozvola boravka na određeno vrijeme. Ta se dozvola izdaje u svrhe boravka koje su navedene u sljedećim odjeljcima. [...]"

(2) Dozvola privremenog boravka vremenski se ograničava uzimajući u obzir namjeravanu svrhu boravka. Ako su prestali bitni uvjeti za izdavanje, produljenje ili određivanje roka važenja, rok važenja može se i naknadno skratiti.”

Odjeljak 6. Boravak iz obiteljskih razloga

Članak 27. Načelo spajanja obitelji

„(1) Dozvola privremenog boravka u svrhu stvaranja i očuvanja obiteljske zajednice na saveznom području izdaje se i produljuje u korist stranih članova obitelji (spajanje obitelji) s ciljem zaštite braka i obitelji u skladu s člankom 6. Grundgesetzes (Temeljni zakon).

[...]

(5) Dozvola boravka izdana u skladu s ovim odjeljkom daje pravo na obavljanje profesionalne djelatnosti.”

Članak 28. Spajanje obitelji s njemačkim državljanima

„(1) Dozvola privremenog boravka izdaje se stranom

1. bračnom drugu njemačkog državljanina, [orig. str. 7.]
2. maloljetnom djetetu njemačkog državljanina,
3. roditelju maloljetnog njemačkog državljanina u svrhu izvršavanja roditeljske skrbi

ako njemački državljanin svoje uobičajeno boravište ima na saveznom području.

[...]”

Članak 84. Učinci prigovora i tužbe

„(2) Ne dovodeći u pitanje suspenzivni učinak, prigovor i tužba ne utječu na valjanost odluke o protjerivanju ili nekog drugog upravnog akta kojim prestaje zakonitost boravka. Dozvola boravka se u svrhu pokretanja ili obavljanja profesionalne djelatnosti i dalje smatra važećom sve do isteka roka za podnošenje prigovora ili tužbe, tijekom sudskog postupka o dopuštenom zahtjevu za određivanje ili ponovnu uspostavu suspenzivnog učinka ili sve dok podnesena žalba ima suspenzivni učinak. Prekid zakonitosti boravka ne nastupa ako se upravni akt ukine odlukom javnopravnog tijela ili pravomoćnom sudskom odlukom.”

### **III. Obrazloženje odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 64. stavka 1. Euro-mediteranskog sporazuma od 26. siječnja 1998. o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Tunis, s druge strane, sklopljenog u Bruxellesu 17. srpnja 1995. i u ime Europskih zajednica i Europske zajednice za ugljen i čelik odobrenog odlukom 98/238/EZ, EZUČ: Odluka Vijeća i Komisije od 26. siječnja 1998. (SL L 97., str. 1., u daljnjem tekstu: Euro-mediteranski sporazum) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 12., stranica 15.).

Ovaj sud upućuje Sudu Europske unije zahtjev za tumačenje prethodnih pitanja navedenih u izreci koja se odnose na članak 64. Euro-mediteranskog sporazuma s Tunisom i to u skladu s člankom 267. stavkom 1. točkom (a) i stavkom 2. UFEU-a te stoga odgovarajućom primjenom članka 94. VwGO-a (Zakon o upravnim sporovima) prekida postupak do donošenja odluke Suda Europske unije. **[orig. str. 8.]**

Postavljena pitanja relevantna su za donošenje odluke ovog suda. Ako bi se iz članka 64. Euro-mediteranskog sporazuma s Tunisom mogla izvesti zabrana naknadnog skraćivanja roka važenja dozvole privremenog boravka, tada bi odluka tuženika donesena na temelju zakonodavstva koje se odnosi na strance bila protuzakonita te se prestanak boravka tužitelja ne bi mogao opravdati.

Čak i kada bi tuženik tužitelju izdao novu dozvolu privremenog boravka s obzirom na njegovog sina koji je njemački državljanin, odluka o prethodnom pitanju bila bi i nadalje relevantna za odlučivanje. Naime, tužitelj ne bi više imao neprekidni zakoniti boravak koji se temelji na dozvoli privremenog boravka, tako da se razdoblja zakonitog boravka koja se temelje na braku s njemačkom državljanicom ne bi mogla računavati u prethodna razdoblja boravka potrebna za ostvarenje prava na stalni boravak u obliku dozvole stalnog boravka.

Temelj zahtjeva za prethodnu odluku je odluka Suda Europske unije u predmetu Gattoussi (Sud EU-a, presuda od 14. prosinca 2006. – C-97/05 – [ECLI:EU:C:2006:780]) koja se odnosi na članak 64. stavak 1. Euro-mediteranskog sporazuma. Ta se odluka isto tako odnosi na činjenično stanje u kojem je tijelo nadležno za strance zbog prestanka bračne zajednice sa suprugom koja je njemačka državljanica naknadno vremenski skratilo važenje dozvole privremenog boravka. Razlika u odnosu na ovdje predmetni slučaj objašnjava se time da je Gattoussi imao radnu dozvolu na neodređeno vrijeme koja je izdana u posebnom upravnom postupku uz njegovu dozvolu privremenog boravka.

Sud EU-a u navedenoj je odluci utvrdio da članak 64. stavak 1. Euro-mediteranskog sporazuma ima izravan učinak (Sud EU-a, presuda od 14. prosinca 2006. – C-97/05 – Gattoussi, točka 28.). Nadalje je Sud EU-a u odlučujućem dijelu presude koji se odnosi na doseg članka 64. stavka 1. Euro-mediteranskog sporazuma naveo:

„40. Posebice, kako je to Sud EU-a već odlučio u predmetu El-Yassini, ako je država članica domaćin radniku migrantu prvotno u odnosu na zapošljavanje dodijelila veća prava nego je to učinila u odnosu na boravak, ne može dovoditi u pitanje situaciju tog radnika iz razloga koji ne služe zaštiti opravdanog državnog interesa poput zaštite javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja (Presuda El-Yassini, točke 64., 65. i 67.). **[orig. str. 9.]**

[...]

42. S obzirom na načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti navedeno u točki 40. vrijedi *a fortiori* ako, kao u predmetnom slučaju, država članica domaćin dozvolu privremenog boravka naknadno ograniči.”

Sud EU-a je s argumentom *a fortiori* u predmetu Gattoussi (točka 40.) dao do znanja da se u slučaju naknadnog vremenskog skraćivanja roka važenja dozvole privremenog boravka s kojim se istodobno oduzima pravo na zapošljavanje, radniku migrantu u odnosu na zapošljavanje nisu morala dati veća prava nego je to u odnosu na boravak.

Međutim, citirana je odluka Suda Europske unije jednako kao i odluka u predmetu El-Yassini (Sud EU-a, presuda od 2. ožujka 1999. – C-416/96 – [ECLI:EU:C:1999:107]) obilježena odvojenošću dozvole i radne dozvole. Polazeći od cilja Euro-mediteranskog sporazuma, da olakša tuniskim državljanima koji su zaposleni kao radnici u državama članicama i osigura njihova prava u slučaju zakonitog zapošljavanja, stoga bi se razlogom takve sudske prakse Suda EU-a moglo smatrati izričito omogućavanje pristupa tržištu rada putem zasebne dozvole (radne dozvole).

Ako bi zabrana diskriminacije zahtijevala takvu radnu dozvolu koja postoji uz dozvolu privremenog boravka, onda članak 64. stavak 1. Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju ne bi bio u suprotnosti s vremenskim skraćivanjem dozvole privremenog boravka. Naime, pravo na obavljanje profesionalne djelatnosti koje se vezuje za dozvolu počiva samo na izravnom zakonskom odobrenju u skladu s člankom 27. stavkom 5. AufenthG-a: „Dozvola boravka izdana u skladu s ovim odjeljkom daje pravo na obavljanje profesionalne djelatnosti.” Stupanjem na snagu Aufenthaltsgesetz (Zakon o boravku stranaca) godine 2005. ukinuta je samostalna je radna dozvola na određeno vrijeme, odnosno radna dozvola na neodređeno vrijeme koju izdaje služba za zapošljavanje – a koja je bila temelj odluke u predmetu Gattoussi. Pravo na zapošljavanje povezano je s postojanjem konkretne dozvole i ne daje nikakvo od toga neovisno i veće pravo. To je pravo neodvojivo povezano uz postojanje dozvole i **[orig. str. 10.]** konkretnu svrhu boravka. Ako prestane svrha boravka i ta se okolnost uzme u obzir odlukom tijela nadležnog za strance koja ima dalekosežne posljedice, i to na način da se na temelju nacionalnog prava (ovdje članka 7. stavka 2. druge rečenice AufenthG-a) skрати vremensko važenje dozvole boravka, onda s nastupom konačnosti odluke javnopravnog tijela otpada i pravna osnova za zapošljavanje.

U trenutku objave odluke donesene u skladu s pravom koje se primjenjuje na strance, tužitelj je imao dozvolu privremenog boravka do 8. siječnja 2022. čime je na temelju zakona imao pravo biti zaposlen sve do isteka te dozvole.

Sudska praksa njemačkih visokih upravnih sudova i Bundesverwaltungsgerichta (Saveznog upravnog suda) zastupa stajalište da se zabrani diskriminacije iz članka 64. stavka 1. Euro-mediteranskog sporazuma ne protivi naknadno vremensko skraćivanje dozvole boravka i s time povezano oduzimanje zakonom propisanog dopuštenja zapošljavanja [*omissis*] [upućivanje na sudsku praksu].



Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) [*omissis*] u tom smislu navodi:

„Upravni sud i Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud) ispravno su naveli da je od stupanja na snagu Aufenthaltsgesetz (Zakon o strancima) godine 2005. ukinuta zasebna radna dozvola na određeno vrijeme, odnosno radna dozvola na neodređeno vrijeme, koju izdaje služba zapošljavanja te se pristup tržištu rada sada uređuje u skladu s člankom 4. stavkom 2. i 3. AufenthG-a. Prema, u tom smislu, nedvojbenom zakonskom uređenju, pravo tužitelja na obavljanje profesionalne djelatnosti temelji se samo na izravnom zakonskom odobrenju u skladu s člankom 27. stavkom 5. AufenthG-a („Dozvola boravka izdana u skladu s ovim odjeljkom daje pravo na obavljanje profesionalne djelatnosti”) odnosno na prethodno važećoj odredbi članka 28. stavka 5. AufenthG-a u staroj verziji ukinutoj s učinkom od 6. rujna 2013. [*omissis*]. To je pravo jasno povezano s postojanjem konkretne dozvole i ne daje nikakvo od toga odvojeno i veće pravo; **[orig. str. 11.]** poveznica s dozvolom boravka proteže se i na konkretnu svrhu boravka.”

Sud koji je uputio zahtjev, međutim, iz dosadašnje sudske prakse Suda Europske unije ne može razabrati koji se konkretni zahtjevi moraju postaviti u pogledu statusa radnih dozvola u skladu s pravom kojim se te dozvole uređuju. Činjenica da se Sud EU-a sa svojim odlukama u predmetima Gattoussi i El-Yassini nadovezao na postojanje dozvola za rad može se možda objasniti jedino time da su takve radne dozvole u konkretnim slučajevima postojale. U tom se smislu postavlja pitanje, zahtijeva li pravni status iz zabrane diskriminacije prema članku 64. Euro-mediteranskog sporazuma s Tunisom, osim dozvole boravka, i zasebno odobrenje za zapošljavanje.

Budući da je mjerodavan trenutak za ocjenu činjeničnog i pravnog stanja u sudskom postupku trenutak donošenja sudske odluke, postavlja se pitanje, koji je trenutak bitan za ocjenu statusa prema pravu kojim se uređuju dozvola boravka i radna dozvola. Je li mjerodavan trenutak donošenja odluke javnopravnog tijela s kojim se oduzima pravo boravka ili pak trenutak sudske odluke? Ako kao temelj treba uzeti trenutak donošenja sudske odluke, onda stranac zbog prestanka važenja dozvole boravka više ne bi imao pravo na prvotno zakonom dopušteno zapošljavanje, nego bi u skladu s člankom 84. stavkom 2. drugom rečenicom AufenthG-a imao pravo biti zaposlen samo još do pravomoćnog okončanja postupka povodom tužbe.

S obzirom na pravna pitanja koja je potrebno razjasniti, vijeće ovog suda drži da je u svrhu razvoja prava i ujednačavanja sudske prakse potrebno (vidjeti članak 267. stavak 2. UFEU-a), uputiti Sudu Europske unije prethodna pitanja na pojašnjenje.

[*omissis*] [konačnost rješenja]