

PRESUDA SUDA

16. prosinca 1992.(*)

„Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska - Odluka Vijeća za pridruživanje - Pojam zakonitog zaposlenja - Pravo boravka”

U predmetu C-237/91,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je Sudu uputio Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Hessen), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Kazima Kusa

i

Landeshauptstadt Wiesbaden,

o tumačenju članka 6. Odluke Vijeća za pridruživanje, koje je uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: L. Hewlett, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Kazima Kusa, Reinhold Wendl, *Rechtsanwalt*, Wiesbaden,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, *Ministerialrat* u saveznom ministarstvu gospodarstva, i Joachim Karl, *Regierungsdirektor* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, Jörn Pipkorn, pravni savjetnik, i Pieter Jan Kuyper, član pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja K. Kusa, kojeg zastupaju Hagen Lichtenberg, profesor na Sveučilištu u Bremenu, i Reinhold Wendl, njemačke vlade, nizozemske vlade, koju

zastupa J. W. de Zwaan, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju Sue Cochrane iz *Treasury Solicitor's Department* i Richard Plender QC, u svojstvu agenata, i Komisije, na raspravi održanoj 15. rujna 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. studenoga 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 12. kolovoza 1991., koje je Sud zaprimio 18. rujna 1991., Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Hessen) na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputio je Sudu tri prethodna pitanja o tumačenju članka 6. Odluke Vijeća za pridruživanje, koje je uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja (u dalnjem tekstu: Odluka br. 1/80).
- 2 Ta su pitanja postavljena u postupku između Kazima Kusa, turskog državljanina, i Landeshauptstadt Wiesbaden, koji je zastupao njegov gradonačelnik, u vezi s odbijanjem produljenja dozvole boravka u Saveznoj Republici Njemačkoj.
- 3 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je K. Kus 24. kolovoza 1980. ušao na državno područje Savezne Republike Njemačke kako bi 16. travnja 1981. sklopio brak s njemačkom državljanicom. Iz zahtjeva za prethodnu odluku također proizlazi da je K. Kus od 1. travnja 1982. bio neprekidno zaposlen na temelju valjane radne dozvole. Najprije je približno sedam godina radio u istom poduzeću, prije nego što je dva puta promijenio poslodavca.
- 4 Odlukom od 6. kolovoza 1984. gradonačelnik Landeshauptstadta Wiesbadena odbio je produljiti dozvolu boravka koja je K. Kusu izdana 27. travnja 1981. kao suprugu njemačke državljanke i koja je 17. kolovoza 1983. istekla zbog prestanka postojanja izvornog razloga za boravak K. Kusa, budući da su se supružnici Kus razveli presudom od 18. listopada 1983. koja je postala pravomoćna 26. travnja 1984.
- 5 Nakon neuspjele pritužbe na odluku gradonačelnika od 6. kolovoza 1984., K. Kus je podnio tužbu pred Verwaltungsgerichtom (Upravni sud) Wiesbaden. Rješenjem od 23. svibnja 1985. taj je sud privremeno i retroaktivno suspendirao pobijanu odluku te je presudom od 30. listopada 1987. tu odluku ukinuo i naložio tuženiku da K. Kusu produlji dozvolu boravka.
- 6 Tuženik je podnio žalbu pred Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Hessen), koji je utvrdio da K. Kus prema njemačkom zakonodavstvu nije imao pravo na dozvolu boravka, ali se pitao bi li se do povoljnijeg rješenja za K. Kusa moglo doći primjenom članka 6. Odluke br. 1/80, kojim se predviđa sljedeće:

„1. Podložno odredbama članka 7. o slobodnom pristupu članova obitelji zaposlenju, turski radnik koji je uključen u redovno tržište rada države članice:

- ima u toj državi članici pravo, nakon godine dana zakonitog zaposlenja, na produljenje svoje radne dozvole za rad kod istog poslodavca, ako ga taj može zaposliti,
- ima u toj državi članici pravo, nakon tri godine zakonitog zaposlenja, uz iznimku prvenstva koje imaju radnici iz država članica Zajednice, prijaviti se na natječaj za zaposlenje u istom zanimanju, a koji je objavljen pod redovitim uvjetima i prijavljen službi za zapošljavanje te države članice, kod poslodavca po vlastitom izboru,
- ima u toj državi članici, nakon četiri godine zakonitog zaposlenja, slobodan pristup bilo kojem plaćenom zaposlenju prema vlastitom izboru.

[...]

3. Načini primjene stavaka 1. i 2. utvrđuju se nacionalnim propisima.” [neslužbeni prijevod]

7 Stoga je Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Hessen) odlučio prekinuti postupak dok Sud ne donese odluku o sljedećim prethodnim pitanjima:

- „1. Ispunjava li turski radnik uvjete iz treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke Vijeća za pridruživanje EEZ - Turska o razvoju pridruživanja, ako se na temelju nacionalnog prava smatra da je njegov boravak odobren tijekom trajanja postupka izdavanja dozvole boravka i ako je on više od četiri godine bio zaposlen na temelju tog prava boravka i odgovarajuće radne dozvole?
2. Primjenjuju li se odredbe prve alineje članka 6. stavka 1. gore navedene odluke ako turski državljanin, koji je ušao u Saveznu Republiku Njemačku kako bi sklopio brak s njemačkom državljanicom, čiji je brak nakon tri godine okončan razvodom, i ako nakon razvoda podnese zahtjev za dozvolu boravka zbog zaposlenja, a u vrijeme kada je taj zahtjev odbijen on je već dvije i pol godine radio kod istog poslodavca na temelju valjane radne dozvole?
3. Ima li turski radnik u okolnostima opisanima u pitanjima 1. ili 2. pravo, izravno na temelju prve ili treće alineje članka 6. stavka 1. gore navedene odluke, na produljenje ne samo dozvole boravka nego i radne dozvole, ili se pravila o učincima odluka Vijeća za pridruživanje EEZ/Turska o pravima zaposlenika na pravo boravka ubrajaju u provedbene odredbe koje u skladu s člankom 6. stavkom 3. te odluke države članice donose na vlastitu odgovornost, pri čemu ih ne obvezuje pravo Zajednice?”

8 Za potpuniji opis činjeničnog stanja glavnog postupka, tijeka samog postupka kao i očitovanja podnesenih Sudu, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u onoj mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.

9 S obzirom da je njemačka vlada na temelju članka 177. Ugovora od Suda izrijekom zatražila da preispita svoju nadležnost za odlučivanje o tumačenju odluka koje je donijelo tijelo uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju kako bi se osigurala provedba tog sporazuma, Sud želi istaknuti da iz očitovanja koja su mu u ovom

predmetu podnesena ne proizlazi ništa što bi moglo uzrokovati njegovo odstupanje od onoga što je u tom pogledu utvrdio u svojoj presudi od 20. rujna 1990., Sevinc (C-192/89, Zb., str. I-3461.).

- 10 Najprije valja napomenuti da se sva tri pitanja odnose na položaj turskog radnika koji već ima odobrenje za boravak na državnom području države članice.

Prvo pitanje

- 11 Svojim prvim pitanjem nacionalni sud želi utvrditi treba li se treća alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 tumačiti na način da turski radnik ispunjava uvjet najmanje četverogodišnjeg zaposlenja utvrđen u toj odredbi, ako je bio zaposlen na temelju prava boravka koji mu je bio odobren isključivo na temelju nacionalnog propisa kojim mu se boravak u državi domaćin dopušta tijekom postupka izdavanja dozvole boravka.
- 12 U vezi s tim, iz gore navedene presude Sevinc proizlazi da zakonitost zaposlenja u smislu treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 prepostavlja stabilnu i sigurnu situaciju na tržištu rada (točka 30. presude) i da turski radnik nije bio u takvoj situaciji tijekom razdoblja u kojem je odluka kojom mu se odbija pravo boravka bila suspendirana u njegovu korist kao posljedica njegove tužbe protiv te odluke i u kojem razdoblju je privremeno dobio odobrenje boravka i zaposlenja u predmetnoj državi članici do ishoda tog spora (točka 31.).
- 13 Isto mora vrijediti za predmet poput onog u glavnem postupku gdje suspenzija nije automatska posljedica tužbe po sili zakona, nego ju je sud naložio s retroaktivnim učinkom. Kako je primjetio nezavisni odvjetnik u točki 30. svog mišljenja, suspenzija je u oba slučaja na snazi samo tijekom trajanja postupka i ima učinak da osobi koja je taj postupak pokrenula privremeno omogući boravak i rad do donošenja konačne odluke o njegovom pravu boravka.
- 14 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje činjenicom, kao što je slučaj u glavnem postupku, da je dotična osoba u prvom stupnju dobila presudu kojom se potvrđuje njezino pravo boravka, ali koja se, budući da je pobijana žalbom, još uvijek može ukinuti te stoga ne uređuje konačno njezinu situaciju u pogledu prava boravka.
- 15 Naime, razlog zbog kojeg je u gore navedenoj točki 31. presude Sevinc Sud odbio smatrati razdobljima zakonitog zaposlenja vrijeme tijekom kojega je odluka kojom se dotičnoj osobi odbija pravo boravka bila suspendirana kao posljedica njezine tužbe protiv te odluke, bio je taj da se turskom radniku tijekom razdoblja u kojem je pravo boravka imao samo privremeno do ishoda spora onemogući ispunjavanje tog uvjeta, čime bi stekao pravo boravka koje je na temelju treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 povezano s pravom na slobodan pristup bilo kojem plaćenom zaposlenju.
- 16 Taj razlog ostaje valjan dok se konačno ne utvrdi da je dotična osoba tijekom spornog razdoblja imala zakonito pravo boravka. U protivnom bi sudska odluka kojom mu se to pravo konačno odbija izgubila smisao i time bi mu se omogućilo stjecanje prava iz treće alineje članka 6. stavka 1. tijekom razdoblja u kojem nije ispunjavao uvjete utvrđene u toj odredbi.

- 17 Argument K. Kusa da neuzimanje u obzir presude u prvostupanjskom postupku kojom se potvrđuje pravo boravka turskog državljanina znači da je odbijanje produljenja dozvole boravka, čak i ako je nezakonito, takvo da dotičnu osobu lišava prava koja može imati na temelju članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80, nije relevantan, jer ukoliko se to pravo boravka konačno prizna, treba se smatrati da je dotična osoba retroaktivno, tijekom spornog razdoblja, imala pravo boravka koje više nije privremeno te stoga i pogodnost stabilne situacije na tržištu rada.
- 18 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da se treća alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 treba tumačiti tako da turski radnik ne ispunjava zahtjev najmanje četverogodišnjeg zaposlenja utvrđen u toj odredbi, ako je bio zaposlen na temelju prava boravka koje mu je bilo odobreno isključivo na temelju nacionalnog zakonodavstva kojim se boravak u državi domaćin dopušta tijekom trajanja postupka izdavanja dozvole boravka, iako je njegovo pravo boravka potvrđeno presudom u prvostupanjskom postupku protiv koje je podnesena žalba.

Drugo pitanje

- 19 Svojim drugim pitanjem nacionalni sud želi utvrditi treba li se prva alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 tumačiti tako da turski državljanin, koji je dobio dozvolu boravka na državnom području države članice kako bi tamo sklopio brak s državljkankom te države članice i koji je više od godinu dana radio kod istog poslodavca na temelju valjane radne dozvole, ima pravo na produljenje radne dozvole na temelju te odredbe, iako je u vrijeme odlučivanja o zahtjevu za produljenje njegov brak bio razvrgnut.
- 20 U vezi s tim najprije valja napomenuti da su odredbe članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 ograničene na uređivanje situacije turskog radnika u odnosu na zaposlenje i ne odnose se na njegovu situaciju u vezi s pravom boravka (vidjeti presudu Sevinc, točku 28.).
- 21 Osim toga treba napomenuti da se te odredbe primjenjuju na turske radnike koji sudjeluju na uređenom tržištu rada države članice i da je u skladu s prvoj alinejom članka 6. stavka 1. dovoljno da turski radnik bude zakonito zaposlen više od godinu dana kako bi imao pravo na produljenje radne dozvole za rad kod istog poslodavca. Stoga na temelju te odredbe ovo pravo ne ovisi ni o jednom drugom uvjetu, a osobito ne o uvjetima pod kojima je pravo ulaska i boravka dobiveno.
- 22 Stoga, iako zakonito zaposlenje u smislu članka 6. stavka 1. pretpostavlja stabilnu i sigurnu situaciju pojedinca na tržištu rada i time podrazumijeva postojanje neospornog prava boravka i čak, prema potrebi, posjedovanje zakonite dozvole boravka, razlozi zbog kojih je to pravo dodijeljeno ili zbog kojih je dozvola boravka izdana nisu odlučujući za njegovu primjenu.
- 23 Iz toga slijedi da ako je turski radnik bio zaposlen više od godinu dana na temelju valjane radne dozvole, treba smatrati da on ispunjava uvjete predviđene u prvoj alineji članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80, iako mu je dozvola boravka početno bila izdana u druge svrhe a ne radi plaćenog zaposlenja.
- 24 Ujedinjena Kraljevina je na raspravi istaknula da bi takvo sagledavanje problema moglo rezultirati različitim postupanjem prema turskim državljanima, ovisno o tome dopušta

li im se nacionalnim zakonodavstvom države članice u kojoj borave rad, ako početni razlog njihovog boravka nije bio plaćeno zaposlenje.

- 25 U svakom slučaju valja istaknuti da bi takva situacija samo odražavala činjenicu da se Odlukom br. 1/80 ne zadire u nadležnost država članica da uređuju kako ulazak turskih državljanina na njihovo državno područje tako i uvjete u skladu s kojima se mogu prvi put zaposliti, nego se njome, a posebno njezinim člankom 6., samo uređuje situacija turskih radnika koji su već regularno uključeni u tržište rada države članice. Stoga u slučaju turskih radnika koji u skladu sa zakonodavstvom države članice već imaju radnu dozvolu i koji, ako se to zahtjeva, imaju pravo boravka, takva situacija ne može biti opravdanje za uskraćivanje prava predviđenih člankom 6. stavkom 1. Odluke br. 1/80.
- 26 Na drugo pitanje valja odgovoriti da se prva alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 treba tumačiti tako da turski državljanin, koji je dobio dozvolu boravka na državnom području države članice kako bi tamo sklopio brak s državljkicom te države članice i koji je tamo više od godinu dana radio kod istog poslodavca na temelju valjane radne dozvole, ima pravo na produljenje radne dozvole na temelju te odredbe, iako je u vrijeme odlučivanja o njegovu zahtjevu za produljenje njegov brak bio razvrgnut.

Treće pitanje

- 27 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud u biti želi utvrditi može li se turski radnik koji ispunjava zahtjeve iz prve ili treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 izravno pozvati na te odredbe kako bi ishodio produljenje ne samo radne dozvole nego i dozvole boravka.
- 28 U vezi s tim prvo valja napomenuti da je Sud u prethodno navedenoj presudi Sevinci odlučio da članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 ima izravan učinak u državama članicama Europske zajednice (točka 2. izreke presude).
- 29 U toj je presudi Sud u kontekstu treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 također zaključio da su, iako se tim odredbama uređuje situacija turskog radnika samo u pogledu zaposlenja a ne u pogledu prava boravka, ta dva aspekta osobne situacije turskog radnika usko povezana i da odobravanjem pristupa takvom radniku bilo kakvom plaćenom zaposlenju prema njegovom izboru nakon određenog razdoblja zakonitog zaposlenja u državi članici predmetna odredba nužno podrazumijeva postojanje prava boravka za dotičnu osobu, barem u tom trenutku, jer u protivnom pravo odobreno turskom radniku ne bi imalo nikakav učinak (točka 29. presude).
- 30 Isto vrijedi i za prvu alineju članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80, budući da bez prava boravka odobravanje prava na produljenje radne dozvole turskom radniku za rad kod istog poslodavca nakon jedne godine zakonitog zaposlenja također ne bi imalo nikakav učinak.
- 31 Taj se zaključak ne može pobiti razmatranjem da se na temelju članka 6. stavka 3. Odluke br. 1/80 postupci za primjenu stavka 1. određuju na temelju nacionalnih pravila. Naime, kao što je Sud već istaknuo u prethodno navedenoj presudi Sevinci (točka 22.), člankom 6. stavkom 3. Odluke br. 1/80 samo se precizira obveza država članica da poduzimaju one upravne mjere koje mogu biti potrebne za provedbu te odredbe, ne

ovlašćujući ih pri tom da uvjetuju ili ograničavaju primjenu točno određenog i bezuvjetnog prava koje se tom odredbom daje turskim radnicima.

- 32 U očitovanjima podnesenim Sudu njemačka vlada izričito je osporavala stajalište da nužno postoji povezanost između prava pristupa tržištu rada i prava boravka. Tvrđila je da čak i u pogledu slobode kretanja radnika unutar Zajednice mogu nastati okolnosti u kojima se ova dva aspekta ne moraju nužno podudarati. Kao primjer navela je, prvo, Direktivu 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane na temelju javnog poretku, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 56, 4.4.1964., str. 850.), čijim se člankom 3. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 1. dopušta oduzimanje ili odbijanje prava boravka zbog određenih kaznenih djela ili određenih bolesti, i, drugo, presudu od 26. veljače 1991., Antonissen, (C-292/89, Zb., str. I-745.), prema kojoj pravo boravka državljanina Zajednice koji je neuspješno tražio zaposlenje može biti privremeno ograničeno a da on pri tom ne izgubi neograničen pristup tržištu rada.
- 33 Međutim, nijedan od ovih primjera nije relevantan. Ne samo da ne pokazuju da osoba može imati pravo pristupa tržištu rada bez prava boravka, već naprotiv, naglašavaju činjenicu da je pravo boravka neophodno za pristup plaćenom zaposlenju i za njegovo obavljanje.
- 34 Prvo, kako bi se spriječilo ograničenje tako temeljnog prava poput slobode kretanja radnika, člankom 3. stavkom 2. Direktive 64/221 predviđa se da osuđujuće presude ne mogu biti temelj za mjere poduzete zbog javnog poretku, a člankom 4. stavkom 1. da se samo određenim bolestima, koje su osim toga iscrpno navedene u Prilogu, može opravdati odbijanje ulaska na državno područje države članice ili odbijanje izdavanja prve dozvole boravka. Također valja napomenuti da se i Odlukom br. 1/80, jednako kao i člankom 48. stavkom 3. Ugovora i Direktivom 64/221, u skladu s njezinim člankom 14. stavkom 1., dopuštaju ograničenja u njoj predviđenih prava koja su opravdana na temelju javnog poretku, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
- 35 Drugo, Sud je u prethodno navedenoj presudi Antonissen potvrđio da na temelju odredaba Ugovora o slobodi kretanja radnika državljeni Zajednice imaju pravo boravka na području država članica ne samo kako bi odgovorili na stvarno dobivenu ponudu za zaposlenje nego i radi traženja zaposlenja.
- 36 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da se turski radnik koji ispunjava zahtjeve iz prve ili treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 može izravno pozvati na te odredbe kako bi ishodio produljenje ne samo radne dozvole nego i dozvole boravka.

Troškovi

- 37 Troškovi nastali za njemačku vladu, nizozemsku vladu, vladu Ujedinjene Kraljevine i za Komisiju, koje su Sudu podnijele svoja očitovanja, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja je uputio Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Hessen) rješenjem od 12. kolovoza 1991., odlučuje:

1. Treća alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje, koje je uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, treba se tumačiti tako da turski radnik ne ispunjava zahtjev najmanje četverogodišnjeg zakonitog zaposlenja utvrđen u toj odredbi, ako je bio zaposlen na temelju prava boravka koje mu je bilo odobreno isključivo na temelju nacionalnog zakonodavstva kojim se boravak u državi domaćinu dopušta tijekom trajanja postupka za izdavanje dozvole boravka, iako je njegovo pravo boravka potvrđeno presudom u prvostupanjskom postupku protiv koje je podnesena žalba.
2. Prva alineja članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 treba se tumačiti tako da turski državljanin, koji je dobio dozvolu boravka na državnom području države članice kako bi tamo sklopio brak s državljanicom te države članice i koji je tamo više od godinu dana radio kod istog poslodavca na temelju valjane radne dozvole, ima pravo na produljenje radne dozvole na temelju te odredbe, iako je u vrijeme odlučivanja o njegovu zahtjevu njegov brak bio razvrgnut.
3. Turski radnik koji ispunjava zahtjeve iz prve ili treće alineje članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 može se izravno pozvati na te odredbe kako bi ishodio produljenje ne samo radne dozvole nego i dozvole boravka.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 16. prosinca 1992.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački