Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

3. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 1/80 – Članci 6. i 7. – Zakonito zaposlenje – Članak 9. – Pristup obrazovanju djece radnika turskog državljanstva – Pravo na boravak – Odbijanje”

U predmetu C-194/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka), odlukom od 7. svibnja 2020., koju je Sud zaprimio 8. svibnja 2020., u postupku

BY,

CX,

FU,

DW,

EV

protiv

Stadt Duisburg,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, i C. Toader, sutkinja,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen i M. Wolff, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. A. M. de Ree, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i D. Martin, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 9. prve rečenice Odluke Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja između Europske ekonomske zajednice i Turske, u vezi s njezinim člancima 6. i 7. Vijeće za pridruživanje osnovano je Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica, te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između turskih državljana, osoba BY, CX, FU, DW i EV, te Stadta Duisburg (Grad Duisburg, Njemačka) u vezi s odbijanjem od strane potonjega, njihova zahtjeva za izdavanje dozvole boravka.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s trećom uvodnom izjavom Odluke br. 1/80:

„[B]udući da u području socijalne sigurnosti, gore navedena razmatranja dovode do poboljšanja, u okviru međunarodnih obveza svake stranke, uređenja koje se primjenjuje na radnike i članove njihovih obitelji u odnosu na uređenje uspostavljeno Odlukom br. 2/76 Vijeća za pridruživanje [od 20. prosinca 1976. o provedbi članka 12. Sporazuma o pridruživanju]; da nadalje, valja provesti odredbe o socijalnoj sigurnosti i te odredbe koje se odnose na razmjenu mladih radnika.”

4 Članci 6., 7. i 9. Odluke br. 1/80 nalaze se u odjeljku 1., naslovljenom „Pitanja o zaposlenju i slobodi kretanja radnika”, u poglavlju II. te odluke, posvećenom „odredbama o socijalnoj sigurnosti”.

5 Članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 predviđa:

„Podložno odredbama članka 7. o slobodnom pristupu zaposlenju članova njegove obitelji, radnik turskog državljanstva koji sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice:

– ima u toj državi članici, nakon godine dana zakonitog zaposlenja, pravo 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.”

6 Članak 7. prvi stavak te odluke određuje:

„Članovi obitelji radnika turskog državljanstva, koji sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice, kojima je dopušteno da mu se pridruže:

– imaju pravo prihvatiti – uz iznimku prvenstva koje imaju radnici iz 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.”

7 Članak 9. navedene odluke glasi kako slijedi:

„Djeca turskog državljanstva, koja zakonito borave u državi članici Zajednice sa svojim roditeljima, koji su u njoj zakonito zaposleni ili su to bili, imaju u toj državi članici pristup općem obrazovanju, naukovanju i strukovnom osposobljavanju pod jednakim uvjetima za upis u pogledu potrebnog obrazovanja kao i djeca državljana te države članice. Ona u toj državi članici mogu ostvarivati pogodnosti koje su u tom području predviđene nacionalnim zakonodavstvom.”

Njemačko pravo

8 Članak 4. stavak 2. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I, str. 1950.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak predviđa:

„Stranac koji ima pravo na boravak na temelju [Sporazuma o pridruživanju] mora posjedovanjem dozvole boravka dokazati postojanje tog prava, ako nema ni dozvolu nastanjenja ni dozvolu stalnog boravka u Europskoj uniji. Dozvola boravka izdaje se na zahtjev.”

9 Članak 50. stavak 1. tog zakona određuje:

„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 o pridruživanju].”

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 BY, CX, DW, EV i FU turski su državljani. CX je bračni drug osobe BY, a oni su roditelji osoba DW, EV i FU.

11 Osoba BY ušla je 5. rujna 2015. na državno područje Savezne Republike Njemačke s vizom. Grad Duisburg izdao joj je 4. studenoga 2015. dozvolu boravka za obavljanje samostalne djelatnosti, koja je vrijedila do 27. ožujka 2017.

12 Dana 19. veljače 2016. osobama CX, DW, EV i FU dopušteno je da se pridruže osobi BY na državnom području te države članice s osnove spajanja obitelji, a dana 20. travnja 2016. dobile su na temelju nacionalnog prava dozvole boravka koje su vrijedile do 27. ožujka 2017.

13 Osoba CX radila je u svojstvu zaposlene osobe, najprije od 1. veljače do 30. travnja 2016., kao drugo, od 15. studenoga do 31. prosinca 2017., kao treće, od 1. do 15. siječnja 2018. i naposljetku, kao četvrto, od 1. kolovoza do 31. prosinca 2018.

14 Po isteku valjanosti njihovih dozvola boravka, tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su Gradu Duisburgu zahtjev za produljenje valjanosti tih dozvola ili za izdavanje novih dozvola boravka. Grad Duisburg odbio je taj zahtjev odlukama od 18. ožujka 2019.

15 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su 22. ožujka 2019. tužbu protiv tih odluka sudu koji je uputio zahtjev, Verwaltungsgerichtu Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka), tvrdeći u bitnome da su se mogli pozivati na pravo na boravak koje se temelji na članku 9. prvoj rečenici Odluke br. 1/80. Smatraju da ta odredba djeci turskog državljanstva ne daje samo pravo pristupa obrazovanju i strukovnom osposobljavanju, nego i pravo na boravak. Osim toga, kako bi se osigurao korisni učinak tih prava, roditelji koji imaju pravo na skrb nad djecom o kojoj je riječ moraju nužno imati pravo na boravak.

16 Utvrdivši da tužitelji iz glavnog postupka nisu stekli nikakvo pravo na temelju članaka 6. i 7. Odluke br. 1/80, sud koji je uputio zahtjev u biti se pita podrazumijeva li pravo na pristup obrazovanju i strukovnom osposobljavanju, predviđeno člankom 9. prvom rečenicom navedene odluke, autonomno pravo na boravak djece turskog državljanstva i – kao nužnu posljedicu – pravo na boravak roditelja koji o toj djeci stvarno skrbe. U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud želi znati koji su uvjeti za odobravanje prava na boravak na temelju te odredbe.

17 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Uključuje li pravo djece turskog državljanstva navedeno u članku 9. prvoj rečenici [Odluke br. 1/80] i pravo na boravak u državi članici domaćinu, a da pritom nije potrebno ispuniti dodatne uvjete?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
   a) Pretpostavlja li pravo na boravak iz članka 9. prve rečenice Odluke 1/80 to da su roditelji djece turskog državljanstva kojima ta odredba pogoduje već stekli prava navedena u članku 6. stavku 1. [Odluke br. 1/80] ili članku 7. [te odluke]?
   b) Ako je odgovor na [pitanje 2. točku (a)] niječan, ima li pojam ‚zakonito zaposlenje' u smislu članka 9. prve rečenice Odluke 1/80 isti doseg kao i članak 6. stavak 1. [te odluke]?
   c) Ako je odgovor na [pitanje 2. točku (a)] niječan, može li pravo na boravak djece turskog državljanstva 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. točku (a)] niječan, proizlazi li iz prava na boravak djece turskog državljanstva i pravo na boravak za jednog ili oboje roditelja koji imaju pravo na skrb, a da pritom nije potrebno ispuniti dodatne uvjete?"

O prethodnim pitanjima

18 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 9. prvu rečenicu Odluke br. 1/80 tumačiti na način da se na njega mogu pozvati djeca turskog državljanstva čiji roditelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 6. i 7. te odluke i da podrazumijeva, ovisno o slučaju, postojanje autonomnog prava na boravak te djece u državi članici domaćinu te, kao nužnu posljedicu, istog prava roditelja koji o toj djeci stvarno skrbe. U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud želi znati pod kojim uvjetima je moguće odobriti pravo na boravak koje se temelji na članku 9. prvoj rečenici Odluke br. 1/80.

19 U tom pogledu, valja podsjetiti da članak 9. prva rečenica Odluke br. 1/80 utvrđuje da djeca turskog državljanstva koja zakonito borave u državi članici sa svojim roditeljima koji su u njoj zakonito zaposleni ili su to bili, imaju u toj državi članici pristup općem obrazovanju, naukovanju i strukovnom osposobljavanju pod jednakim uvjetima za upis u pogledu potrebnog obrazovanja kao i djeca državljana navedene države članice (presuda od 7. srpnja 2005., Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, t. 22.).

20 Naime, ta odredba sadržava obvezu jednakog postupanja prema djeci turskog državljanstva i djeci državljanâ države članice domaćina u pogledu pristupa obrazovanju i strukovnom osposobljavanju u toj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 2005., Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, t. 23.).

21 Međutim, iz samog teksta navedene odredbe proizlazi da stjecanje prava predviđenih tom odredbom podliježe ispunjenju dvaju kumulativnih uvjeta, odnosno, s jedne strane, da djeca turskog državljanstva sa svojim roditeljima zakonito borave u državi članici domaćinu i, s druge strane, da su potonji zakonito zaposleni ili da su to bili u toj državi članici.

22 Stoga valja provjeriti mogu li se djeca turskih državljana koji ne rade ili nisu radili kao zaposlene osobe u državi članici domaćinu ili koji su u toj državi članici imali zakonito zaposlenje u razdoblju kraćem od godine dana, pozvati na pravo pristupa obrazovanju i strukovnom osposobljavanju na temelju članka 9. prve rečenice Odluke br. 1/80.

23 U tom pogledu, prvi od navedenih uvjeta zahtijeva da djeca turskog državljanstva o kojima je riječ zakonito borave u državi članici domaćinu sa svojim roditeljima kako bi mogla pristupiti obrazovanju i strukovnom osposobljavanju u toj državi članici.

24 Kad je riječ o drugom uvjetu, treba ga razumjeti na način da se njime zahtijeva da jedan od roditelja radi ili je radio kao zaposlena osoba u državi članici domaćinu, u skladu s odredbama koje se odnose na obavljanje zaposlenja iz Odluke br. 1/80, odnosno iz njezinih članaka 6. i 7.

25 Naime, u skladu s njezinom trećom uvodnom izjavom, u području socijalne sigurnosti Odluka br. 1/80 ima za cilj poboljšati uređenje koje se primjenjuje na radnike turskog državljanstva i članove njihovih obitelji. Konkretno, članci 6., 7. i 9. te odluke dio su odjeljka 1. njezina poglavlja II., naslovljenog „Odredbe o socijalnoj sigurnosti”, koji se odnosi na pitanja o zaposlenju i slobodnom kretanju radnika turskog državljanstva.

26 Kao prvo, kad je riječ o članku 6. stavku 1. Odluke br. 1/80, u njemu su navedeni glavni uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi turski državljani koji sudjeluju u uređenom tržištu rada države članice mogli raditi kao zaposlene osobe radi izdavanja i produljenja radne dozvole. Ta odredba pretpostavlja da je zainteresirana osoba radnik turskog državljanstva na državnom području države članice, da sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice domaćina i da je u njoj tijekom određenog vremena bio zakonito zaposlen (presuda od 26. listopada 2006., Güzeli, C-4/05, EU:C:2006:670, t. 26. i navedena sudska praksa).

27 Konkretno, kao što to proizlazi iz članka 6. stavka 1. prve alineje Odluke br. 1/80, radnik stječe pravo na produljenje svoje radne dozvole kako bi mogao nastaviti raditi kao zaposlena osoba kod istog poslodavca nakon razdoblja od godine dana zakonitog zaposlenja (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2012., Gülbahce, C-268/11, EU:C:2012:695, t. 37. i 45.).

28 Isto tako, uvjet prema kojem predmetni radnik turskog državljanstva mora sudjelovati u „uređenom tržištu rada” u smislu članka 6. stavka 1. prve alineje Odluke br. 1/80 pretpostavlja stabilnu i sigurnu situaciju na tržištu rada odnosne države članice i pretpostavlja, s te osnove, nesporno pravo na boravak (presuda od 8. studenoga 2012., Gülbahce, C-268/11, EU:C:2012:695, t. 39. i navedena sudska praksa).

29 Kao drugo, na temelju članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, da bi se steklo vlastito pravo na pristup tržištu rada na temelju te odredbe, moraju biti ispunjena tri kumulativna uvjeta, i to, kao prvo, da se dotičnu osobu smatra članom obitelji radnika turskog državljanstva koji sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice domaćina, kao drugo, da su nadležna tijela te države članice toj osobi dozvolila da se u njoj pridruži navedenom radniku i, kao treće, da ta osoba određeno vrijeme zakonito boravi na području te države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 29.).

30 U tom okviru valja utvrditi da se djeca turskog državljanstva čiji ni jedan od roditelja ne ispunjava uvjete iz članaka 6. i 7. Odluke br. 1/80, navedene u točkama 26. do 29. ove presude, ne mogu pozivati na pravo pristupa općem obrazovanju i strukovnom osposobljavanju iz prve rečenice članka 9. Odluke br. 1/80.

31 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 9. prvu rečenicu Odluke br. 1/80 treba tumačiti na način da se na njega ne mogu pozivati djeca turskog državljanstva čiji roditelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 6. i 7. te odluke.

Troškovi

32 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 navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 9. prvu rečenicu Odluke Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja između Europske ekonomske zajednice i Turske treba tumačiti na način da se na njega ne mogu pozivati djeca turskog državljanstva čiji roditelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 6. i 7. te odluke.

Potpisi