

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-397/23 – 1

Predmet C-397/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

29. lipnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sozialgericht Detmold (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. lipnja 2023.

Tužitelj:

FL

Tuženik:

Jobcenter Arbeitplus Bielefeld

Sozialgericht Detmold (Socijalni sud u Detmoldu, Njemačka)

[*omissis*]

Rješenje

U sporu

FL, [*omissis*] Bielefeld

tužitelj

[*omissis*]

protiv

Jobcenter Arbeitplus Bielefeld [*omissis*]

tuženik

Stadt Bielefeld Amt für soziale Leistungen -Sozialamt- (Grad Bielefeld, Služba za socijalnu skrb (Socijalna služba), Njemačka) [omissis]

intervent

35. vijeće Sozialgerichts Detmold (Socijalni sud u Detmoldu) 22. lipnja 2023. [omissis] riješilo je:

I. Postupak se prekida.

II. Na temelju članka 267. prvog i drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Sudu Europske unije (Sud) upućuje se sljedeće prethodno pitanje:

Treba li pravo Unije tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi u skladu s kojima se dozvoljava boravak u okviru roditeljske skrbi nad djetetom može izdati samo roditelju strancu tuzemnog maloljetnog djeteta samca ako to dijete ima uobičajeno boravište u tuzemstvu, što ima za posljedicu da građani Unije jedne države članice nemaju takvo pravo na izdavanje dozvole boravka u svrhu izvršavanja roditeljske skrbi nad maloljetnim djetetom koje je građanin Unije i koje ima državljanstvo druge države članice koja se razlikuje od tuzemstva?

Obrazloženje:

[omissis]

A. Predmet i činjenično stanje glavnog postupka

I. Predmet glavnog postupka

Stranke se spore oko toga ima li tužitelj pravo na socijalna davanja u skladu s Zweites Buchom Sozialgesetzbucha (Druga knjiga Socijalnog zakonika, u daljnjem tekstu: SGB II) odnosno Zwölftes Buchom Sozialgesetzbucha (Dvanaesta knjiga Socijalnog zakonika, u daljnjem tekstu: SGB XII) za razdoblje od 30. svibnja 2020. do 28. veljače 2021. Za to je u skladu s nacionalnim odredbama članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. podtočke (b) SGB-a II i članka 23. stavka 3. prve rečenice točke 2. SGB-a XII u mjerodavnim verzijama potrebno da tužitelj ima pravo boravka koje se ne temelji samo na traženju zaposlenja.

II. Činjenično stanje glavnog postupka

Tužitelj rođen 21. svibnja 1979. poljski je državljanin. Sa svojom izvanbračnom partnericom [omissis] ušao je 30. svibnja 2020. iz Nizozemske u Saveznu Republiku Njemačku. Ona je prethodno ušla iz Poljske u Njemačku 30. kolovoza 2015. te je samo kratko vrijeme boravila kod prijateljice u Nizozemskoj zbog

svađe sa suprugom koji je preminuo 25. ožujka 2020. [Tužiteljeva partnerica] također je poljska državljanka. Zajednički izvanbračni sin [omissis] rođen je 27. studenoga 2020. u Bielefeldu. On također ima poljsko državljanstvo.

Tužitelj i [njegova izvanbračna partnerica te njihov zajednički sin] zatražili su od tuženika davanja u skladu sa SGB-om II. Odlukama od 3. prosinca 2020. i 21. prosinca 2020. tuženik je [izvanbračnoj partnerici] odobrio davanja u skladu sa SGB-om II za razdoblje od ulaska na državno područje 30. svibnja 2020. Tuženik je [sinu] odobrio davanja za razdoblje od rođenja 27. studenoga 2020. [omissis] Odlukom o odbijanju od 21. travnja 2021. tuženik je odbio tužiteljev zahtjev [omissis] za sporno razdoblje od 30. svibnja 2020. do 28. veljače 2021. Kao obrazloženje naveo je da tužitelj nema pravo na davanja u skladu sa SGB-om II jer ima pravo boravka koje se temelji samo na traženju zaposlenja. Ne postoji drugo pravo boravka, osim prava boravka u svrhu traženja posla, na temelju kojeg se može ostvariti pravo na davanja u skladu sa SGB-om II. [omissis] [pojašnjenje, vidjeti sljedeći odjeljak]

Tužitelj je pravodobno podnio prigovor protiv te odluke o odbijanju. Odlukom o prigovoru od 19. srpnja 2021. tuženik je odbio prigovor kao neosnovan. Kao obrazloženje ponovno je naveo da pravo boravka ne proizlazi iz članka 28. stavka 1. prve rečenice točke 3. 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: AufenthG). [Izvanbračna partnerica] već se više od pet godina nalazi u Saveznoj Republici Njemačkoj i ima pravo stalnog boravka. Tužitelj je 30. svibnja 2020. prvi put ušao u Saveznu Republiku Njemačku. [omissis] [U skladu s nacionalnim pravom tužitelj nema pravo boravka kao član obitelji ili bliska osoba svoje izvanbračne partnerice.]. Osim toga, pravo boravka ne proizlazi ni iz članka 11. stavka 14. prve rečenice Gesetza über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Zakon o slobodnom kretanju građana Unije, u daljnjem tekstu: FreizügG/EU), u čijoj se navedenoj odredbi upućuje na Zakon o boravku, u vezi s člankom 28. stavkom 1. prvom rečenicom točkom 3. AufenthG-a jer se to pravo odnosi isključivo na maloljetne njemačke državljane, a tužiteljev sin ima samo poljsko državljanstvo. Pravo boravka ne proizlazi ni iz odluke Suda u predmetu C-181/19 ni iz Uredbe (EU) br. 492/2011 jer tužiteljev sin nije školske dobi. Članak 28. AufenthG-a ne treba s obzirom na članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 u skladu s pravom Unije tumačiti na način da neoženjeni otac građanina Unije koji nije školske dobi mora imati pravo boravka. Pravo izvanbračne partnerice na slobodno kretanje i boravak zapravo nije onemogućeno činjenicom da neoženjeni otac ne prima socijalna davanja u skladu sa SGB-om II.

Tužitelj je 12. kolovoza 2021. protiv toga podnio tužbu.

U postupku povodom tužbe u biti tvrdi da pravo boravka proizlazi iz članka 28. stavka 1. prve rečenice točke 3. AufenthG-a u vezi s člankom 6. Grundgesetzes (Temeljni zakon, u daljnjem tekstu: GG) i člankom 8. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Ograničenje prava na spajanje

obitelji radi izvršavanja roditeljske skrbi nad djetetom na „njemačke državljane” protivi se pravu Unije i predstavlja neopravdano dovođenje u nepovoljniji položaj i ograničenje slobode kretanja. Iz članka 11. stavka 14. prve rečenice FreizügG/EU-a u vezi s člankom 28. stavkom 1. prvom rečenicom točkom 3. AufenthG-a u vezi s člankom 6. GG-a te člankom 8. EKLJP-a proizlazi pravo na jednako postupanje.

Tuženik i intervenijent u postupku povodom tužbe ističu da se pravo boravka ne može temeljiti na navedenoj odredbi članka 28. stavka 1. prve rečenice točke 3. AufenthG-a jer iz njezina teksta proizlazi da se primjenjuje samo na „njemačke državljane”, a ne na „građane Unije”. Nacionalnom pravu o useljavanju i boravku svojstveno je da se pravi razlika između „njemačkih državljana” i „stranaca”. Tom odredbom ne povređuje se pravo Unije. Pitanje u pogledu toga predstavlja li diskriminaciju odbijanje izdavanja dozvole boravka građaninu Unije koji ima pravo skrbništva nad maloljetnim djetetom koje ima pravo na slobodno kretanje te koje ima državljanstvo države članice i živi na saveznom području sporno je u sudskoj praksi sudova višeg stupnja. Zbog neujednačene sudske prakse sudova višeg stupnja i nepostojanja odluke najviših sudova ne može se preinačiti dosadašnja odluka te se ona ne može djelomično priznati.

III. Nacionalni pravni okvir

Mjerodavne odredbe nacionalnog prava glase kako slijedi:

Članak 28. AufenthG-a u verziji Zakona od 27. srpnja 2015. (BGBl. I, str. 1386.)

(1) ¹Dozvola boravka izdaje se stranom

1. bračnom drugu njemačkog državljanina,
2. maloljetnom djetetu samcu njemačkog državljanina,
3. roditelju maloljetnog njemačkog državljanina samca u svrhu izvršavanja roditeljske skrbi nad djetetom

ako njemački državljanin ima svoje uobičajeno boravište na saveznom području.
[omissis]

[omissis]

[omissis] [uređenje pojedinosti]

Članak 11. FreizügG/EU-a, u verziji Zakona od 24. studenoga 2020. (BGBl. I, str. 2416.), kako je izmijenjen člankom 1. Zakona od 12. studenoga 2020.

[...]

(14) ¹Zakon o boravku primjenjuje se i ako omogućuje povoljniji pravni položaj nego ovaj zakon. [omissis]

Članak 7. SGB-a II u verziji Zakona od 30. studenoga 2019. koja je bila na snazi do 31. prosinca 2020. (BGBl. I, str. 1948.)

(1) ¹Davanja predviđena u ovoj knjizi dodjeljuju se osobama

1. koje su napunile 15 godina, ali još nisu dosegnule dobnu granicu iz članka 7.a,
2. koje su radno sposobne,
3. kojima je potrebna pomoć i
4. koje imaju uobičajeno boravište u Saveznoj Republici Njemačkoj (korisnici sposobni za rad).

²Izuzeti su

1. strankinje i stranci koji nisu radnici ni samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca njihova boravka,
2. strankinje i stranci,
 - (a) koji nemaju pravo boravka,
 - (b) čije se pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja ili
 - (c) koji svoje pravo boravka imaju na temelju članka 10. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/589 (SL 2016., L 107, str. 1.), samostalno ili usporedno s pravom boravka iz točke (b),

kao i članovi njihovih obitelji,

[omissis]

[omissis] ⁴Iznimno od druge rečenice točke 2. strankinjama i strancima te članovima njihovih obitelji odobravaju se davanja u skladu s ovom knjigom ako imaju uobičajeno boravište na saveznom području najmanje pet godina; [omissis]

[...]

Članak 7. SGB-a II u verziji Zakona od 9. prosinca 2020. koja je bila na snazi do 1. siječnja 2021. (BGBl. I, str. 2855.)

Korisnici sposobni za rad

(1) [omissis]

[omissis]

[omissis] [odgovara verziji koja je bila na snazi do 31. prosinca 2020.]

²Izuzeti su

1. strankinje i stranci koji nisu radnici ni samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca njihova boravka,

2. strankinje i stranci,

(a) koji nemaju pravo boravka ili

(b) čije se pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja,

kao i članovi njihovih obitelji,

[omissis]

[omissis] [odgovara verziji koja je bila na snazi do 31. prosinca 2020.]

[...]

Članak 23. SGB-a XII u verziji Zakona od 22. prosinca 2016. koja je bila na snazi do 31. prosinca 2020. (BGBl. I, str. 3155.)

(1) ¹Pomoć za podmirivanje osnovnih životnih potreba, pomoć bolesnim osobama, pomoć za trudnice i pomoć za majčinstvo te pomoć za pristup njezi na temelju ove knjige valja dodijeliti strancima koji stvarno borave na nacionalnom području. ²Odredbe četvrtog poglavlja ostaju nepromijenjene. ³U ostalim slučajevima socijalna pomoć može se dodijeliti kada to opravdavaju okolnosti pojedinog slučaja. ⁴Ograničenja iz prve rečenice ne primjenjuju se na strance koji posjeduju dozvolu za stalni boravak ili dozvolu za privremeni boravak i koji namjeravaju stalno boraviti na saveznom području. ⁵Odredbe na temelju kojih treba ili bi trebalo isplatiti davanja socijalne pomoći koje nisu predviđene u prvoj rečenici ostaju nepromijenjene.

(2) [omissis]

(3) ¹Davanja u skladu sa stavkom 1. ili četvrtim poglavljem ne dodjeljuju se strancima i članovima njihovih obitelji ako

1. nisu radnici ni samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i ako ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije, tijekom prva tri mjeseca njihova boravka,

2. nemaju pravo boravka ili se njihovo pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja ili

3. imaju pravo boravka na temelju članka 10. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/589 (SL 2016., L 107, str. 1.), samostalno ili usporedno s pravom boravka iz točke 2., ili

4. su ušli na državno područje kako bi dobili socijalnu pomoć.

[omissis]

[omissis] [ograničene pomoći do odlaska s državnog područja, u pravilu najviše na mjesec dana]

⁷Iznimno od prve rečenice točaka 2. i 3. strancima i članovima njihovih obitelji odobravaju se davanja u skladu sa stavkom 1. prvom i drugom rečenicom ako borave na saveznom području najmanje pet godina bez duljeg prekida; [omissis]

[...]

Članak 23. SGB-a XII u verziji Zakona od 9. prosinca 2020. koja je bila na snazi do 1. siječnja 2021. (BGBl. I, str. 2855.)

[omissis]

[omissis] [odgovara verziji koja je bila na snazi do 31. prosinca 2020.]

(3) ¹Davanja u skladu sa stavkom 1. ili četvrtim poglavljem ne dodjeljuju se strancima i članovima njihovih obitelji ako

1. nisu radnici ni samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i ako ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije, tijekom prva tri mjeseca njihova boravka,

2. nemaju pravo boravka ili se njihovo pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja ili

3. su ušli na državno područje kako bi dobili socijalnu pomoć.

[omissis]

[omissis] [ograničene pomoći do odlaska s državnog područja, u pravilu najviše na mjesec dana] ⁷Iznimno od prve rečenice točke 2. strancima i članovima njihovih obitelji odobravaju se davanja u skladu sa stavkom 1. prvom i drugom rečenicom ako borave na saveznom području najmanje pet godina bez duljeg prekida; [omissis]

[...]

Članak 8. EKLJP-a [*omissis*]

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života [*omissis*]

[*omissis*]

Članak 6. GG-a [*omissis*]

[*omissis*]

[*omissis*] [zaštita braka i obitelji, jednaki uvjeti za bračnu i izvanbračnu djecu]

B. Zahtjev za prethodnu odluku i relevantnost prethodnih pitanja za donošenje odluke

Točno je da ovo vijeće kao prvostupanjski socijalni sud nije obvezno provesti postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku jer se protiv odluka socijalnih sudova mogu podnijeti pravni lijekovi zemaljskom socijalnom sudu i Bundessozialgerichtu (Savezni socijalni sud, Njemačka). Međutim, ovo vijeće smatra da je radi ubrzanja postupka i pojašnjenja pravnog pitanja na koje se različito odgovara u sudskoj praksi zemaljskih socijalnih sudova kao sudova višeg stupnja potrebno pokrenuti postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku već u okviru prvostupanjskog postupka kako bi se s aspekta prava Unije moglo pojasniti protivi li se takva nacionalna odredba članku 18. UFEU-a, članku 20., članku 21. stavku 2., članku 33. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), Uredbi (EZ) br. 987/2009, Direktivi 2004/38/EZ ili drugim odredbama prava Unije koje će razmatrati Sud.

Ovo vijeće ističe da se tumačenje tog pravnog pitanja znatno razlikuje u nacionalnoj sudskoj praksi sudova višeg stupnja. [*omissis*] [Upućivanja na sudsku praksu socijalnih sudova u kojoj se potvrđuje odnosno niječe nedopuštena diskriminacija u smislu članka 18. UFEU-a, vidjeti upućivanja u rješenju Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud, Njemačka)]. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) također navodi da je u sudskoj praksi zemaljskih socijalnih sudova i pravnoj teoriji sporno može li se na temelju članka 11. stavka 1. jedanaeste rečenice FreizügG/EU-a, u verziji koja je bila na snazi do 23. studenoga 2020. (od 24. studenoga 2020.: članak 11. stavak 14. prva rečenica FreizügG/EU-a) u vezi s člankom 28. stavkom 1. prvom rečenicom točkom 3. AufenthG-a i člankom 18. prvim stavkom UFEU-a dodijeliti pravo boravka roditelju koji ima pravo skrbništva nad maloljetnim građaninom Unije koji ima pravo na slobodno kretanje zbog pratnje drugog roditelja u skladu s člankom 3. stavkom 1. prvom rečenicom FreizügG/EU-a (rješenje Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud) od 4. listopada 2019., 1 BvR 1710/18, (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2019/10/rk20191004_1bvr171018.html) 2019., 27335, t. 12.).

I. Pravni okvir Unije

Prema mišljenju ovog vijeća, u spornom slučaju mjerodavne su sljedeće odredbe prava Unije: članak 18. UFEU-a, članak 20., članak 21. stavak 2., članak 33. stavak 1. Povelje, Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica. Ako Sud smatra da su relevantne i druge odredbe prava Unije, zahtjev za prethodnu odluku odnosi se i na njih.

II. Relevantnost tumačenja prava Europske unije za donošenje odluke u glavnom postupku

Prethodno pitanje pravno je relevantno za ishod postupka. U slučaju potvrdnog odgovora tužitelj [*omissis*] načelno i u svakom slučaju ima pravo na davanja za razdoblje od rođenja zajedničkog sina 27. studenoga 2020. Iz članka 28. stavka 1. prve rečenice točke 3. AufenthG-a proizlazi materijalno pravo boravka koje predstavlja pravo boravka u smislu članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. podtočke (b) SGB-a II i članka 23. stavka 3. prve rečenice točke 2. SGB-a XII koje se ne temelji samo na traženju zaposlenja. Stoga bi se tužba u skladu s dosadašnjim činjeničnim stanjem i statusom spora djelomično mogla prihvatiti u prvostupanjskom postupku. U slučaju niječnog odgovora tužbu bi u skladu s dosadašnjim činjeničnim stanjem i statusom spora trebalo odbiti. Spor je također povezan s pravom Unije na način koji je potreban za zahtjev za prethodnu odluku jer se odnosi na uvjete za dobivanje socijalnih davanja građanina Unije koji nakon preseljenja u Saveznu Republiku Njemačku u okviru izvršavanja roditeljske skrbi nad djetetom traži da se prema njemu postupa jednako kao prema državljanima iz tuzemstva i poziva se na neusklađenost nacionalnih propisa s pravom Unije.

Uputa o pravnom lijeku:

[*omissis*]