

Predmet C-194/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

8. svibnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Düsseldorf (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. svibnja 2020.

Tužitelj:

BY

CX

DW

EV

FU

Tuženik:

Stadt Duisburg (Grad Duisburg)

RJEŠENJE

U upravnom sporu

1. BY,
2. CX,
3. DW,
4. EV,
5. FU,

trećeg i četvrtog tužitelja zastupaju roditelji, prvi i drugi tužitelji, svi borave u: [omissis] Duisburgu,

tužitelji,

[omissis]:

protiv

Stadt Duisburg [omissis]

tuženika,

zbog

prava o strancima (dozvola za privremeni boravak u skladu s člankom 4. stavkom 5. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području, u daljnjem tekstu: Zakon o boravku), u predmetnom slučaju zbog rješenja o prekidu postupka i odluke kojom se upućuje prethodno pitanje))

7. vijeće Verwaltungsgerichta Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) 7. svibnja 2020.

[omissis]

odlučilo je:

Postupak se prekida.

[orig. str. 2.]

U skladu s člankom 267. UFEU-a od Suda Europske unije zahtijeva se prethodna odluka o sljedećim pitanjima:

- 1. Uključuje li pravo turske djece navedeno u članku 9. prvoj rečenici Beschlussa Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (Odluka br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, u daljnjem tekstu: Odluka 1/80), a da pritom nije potrebno ispuniti dodatne uvjete, i pravo na boravak u državi članici domaćinu?**
- 2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:**

(a) Pretpostavlja li se pravom na boravak iz članka 9. prve rečenice Odluke 1/80 da su roditelji turske djece kojima ta odredba pogoduje već stekli prava navedena u članku 6. stavku 1. ili članku 7. Odluke 1/80?

(b) Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan: Treba li zakonito zaposlenje u smislu članka 9. prve rečenice Odluke 1/80 tumačiti na isti način kao u članku 6. stavku 1. Odluke 1/80?

(c) Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan: Može li pravo na boravak turske djece u skladu s člankom 9. prvom rečenicom Odluke 1/80 nastati već nakon zakonitog zaposlenja jednog roditelja u trajanju od (samo) tri mjeseca u državi članici domaćinu?

(d) Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan: Proizlazi li iz prava boravka turske djece, a da pritom nije potrebno ispuniti dodatne uvjete, i pravo na boravak za jednog ili oboje roditelja koji imaju zakonsko skrbništvo?

I.

Tužitelji su turski državljani. Prvi i drugi tužitelj

vijeće se, u pogledu tih brojčanih oznaka, ne poziva na numeriranje koje su tužitelji upotrijebili u tužbi, nego na to da je sudska uprava roditelje stavila na početak popisa tužitelja,

roditelji su tužitelja navedenih pod rednim brojevima 3 do 5, od kojih je peti tužitelj već punoljetan.

Prvi tužitelj doputovao je 5. rujna 2015. s vizom u Njemačku te je 4. studenoga 2015. od tuženika dobio dozvolu za privremeni boravak u svrhu obavljanja samostalne djelatnosti (kao vozač kamiona) koja je vrijedila do 27. ožujka 2017.

Nakon toga, tužitelji navedeni pod rednim brojevima 2 do 5 zajedno su ušli u njemačko državno područje 19. veljače 2016. s vizom koja se izdaje u svrhu spajanja obitelji, s datumom isteka 16. svibnja 2016. te su 20. travnja 2016., na temelju članaka 30. i 32. Zakona o boravku, dobili dozvole za privremeni boravak koje su isto tako istjecale 27. ožujka 2017.

Drugi tužitelj radio je kao pomoćnik u skladištu za društvo MKS Kurierservice Metin Sariözüm u Duisburgu, koje je mirovinskom osiguranju u Njemačkoj prijavilo razdoblje zaposlenja od 1. veljače [orig. str. 3.] do 30. travnja 2016. (na tri mjeseca). Dodatna razdoblja zaposlenosti prijavljena su od 15. studenoga do 31. prosinca 2017., od 1. siječnja do 15. siječnja 2018. i od 1. kolovoza do 31. prosinca 2018.

Tužitelji navedeni pod rednim brojevima 3 do 5 pohađali su javne škole u Duisburgu što je potvrđeno od 21. lipnja 2016.

Nakon što je isteklo razdoblje valjanosti izdanih dozvola za privremeni boravak, tuženik je tužiteljima potvrdio pretpostavljeno produljenje dozvole.

Prvi tužitelj odjavio je obrt 1. prosinca 2017., nakon što je protiv njega izdan kazneni nalog zbog nemarne vožnje bez vozačke dozvole. Tužitelj je ponovno prijavio obrt (prijevoz tereta težine do 3.5 tona) 1. veljače 2018.

Podneskom odvjetnika s pisanim očitovanjem od 2. listopada 2018. tužitelji su pojasnili da je prvi tužitelj u budućnosti namjerava raditi kao samostalni djelatnik te da zahtijeva dozvolu za privremeni boravak na temelju članka 18. Zakona o boravku ili nekog drugog postojećeg pravila. Također, drugi tužitelj ponovno se zaposlio od 1. kolovoza 2018., dok su tužitelji pod rednim brojevima 3 do 5 i dalje pohađali školu. Pravo djece na boravak proizlazi iz članka 9. Odluke 1/80 i članka 3. Beschlussa des Assoziationsrates Nr. 2/76 über die Durchführung des Abkommens von Ankara (Odluka br. 2/76 Vijeća za pridruživanje o provedbi Sporazuma iz Ankare, u daljnjem tekstu: Odluka 2/76).

Nakon što je saslušao tužitelje, tuženik je rješenjem od 18. ožujka 2019. odbio produljiti odnosno dodijeliti dozvole za privremeni boravak, naložio je tužiteljima da napuste zemlju u roku od 30 dana od datuma dostave rješenja te je zaprijetio udaljavanjem u Tursku ako to ne učine. U obrazloženju tog rješenja pojašnjava se da prvi tužitelj više ne obavlja samostalnu djelatnost. Prihodom od nesamostalne djelatnosti ne može se osigurati egzistencija kakva se zahtijeva u članku 5. stavku 1. točki 1. Zakona o boravku u pogledu zajednice iz potrebe.

Tužitelji su 22. ožujka 2019. podnijeli tužbu u kojoj i dalje zahtijevaju da im se dodijeli odnosno produlji dozvola za privremeni boravak.

U prilog svojem zahtjevu tvrde da tužitelji navedeni pod rednim brojevima 3 do 5 žive kao turska djeca prvog i drugog tužitelja kod roditelja u skladu s zakonom. Na temelju prava na obrazovanje koja proizlaze iz članka 9. Odluke 1/80 i članka 3. Odluke 2/76 nastaje pravo na boravak koje bi trebali moći ostvariti i roditelji koji imaju zakonsko skrbništvo.

Tužitelji u skladu s tim zahtijevaju

da se tuženiku ukidanjem rješenja od 18. ožujka 2019. naloži ponovno odlučivanje o zahtjevima za produljenje uz poštovanje utvrđenja suda.

Tuženik zahtijeva

da se tužba odbije, [orig. str. 4.]

te se u prilog tomu poziva na obrazloženja iz pobijanih rješenja. Dodaje da se tužitelji pod rednim brojevima 3 do 5 ne mogu pozvati na prava iz članka 9.

Odluke 1/80 već zbog toga što njihovi roditelji nisu stekli prava iz članka 6. ili članka 7. Odluke 1/80.

Tuženik je na dan rasprave pred sucem izvjestiteljem (u tužbenom postupku i postupku privremene pravne zaštite) odgodio izvršenje pobijanih rješenja.

[omissis] [upućivanje na akte]

II.

Postupak treba prekinuti. U skladu s člankom 267. UFEU-a, valja zatražiti da Sud Europske unije (Sud) donese prethodnu odluku u pogledu pitanja koja su navedena u izreci rješenja. Ta se pitanja odnose na tumačenje Odluke Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja. Budući da je riječ o tumačenju prava Unije, nadležan je Sud.

1. Pravna ocjena zahtjeva u kojem tužitelji zahtijevaju da se tuženiku, ukidanjem njegove odluke od 18. ožujka 2019. o odbijanju, naloži da ponovno odluči o zahtjevu u pogledu dozvole za privremeni boravak te da pritom uzme u obzir pravno stajalište suda, temelji se na trenutačnoj pravnoj situaciji.

U skladu s tim, relevantan pravni okvir spora čine sljedeće odredbe nacionalnog prava:

Članak 4. Zakona o boravku

[...]

(5) Stranac koji ima pravo na boravak na temelju Sporazuma o pridruživanju između EEZ-a i Turske mora posjedovanjem dozvole za privremeni boravak dokazati postojanje tog prava, ako nema ni dozvolu za stalni boravak ni dozvolu stalnog boravka u Uniji. Dozvola za privremeni boravak izdaje se na zahtjev.

Članak 50. Zakona o boravku

(1) Strancu se nalaže da napusti područje ako ne posjeduje ili više ne posjeduje potrebnu dozvolu boravka i ako ne postoji ili više ne postoji pravo na boravak na temelju Sporazuma između EEZ-a i Turske. [orig. str. 5.]

[...]

2. Prethodna pitanja relevantna su za donošenje odluke i zahtijevaju pojašnjenje Suda Europske unije.

(a) U pogledu pravne ocjene zahtjeva koji su tužitelji podnijeli radi produljenja dozvole za privremeni boravak na temelju nacionalnog prava odlučujuće je pitanje kakve će posljedice imati činjenica da tužitelji navedeni pod rednim brojevima 3 do 5, koji žive s roditeljima u zajedničkom kućanstvu, pohađaju školu, što je potvrđeno od 21. lipnja 2016.

Nakon rasprave koju je održao sudac izvjestitelj, trebalo bi biti nesporno da je drugi tužitelj u razdoblju od 1. veljače do 30. travnja 2016. (tri mjeseca), na temelju nespornog prava na boravak, bio nesamostalno zaposlen na njemačkom državnom području. U ostalim je razdobljima zaposlenosti imao samo potvrde o pretpostavljenom produljenju dozvole nakon kojih više nije uslijedilo izdavanje dozvole za privremeni boravak. Nesporno je da tužitelji nisu stekli prava iz članka 6. i 7. Odluke 1/80.

Tužitelji više ne ustraju u zahtjevu za dozvole za privremeni boravak na temelju nacionalnog prava, uz iznimku odredbe iz članka 4. stavka 5. Zakona o boravku kojom se pretpostavlja pravo boravka na temelju Sporazuma o pridruživanju.

Tužitelji se pozivaju samo još na odredbu iz članka 9. Odluke 1/80 koju tumače na način da iz nje, osim prava na sudjelovanje turske djece u školskom i strukovnom obrazovanju, proizlazi i pravo na boravak tužitelja navedenih pod rednim brojevima 3 do 5 na temelju činjenice da pohađaju školu, što nije sporno među strankama. Isto tako, na temelju članka 9. Odluke 1/80 opravdan je boravak prvog i drugog tužitelja, barem u odnosu na trećeg i četvrtog tužitelja koji su i dalje maloljetni, jer je potreban kako bi se ostvario praktični učinak prava tužitelja navedenih pod rednim brojevima 3 do 5.

Osim toga, u dijelu u kojem se tužitelji prije svega pozivaju i na odredbu iz članka 3. Odluke 2/76, ovo vijeće smatra da je ta odredba u potpunosti zamijenjena člankom 9. Odluke 1/80 i da tužitelji na tom temelju više ne mogu ostvarivati prava.

(b) Nacionalna sudska praksa nije ujednačena u pogledu učinka članka 9. Odluke 1/80 na prava na boravak.

U skladu s presudom koju je donio Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud u Hessenu, Njemačka) 17. veljače 1997.,

[omissis]

člankom 9. Odluke 1/80 pretpostavlja se pravo djece na boravak, ali se njime ne uspostavlja prava na spajanje obitelji ili na druge vrste legalizacije boravka.

Tako je odlučio i Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud u Hessenu) u svojoj presudi od 2. prosinca 2002. [omissis], iako je u vezi s odlukom Suda od 17. rujna 2002. u predmetu C-413/99 u slučaju Baumbast u pogledu članka 12. Uredbe (EEZ) br. 1612/86 izrazio dvojbe. **[orig. str. 6.]**

Na temelju drugog mišljenja, učinak odredbe na pravo na boravak u svakom je slučaju isključen ako su turska djeca ušla u državno područje radi obrazovanja, a ne u okviru spajanja obitelji. Razlog tomu je taj što su djeca dobila samostalno pravo na boravak povezano s obrazovanjem, kao što je objašnjeno u članku 7. drugoj rečenici Odluke 1/80, tek nakon što su završila s tim obrazovanjem.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka), rješenje od 3. travnja 2001. [omissis].

Odredba se ne može tumačiti na način da proizvodi učinak u pogledu prava na boravak ako u trenutku ulaska turske djece u državno područje roditelji više nemaju tursko državljanstvo, nego državljanstvo države članice domaćina.

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Visoki upravni sud Porajnja-Falačke, Njemačka), rješenje od 29. lipnja 2009. [omissis].

Na temelju drugog mišljenja, turska djeca koja ispunjavaju ostale uvjete iz članka 9. prve rečenice Odluke 1/80 imaju pravo na boravak koji je zaštićen pravom Unije i tijekom obrazovanja koje im se mora omogućiti na temelju odredbe.

Verwaltungsgericht Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu, Njemačka), presuda od 2. srpnja 2004. [omissis].

Kad je riječ o nacionalnoj sudskoj praksi ostalih država članica, sudu koji je uputio zahtjev poznata je odluka koju je donio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) 27. studenoga 2008.

[omissis]

u kojoj se zastupa stajalište da se članak 9. Odluke 1/80, koji je usmjeren na cilj Vijeća za pridruživanje, a to je postupna integracija turskih radnika, primjenjuje na djecu turskih radnika samo na način kako je to navedeno u člancima 6. i 7. Odluke 1/80 [omissis].

(c) ovo vijeće je sklono mišljenju da se članku 9. Odluke 1/80 ne pripisuje učinak u pogledu prava na boravak barem ako roditelji nisu stekli prava predviđena člankom 6. stavkom 1. ili člankom 7. Odluke 1/80 (vidjeti pitanje 2. (a)).

Prvo se pitanje odnosi na članak 9. Odluke 1/80 za koji tužitelji tvrde da njegov sadržaj daje prava na boravak.

Na prvi pogled, čini se da ta odredba ima vrlo sličnu strukturu i uvjete kao odredba iz članka 10. stavka 1. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji,

odnosno kao članak 12. propisa koji je prethodio UREDBI VIJEĆA (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici, **[orig. str. 7.]**

te se stoga ta odredba može tumačiti u pogledu prava na boravak. Naime, u ustaljenoj sudskoj praksi Suda pojašnjava se da je odredba iz članka 12. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 odnosno članka 10. stavka 1. Uredbe (EU) br. 492/2011

relevantna u pogledu prava na boravak, pod kojim uvjetima nastaje i koje se područje njome obuhvaća.

presuda Suda od 13. lipnja 2013., C-45/12 (ECLI:EU:C:2013:390), Hadj Ahmed, t. 46.; presuda Suda od 23. veljače 2010., C-310/08 (ECLI:EU:C:2010:80; Sud), Teixeira, t. 61., presuda od 17. rujna 2002., C-413/99 (ECLI:EU:C:2002:493), Baumbast i R, t. 73. i sljedeće točke; presuda Suda od 23. veljače 2010., C-480/08, t. 86. i 87.; presuda Suda od 27. rujna 1988., C-263/86 (ECLI:EU:C:1988:451), Humbel i Edel, t. 24. i 25.; presude Suda od 15. ožujka 1989., C-389/87 (ECLI:EU:C:1989:130), Echternach i Moritz, t. 29. i 30. i od 23. veljače 2010., C-310/08, t. 19.; presuda Suda od 17. rujna 2002., C-413/99, t. 54.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., C-529/11 (ECLI:EU:C:2013:290), Alarape i Tijani, t. 48.

Međutim, odredba iz članka 9. Odluke 1/80 upućuje i na značajne razlike u pogledu prethodno navedenih odredbi.

Stoga je vidljivo da odredba, na temelju svojega teksta, za razliku od članka 10. stavka 1. Uredbe (EU) br. 492/2011 i članka 12. Uredbe (EEZ) br. 1612/68, pogoduje samo turskoj djeci.

Isto se tako iz odredbe iz članka 7. Odluke 1/80 ne može zaključiti da je državljanstvo djece turskog radnika, kao što se podrazumijeva u članku 9. Odluke 1/80, bitno za integraciju u državu članicu domaćina. Naime, taj članak pogoduje pripadnicima obitelji turskih radnika u pogledu pristupa tržištu rada, te time i u pogledu boravka, a da se pritom ne uzima u obzir njihovo državljanstvo. Prava na pogodnosti za djecu navedena u stavku 2. povezana su sa završetkom strukovnog obrazovanja u državi članici domaćinu, a da se i u tom slučaju ne uzima u obzir njihovo državljanstvo. Ako se može pretpostaviti da postoji sustavna veza u pogledu prava boravka između oba pravila, nema smisla da pristup (strukovnom) obrazovanju u tom slučaju ovisi o postojanju turskog državljanstva. U tom se pogledu semantički sadržaj pravila navedenog u članku 9., osim nespornog sadržaja u vezi sa suzbijanjem diskriminacije i sudjelovanjem (prije svega u drugoj rečenici), može ograničiti na značenje u smislu načelne izjave.

Osim toga, integracija u pogledu prava na boravak koja se postiže pristupom tržištu rada nakon završenog obrazovanja u državi članici domaćinu je iscrpno, ali ne bez uvjeta, uređena člankom 7. U slučaju da se iz tih detaljnih odredbi zaključi da pravo na boravak proizlazi već iz svojstva radnika (čak i bivšeg svojstva) turskog roditelja s kojim dijete živi, nije moguće izbjeći proturječnosti ako ti roditelji ne ostvare vlastita prava na temelju članka 6. ili 7. Odluke 1/80.

(d) Ako na glavno pitanje koje se odnosi na sadržaj članka 9. Odluke 1/80 (prvo pitanje) u pogledu prava na boravak treba odgovoriti potvrdno, sudu koji je uputio zahtjev postavljaju se pitanja navedena pod rednim brojem dva o uvjetima prava na boravak u skladu s člankom 9. Odluke 1/80 te pravnim posljedicama. **[orig. str. 8.]**

K tomu, pitanjem 2. (a) upućuje se na status roditelja, odnosno na to jesu li dotični roditelji trebali moći ostvariti prava na boravak već na temelju članka 6. Odluke 1/80 (izvorno) ili članka 7. Odluke 1/80 (iz kojeg pravo proizlazi) u svrhu prijenosa prava na vlastitu djecu (čak i na pastorku), među ostalim uvjetima koji proizlaze iz odredbe.

Sud koji je uputio zahtjev pitanjem 2. (b) povezuje sudsku praksu Suda u pogledu uvjeta za primjenu sa „zakonitim zaposlenjem”. Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan, treba li zakonito zaposlenje roditelja u tom slučaju povezati s takvim uvjetima koje pretpostavlja članak 6. Odluke 1/80, te smije li se tumačenje koje je proizašlo iz članka 6. Odluke 1/80 prenijeti na članak 9. Odluke 1/80?

Ako je odgovor na pitanje 2. (a) niječan, nedostaje vremenski okvir koji je potreban kako bi se obavljalo zakonito zaposlenje. U tom pogledu, je li dovoljno da zaposlenje jednog roditelja traje (samo) tri mjeseca kako bi turska djeca ostvarila pravo na temelju članka 9. Odluke 1/80 i čini li konkretno pohađanje ustanove obrazovanja uvjet za stjecanje ili daljnje postojanje prava na boravak (pitanje 2. (c))?

Naposljetku, pitanje 2. (d) usmjereno je na ostvarivanje prava turske djece kojima je, u slučaju da su maloljetna, to omogućeno praktički samo ako je prisutan roditelj koji ima zakonsko skrbništvo. Može li se iz prava na boravak turske djece, koje je po potrebi ograničeno na maloljetnost ili činjenicu da pohađaju obrazovnu ustanovu, zaključiti da roditelji koji imaju zakonsko skrbništvo imaju pravo na boravak?

[omissis]