



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. siječnja 2015. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Socijalna sigurnost radnika migranata – Odstupanje od klauzula o boravištu – Dodatna davanja dodijeljena na temelju nacionalnog zakonodavstva – Uvjet stalnog boravišta – Primjena na bivše turske radnike – Turski državljani koji su stekli državljanstvo države članice domaćina“

U predmetu C-171/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Nizozemska), odlukom od 2. travnja 2013., koju je Sud zaprimio 8. travnja 2013., u postupku

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

protiv

M. S. Demircija,

D. Cetina,

A. I. Öndera,

R. Keskina,

M. Tülea,

A. Taskina,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (izvjestitelj) i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. svibnja 2014.,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv), I. Eijkhout, u svojstvu agenta,
- za M. S. Demircija, F. Kiliç, *advocaat*,
- za D. Cetina i A. I. Öndera, N. Türkkol, *advocaat*,
- za R. Keskina, D. Schaap, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, J. Langer, M. Bulterman i B. Koopman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. van Beek, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. srpnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. Odluke Vijeća za pridruživanje br. 3/80 od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalnog osiguranja država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji (SL 1983, C 110, str. 60.), u vezi s člankom 59. Dodatnog protokola koji je potpisan u Bruxellesu 23. studenoga 1970. te zaključen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol). Vijeće za pridruživanje osnovano je Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisale Republika Turska, s jedne strane, i država članica EEZ-a i Zajednice, s druge strane, te koji je zaključen, 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 Taj zahtjev upućen je u okviru spora između Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (Upravni odbor implementacijskog tijela za sheme osiguranja zaposlenika) i bivših turskih radnika migranata koji su svi stekli nizozemsko državljanstvo, u vezi s odlukom Uwv-a da im postupno uskrati dodatak na mirovinu zbog nesposobnosti za rad zbog preseljenja prebivališta iz Nizozemske u Tursku.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

- 3 U skladu s člankom 12. Sporazuma o pridruživanju:

„Ugovorne stranke trebaju se voditi člancima [39. UEZ-a], [40. UEZ-a] i [41. UEZ-a] kako bi međusobno postupno ostvarile slobodno kretanje radnika.“ [neslužbeni prijevod]

Dodatni protokol

- 4 Dodatni protokol, koji je u skladu s člankom 62. sastavni dio Sporazuma o pridruživanju, sukladno svom članku 1. utvrđuje uvjete, načine i dinamiku ostvarenja prijelaznog režima iz članka 4. tog Sporazuma.
- 5 Dodatni protokol sadrži glavu II. pod nazivom „Kretanje osoba i usluga“, čije se Poglavlje I. odnosi na „radnike“.
- 6 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 njegovog stupanja na snagu i da će Vijeće za pridruživanje donijeti potrebna pravila u tu svrhu.

- 7 Članak 39. Dodatnog protokola glasi kako slijedi:

„1. Prije isteka prve godine od stupanja na snagu ovog protokola Vijeće za pridruživanje će donijeti odredbe u području socijalne sigurnosti u korist radnika turske nacionalnosti koji se sele na područje Zajednice i njihovih obitelji koje će tamo boraviti.

2. Te odredbe trebaju omogućiti radnicima turske nacionalnosti, prema pravilima koja će se odrediti, zbrajanje razdoblja osiguranja ili zaposlenja ostvarenih u različitim državama članicama u dijelu koji se odnosi na mirovine i starosne mirovine, mirovine u slučaju smrti i invalidske mirovine, kao i na zdravstvenu skrb radnika i njihovih obitelji koje borave na području Zajednice. Te odredbe ne mogu proizvesti obvezu za države članice da uzmu u obzir i razdoblja ostvarena u Turskoj.

3. Gore navedene odredbe trebaju omogućiti da se osigura plaćanje obiteljskih doplata kada obitelj radnika boravi na području Zajednice.

4. U Tursku se moraju moći prenijeti mirovine i starosne mirovine, davanja u slučaju smrti i invalidske mirovine, koje su stečene na temelju odredbi donesenih primjenom stavka 2.

5. Odredbe iz ovog članka ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz postojećih bilateralnih sporazuma između Turske i država članica Zajednice u mjeri u kojoj oni za turske državljane propisuju povoljniji režim.“ [neslužbeni prijevod]

- 8 Članak 59. Dodatnog protokola glasi:

„U područjima koja pokriva ovaj protokol Turska neće imati povoljniji tretman od onoga koji jedna država članica daje drugoj državi članici u skladu s [Ugovorom o EZ-u].“ [neslužbeni prijevod]

- 9 Odluka Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja u članku 6. stavku 1. propisuje:

„Uz iznimku odredbi članka 7. koji se odnosi na slobodan pristup članova obitelji zaposlenju, turski radnik koji sudjeluje na zakonitom 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 svom izboru.“

10 Članak 7. te odredbe navodi:

„Članovi obitelji turskog radnika koji sudjeluje na zakonitom 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;

— imaju tamo slobodan pristup bilo kojem plaćenom zanimanju po svom izboru ako su tamo zakonito boravili najmanje pet godina.“

Odluka br. 3/80

11 Odluka br. 3/80 donesena je na temelju članka 39. Dodatnog protokola i namijenjena je usklađivanju sustava socijalne sigurnosti država članica tako da turskim radnicima i članovima njihovih obitelji i njihovim nadživjelim osobama koje su zaposlene ili su bile zaposlene u jednoj ili više država članica Zajednice omogućuje davanja u tradicionalnim granama socijalne sigurnosti.

12 Sukladno članku 2. Odluke br. 3/80 pod nazivom „Obuhvaćene osobe“:

„Ova odluka primjenjuje se:

— na radnike na koje se primjenjivalo ili se primjenjuje zakonodavstvo jedne ili više država članica, koji su turski državljani,

— na članove obitelji tih radnika, koji borave na području jedne države članice,

— na nadživjele osobe tih radnika.“

13 Članak 3. stavak 1. Odluke br. 3/80, pod nazivom „Jednakost postupanja“, koji preuzima tekst članka 3. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997, L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1408/71), navodi:

„U skladu s posebnim odredbama ove [Odluke], osobe koje borave na državnom području jedne od država članica na koju se ova Uredba primjenjuje podliježu istim obvezama i uživaju ista davanja prema zakonodavstvu bilo koje države članice kao državljani te države.“

14 Članak 4. Odluke 3/80, naslovljen „Materijalno područje primjene“, u stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na cjelokupno zakonodavstvo koje se odnosi na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

a) davanja za slučaj bolesti i davanja za majčinstvo;

b) invalidska davanja, uključujući ona namijenjena održavanju ili poboljšanju sposobnosti zarađivanja;

c) davanja za slučaj starosti;

- d) davanja za nadživjele osobe;
- e) davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti;
- f) posmrtna pripomoć;
- g) davanja za nezaposlenost;
- h) obiteljska davanja.

2. Ova se Uredba odnosi na sve opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, doprinosne ili nedoprinosne [...]"

- 15 Članak 6. stavak 1. prvi podstavak Odluke br. 3/80, naslovljen „Odstupanje od klauzula o boravištu [...]“, glasi:

„Ako nije drukčije određeno ovom Odlukom, novčana invalidska davanja, novčana davanja za slučaj starosti ili za nadživjele osobe, mirovine za ozljede na radu ili profesionalne bolesti, stečena na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ne podliježu smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni zbog činjenice da korisnik ima boravište u Turskoj ili na državnom području druge države članice, a ne one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za plaćanje.“

- 16 Glava III. Odluke br. 3/80, pod nazivom „Posebne odredbe koje se odnose na različite kategorije davanja“, sadrži odredbe o koordinaciji, nadahnete Uredbom br. 1408/71, koje se osobito odnose na invalidska davanja, davanja za slučaj starosti i davanja za slučaj smrti (mirovine).

Uredba br. 1408/71

- 17 Uredba br. 1408/71 sadrži članak 3. pod nazivom „Jednakost postupanja“, čiji stavak 1. određuje:

„U skladu s posebnim odredbama ove Uredbe, osobe koje borave na državnom području jedne od država članica na koju se ova Uredba primjenjuje podliježu istim obvezama i uživaju ista davanja prema zakonodavstvu bilo koje države članice kao državljani te države.“

- 18 Članak 4. stavci 1. i 2. te uredbe definiraju njeno materijalno područje primjene sljedećim pojmovima:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na cjelokupno zakonodavstvo koje se odnosi na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

- a) davanja za slučaj bolesti i majčinstvo;
- b) invalidska davanja, uključujući ona namijenjena održavanju ili poboljšanju sposobnosti zarađivanja;
- c) davanja za slučaj starosti;
- d) davanja za nadživjele osobe;
- e) davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti;
- f) posmrtnu pripomoć;
- g) davanja za nezaposlenost;

h) obiteljska davanja.

2. Ova se Uredba odnosi na sve opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, bez obzira na to jesu li doprinosni ili nisu [...]“

19 Članak 1. točka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1247/92 od 30. travnja 1992., kojim je izmijenjena Uredba br. 1408/71 (SL L 136, str. 1.), koja je stupila na snagu 1. lipnja 1992., u članak 4. Uredbe br. 1408/71 dodao je stavak 2.a koji glasi:

„Ova se Uredba odnosi i na posebna nedoprinosna davanja, koja su osigurana prema zakonodavstvu ili sustavima drugačijima od onih iz stavka 1. ili izuzeta na temelju stavka 4., kad su takva davanja namijenjena:

a) omogućavanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja od rizika koji su obuhvaćeni granama socijalne sigurnosti iz stavka 1. točaka od (a) do (h); ili

b) isključivo kao posebna zaštita za osobe s invaliditetom.“

20 Nakon što je izmijenjen Uredbom (EZ) br. 647/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. travnja 2005. (SL L 117, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 108.) taj članak 4. stavak 2.a od tada propisuje:

„Ovaj se članak primjenjuje na posebna novčana nedoprinosna davanja, osigurana na temelju zakonodavstva koje, zbog osobnog opsega, ciljeva i/ili uvjeta za priznavanje prava, ima značajke kako zakonodavstva socijalne sigurnosti iz stavka 1. tako i značajke socijalne pomoći.

„Posebna novčana nedoprinosna davanja’ znači:

a) davanja čija je namjena osigurati:

i) dodatno, zamjensko ili pomoćno pokriće od rizika koje obuhvaćaju grane socijalne sigurnosti navedene u stavku 1. i koje osobama na koje se odnosi jamči minimalan dohodak za životne troškove uzimajući u obzir gospodarsku i socijalnu situaciju u državi članici na koju se to odnosi;

ii) samo posebnu zaštitu osoba s invalidnošću, usko povezanih sa socijalnim okruženjem osobe na koju se to odnosi u određenoj državi članici; i

b) ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog za pokriće općih javnih izdataka, a uvjeti za osiguravanje i izračun davanja ne ovise o doprinosima korisnika. Međutim, davanja namijenjena dodatku na doprinosna davanja ne smatraju se doprinosnim davanjima samo iz tog razloga; i

c) koji su nabrojani u Prilogu II.a.“

21 U skladu s člankom 10. stavkom 1. podstavkom 1. Uredbe br. 1408/71:

„Ako nije drukčije određeno ovom Uredbom, novčana davanja za slučaj invalidnosti, starosti ili za nadživjele osobe, mirovine za ozljede na radu ili profesionalne bolesti i posmrtna pripomoći, ostvarene na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica, ne podliježu smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni zbog činjenice da korisnik boravi na državnom području druge države članice različitoj od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za plaćanje.“

22 Članak 10.a stavak 1. Uredbe br. 1408/71, koji je umetnut Uredbom br. 1247/92, glasi:

„Neovisno o odredbama članka 10. i glave III., osobama na koje se odnosi ova Uredba priznat će se posebna nedoprinosna davanja iz članka 4. stavka 2.a isključivo na državnom području države članice u kojoj imaju boravište, u skladu sa zakonodavstvom te države, uz uvjet da su takva davanja navedena u Prilogu IIa. Takva davanja priznaje i za njih snosi troškove ustanova boravišta.“

23 Taj članak 10 a. stavak 1., kako je izmijenjen Uredbom br. 647/2005, određuje:

„Odredbe članka 10. i glave III. ne primjenjuju se na posebna nedoprinosna novčana davanja navedena u članku 4. stavku 2.a. Osobe na koje se odnosi ova Uredba primaju ta davanja isključivo na području države članice u kojoj borave i na temelju zakonodavstva te države članice ako su ta davanja spomenuta u Prilogu II.a. Ustanove mjesta boravišta isplaćuju davanja o svom trošku.“

Nizozemsko pravo

24 U Nizozemskoj Zakon o nesposobnosti za rad (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, u daljnjem tekstu: WAO), koji je na snazi od 1966. propisuje osiguranje radnika od nesposobnosti za rad.

25 Zakon o dodatnim naknadama (Toeslagenwet) od 6. studenoga 1986. (u daljnjem tekstu: TW), koji je stupio na snagu 1. siječnja 1987., daje osobama koje na temelju socijalnog osiguranja, poput onoga kojeg ostvaruje WAO (na istom temelju kao osiguranje od nezaposlenosti, osiguranje od bolesti i osiguranje protiv nezgoda na radu), naknadu za smanjenje plaće koja je niža od minimalne plaće, dodatno davanje namijenjeno dovođenju njihovog zamjenskog dohotka na razinu koja maksimalno doseže razinu minimalne plaće koja je na snazi u Nizozemskoj (u daljnjem tekstu: dodatno davanje). U trenutku nastanka činjenica iz glavnog postupka to je dodatno davanje doseglo 30% te minimalne plaće, na taj način da su uzdržavanici prava koji su primali naknadu za invalidnost nižu od 70% navedene plaće imali dohodak niži od minimalne plaće. Uwv je na zahtjev osobe na koju se to odnosi utvrdio postojanje prava na dodatak na temelju TW-a.

26 Zakon o ograničenju prenosivosti naknada (Wet beperking export uitkeringen), od 27. svibnja 1999. (u daljnjem tekstu: BEU), u TW unosi novi članak 4.a, čiji stavak 1. propisuje da osoba koja ispunjuje uvjete za korištenje naknada na temelju tog zakona nema na njih pravo u razdoblju tijekom kojega ne boravi u Nizozemskoj. Pojašnjeno je da je prenosivost predmetnih davanja moguća samo ako dvostrani ugovor sklopljen s državom u kojoj osoba ima boravište osobi na koju se odnosi jamči pravilnu primjenu nizozemskih propisa.

27 Kao što to proizlazi iz sažetka razloga BEU-a, tom izmjenom nastojalo se zamijeniti načelo osobnosti načelom teritorijalnosti s ciljem poboljšanja uvjeta za praćenje naknada isplaćenih korisnicima koji borave u inozemstvu. U tom kontekstu nizozemski je zakonodavac također kao potporu navedenoj izmjeni naveo narav dodatnog davanja namijenjenog osiguranju životnog minimuma u Nizozemskoj i činjenicu da je njegovo financiranje osigurano iz proračuna države.

28 Prethodno navedena izmjena TW-a stupila je na snagu 1. siječnja 2000.

29 Međutim, uveden je prijelazni režim na temelju kojeg osobe koje imaju pravo na naknade predviđene TW-om na dan koji prethodi stupanju na snagu novog propisa i koje na taj dan ne borave u Nizozemskoj:

„1. primaju [cjelovit] iznos na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj tijekom prve godine nakon stupanja na snagu tog zakona [što bi bilo tijekom 2000.];

2. primaju dvije trećine iznosa na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj tijekom druge godine nakon stupanja na snagu tog zakona [što bi bilo tijekom 2001.];
3. primaju trećinu iznosa na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj tijekom treće godine nakon stupanja na snagu tog zakona [što bi bilo tijekom 2002..].“

30 Za sljedeće godine davanja se u cijelosti ukidaju za osobe koje ne borave u Nizozemskoj.

31 Uredba br. 647/2005 dodala je TW, kako je izmijenjen BEU-om s učinkom od 1. siječnja 2000., na popis posebnih nedoprinosnih davanja iz Priloga II.a Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjena Uredbom br. 1247/92, na koja se posebna nedoprinosna davanja u smislu članka 4a. Uredbe br. 1408/71 ne primjenjuje obveza prenosivosti propisana člankom 10. te uredbe, sukladno članku 10.a.

32 Nakon toga je u TW-u, s učinkom od 7. prosinca 2006., dodana nova prijelazna odredba u korist osoba koje ne borave u Nizozemskoj, već u drugoj državi članici Europske unije, državi Europskog gospodarskog prostora ili u Švicarskoj, u skladu s kojom te osobe, pod uvjetom da na dan koji je prethodio stupanju na snagu Uredbe br. 647/2005, imaju pravo na davanja na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1408/71,

- primaju tijekom 2007. cjelovit iznos na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj;
- primaju tijekom 2008. dvije trećine iznosa na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj;
- primaju tijekom 2009. jednu trećinu iznosa na koji bi imale pravo da su živjele u Nizozemskoj.

33 Za navedene osobe davanja su u cijelosti ukinuta s učinkom od 1. siječnja 2010.

Glavni postupak i prethodna pitanja

34 Tuženici iz glavnog postupka bivši su turski radnici koji su sudjelovali na nizozemskom zakonitom tržištu rada u državi članici u smislu članka 6. Odluke br. 1/80.

35 Oni su zbog invalidnosti prije 2000. zahtijevali i dobili pravo na naknadu koju na temelju WAO-a plaća nizozemska država.

36 Budući da je iznos navedene naknade bio niži od minimalne plaće, tuženici iz glavnog postupka su primjenom TW-a u njegovoj verziji koja je bila na snazi prije 1. siječnja 2000. također stekli pravo na isplatu dodatnog davanja, koje je bilo namijenjeno tomu da im osigura dohodak čiji je iznos najbliži iznosu minimalne plaće.

37 Tuženici iz glavnog postupka vratili su se u Tursku svojim obiteljima nakon što su stekli nizozemsko državljanstvo, a u isto vrijeme zadržavajući tursko državljanstvo. Ti tuženici nastavili su primati naknadu na temelju WAO-a i dodatno davanje primjenom članka 39. stavka 4. Dodatnog protokola.

38 Sukladno izmjeni koju je BEU donio u TW od 1. siječnja 2000., nadležna nizozemska tijela su primjenom prijelaznog režima iz točke 29. ove presude odlučila postupno ukinuti za jednu trećinu godišnje, počevši od 1. siječnja 2001., dodatno davanje koje je do tada bilo plaćano tuženicima iz glavnog postupka na način da su te naknade konačno ukinute 1. srpnja 2003.

39 Tuženici iz glavnog postupka podnijeli su tužbe protiv tih odluka Uvw-a.

- 40 Kako je Rechtbank Amsterdam poništio navedene odluke presudama od 19. ožujka i 23. kolovoza 2004., Uwv je protiv njih podnio žalbu Centrale Raad van Beroep. Sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu tijekom tog postupka prethodna pitanja i odlučio prekinuti postupak u očekivanju odgovora Suda. Tijekom tog razdoblja Uwv je donio nove odluke u odnosu na svakog tuženika iz glavnog postupka, na temelju kojih im je odobreno plaćanje dodatnog davanja po punoj stopi od 1. srpnja 2003., sve do njegovog postupnog ukidanja, odnosno, ovisno o slučaju, od mjeseca svibnja 2004., lipnja 2004. ili siječnja 2007. Sudu koji je uputio zahtjev u žalbenom postupku tuženici iz glavnog postupka podnijeli su tužbe protiv tih novih odluka Uwv-a.
- 41 U svojoj presudi Akdas i dr. (C 485/07, EU:C:2011:346) Sud je 26. svibnja 2011. presudio da, kad je riječ o radnicima koji su na temelju TW-a uživali ista dodatna davanja kao tuženici u glavnom postupku, ali koji su za razliku od njih bili samo turski državljani, tada članak 6. stavak 1. podstavak 1. Odluke br. 3/80 treba tumačiti na način da je u okolnostima poput onih iz glavnog postupka on protivan propisu države članice koji, poput članka 4.a TW-a, ukida pravo korištenja davanja poput dodatnog davanja, dodijeljenog na temelju nacionalnog zakonodavstva, u odnosu na bivše turske radnike migrante koji su se vratili u Tursku nakon gubitka prava boravka u državi članici domaćinu zbog invalidnosti koja je tamo nastala.“
- 42 Stranke iz glavnog postupka su pred sudom koji je uputio zahtjev iznijele stajališta o zaključcima koje treba izvući iz te presude o onome što se odnosi na njihov spor.
- 43 Naime, postavlja se pitanje je li rješenje iz presude Akdas i dr. (EU:C:2011:346) primjenjivo u okviru tog spora, s obzirom na činjenicu da tuženici u glavnom postupku nisu samo turski, već i nizozemski državljani.
- 44 U tim je okolnostima Centrale Raad van Beroep odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80 u odnosu na članak 59. Dodatnog protokola tumačiti na način da se protivi zakonodavnoj odredbi države članice kao što je to članak 4.a [TW-a] koji ukida dodatno davanje dodijeljeno na temelju nacionalnog zakonodavstva ako korisnici takve pomoći više ne žive na području te države iako su te osobe, zadržavši tursko državljanstvo, stekle državljanstvo države članice domaćina?
2. Treba li članak 59. Dodatnog protokola tumačiti tako da se protivi dodjeljivanju dodatnog davanja turskim državljanima [koji su također stekli nizozemsko državljanstvo] od trenutka kada državljani EU-a više ne mogu tražiti dodjeljivanje tog dodatnog davanja, čak iako su državljani EU-a to davanje uživali u duljem razdoblju na temelju nacionalnog prava ako u odgovoru na prvo pitanje [Sud] zaključi da se odnosne osobe mogu osloniti na članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80, ali da je takvo oslanjanje ograničeno učinkom članka 59. Dodatnog protokola?“

Prethodna pitanja

- 45 Svojim pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li se nizozemski državljani, koji su nizozemsko državljanstvo stekli nakon što su sudjelovali na nizozemskom tržištu rada u skladu s uvjetima određenima u Odluci br. 1/80, pozvati i dalje, zato što su zadržali tursko državljanstvo, na odredbe Odluke br. 1/80, kako bi neutralizirali uvjet boravišta na području te države članice koji je određen njenim nacionalnim propisima za isplatu posebnog nedoprinosnog davanja u smislu članka 4. stavka 2.a Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjen Uredbom br. 647/2005.

- 46 Uvodno valja podsjetiti da članak 12. Sporazuma o pridruživanju propisuje da se ugovorne stranke trebaju voditi člancima 39. do 41. UEZ-a kako bi međusobno postupno ostvarile slobodno kretanje radnika. Nadalje, članak 36. Dodatnog protokola propisuje da će se slobodno kretanje radnika između država članica i Turske ostvariti postupno, u skladu s načelima navedenima u članku 12. Sporazuma o pridruživanju.
- 47 U tom smislu Odluke br. 1/80 i 3/80 provode odredbe Sporazuma o pridruživanju.
- 48 Kad je riječ o Odluci br. 1/80, Sud je presudio da je njezin osnovni cilj postupna integracija turskih radnika na području države članice domaćina (vidjeti u tom smislu presudu Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 90.).
- 49 U tu svrhu se člankom 6. stavkom 1. Odluke br. 1/80 nastoji postupno poboljšati položaj turskih radnika u državi članici domaćinu (presuda Payir i dr., C-294/06, EU:C:2008:36, t. 37.).
- 50 Vežano uz Odluku br. 3/80, njezin članak 3. stavak 1. predstavlja provedbu i ostvarenje općeg načela nediskriminacije zbog državljanstva iz članka 9. Sporazuma o pridruživanju u posebnom području socijalnog osiguranja (presuda Akdas i dr., EU:C:2011:346, t. 98.).
- 51 Međutim, nesporno je da su tuženici u glavnom postupku koristili prava koja im priznaju odredbe Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska kao turskim radnicima koji sudjeluju na nizozemskom zakonitom tržištu rada. Uslijed trajne nesposobnosti za rad ti su radnici stekli pravo na isplatu dodatnog davanja prema uvjetima koje određuju nacionalni propisi. Naposljetku, stekli su nizozemsko državljanstvo zadržavši pritom i tursko.
- 52 U tim okolnostima tuženici u glavnom postupku ne mogu se pozivati na Odluku br. 3/80 kako ne bi morali ispuniti uvjet koji se odnosi na boravište kojim nacionalni propisi uvjetuju isplatu predmetnog dodatnog davanja.
- 53 Naime, na prvome mjestu, okolnost da su tuženici u glavnom postupku stekli državljanstvo države članice domaćina kao turski radnici stavlja ih u poseban položaj, osobito s obzirom na ciljeve Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska.
- 54 S jedne strane, što se tiče cilja integracije koji slijedi taj Sporazum o pridruživanju, treba istaknuti da stjecanje državljanstva države članice domaćina načelno predstavlja najvišu razinu integracije turskog radnika u državi članici domaćinu.
- 55 S druge strane, stjecanje državljanstva te države članice za turskog državljanina ima i pravne posljedice sporazuma koje nisu vezane samo uz posjedovanje tog državljanstva, već također i uz to vezano državljanstva Unije, osobito u području prava boravka i slobodnog kretanja.
- 56 Nadalje treba podsjetiti da se za razliku od radnika država članica turski državljani ne mogu slobodno kretati unutar Unije i da se mogu pozivati samo na određena prava isključivo na području države članice domaćina (vidjeti presude Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, t. 29. i Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 66.).
- 57 Stoga se ničim ne može opravdati to da navedena država turskom državljaninu, čiji se pravni položaj nužno promijenio stjecanjem državljanstva države članice domaćina, ne isplati iznos davanja poput onoga iz glavnog postupka isključivo kao državljaninu te države.
- 58 Na drugome mjestu, takva se tvrdnja tim više nameće što bi izuzimanje uvjeta boravišta za isplatu dodatnog davanja na temelju Odluke br. 3/80 uzrokovalo neopravdanu dvostruku razliku u postupanju s državljanima države članice koji su to državljanstvo stekli nakon što su u njoj bili primljeni kao turski radnici zadržavajući pritom tursko državljanstvo.

- 59 Tako bi se, s jedne strane, prema osobama koje se nalaze u situaciji tuženika u glavnom postupku postupalo povoljnije nego prema turskim radnicima koji nemaju državljanstvo države članice domaćina i koji, zato što više ne sudjeluju na zakonitom tržištu rada u potonjoj državi tamo više nemaju pravo boravka. S druge strane, prema tim bi se osobama također povoljnije postupalo u odnosu na državljane države članice domaćina ili neke druge države članice koji su, dakako, u povoljnijem položaju u odnosu na boravište i slobodno kretanje unutar Unije, ali kojima je boravište na području Kraljevine Nizozemske i dalje uvjet za isplatu dodatnog davanja.
- 60 Stoga se državljani države članice koji su, poput tuženika u glavnom postupku, stekli državljanstvo te države nakon što su kao turski radnici sudjelovali na zakonitom tržištu rada u toj državi u smislu članka 6. Odluke br. 1/80, zadržavajući pritom tursko državljanstvo, ne mogu pozivati na odredbe Odluke br. 3/80 kako ne bi morali ispuniti uvjet boravišta koji zakonodavstvo iste države traži za isplatu davanja poput onoga u glavnom postupku.
- 61 U tom smislu, glavni predmet treba razlikovati od predmeta u kojem je donesena presuda Akdas i dr. (EU:C:2011:346).
- 62 Ta se presuda naime tiče turskih državljana koji su sudjelovali na nizozemskom zakonitom tržištu rada i koji su zbog trajne nesposobnosti za rad svoje boravište morali premjestiti u Tursku.
- 63 Sud je upozorio da se, u slučaju kada turski državljanin koji je sudjelovao na zakonitom tržištu rada neke države članice u smislu članka 6. Odluke br. 1/80 ne može iz te odluke izvesti pravo da nastavi boraviti na području te države nakon što je doživio nesreću na radu, ne može, s obzirom na tu okolnost, smatrati da je taj državljanin vlastitom voljom napustio navedenu državu članicu (vidjeti u tom smislu presudu Akdas i dr., EU:C:2011:346, t. 93. i 94.).
- 64 Naime, nesporno je da pravo boravka turskog državljanina, kako je ono implicitno ali nužno zajamčeno člankom 6. Odluke br. 1/80, kao posljedica obavljanja redovnog zaposlenja, prestaje postojati ako dotična osoba postane potpuno i trajno nesposobna za rad (presuda Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 40.).
- 65 Međutim, u okolnostima ovog predmeta, na tuženike u glavnom postupku, nakon što su stekli državljanstvo države članice domaćina, više se, što se tiče pitanja prava boravka, ne odnose odredbe članka 6. Odluke br. 1/80. Stoga i dalje imaju pravo na isplatu dodatnog davanja kad ispune uvjete propisane nacionalnim pravom, a posebice onaj koji se odnosi na boravište.
- 66 Taj zaključak nije doveden u pitanje načelima koja proizlaze iz presude Kahveci i Inan (C-7/10 i C-9/10, EU:C:2012:180), imajući u vidu posebne činjenične okolnosti svojstvene predmetu u kojem je ta presuda donesena, a koje se razlikuju od okolnosti glavnoga predmeta.
- 67 Tako je svrha članka 7. Odluke br. 1/80 o spajanju obitelji, o čemu je riječ u toj presudi, s jedne strane omogućiti članovima obitelji radnika migranta da budu s njime, kako bi se putem spajanja obitelji konsolidiralo zaposlenje i boravak turskog radnika koji je već velikim dijelom integriran u državu članicu domaćina (Kahveci i Inan, EU:C:2012:180, t. 32.). S druge strane, ta odredba nastoji poboljšati integraciju obitelji turskog radnika migranta u državu članicu domaćina davanjem odnosnom članu obitelji mogućnosti da nakon tri godine zakonitog boravka i sam pristupi tržištu rada (Kahveci i Inan, EU:C:2012:180, t. 33.).
- 68 Sud je upravo u odnosu na tu svrhu u točki 35. presude Kahveci i Inan (EU:C:2012:180) presudio da činjenica posjedovanja državljanstva države članice domaćina ne može turskog državljanina obvezati da se odrekne korištenja povoljnih uvjeta predviđenih Odlukom br. 1/80 o spajanju obitelji.

- 69 Naime, što se tiče okolnosti ovog slučaja, tuženici u glavnom postupku nisu dužni odreći se primanja dodatnog davanja ako zadrže boravište na području Kraljevine Nizozemske, što su slobodni učiniti, imajući osobito u vidu da imaju nizozemsko državljanstvo.
- 70 S druge strane, u predmetu Kahveci i Inan (EU:C:2012:180), tuženici u glavnom postupku pozivali su se na odredbe Odluke br. 1/80 u korist članova svoje obitelji turske nacionalnosti. Međutim, u ovom se predmetu tuženici u glavnom postupku pozivaju u vlastito ime i u vlastitom interesu na odredbe Odluke br. 3/80.
- 71 S obzirom na to, čak i pod pretpostavkom da se načela koja proizlaze iz presude Kahveci i Inan (EU:C:2012:180), kako su navedena u točki 68. ove presude, mogu primijeniti i na ovaj predmet i da dakle tuženici u glavnom postupku, nakon što su stekli državljanstvo države članice domaćina, zadržavši pritom tursko državljanstvo, mogu primati isplatu dotičnog dodatnog davanja, uvjet koji se odnosi na boravište kojim nacionalni propisi uvjetuju takvu isplatu ipak ostaje primjenjiv u njihovom slučaju.
- 72 Naime, činjenica da osobe kao što su tuženici u glavnom postupku, koje kao nizozemski građani ostaju nositelji prava boravka u Nizozemskoj i tako se nađu u položaju koji je usporediv s položajem građana Unije, mogu primati to davanje na temelju navedenog članka 6. stavka 1., a da se pritom ne poštuje zahtjev koji se odnosi na prebivalište u toj državi članici, značila bi da se prema njima postupuje povoljnije nego prema građanima Unije, čemu se protivi članak 59. Dodatnog protokola.
- 73 Slijedom toga, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da odredbe Odluke br. 3/80, razmatrane također u vezi s člankom 59. Dodatnog protokola, treba tumačiti na način da se državljani države članice koji su kao turski radnici sudjelovali na zakonitom tržištu rada te države ne mogu zato što su zadržali tursko državljanstvo pozivati na članak 6. Odluke br. 3/80 kako ne bi morali ispuniti uvjet koji se odnosi na boravište koji zakonodavstvo te države propisuje za isplatu posebnog nedoprinosnog davanja u smislu članka 4. stavka 2.a Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjena Uredbom br. 647/2005.

Troškovi

- 74 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:

Odredbes Odluke Vijeća za pridruživanje br. 3/80 od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalnog osiguranja država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji, razmatrane također u vezi s člankom 59. Dodatnog protokola koji je potpisan u Bruxellesu 23. studenoga 1970. te zaključen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., treba tumačiti na način da se državljani države članice koji su kao turski radnici sudjelovali na zakonitom tržištu rada te države ne mogu zato što su zadržali tursko državljanstvo pozivati na članak 6. Odluke br. 3/80 kako ne bi morali ispuniti uvjet koji se odnosi na boravište koji zakonodavstvo te države propisuje za isplatu posebnog nedoprinosnog davanja u smislu članka 4. stavka 2.a Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996., kako je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 647/2005 od 13. travnja 2005.

Potpisi