

Anonimizirana različica

Prevod

C-905/19 – 1

Zadeva C-905/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

11. december 2019

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

27. november 2019

Tožeča stranka:

EP

Tožena stranka:

Kreis Groß-Gerau

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (UPRavno SODIŠČE V
DARMSTADTU, NEMČIJA)**

SKLEP

V upravnem sporu

E. P.,

[...] (ni prevedeno) Riedstadt,

[...] (ni prevedeno)

– tožeča stranka –,

[...] (ni prevedeno)

proti

SL

Kreis Groß-Gerau, [...] (ni prevedeno)

– tožena stranka –,

zaradi dovoljenja za prebivanje

je Verwaltungsgericht Darmstadt (upravno sodišče v Darmstadtu) [...] (ni prevedeno)

27. novembra 2019 sklenilo:

Postopek se prekine.

Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložijo ta vprašanja:

Ali je na podlagi prepovedi diskriminacije iz člena 64 Evro-mediteranskega sporazuma, sklenjenega s Tunizijo, mogoče sklepati o prepovedi skrajšanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje zaradi naknadnega prenehanja pogojev za izdajo tega dovoljenja za prebivanje, če

- **je bil tunizijski državljan ob izdaji odločbe o naknadnem skrajšanju veljavnosti dovoljenja za prebivanje zaposlen,**
- **razlogi za izdajo odločbe o skrajšanju niso razlogi varstva legitimnih nacionalnih interesov, in sicer razlogi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja, in**
- **tunizijski državljan ni imel dovoljenja za zaposlitev (delovnega dovoljenja), ki ne bi bilo vezano na dovoljenje za prebivanje, ampak je imel med veljavnostjo dovoljenja za prebivanje po zakonu pravico do zaposlitve?**

Ali je pogoj za pravni položaj tujca, ki izhaja iz prepovedi diskriminacije na podlagi člena 64 Evro-mediteranskega sporazuma, sklenjenega s Tunizijo, da mu je bilo poleg dovoljenja za prebivanje izdano uradno dovoljenje za zaposlitev?

Kateri čas je upošteven za presojo pravnega položaja, ki izhaja iz imetništva dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja? Ali je upošteven čas izdaje upravne odločbe, s katero se odvzame pravica do prebivanja, ali čas izdaje sodne odločbe?

OBRAZLOŽITEV

I. Dejansko stanje

Tožeča stranka, ki je tunizijski državljan, je 11. maja 2016 v Republiki Tuniziji sklenila zakonsko zvezo z nemško državljanjo S. Z vizumom za združitev

družine, ki ga je na podlagi soglasja tožene stranke 21. septembra 2016 izdalo nemško veleposlaništvo v Tunisu in ki je veljal do 19. decembra 2016, je 21. septembra 2016 vstopila na zvezno ozemlje. Deželni svet tožene stranke ji je 3. novembra 2016 prvič izdal dovoljenje začasno prebivanje z veljavnostjo do 23. februarja 2019, ki tožeči stranki po zakonu daje pravico do zaposlitve. To dovoljenje za prebivanje je bilo 9. januarja 2019 podaljšano do 8. januarja 2022.

13. junija 2018 se je tožeči stranki na zveznem ozemlju rodil sin, ki je nemški državljan.

Tožeča stranka je od 9. januarja 2019 zaposlena.

Tožeča stranka in njen zakonec (soproga) sta pri toženi stranki 15. aprila 2019 podali soglasno izjavo, da sta se januarja 2019 razšli in nameravata razvezati svojo zakonsko zvezo.

Tožena stranka je z odločbo z dne 24. julija 2019 naknadno skrajšala veljavnost dovoljenja za prebivanje tožeče stranke, ki je veljalo še do 8. januarja 2022, do datuma vročitve te odredbe. Odločba o izdaji dovoljenja za prebivanje, ki bi temeljila na tem, da je sin tožeče stranke nemški državljan, ni bila izdana, ker tožeča stranka ni vložila ustrezne vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje. Tožeča stranka je bila pozvana, naj najpozneje do 14. avgusta 2019 zapusti zvezno ozemlje. Zagrozilo se ji je z izgonom v Tunizijo, če ne bo v določenem roku prostovoljno zapustila zveznega ozemlja. V obrazložitev je bilo navedeno, da je mogoče na podlagi člena 7(2), drugi stavek, AufenthG (zakon o prebivanju) naknadno skrajšati veljavnost dovoljenja za prebivanje, ker tožeča stranka od konca januarja 2019 ne živi več v zakonski življenjski skupnosti z zakoncem (soprogo), ki je nemška državljanica. Dovoljenje za prebivanje je bilo izdano samo zaradi vzpostavitve ali ohranjanja zakonske življenjske skupnosti z zakoncem (soprogo). Tožeča stranka je sicer predložila sinov rojstni list, ni pa vložila vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi vzpostavitve ali ohranjanja družinske skupnosti s sinom, tako da ni bilo mogoče izdati odločbe v zvezi s tem. Odredba je bila tožeči stranki, kot je razvidno iz vročilnice, vročena 26. julija 2019.

Tožeča stranka je s sporočilom po telefaksu z dne 13. avgusta 2019 vložila tožbo. V obrazložitev navaja, da je upravičena do dovoljenja za prebivanje, ker je njen otrok nemški državljan.

Tožeča stranka predlaga, naj

se odredba z dne 24. julija 2019 razglasi za nično in naj se toženi stranki naloži, naj ji izda dovoljenje za prebivanje.

Tožena stranka predlaga, naj

se tožba zavrne.

V obrazložitev navaja, da tožeča stranka doslej ni vložila vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi otroka, ki je nemški državljan. Potem ko je to predlagala v tožbi, naj bi tožena stranka zdaj preizkusila to dejstvo.

II. Pravni okvir

Evro-mediteranski sporazum

Člen 64 Evro-mediteranskega sporazuma v poglavju I, naslovljenem „Delavci“, pod naslovom VI, „Sodelovanje v socialnih in kulturnih zadevah“, določa:

„1. Vsaka država članica obravnava delavce tunizijske narodnosti, ki so zaposleni na njenem ozemlju kar zadeva delovne pogoje, plačilo in odpustitev na enak način kot svoje državljane, brez diskriminacije, ki bi temeljila na narodnosti.

2. Za vse tunizijske delavce, ki jim je dovoljeno začasno sprejeti plačano zaposlitev na ozemlju države članice, v zvezi z delovnimi pogoji in plačili veljajo določbe odstavka 1.

3. Tunizija na enak način obravnava delavce, ki so državljani katerekoli države članice in so zaposleni na njenem ozemlju.“

Člen 66 Evro-mediteranskega sporazuma določa:

„Določbe tega poglavja ne veljajo za državljane pogodbenice, ki nezakonito bivajo ali nezakonito delajo na ozemlju države gostiteljice.“

Skupna izjava o členu 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma, ki so jo pogodbenice sprejele v sklepni listini tega sporazuma (v nadaljevanju: skupna izjava), poleg tega določa:

„Kar zadeva [prepoved diskriminacije] v zvezi s presežki delovne sile, se ne sme sklicevati na člen 64(1), da se doseže podaljšanje dovoljenja za bivanje. Dodeljevanje, podaljšanje ali zavrnitev dovoljenja za bivanje urejajo zakonodaja vsake države članice in dvostranski dogovori in konvencije med Tunizijo in državo članico.“

Na podlagi člena 91 Evro-mediteranskega sporazuma je skupna izjava sestavni del tega sporazuma.

Upoštevne določbe nemškega prava so te določbe Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbsfähigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, zaposlovanju in delu ter integraciji tujcev na zveznem ozemlju, zakon o prebivanju – AufenthG – kot je bil objavljen 25. februarja 2008 (BGBl. I, str. 162), nazadnje spremenjen s členom 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 uskladitvi zakonodaje o varstvu podatkov z Uredbo (EU) 2016/679 in o prenosu Direktive (EU) 2016/680 z dne 20. novembra 2019) (BGBl. I, str. 1626)):

Člen 4 Zahteva po dovoljenju za prebivanje

[...]

„2. Na podlagi dovoljenja za prebivanje se je mogoče zaposliti, če ta zakon tako določa ali če dovoljenje za prebivanje izrecno omogoča tako zaposlitev. V vsakem dovoljenju za prebivanje mora biti navedeno, ali se je dovoljeno zaposliti. Tujec, ki nima dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, se lahko zaposli le, če s tem soglašata zvezni zavod za zaposlovanje ali če je s predpisom določeno, da je taka zaposlitev zakonita tudi brez dovoljenja tega zavoda. Navedeni zavod mora omejitve glede izdaje dovoljenja navesti v dovoljenju za prebivanje.

3. Tujci se lahko zaposlijo le, če jim je to dovoljeno v dovoljenju za prebivanje. Tujci se lahko zaposlijo ali opravljajo druga odplačna dela na podlagi pogodb o opravljanju storitev ali podjemnih pogodb le, če imajo tako dovoljenje za prebivanje. To ne velja za sezonske zaposlitve, če ima tujec delovno dovoljenje zaradi sezonske zaposlitve, ali za druge zaposlitve, če je tujcu zaposlitev dovoljena na podlagi meddržavnega sporazuma, zakona ali predpisa, ne da bi mu moralo biti to dovoljeno v dovoljenju za prebivanje. [...]"

Člen 7 Dovoljenje za prebivanje

„1. Dovoljenje za prebivanje je dovoljenje za začasno prebivanje. Izdaja se za namene prebivanja, navedene v nadaljevanju. [...]"

2. Dovoljenje za prebivanje je treba časovno omejiti glede na predviden namen prebivanja. Če ni več izpolnjen eden od bistvenih pogojev za izdajo, podaljšanje ali določitev veljavnosti navedenega dovoljenja, je veljavnost dovoljenja za prebivanje mogoče tudi naknadno skrajšati.“

Oddelek 6 Prebivanje iz družinskih razlogov

Člen 27 Načelo združitve družine

„1. Zaradi varstva zakonske zveze in družine, ki je določeno v členu 6 Grundgesetz (nemška ustava), se dovoljenje za prebivanje lahko izda in podaljša

za vzpostavitev ali ohranjanje družinske skupnosti na zveznem ozemlju v korist tujih družinskih članov (združitve družine).

[...]

5. Dovoljenje za prebivanje na podlagi tega oddelka omogoča zaposlitev.“

Člen 28 Pridružitve družine Nemcu

„1. Dovoljenje za prebivanje je treba izdati:

1. tujemu zakoncu nemškega državljana;
2. tujemu mladoletnemu neporočenemu otroku nemškega državljana;
3. tujim staršem mladoletnega neporočenega nemškega državljana za izvajanje roditeljske pravice,

če nemški državljan običajno prebiva na zveznem ozemlju.

[...]“

Člen 84 Učinki ugovora in tožbe

„2. Ugovor in tožba ne glede na svoj odločilni učinek ne vplivata na veljavnost izгона in drugega upravnega akta, s katerim preneha zakonitost prebivanja. Dovoljenje za prebivanje se za namene začetka ali opravljanja zaposlitve šteje za veljavno, dokler se še ni iztekel rok za vložitev ugovora ali tožbe, med sodnim postopkom o dopustnem predlogu za odredbo ali ponovno vzpostavitev odločilnega učinka ali dokler ima vloženo pravno sredstvo odločilni učinek. Z odpravo upravnega akta na podlagi upravne ali pravnomočne sodne odločbe se ne prekine zakonitosti prebivanja.“

III. Obrazložitev predložitvenega sklepa

Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 64(1) Evro–mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Tunizijo na drugi, ki je bil podpisan 17. julija 1995 v Bruslju ter v imenu Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo odobren s Sklepom 98/238/ES, ESPJ, Sveta in Komisije z dne 26. januarja 1998 (UL L 97, str. 1, v nadaljevanju: Evro–mediteranski sporazum).

Sodišče je Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267, prvi odstavek, točka (a), in drugi odstavek, PDEU predložilo v izreku odločbe navedena vprašanja o razlagi člena 64 Evro–mediteranskega sporazuma, sklenjenega s Tunizijo, in je zato ob ustrezni uporabi člena 94 VwGO (zakon o upravnih sodiščih) prekinilo postopek do odločitve Sodišča Evropske unije.

Postavljena vprašanja so upoštevana za odločitev sodišča. Če bi se izkazalo, da je na podlagi člena 64 Evro–mediteranskega sporazuma, sklenjenega s Tunizijo, mogoče sklepati, da je naknadno skrajšanje veljavnosti dovoljenja za prebivanje prepovedano, bi bila odredba tožene stranke, izdana na podlagi zakonodaje o tujcih, nezakonita in z njo ne bi bilo mogoče upravičiti izгона tožeče stranke.

Tudi če bi tožena stranka tožeči stranki zaradi njenega sina, ki je nemški državljan, izdala novo dovoljenje za prebivanje, bi bila odločitev o vprašanju za predhodno odločanje še vedno upoštevana za rešitev spora. Tožeča stranka namreč ne bi več mogla dokazati neprekinjenega zakonitega prebivanja na podlagi dovoljenja za prebivanje, tako da se obdobja zakonitega prebivanja, ki temeljijo na zakonski zvezi z nemško državljanico, ne bi mogla všteti v predhodna obdobja prebivanja, potrebna za pridobitev pravice do stalnega prebivanja v obliki dovoljenja za stalno prebivanje.

Podlaga za predložitveno odločbo je sodba Sodišča Evropske unije v zadevi Gattoussi (sodba Sodišča EU z dne 14. decembra 2006, C-97/05, (ECLI:EU:C:2006:780)), ki se nanaša na člen 64(1) Evro–mediteranskega sporazuma. Tudi ta sodba temelji na dejanskem stanju, v katerem je organ za tujce zaradi razveze zakonske zveze z zakoncem (soprogo), ki je bila nemška državljanica, naknadno skrajšal veljavnost dovoljenja za prebivanje. Predložena zadeva se od navedene razlikuje v tem, da je imel M. Gattoussi časovno neomejeno delovno dovoljenje, ki mu je bilo poleg dovoljenja za prebivanje izdano v ločenem upravnem postopku.

Sodišče je v navedeni sodbi ugotovilo, da ima člen 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma neposredni učinek (sodba Sodišča EU z dne 14. decembra 2006, C-97/05, Gattoussi, točka 28). Poleg tega je Sodišče v odločilnem delu sodbe v zvezi z obsegom člena 64(1) Evro–mediteranskega sporazuma navedlo:

„40. Podrobneje, kot je Sodišče že odločilo, če je država članica delavcu migrantu najprej odobrila natančno določene pravice na ravni zaposlitve, ki bi bile širše od tistih, podeljenih za začasno [pre]bivanje, naj ne bi mogla znova odločati o položaju tega delavca iz drugih razlogov, kot so razlogi varstva legitimnih nacionalnih interesov, in sicer razlogi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja (zgoraj navedena sodba El-Yassini, točke 64, 65 in 67).

[...]

42. V zvezi z načeloma varstva legitimnega pričakovanja in pravne varnosti se merilo iz točke 40 toliko bolj uporablja, kadar – tako kot v obravnavani zadevi – je država članica gostiteljica dovoljenje za [pre]bivanje omejila *a posteriori*.“

Sodišče je na podlagi sklepanja *a fortiori* v zadevi Gattoussi (točka 40) navedlo, da pri naknadnem skrajšanju veljavnosti dovoljenja za prebivanje, s katerim se

hkrati odvzame pravica do zaposlitve, ni treba, da so morale biti delavcu migrantu za zaposlitev podeljene širše pravice kot za prebivanje.

Vendar je za citirano sodbo Sodišča Evropske unije tako kot za sodbo v zadevi El-Yassini (sodba Sodišča EU z dne 2. marca 1999, C-416/96, (ECLI:EU:C:1999:107)) značilna razmejitev dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja. Zato bi bil lahko glede na cilj Evro-mediteranskega sporazuma, ki je pomagati tunizijskim državljanom, ki delajo v državah članicah, in zaščititi njihove pravice, če se zakonito zaposlijo, namen sodne prakse Sodišča izrecno omogočiti dostop do trga dela s samostojnim dovoljenjem (delovno dovoljenje).

Če bi se izkazalo, da je predpostavka za prepoved diskriminacije obstoj takega delovnega dovoljenja poleg dovoljenja za prebivanje, člen 64(1) Evro-mediteranskega pridružitvenega sporazuma ne bi nasprotoval skrajšanju veljavnosti dovoljenja za prebivanje. Pravica do zaposlitve, ki izhaja iz dovoljenja za prebivanje, namreč temelji zgolj na neposrednem zakonskem dovoljenju na podlagi člena 27(5) AufenthG: „Dovoljenje za prebivanje na podlagi tega oddelka omogoča zaposlitev.“ Samostojnega delovnega dovoljenja, ki ga je izdajala služba za zaposlovanje, oziroma pravice do zaposlitve – na katerem je temeljila sodba v zadevi Gattoussi – od začetka veljavnosti zakona o prebivanju leta 2005 ni več in se ga ni nadomestilo. Pravica do zaposlitve je vezana na obstoj konkretnega dovoljenja za prebivanje in ne daje ločene in širše pravice. Neločljivo je povezana z obstojem tega dovoljenja in s konkretnim namenom prebivanja. Če tega namena prebivanja ni več in če organ za tujce z odločbo, katere učinki segajo v prihodnost, upošteva to okoliščino tako, da na podlagi nacionalnega prava (v tem primeru člena 7(2), drugi stavek, AufenthG) skrajša veljavnost dovoljenja za prebivanje, ko upravna odločba postane dokončna, tudi ni več pravne podlage za zaposlitev.

Tožeča stranka je imela ob izdaji odredbe, izdane na podlagi zakonodaje o tujcih, dovoljenje za začasno prebivanje z veljavnostjo do 8. januarja 2022 in s tem po zakonu pravico, da je do izteka tega dovoljenja za prebivanje zaposlena.

V skladu s sodno prakso nemških višjih upravnih sodišč in Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) prepoved diskriminacije iz člena 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma ne nasprotuje naknadnemu skrajšanju veljavnosti dovoljenja za prebivanje in s tem povezanemu odvzemu zakonskega dovoljenja za zaposlitev [...] (ni prevedeno) (navedba sodne prakse).

Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) [...] (ni prevedeno) v zvezi s tem navaja:

„Upravno sodišče in vrhovno upravno sodišče sta pravilno navedla, da samostojnega delovnega dovoljenja, ki ga je izdajala služba za zaposlovanje, oziroma pravice do zaposlitve od začetka veljavnosti zakona o prebivanju leta 2005 ni več in se ga ni nadomestilo ter za dostop do trga dela zdaj velja

člen 4(2) in (3) AufenthG. Pravica tožeče stranke do zaposlitve temelji v skladu z zakonskim položajem, ki je glede tega jasn, zgolj na neposrednem zakonskem dovoljenju na podlagi člena 27(5) AufenthG („Dovoljenje za prebivanje na podlagi tega oddelka omogoča zaposlitev“) oziroma predhodni določbi člena 28(5) stare različice AufenthG, ki je bil razveljavljen z učinkom od 6. septembra 2013 [...] (ni prevedeno). Ta pravica je jasno vezana na obstoj konkretnega dovoljenja za prebivanje in ne daje ločene in širše pravice; njena povezava z dovoljenjem za prebivanje obsega tudi konkretni namen prebivanja.“

Vendar predložitveno sodišče na podlagi dosedanje sodne prakse Sodišča Evropske unije ne more ugotoviti, katere konkretne zahteve veljajo za pravni položaj, ki izhaja iz imetništva delovnega dovoljenja. Morda se je Sodišče v sodbah v zadevah Gattoussi in El-Yassini sklicevalo na obstoj delovnih dovoljenj samo zato, ker sta taki delovni dovoljenji v konkretnih zadevah obstajali. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, ali je pogoj za pravni položaj, ki izhaja iz prepovedi diskriminacije na podlagi člena 64 Evro-mediteranskega sporazuma, sklenjenega s Tunizijo, poleg imetništva dovoljenja za prebivanje imetništvo ločenega dovoljenja za zaposlitev.

Ker je upoštevni čas za presojo dejanskega in pravnega položaja v sodnem postopku čas izdaje sodne odločbe, se postavlja vprašanje, kateri čas je upošteven za presojo pravnega položaja, ki izhaja iz imetništva dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja. Ali je upošteven čas izdaje upravne odločbe, s katero se odvzame pravica do prebivanja, ali čas izdaje sodne odločbe? Če je upošteven čas izdaje sodne odločbe, tujec zaradi prenehanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje ne bi več imel prvotnega zakonskega dovoljenja za zaposlitev, ampak bi bil lahko na podlagi člena 84(2), drugi stavek, AufenthG zaposlen samo še do pravnomočnega zaključka tožbenega postopka.

Senat glede na pravna vprašanja, ki jih je treba pojasniti, meni, da je treba zaradi nadaljnega razvoja prava in zagotavljanja enotne uporabe prava na celotnem nacionalnem ozemlju Sodišču Evropske unije predložiti vprašanja o razlagi, da jih pojasni (glej člen 267, drugi odstavek, PDEU).

[...] (ni prevedeno) (neizpodbojnost sklepa)