Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

21. prosinca 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 1/80 – Članak 7. prvi stavak – Pravo boravka za članove obitelji turskog radnika koji sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice – Pretpostavke – Nepostojanje nužnosti da turski radnik sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice tijekom prve tri godine boravka člana obitelji“

U spojenim predmetima C-508/15 i C-509/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koje je uputio Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu, Njemačka) odlukama od 9. srpnja 2015., koje je Sud zaprimio 24. rujna 2015., u postupcima

Sidika Ucar (C-508/15),

Recep Kilic (C-509/15)

protiv

Land Berlin,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za S. Ucar, P. Meyer, C. Rosenkranz i M. Wilken, *Rechtsanwälte*,

— za Land Berlin, M. Wehner, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, D. Martin i T. Maxian Rusche, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. rujna 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, priložene Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između Sidike Ucar (predmet C-508/15) i Recepa Kilica (predmet C-509/15) s jedne strane i Land Berlin (Land Berlin, Njemačka) s druge u vezi s odbijanjem Ausländerbehörde Berlin (uprava za strance u Berlinu, u daljnjem tekstu: uprava za strance) Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (Ured za predmete koji se odnose na građane i javni poredak, Njemačka) njihovih zahtjeva za produljenje dozvole boravka u Njemačkoj, i kad je riječ o R. Kilicu, u vezi s odlukom uprave za strance kojom se nalaže njegovo protjerivanje s državnog područja te države članice.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

3 Iz članka 2. stavka 1. Sporazuma o pridruživanju proizlazi da je njegov cilj promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama, uzimajući u cijelosti u obzir potrebu da se osigura ubrzani razvoj gospodarstva Turske i poveća stopa zaposlenosti i životni uvjeti turskog naroda.

4 U tu svrhu Sporazum o pridruživanju sadržava pripremnu fazu, koja Republici Turskoj omogućava da ojača svoje gospodarstvo uz pomoć Zajednice (članak 3.), prijelaznu fazu, tijekom koje se osigurava postupna uspostava carinske unije i približavanje ekonomskih politika (članak 4.), i konačnu fazu, koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije ekonomskih politika ugovornih stranaka (članak 5.).

5 U skladu s člankom 12. Sporazuma o pridruživanju, koji je dio njegove Glave II. naslovljene „Provedba prijelazne faze”:

„Ugovorne stranke trebaju se voditi člancima [45., 46. i 47. UFEU-a] kako bi međusobno postupno ostvarile slobodno kretanje radnika.” [neslužbeni prijevod]

Dodatni protokol

6 Dodatni protokol, koji je potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL 1972., L 293, str. 1., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), određuje u skladu sa svojim člankom 1. pretpostavke, načine i raspored ostvarivanja prijelazne faze iz članka 4. Sporazuma o pridruživanju.

7 U skladu sa svojim člankom 62. Dodatni protokol je sastavni dio tog sporazuma.

8 Dodatni protokol sadržava Glavu II. pod nazivom „Kretanje osoba i usluga”, čije se Poglavlje I. odnosi na radnike.

9 Članak 36. Dodatnog protokola, koji je dio navedenog Poglavlja I., propisuje da će se slobodno kretanje radnika između država članica Zajednice i Turske ostvariti postupno, u skladu s načelima navedenima u članku 12. Sporazuma o pridruživanju, u razdoblju između isteka dvanaeste i dvadeset i druge godine od stupanja na snagu tog sporazuma i da će Vijeće za pridruživanje donijeti potrebna pravila u tu svrhu.

Odluka br. 1/80

10 Vijeće za pridruživanje je 19. rujna 1980. donijelo Odluku br. 1/80. Članci 6., 7. i 14. te odluke nalaze se u odjeljku 1. o pitanjima koja se odnose na zapošljavanje i slobodno kretanje radnika, njezina Poglavlja II. naslovljenog „Socijalne odredbe”.

11 Članak 6. stavak 1. te odluke glasi kako slijedi:

„Uz iznimku odredbi članka 7., koji se odnosi na slobodan pristup članova obitelji zaposlenju, turski radnik koji sudjeluje u uređenom tržištu rada u državi članici:

— ima pravo u toj državi članici, nakon jedne godine zakonitog zaposlenja, na produljenje svoje radne dozvole kod istog poslodavca ako ga taj može zaposliti;

— ima pravo u toj državi članici, nakon tri godine zakonitog zaposlenja, uz iznimku prvenstva koje imaju radnici iz država članica Zajednice, prihvatiti pod normalnim uvjetima drugu ponudu za zaposlenje u istom zanimanju kod poslodavca po vlastitom izboru, a koja je prijavljena pri službama za zapošljavanje te države članice;

— ima u toj državi članici, nakon četiri godine zakonitog zaposlenja, slobodan pristup bilo kojem plaćenom zanimanju po svojem izboru.” [neslužbeni prijevod]

12 Članak 7. prvi stavak iste odluke određuje:

„Članovi obitelji turskog radnika koji sudjeluje u uređenom tržištu rada u državi članici, a kojima je dopušteno da mu se pridruže:

— imaju pravo prihvatiti - uz iznimku prvenstva za radnike država članica Zajednice - svaku ponudu za zaposlenje ako su tamo zakonito boravili najmanje tri godine;

— u toj državi uživaju slobodu pristupa svim plaćenim poslovima prema vlastitom izboru ako u njoj zakonito borave najmanje pet godina.” [neslužbeni prijevod]

13 Članak 14. stavak 1. Odluke br. 1/80 propisuje:

„Odredbe ovog odjeljka primjenjuju se uz ograničenja zbog javnog poretka, sigurnosti i iz razloga javnog zdravstva.” [neslužbeni prijevod]

Njemačko pravo

14 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-509/15 proizlazi da se na izdavanje dozvole boravka na njemačkom državnom području u svibnju 1997., i na produljenje takve dozvole u travnju 1999., primjenjivao s jedne strane Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o ulasku na državno područje i boravak stranaca na saveznom području) od 9. srpnja 1990. (BGBl. 1990 I, str. 1354., u daljnjem tekstu: AuslG), u verziji od 29. listopada 1997. (BGBl. 1997. I, str. 2584). i s druge strane Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Uredba o provedbi AuslG-a).

15 U skladu s člankom 7. stavkom 2. AuslG-a u verziji od 29. listopada 1997.:

„Odobrenje boravka u načelu se odbija kada

[…]

2. se stranac ne može uzdržavati […] vlastitom profesionalnom djelatnošću, vlastitom imovinom ili drugim vlastitim sredstvima […]"

16 Naslovljen „Spajanje obitelji stranaca" članak 17. AuslG-a, u verziji od 29. listopada 1997., određivao je:

„(1) U svrhu zaštite braka i obitelji uspostavljene člankom 6. [Grundgesetz (Temeljni zakon)], stranom članu obitelji stranca može se izdati i produljiti dozvola boravka namijenjena stvaranju i očuvanju obiteljske zajednice sa strancem na saveznom području.

(2) Dozvola boravka u svrhu iz stavka 1. može se izdati samo ako

1. stranac ima dozvolu boravka ili pravo na boravak,

2. raspoloživ odgovarajući smještaj

3. je uzdržavanje člana obitelji osigurano vlastitom profesionalnom djelatnošću stranca, vlastitom imovinom ili drugim vlastitim sredstvima; kako bi se izbjegla nepotrebna strogoća odobrenje boravka se može izdati ako je uzdržavanje obitelji također osigurano vlastitom profesionalnom djelatnošću člana obitelji čiji je boravak na saveznom području zakonit ili člana obitelji koji ima obvezu uzdržavanja."

17 U skladu s člankom 96. stavkom 4. AuslG-a, u verziji od 29. listopada 1997., državljanima Turske mlađima od 16 godina […], koji su prije 15. siječnja 1997. bili izuzeti od odobrenja boravka i koji zakonito borave na saveznom području, izdaje se, odstupajući od članka 17. stavka 2. točaka 2. i 3. i članka 8. stavka 1. točaka 1. i 2., odobrenje boravka u skladu s člankom 17. stavkom 1.

18 Na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe o provedbi AuslG-a, državljanima Turske mlađima od 16 godina […], koji imaju nacionalnu putnu ispravu ili osobnu iskaznicu za dijete odobrenu umjesto putne isprave, po službenoj se dužnosti do 30. lipnja 1998. izdaje odobrenje boravka u skladu sa zakonskim odredbama, ako im je bilo dopušteno ući na državno područje, ako od tog trenutka zakonito borave na saveznom području, ako barem jedan od njihovih roditelja ima dozvolu boravka i ispunjen je zahtjev obveznosti prijave.

19 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-508/15 proizlazi da su se na izdavanje dozvole boravka u studenome 2001. i na zahtjeve za produljenje takve dozvole podnesene tijekom 2002. i 2004. primjenjivale odredbe AuslG-a, kako je izmijenjen zakonima od 16. veljače 2001. (BGBl. 2001 I, str. 266.) i 9. siječnja 2002. (BGBl. 2002 I, str. 361.). Naslovljen „Spajanje bračnih drugova" članak 18. AuslG-a, kako je izmijenjen, određivao je:

„(1) Bračni drug stranca ima pravo na dozvolu boravka u granicama članka 17. ako stranac

[…]

3. ima dozvolu boravka, brak je sklopljen prije ulaska stranca na državno područje i on ga je naveo u prvom zahtjevu za dozvolu boravka. […]

[…]

(2) Dozvola boravka u svrhu iz stavka 1. može se izdati odstupajući od stavka 1. točke 3.”

20 Naposljetku, iz odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, u pogledu sporova u glavnom postupku, nacionalne odredbe koje su se primjenjivale na produljenje dozvole boravka 2006., izdavanje dozvole boravka u skladu sa Sporazumom o pridruživanju kao i protjerivanje bile su Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, zapošljavanju i integraciji stranaca na saveznom području), od 30. srpnja 2004. (BGBl 2004 I, str. 1950.), kao i verzija tog zakona objavljena 25. veljače 2008. (BGBl 2008 I, str. 162.) (u daljnjem tekstu: AufenthG).

21 Člankom 4. stavkom 5. AufenthG-a određuje se:

„Stranac koji na temelju [Sporazuma o pridruživanju] ima pravo boravka dužan je dokazati postojanje tog prava podnošenjem dokaza da ima dozvolu boravka ako nema dozvolu za nastanjenje ili dozvolu stalnog boravka u EU-u. Dozvola boravka izdaje se na zahtjev.”

22 Naslovljen „Opće pretpostavke za izdavanje”, članak 5. AufenthG-a, kako je izmijenjen, glasio je kako slijedi:

„(1) Izdavanje dozvole boravka općenito zahtijeva da

1. su osigurana sredstva za život

[…]”

23 Članak 8. AufenthG-a, naslovljen „Produljenje dozvole boravka”, predviđao je:

„(1) Produljenje dozvole boravka podložno je istim pravilima kao i izdavanje.

[…]”

24 U skladu s člankom 11. stavkom 1. AufenthG-a:

„Strani državljanin protiv kojeg je određena mjera protjerivanja, prisilnog udaljenja ili vraćanja na granicu više nema pravo ući na savezno područje i ondje boraviti. Dozvola boravka neće mu se izdati, čak i ako su pretpostavke koje zahtijeva ovaj zakon ispunjene.”

25 Članak 27. AufenthG-a, koji se odnosi na načelo spajanja obitelji, određivao je:

„(1) Dozvola boravka koja je namijenjena stvaranju i očuvanju obiteljske zajednice na saveznom području izdaje se i produljuje u korist stranih članova obitelji (spajanje obitelji) u svrhu zaštite braka i obitelji u skladu s člankom 6. [Grundgesetz (Temeljni zakon)].

[…]”

26 Naslovljen „Spajanje bračnih drugova”, članak 30. AufenthG-a propisivao je:

„(1) Bračni drug stranca ima pravo na dozvolu boravka ako stranac

1. ima dozvolu za nastanjenje.

[…]”

27 U skladu s člankom 53. AufenthG-a:

„Mjera protjerivanja određuje se protiv stranca kada:

1. je on pravomoćno osuđen zbog jednog ili više kaznenih djela počinjenih namjerno na kaznu zatvora ili kaznu maloljetničkog zatvora od najmanje tri godine ili je tijekom razdoblja od pet godina pravomoćno osuđen zbog kaznenih djela počinjenih namjerno na kaznu zatvora ili kaznu maloljetničkog zatvora u ukupnom trajanju od najmanje tri godine ili je prilikom te zadnje pravomoćne osude određena mjera preventivnog zadržavanja.

2. je zbog kaznenog djela počinjenog namjerno protivno zakonu o opojnim drogama […] pravomoćno osuđen na kaznu maloljetničkog zatvora od najmanje dvije godine ili kaznu zatvora i izvršenje kazne nije uvjetno[…]”

28 U skladu s člankom 55. AufenthG-a:

„(1) Stranca se može protjerati kada njegov boravak ugrožava javni poredak, sigurnost ili druge važne interese Savezne Republike Njemačke.

(2) Stranca se može protjerati na temelju stavka 1. osobito kada

[…]

2. je počinio povredu zakona, pravosudnih ili upravnih odluka ili mjera, koja nije izdvojeno ili beznačajno djelo […]”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-508/15

29 S. Ucar turska je državljanka koja se 1977. udala za Ö. Ucara, također turskog državljanina. Bračni drugovi su živjeli u Turskoj. Između 1978. i 1986. u toj je zajednici rođeno četvero djece. Brak je prestao 1991.

30 Iste godine Ö. Ucar vjenčao se s njemačkom državljankom, s kojom je od tada živio u Njemačkoj. Tijela te države članice su mu 1996. izdale dozvolu boravka s neograničenim trajanjem. Brak je prestao 1999.

31 U rujnu 2000. S. Ucar ponovno se vjenčala za svojega bivšeg bračnog druga, Ö. Ucara. U studenome 2001. S. Ucar je s njihovim zadnjerođenim zajedničkim djetetom ušla na njemačko državno područje na temelju vize koja joj je bila odobrena u svrhu spajanja obitelji s bračnim drugom. Uprava za strance joj je 27. studenoga 2001. izdala dozvolu boravka u svojstvu bračnog druga koja je vrijedila do 26. studenoga 2002. U to je vrijeme Ö. Ucar bio zaposlen kao pekar od svibnja 2000. Ö. Ucar je prekinuo taj radni odnos krajem 2001. i početkom 2002. počeo obavljati samostalnu djelatnost.

32 U okviru postupka za produljenje svoje dozvole boravka S. Ucar pozivala se na prihod koji je njezin bračni drug ostvario tom profesionalnom djelatnošću kako bi dokazala da ima osigurana dovoljna sredstva za život. Njezina je dozvola boravka prema tome produljena prvo 28. studenoga 2002. na dvije godine, zatim još jednom 29. studenoga 2004. do 28. studenoga 2006., uvijek s obzirom dokaz prihoda ostvarenog profesionalnom djelatnošću njezina bračnog druga. U listopadu 2005. Ö. Ucar prekinuo je svoju samostalnu djelatnost te se ponovno zaposlio kao pekar, radeći neprekidno u razdoblju od 1. studenoga 2005. do prosinca 2011.

33 Uprava za strance je 21. studenoga 2006. izdala S. Ucar dozvolu boravka u svrhu spajanja obitelji u kojoj se navodilo da njezin bračni drug od studenoga 2005. ponovno obavlja nesamostalnu djelatnost. Ta je dozvola nakon toga bila produljena više puta, a zadnji put do 12. prosinca 2013.

34 S. Ucar je 16. kolovoza 2013. zatražila izdavanje dozvole boravka na temelju prava boravka iz Sporazuma o pridruživanju, u skladu s člankom 4. stavkom 5. AufenthG-a. U prilog svojem zahtjevu istaknula je da ispunjava pretpostavke iz članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, uzimajući u obzir nesamostalnu djelatnost koju je njezin bračni drug neprekidno obavljao od studenoga 2005.

35 Odlukom od 6. svibnja 2014. uprava za strance odbila je ponovno produljiti dozvolu boravka kao bračnog druga kojom se koristila S. Ucar, uz obrazloženje da nisu osigurana dovoljna sredstva za život. Usto, smatrajući da nije stekla pravo boravka iz Sporazuma o pridruživanju, uprava za strance nije S. Ucar također odobrila ni dozvolu boravka na temelju članka 4. stavka 5. AufenthG-a i članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80.

36 Naime, prema mišljenju uprave za strance, za stjecanje prava boravka na temelju tih odredaba nužno je, s jedne strane, da član obitelji uz kojeg se veže pravo na spajanje obitelji već sudjeluje u uređenom lokalnom tržištu rada na datum kada je izdana prva dozvola boravka na temelju spajanja obitelji i, s druge strane, da osoba koja spaja članove obitelji zadrži svojstvo zaposlene osobe tijekom tri godine koje slijede izdavanje te dozvole. Stoga u tu svrhu nije dovoljno da osoba koja spaja članove obitelji naknadno stekne svojstvo zaposlene osobe i zadrži to svojstvo tijekom tri godine. Naposljetku, uprava za strance smatrala je da se produljenje dozvole boravka ne može poistovjetiti s odobrenjem za spajanje obitelji iz članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80 jer je S. Ucar već prilikom njezina ulaska na njemačko područje 2001. bilo odobreno pridružiti se bračnom drugu u njegovu svojstvu turskog radnika.

37 S. Ucar je protiv odluke uprave za strance od 6. svibnja 2014. podnijela tužbu sudu koji je uputio zahtjev, Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu, Njemačka).

38 U okviru te tužbe sud koji je uputio zahtjev pita se o dosegu članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80.

39 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 7. stavak 1. prvu alineju Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje EGP-Turska tumačiti na način da su činjenične pretpostavke ispunjene i ako je trogodišnjem zakonitom boravku člana obitelji kod turskog radnika koji sudjeluje u uređenom tržištu rada prethodilo razdoblje u kojem je prvotno ovlašteni radnik nakon spajanja obitelji odobrenog u smislu ove odredbe napustio uređeno tržište rada države članice?

2. Treba li članak 7. stavak 1. Odluke br. 1/80 tumačiti na način da produljenje dozvole boravka treba smatrati odobrenjem za spajanje obitelji turskog radnika koji sudjeluje u uređenom tržištu rada propisano tom odredbom ako dotični član obitelji od spajanja obitelji odobrenog u smislu ove odredbe neprekidno živi s turskim radnikom, a on se nakon privremenog napuštanja uređenog tržišta rada u njega ponovno uključi tek u trenutku produljenja dozvole?”

Predmet C-509/15

40 R. Kilic je turski državljanin, rođen 11. studenoga 1993. u Turskoj tijekom dopusta njegovih roditelja, turskih državljana, koji su u to vrijeme već živjeli u Njemačkoj. On je na njemačko državno područje ušao 16. travnja 1994. Na taj je datum njegov otac bio nezaposlen više od godinu dana. Njegova majka, koja ga je odgajala sama nakon rastave bračnih drugova, to jest od svibnja 1996. sve do njegove 14. godine, nije sudjelovala u tržištu rada. Nakon što je u siječnju 1997. uvedena obavezna dozvola

boravka za sve turske državljane mlađe od 16 godina, R. Kilicu je 5. svibnja 1997. izdana dozvola boravka s važenjem do 5. svibnja 1999. Njegova se majka 30. lipnja 1998. zaposlila te je tu djelatnost gotovo neprekidno obavljala do travnja 2003., to jest do početka svojeg rodiljnog i roditeljskog dopusta, koji su trajali više godina.

41 Uprava za strance je 23. travnja 1999. produljila dozvolu boravka R. Kilicu za jednu godinu. Valja istaknuti da je tom prilikom podnesena potvrda poslodavca njegove majke. Njemačka su tijela međutim navela da je ona korisnik socijalne pomoći, što tada nije pravno sprječavalo produljenje dozvole boravka R. Kilicu. Ta je dozvola nakon toga bila produljena nekoliko puta za određeno trajanje, i to do 10. studenoga 2011. Od tada je R. Kilic dobivao privremene potvrde.

42 R. Kilic je više puta bio pozvan pred kaznenog suca. Posljednji je put osuđen presudom od 11. lipnja 2013. Amtsgericht Tiergarten (okružni sud u Tiergartenu, Njemačka) na kaznu zatvora od tri godine i tri mjeseca zbog maloljetničke delinkvencije i organiziranog nezakonitog trgovanja opojnim drogama. U toj su presudi bile navedene i prijašnje osude, među ostalim zbog nanošenja tjelesne ozljede, prijetnje, organizirane iznude, uhođenja i oštećenja tuđe imovine.

43 Prije razdoblja oduzimanja slobode R. Kilic je neredovito pohađao školu, ali je 17. lipnja 2011., tijekom oduzimanja slobode, ipak dobio opću potvrdu o završenom srednjoškolskom obrazovanju.

44 Odlukom od 24. srpnja 2014. uprava za strance je s jedne strane odbila zahtjev za produljenje dozvole boravka R. Kilica i s druge strane je, na temelju odredaba članka 53. točaka 1. i 2. i članka 55. AufenthG-a, naložila njegovo protjerivanje s njemačkog državnog područja.

45 Prema mišljenju uprave za strance, R. Kilic nije imao pravo na zaštitu boravka iz Sporazuma o pridruživanju. On naime nije stekao nikakvo pravo na temelju članka 7. Odluke br. 1/80 jer njegovi roditelji nisu sudjelovali u uređenom tržištu rada tijekom tri godine nakon ulaska R. Kilica na njemačko državno područje.

46 Osim toga, ocjenjujući s jedne strane, s obzirom na ozbiljna i brojna kaznena djela koja je počinio, da se ne može isključiti da će u budućnosti počiniti još kaznenih djela i s druge strane da predstavlja značajnu opasnost za temeljne interese društva, uprava za strance je odlučila da zbog ozbiljnih razloga sigurnosti i javnog poretka mora odrediti protjerivanje R. Kilica. Naime, prema mišljenju te uprave, odvagivanje interesa, i činjeničnih i pravnih, opravdava takvu mjeru jer javni interes kojemu ona služi uvelike nadilazi osobni interes R. Kilica, odnosno očuvanje osobnih veza koje on ima sa Saveznom Republikom Njemačkom i to da nastavi svoj boravak na državnom području te države članice.

47 R. Kilic, koji je oslobođen 27. svibnja 2015., podnio je 1. rujna 2014. tužbu protiv odluke uprave za strance od 24. srpnja 2014. sudu koji je uputio zahtjev, ističući da je stekao pravo boravka na temelju članka 7. Odluke br. 1/80 s obzirom na to da je njegova majka sudjelovala u uređenom tržištu rada tijekom više od tri godine od 30. lipnja 1998. Stoga, prema mišljenju R. Kilica, zaštita koju je imao protiv protjerivanja na temelju članka 14. te odluke nije bila dovoljno uzeta u obzir prilikom odvagivanja interesa u tom predmetu.

48 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Može li se odobrenjem spajanja obitelji u smislu članka 7. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje EGP-Turska smatrati slučaj kada se članu obitelji – nakon dopuštanja spajanja obitelji s prvotno ovlaštenim radnikom koji ne sudjeluje u uređenom tržištu rada – dozvola boravka produlji u trenutku kada je prvotno ovlašteni radnik kod kojeg član obitelji ima zakonit boravak postao radnik?”

49 Odlukom predsjednika Suda od 27. listopada 2015. predmeti C-508/15 i C-509/15 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka te presude.

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

50 Predmetni zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na dvoje turskih državljana, S. Ucar i R. Kilica, koji su se u svojstvu članova obitelji, to jest bračnog druga odnosno sina, također turskog državljanina koji zakonito boravi u Njemačkoj, u toj državi članici nastanili ili su u njoj zakonito boravili više od deset godina i kojima su njemačka tijela odbila produljenje njihove dozvole boravka.

51 Najprije valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će po potrebi preoblikovati pitanje koje mu je postavljeno (presuda od 8. prosinca 2011., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, t. 18.).

52 U ovom slučaju, s obzirom na činjenične okolnosti u dvama sporovima u glavnim postupcima, čini se da je prvo pitanje postavljeno u okviru predmeta C-508/15 također relevantno u predmetu C-509/15, tako da, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor za rješavanje tog zadnjeg spora koji se pred njim vodi, valja ispitati prvo pitanje postavljeno u okviru predmeta C-508/15 s obzirom na činjenično stanje u obama sporovima u glavnom postupku.

Prvo pitanje u predmetu C-508/15

53 Prvim pitanjem u predmetu C-508/15 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. prvi stavak prvu alineju Odluke br. 1/80 tumačiti na način da ta odredba daje pravo boravka u državi članici domaćinu članu obitelji turskog radnika kojem je na temelju spajanja obitelji bilo dopušteno ući u tu državu članicu i koji je od svojeg ulaska na državno područje te države živio zajedno s tim turskim radnikom, kada razdoblje od tri godine tijekom kojeg je potonji sudjelovao u uređenom tržištu rada nije uslijedilo neposredno nakon dolaska dotičnog člana obitelji u državu članicu domaćina nego se dogodilo kasnije.

54 Najprije valja podsjetiti da odredbe članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80 ustanovljuju, jasno, precizno i bezuvjetno, pravo za članove obitelji turskih radnika koji su sudjelovali u uređenom tržištu rada države članice, kojima je dopušteno da mu se pridruže, da prihvate, uz iznimku prvenstva koje imaju radnici iz država članica, svaku ponudu za zaposlenje nakon što su ondje zakonito boravili najmanje tri godine (prva alineja), kao i pravo slobode pristupa svim plaćenim poslovima prema vlastitom izboru u državi članici na čijem su području zakonito boravili najmanje pet godina (druga alineja) (presuda od 17. travnja 1997., Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, t. 27.).

55 Prema tome, na temelju te odredbe, članovi obitelji turskog radnika imaju, podložno poštovanju u njoj navedenih pretpostavki, vlastito pravo na pristup tržištu rada u državi članici domaćinu. S tim u vezi, Sud je dosljedno presudio da prava koja taj članak 7. prvi stavak daje članovima obitelji turskog radnika na području zapošljavanja u dotičnoj državi članici nužno podrazumijeva s njima povezano pravo boravka u korist zainteresirane osobe, inače bi se pravo pristupa tržištu rada i stvarnog obavljanja posla lišilo svakog učinka (presuda od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 28. i navedena sudska praksa).

56 Iz teksta te odredbe proizlazi da je stjecanje njome predviđenih prava podložno trima kumulativnim pretpostavkama, to jest da je dotična osoba član obitelji turskog radnika koji je sudjelovao u uređenom tržištu rada države članice domaćina, da su nadležna tijela navedenoj osobi odobrila da se ondje pridruži navedenom radniku i da ona zakonito boravi u toj državi članici najmanje tri godine ili pet godina (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 29.).

57 Kad je najprije riječ o pretpostavci koja se odnosi na sudjelovanje turskog radnika u uređenom tržištu rada u državi članici domaćinu, Sud je presudio da se ta pretpostavka veže uz pojam „sudjelovanja na uređenom tržištu rada”, čiji je doseg jednak onome koji taj pojam ima u okviru članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80, to jest tako da određuje sve radnike koji su se uskladili sa zakonima i propisima države članice domaćina i koji prema tome imaju pravo obavljati profesionalnu djelatnost na njezinu državnom području (vidjeti, u tom smislu, presudu od 18. prosinca 2008., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, t. 22., 23. i 28.).

58 Kad je zatim riječ o pretpostavci koja zahtijeva da je dotičnom članu obitelji bilo dopušteno pridružiti se turskom radniku, Sud je pojasnio da je cilj te pretpostavke iz područja primjene članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80 isključiti članove obitelji turskog radnika koji su ušli na državno područje države članice domaćina i ondje borave protivno propisima te države članice (vidjeti, u tom smislu, presudu od 11. studenoga 2004., Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, t. 23.).

59 U tom kontekstu Sud je presudio da se ta odredba odnosi na situaciju turskog radnika kojem je u svojstvu člana obitelji turskog radnika koji sudjeluje ili je sudjelovao u uređenom tržištu rada države članice domaćina ili bilo dopušteno ondje se pridružiti navedenom radniku na temelju spajanja obitelji, ili je ondje rođen i oduvijek je boravio u toj državi (presuda od 18. srpnja 2007., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 48. i navedena sudska praksa).

60 Naposljetku, kad je riječ o pretpostavci boravišta, Sud je odlučio da članak 7. prvi stavak prva alineja Odluke br. 1/80 članu obitelji turskog radnika nameće obvezu da kod njega boravi neprekidno tijekom razdoblja od najmanje tri godine (presuda od 18. prosinca 2008., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, t. 30.).

61 Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ta odredba zahtijeva da se spajanje obitelji, koje je opravdalo ulazak člana obitelji na državno područje države članice domaćina, tijekom određenog vremena očituje stvarnim suživotom u zajedničkom kućanstvu s radnikom i da to mora biti tako dok zainteresirana osoba sama ne ispunjava uvjete za pristup tržištu rada u toj državi (vidjeti, među ostalim, presudu od 16. ožujka 2000., Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, t. 36.).

62 S tim u vezi, Sud je naglasio da za potrebe stjecanja, u skladu s člankom 7. prvim stavkom Odluke br. 1/80, prava na pristup tržištu rada u državi članici domaćinu člana obitelji turskog radnika, pretpostavka da je potonji sudjelovao u uređenom tržištu rada mora biti ispunjena tijekom razdoblja od najmanje tri godine zajedničkog života (presuda od 18. prosinca 2008., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, t. 37.).

63 U ovom slučaju nesporno je da je i S. Ucar i R. Kilicu bilo dopušteno pridružiti se svojim članovima obitelji, turskim državljanima, u državi članici domaćinu i da su oni živjeli zajedno sa svojim bračnim drugom odnosno s majkom.

64 Također je nesporno da su bračni drug S. Ucar i majka R. Kilica bili zaposleni u neprekidnom razdoblju od tri godine, što članovima njihove obitelji daje prava iz članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, ne neposredno nakon dolaska tužiteljâ iz glavnog postupka na državno područje države članice domaćina nego kasnije.

65 Valja dakle pojasniti mora li, za potrebe stjecanja prava boravka na temelju članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, pretpostavka sudjelovanja turskog radnika u uređenom tržištu rada nužno biti ispunjena kako na datum dolaska dotičnog člana obitelji u državu članicu tako i tijekom tri godine ili pet godina neposredno nakon tog datuma, kako je to smatrala uprava za strance i kao što to ističe njemačka vlada.

66 Kao prvo valja naglasiti da ta pretpostavka nije izričito propisana člankom 7. prvim stavkom Odluke br. 1/80.

67 Kao drugo, članak 7. prvi stavak Odluke br. 1/80 valja tumačiti u odnosu na cilj koji ta odredba slijedi i na sustav koji uspostavlja.

68 S tim u vezi, valja podsjetiti da sustav postupnog stjecanja prava propisan člankom 7. prvim stavkom Odluke br. 1/80 slijedi dvostruki cilj. S jedne strane, prije isteka prvotnog razdoblja od tri godine, navedena odredba ima za cilj omogućiti prisutnost članova obitelji radnika migranta kod njega kako bi se na taj način spajanjem obitelji olakšalo zapošljavanje i boravak turskog radnika koji je već zakonito integriran u državi članici domaćinu. S druge strane, ista odredba nastoji produbiti trajnu integraciju obitelji turskog radnika migranta u državu članicu domaćina tako da se odnosnom članu obitelji omogući da nakon tri godine zakonita boravka i sam pristupi tržištu rada. Tako je osnovni cilj koji se želi postići da se učvrsti položaj tog člana obitelji, koji je u tom trenutku već zakonito integriran u državi članici domaćinu, na način da mu se omogući da se sam uzdržava u predmetnoj državi članici i da dakle ostvari položaj koji je neovisan o položaju radnika migranta (presuda od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 38. do 40. i navedena sudska praksa).

69 Osim toga, u odnosu na opći cilj koji slijedi Odluka br. 1/80, koji se sastoji od poboljšanja u socijalnom području režima koji imaju turski radnici i članovi njihovih obitelji s ciljem postupnog ostvarivanja slobodnog kretanja, cilj je sustava uspostavljenog konkretno člankom 7. prvim stavkom iste odluke prema tome stvaranje povoljnijih uvjeta za spajanje obitelji u državi članici domaćinu (presuda od 29. ožujka 2012., Kahveci, C-7/10 i C-9/10, EU:C:2012:180, t. 34.).

70 Tumačenje članka 7. prvog stavka prve alineje Odluke br. 1/80, poput onoga koje predlaže njemačka vlada, prema kojem se, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, samo zbog činjenice da razdoblje od tri godine tijekom kojeg je turski radnik bio neprekidno zaposlen nije uslijedilo odmah nakon datuma spajanja obitelji, turski državljanin, kao što je S. Ucar ili R. Kilic, ne može pozivati na prava koja daje ta odredba, pretjerano je ograničavajuće u odnosu na cilj koji slijedi ta odredba.

71 Osim toga, važno je istaknuti da dotični članovi obitelji, s obzirom na to da ne ispunjavaju pretpostavke navedene u članku 6. stavku 1. Odluke br. 1/80, ni u kojem slučaju ne mogu pristupiti tržištu rada u državi članici domaćinu, tako da i ne mogu učvrstiti svoj položaj u toj državi, i to čak i kada su ondje zakonito boravili tijekom više godina, i kada su ondje u načelu dobro integrirani, i kada su živjeli zajedno s turskim državljaninom od datuma svojeg dolaska u državu članicu domaćina, i to tijekom razdoblja u kojem je taj državljanin bio neprekidno zaposlen tijekom najmanje tri godine ili pet godina, što nije u skladu s ciljem članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80.

72 Međutim, ništa u tekstu te zadnje odredbe ni općenito u Odluci br. 1/80 ne omogućuje zaključak da je namjera njezinih autora bila izuzeti članove obitelji jedne tako velike kategorije turskih radnika od prava predviđenih člankom 7. prvim stavkom te odluke.

73 Osim toga, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda ostvarivanje prava koja turski državljani imaju na temelju Odluke br. 1/80 nije podložno nijednom uvjetu koji se odnosi na razlog zbog kojeg im je pravo ulaska i boravka bilo prvotno odobreno u državi članici domaćinu (presuda od 18. prosinca 2008., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, t. 42. i navedena sudska praksa).

74 S tim u vezi Sud je već presudio da se članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 odnosi na turske državljane koji imaju svojstvo radnika u državi članici domaćinu a da međutim ne zahtijeva da su oni ušli u Uniju kao radnici, tako da su oni to svojstvo mogli steći i nakon što su u nju ušli (vidjeti, u tom smislu, presudu od 24. siječnja 2008., Payir i dr., C-294/06, EU:C:2008:36, t. 38.).

75 U tim okolnostima valja smatrati da za potrebe stjecanja prava boravka člana obitelji turskog radnika na temelju članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80 pretpostavka sudjelovanja turskog radnika u uređenom tržištu rada ne mora nužno biti ispunjena na sam datum dolaska dotičnog člana obitelji u državu članicu domaćina i tijekom tri godine ili pet godina neposredno nakon tog datuma.

76 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje u predmetu C-508/15 valja odgovoriti da članak 7. prvi stavak prvu alineju Odluke br. 1/80 treba tumačiti na način da ta odredba daje pravo boravka u državi članici domaćinu članu obitelji turskog radnika kojem je na temelju spajanja obitelji bilo dopušteno ući u tu državu članicu i koji je nakon svojeg ulaska na državno područje te države živio zajedno s tim turskim radnikom, čak i ako razdoblje od najmanje tri godine tijekom kojeg je potonji sudjelovao u uređenom tržištu rada nije uslijedilo neposredno nakon dolaska dotičnog člana obitelji u državu članicu domaćina nego se dogodilo kasnije.

Drugo pitanje u predmetu C-508/15 i pitanje u predmetu C-509/15

77 S obzirom na odgovor dan na prvo pitanje u predmetu C-508/15, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje u tom predmetu kao ni na pitanje u predmetu C-509/15.

Troškovi

78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 7. prvi stavak prvu alineju Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja treba tumačiti na način da ta odredba daje pravo boravka u državi članici domaćinu članu obitelji turskog radnika kojem je na temelju spajanja obitelji bilo dopušteno ući u tu državu članicu i koji je nakon svojeg ulaska na državno područje te države živio zajedno s tim turskim radnikom, čak i ako razdoblje od najmanje tri godine tijekom kojeg je potonji sudjelovao u uređenom tržištu rada nije uslijedilo neposredno nakon dolaska dotičnog člana obitelji u državu članicu domaćina nego se dogodilo kasnije.

Potpisi