



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 28. veljače 2019.¹

Predmet C-677/17

**M. Çoban
protiv**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Turske –
Dodatni protokol – Članak 59. – Odluka br. 3/80 – Socijalna sigurnost za radnike migrante –
Članak 6. stavak 1. – Odstupanje od klauzula o boravištu – Dodatna davanja dodijeljena na temelju
nacionalnog zakonodavstva – Ukidanje”

1. Nakon dugog izbjivanja u inozemstvu uzrokovanog poslom ili obvezom, u ljudskoj je prirodi poželjeti se vratiti kući. Odisej je odbacio bogatstvo te čak i besmrtnost kako bi se vratio na Itaku². Prozaički rečeno, i zakonodavac Unije i Vijeće za pridruživanje između Unije i Turske imali na umu tu su nostalgiju za domom kada su donosili odredbe kojima je radniku omogućeno da izveze određena davanja iz sustava socijalne sigurnosti ako napusti državu članicu u kojoj se nalazi institucija nadležna za pružanje tih davanja.
2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Odluke Vijeća za pridruživanje br. 3/80 od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji³, u vezi s člankom 59. Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu⁴. Ta odluka zabranjuje, među ostalim, da se klauzule o boravištu primjenjuju na plaćanje određenih vrsta davanja iz sustava socijalne sigurnosti turskim radnicima.
3. Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) raspituje se o odnosu između te zabrane i pravila iz članka 59. Dodatnog protokola koje onemogućuje „povoljnije postupanje” prema turskim radnicima u usporedbi s državljanima država članica.

1 Izvorni jezik: engleski

2 U V. pjevanju Odiseje, stih 136., Kalipso kaže da se nadala Odiseja pretvoriti u besmrtnika ako bi on ostao na njezinu otoku. U VII. pjevanju Odiseje, stih 313., Alkinoj (vladar Feačana) ponudi Odiseju bogatstvo i brak sa svojom kćeri Nausikajom ako oстане.

3 SL 1983., C 110, str. 60.

4 Dodatni protokol potpisan u Bruxellesu 23. studenoga 1970. te u ime Zajednice sklopljen, odobren i potvrđen Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. o sklapanju Dodatnog protokola i Financijskog protokola potpisanih 23. studenoga 1970. i priloženih Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske te o mjerama potrebnima za njihovo stupanje na snagu (SL 1977., L 361, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol)

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju i Dodatni protokol

4. Ugovorne stranke su 1963. potpisale Sporazum o pridruživanju⁵. U skladu s njegovim člankom 2. stavkom 1., cilj pridruživanja jest „promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među [ugovornim] strankama, uzimajući u cijelosti u obzir potrebu da se osigura ubrzani razvoj gospodarstva Turske i povećana stopa zaposlenosti i životni uvjeti turskog naroda”.

5. Članak 12. dio je poglavlja 3. Sporazuma, koji je naslovljen „Ostale gospodarske odredbe”. U skladu s tim člankom, „[u]govorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima [45., 46. i 47. UFEU-a] kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima”.

6. Glava II. Dodatnog protokola sadržava detaljne odredbe koje se odnose na „Kretanje osoba i usluga”, a njezino poglavlje I. naslovljeno je „Radnici”.

7. U skladu s člankom 39. (koji je dio tog poglavlja), „[p]rije isteka prve godine od stupanja na snagu ovog Protokola Vijeće za pridruživanje usvaja mjere socijalne sigurnosti za radnike s turskim državljanstvom koji se kreću u [Uniji] i za članove njihovih obitelji koji [ondje] borave”. Te mjere „moraju radnicima s turskim državljanstvom pružiti mogućnost zbrajanja razdoblja osiguranja ili zaposlenja koja su ti radnici proveli u pojedinačnim državama članicama radi ostvarivanja njihova prava na starosnu mirovinu, naknadu u slučaju smrti i invalidsku mirovinu te radi zdravstvene zaštite tih radnika i članova njihovih obitelji koji borave u [Uniji]”⁶. Članak 39. stavak 4. predviđa da „mora biti omogućen prijenos starosnih mirovina, naknada u slučaju smrti i invalidskih mirovina u Tursku stečenih na temelju mjera usvojenih u skladu sa stavkom 2.”.

8. Glava IV. Dodatnog protokola („Opće i završne odredbe”) sadržava članak 59. koji predviđa da se „u područjima na koje se odnosi ovaj Protokol Turskoj neće pružiti povoljnije postupanje od onog koje si države članice međusobno pružaju na temelju Ugovora o osnivanju Zajednice”.

9. Dodatni protokol je sastavni dio Sporazuma o pridruživanju⁷.

Odluka br. 1/80

10. Vijeće za pridruživanje je radi promicanja slobode kretanja radnika usvojilo Odluku br. 1/80⁸. U njezinu članku 6. utvrđeni su uvjeti u pogledu zapošljavanja turskih državljana koji su propisno registrirani kao dio radne snage države članice. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, sve dok turski radnik ostvaruje svoje pravo na rad na temelju Sporazuma o pridruživanju i Odluke br. 1/80, on ima pripadajuće pravo boravka u dotičnoj državi članici⁹. Međutim, on to pravo gubi ako trajno prestane biti dio radne snage – primjerice, ako postane radno nesposoban¹⁰.

5 Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, potpisan u Ankari 12. rujna 1963. između Republike Turske, s jedne strane, i država članica EEZ-a i Zajednice, s druge strane (SL 1973., C 113, str. 1.), te u ime Zajednice sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., C 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 5.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju)

6 Stavak 1. odnosno stavak 2. članka 39.

7 Članak 62. Dodatnog protokola

8 Odluka Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, donesena na temelju Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80). Ta odluka nije objavljena u *Službenom listu Europske unije*, ali je dostupna u okviru praktične zbirke relevantnih tekstova, koja je 1992. objavljena pod okriljem Vijeća: vidjeti https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf.

9 Vidjeti presudu od 20. rujna 1990., Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, t. 29.

10 Vidjeti presudu od 6. lipnja 1995., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 42.

Odluka br. 3/80

11. Svrha Odluke br. 3/80, usvojene na temelju članka 39. Dodatnog protokola, jest uspostava mjera socijalne sigurnosti koje omogućuju kretanje turskih državljana koji rade ili su radili u jednoj ili više država članica¹¹. U Odluci br. 3/80 uvelike se upućuje na Uredbu (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koj[e] se kreću unutar Zajednice¹².

12. Članak 2. Odluke br. 3/80, naslovljen „Obuhvaćene osobe”, predviđa da se ta odluka odnosi na radnike na koje se primjenjivalo ili se primjenjuje zakonodavstvo jedne ili više država članica te koji su turski državljani, na članove njihovih obitelji koji borave na državnom području jedne od država članica te na osobe koje nadžive te radnike.

13. Stavak 1. članka 3., naslovljenog „Jednakost postupanja”, predviđa da „osobe koje borave na državnom području jedne od država članica na koju se [Odluka br. 3/80] primjenjuje podliježu istim obvezama i uživaju ista davanja prema zakonodavstvu bilo koje države članice kao državljani te države” [neslužbeni prijevod].

14. U skladu s člankom 4. („Materijalno područje primjene”):

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

[...]

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

[...]

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

[...]

4. Ova se Odluka ne odnosi na socijalnu i medicinsku pomoć [...]” [neslužbeni prijevod].

15. Prvi podstavak stavka 1. članka 6. Odluke br. 3/80, naslovljenog „Odstupanje od klauzule o boravištu [...]”, predviđa: „Ako nije drukčije određeno ovom Odlukom, novčana davanja za slučaj invalidnosti, starosti ili za nadživjele osobe, mirovine za ozljede na radu ili profesionalne bolesti, ostvarene na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica, ne podliježu smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni zbog činjenice da korisnik boravi u Turskoj ili na državnom području države članice različite od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za plaćanje” [neslužbeni prijevod].

Uredba br. 1408/71

16. Pojam „davanja” je u članku 1. točki (t) Uredbe br. 1408/71 definiran kao „sva davanja [...], uključujući sve njihove dijelove koji se isplaćuju iz javnih fondova, revalorizacijska povećanja i dodatn[a davanja], prema odredbama glave III., kao i [(engleski „as also” [sic])] paušalna davanja koja se mogu isplatiti umjesto mirovina, te plaćanja obavljena prigodom nadoknade troškova na ime

¹¹ Članak 39. stavak 1. Dodatnog protokola i preambula Odluke br. 3/80

¹² Uredba Vijeća od 14. lipnja 1971. (SL, posebno englesko izdanje 1971.(II), str. 416.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

doprinosu”¹³. Materijalno područje primjene te uredbe u njezinu je članku 4. određeno na način da obuhvaća cjelokupno zakonodavstvo koje se odnosi na „grane socijalne sigurnosti” koje se tiču jednog od rizika navedenih u članku 4. stavku 1. – uključujući „invalidska davanja” iz članka 4. stavka 1. točke (b) – ali ne i na grane koje se tiču „socijalne i medicinske pomoći” (članak 4. stavak 4.), pri čemu se ne pravi razlika između doprinosnih i nedoprinosnih sustava (članak 4. stavak 2.).

17. Članak 10. stavak 1. predviđa da „[...] novčana davanja za slučaj invalidnosti [...] ostvaren[a] na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ne podliježu smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni zbog činjenice da korisnik boravi na državnom području [...] države članice različite od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za plaćanje”. Njegov tekst je očito služio kao model za članak 6. stavak 1. prvi podstavak Odluke br. 3/80.

18. Ta se zabrana, na temelju članka 4. stavka 2.a točke (a) i članka 10.a stavka 1. Uredbe br. 1408/71, koji su u tu uredbu uvršteni Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1247/92¹⁴, ne primjenjuje na određena posebna nedoprinosna novčana davanja (u daljnjem tekstu: PNND-ovi). Ako se PNND spominje u Prilogu II.a Uredbi br. 1408/71, primanje tog davanja može se ograničiti na državno područje države članice koja ga je dodijelila. Drugim riječima, PNND-ove *nije* moguće izvoziti. Prilog II.a uključuje, za Nizozemsku, Toeslagenwet od 6. studenoga 1986. (Zakon o dodatnim davanjima, u daljnjem tekstu: TW)¹⁵.

19. U Odluku br. 3/80 *nije* uvrštena odredba ekvivalentna članku 10.a stavku 1. Uredbe br. 1408/71.

Uredba br. 883/2004

20. Cilj Uredbe br. 883/2004 je usklađivanje mjera kako bi se zajamčila mogućnost učinkovitog ostvarivanja prava slobodnog kretanja osoba¹⁶.

21. Osobno područje primjene Uredbe u njezinu je članku 2. određeno na način da obuhvaća „državljanke države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koji borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe”.

22. U članku 3. na sljedeći je način određeno materijalno područje primjene Uredbe:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[...]

13 Mislim da je izraz „as also” u engleskom tekstu pogrešan prijevod izraza „ainsi que” („and also”) u francuskom tekstu. Uredba br. 1408/71 načelno je stavljena izvan snage Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.). U vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu primjenjivala se Uredba (EZ) br. 883/2004 kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1372/2013 od 19. prosinca 2013. (SL 2013., L 346, str. 27.). Unatoč tomu što je tada već uvelike bila izvan snage, Uredba br. 1408/71 posljednji je put izmijenjena Uredbom (EZ) br. 592/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i [članove] njihov[ih] obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 2008., L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 118.).

14 Uredba Vijeća od 30. travnja 1992. (SL 1992., L 136, str. 1.). Novim člankom 4. stavkom 2.a posebna nedoprinosna novčana davanja, kako su tada bila uređena pravilima u članku 10.a, uključena su u područje primjene Uredbe br. 1408/71. Sud je u predmetu Snares (presuda od 4. studenoga 1997., C-20/96, EU:C:1997:518), prvom predmetu koji se odnosio na novi članak 10.a, objasnio da davanja uvrštenjem u Prilog II.a Uredbi br. 1408/71 ulaze u područje primjene članka 10.a Uredbe br. 1408/71 i da „tekst članka 10.a implicira da davanja na koja se ta odredba primjenjuje ujedno spadaju u područje primjene članka 4. stavka 2.a Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjena Uredbom br. 1247/92” te da „[ta davanja] podliježu isključivo koordinacijskim pravilima iz članka 10.a”(točke 30. do 32.).

15 TW je dodan na taj popis uredbama (EZ) br. 647/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. travnja 2005. o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice, i (EEZ) br. 574/72 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 (SL 2005., L 117, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 108.).

16 Uvodna izjava 45.

(c) invalidska davanja;

[...]

2. Ako nije drugačije predviđeno Prilogom XI.^[17], [Uredba br. 883/2004] primjenjuje [se] na opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, bilo da su doprinosni ili nedoprinosni, te na sustave koji se odnose na obveze poslodavca ili vlasnika broda.

3. [Uredba br. 883/2004] također [se] primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70.

[...]”

23. Članak 7., koji se odnosi na odstupanje od pravila o boravištu, zrcali članak 10. Uredbe br. 1408/71 te propisuje da, „[a]ko [Uredbom br. 883/2004] nije drugačije predviđeno, novčana davanja koja se isplaćuju na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ili na temelju ove Uredbe ne podliježu nikakvom smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili pljenidbi po računu zbog činjenice da korisnik ili članovi njegove obitelji borave u državi članici različitoj od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za pružanje davanja”.

24. Članak 70. (prvi članak poglavlja 9., naslovljenog „Posebna nedoprinosna novčana davanja”) sadržava opširniju verziju članka 10.a Uredbe br. 1408/71 te predviđa:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja koja su stečena na temelju zakonodavstva koje zbog svog osobnog opsega, ciljeva i/ili uvjeta za stjecanje prava ima značajke kako zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti navedenog u članku 3. stavku 1., tako i socijalne pomoći.

2. U smislu ovog poglavlja, ‚posebna nedoprinosna novčana davanja’ znači ona koja:

(a) su namijenjena:

i. stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja za slučaj rizika obuhvaćenih granama socijalne sigurnosti navedenima u članku 3. stavku 1., a koja određenim osobama jamče najniži prihod za osnovne životne troškove s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici;

ili

ii. samo za posebnu zaštitu invalidnih osoba, usko povezanu s navedenim socijalnim okruženjem osobe u određenoj državi članici,

i

(b) ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog pokrivanju općih javnih troškova, a uvjeti za stjecanje i određivanje davanja ne ovise ni o kakvom doprinosu s obzirom na korisnika. Međutim, davanja koja se stječu kao dodatak doprinosnim davanjima ne smatraju se doprinosnim davanjima samo zbog tog razloga,

i

(c) navedena [su] u Prilogu X.

¹⁷ Taj prilog sadržava posebne odredbe o primjeni zakonodavstva država članica.

3. Članak 7. i druga poglavlja ove glave ne primjenjuju se na davanja navedena u stavku 2. ovog članka.
4. Davanja na koja se odnosi stavak 2. stječu se isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinim zakonodavstvom. Takva davanja pruža i snosi ustanova mjesta boravišta.”
25. Dakle, odstupajući od općeg pravila u članku 7., PNND naveden u Prilogu X. nije moguće izvesti u drugu državu članicu, kao što je to slučaj i na temelju članka 10.a Uredbe br. 1408/71.
26. Članak 90. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 predviđa da se Uredba br. 1408/71 stavlja izvan snage od datuma početka primjene prvonavedene, ali da je „i dalje [...] na snazi i ima pravni učinak” za potrebe „(c) [...] sporazum[a] koji upućuju na Uredbu (EEZ) br. 1408/71, tako dugo dok se ti sporazumi ne izmijene s obzirom na [Uredbu 883/2004]”.
27. U Prilogu X. Uredbi br. 883/2004 navedeni su razni PNND-ovi, a za Nizozemsku je naveden i TW.
28. Vijeće je 2012. usvojilo Odluku 2012/776/EU kako bi ažuriralo Odluku br. 3/80. Odluci 2012/776 priložen je „nacrt [nove] odluke Vijeća za pridruživanje između Unije i Turske koja se odnosi na usvajanje odredbi o usklađivanju sustava socijalne sigurnosti” [neslužbeni prijevod]¹⁸. Međutim, koliko mi je poznato, Vijeće za pridruživanje nije prihvatilo taj nacrt odluke. Odluka br. 3/80 stoga još *nije* izmijenjena kako bi bila uvrštena odredba ekvivalentna članku 70. Uredbe br. 883/2004.

Uredba (EU) br. 1231/2010

29. Uredba br. 1231/2010 primjenu režima iz Uredbe br. 883/2004 proširuje na državljane trećih zemalja kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe, uz uvjet da zakonito borave na području države članice te da se ne nalaze u situaciji koja je u svim vidovima ograničena na samo jednu državu članicu¹⁹.

Nizozemsko pravo

TW

30. U skladu s TW-om, pojedinci mogu primati dodatno davanje koje njihov dohodak povećava do razine koja je (najviše) jednaka minimalnoj plaći u Nizozemskoj (u daljnjem tekstu: dodatno davanje). Dodjela tog dodatnog davanja ovisi o tome je li odnosni pojedinac osiguran na osnovi zaposlenja, primjerice, za slučaj radne nesposobnosti²⁰.
31. Članak 4.a, koji je dijelom TW-a, s učinkom od 1. siječnja 2000., postao na temelju Wet beperking export uitkeringen od 27. svibnja 1999. (Zakon o ograničavanju prekograničnih isplata davanja iz sustava socijalne sigurnosti, u daljnjem tekstu: Wet BEU), predviđa:

„1. Osoba iz članka 2. nema pravo na naknadu za vrijeme dok ne boravi u Nizozemskoj.

¹⁸ Odluka Vijeća od 6. prosinca 2012. o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u okviru Vijeća za pridruživanje osnovanog Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, što se tiče usvajanja odredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2012., L 340, str. 19.)

¹⁹ Članak 1. Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg državljanstva (SL 2010., L 344, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 261.)

²⁰ Članak 1. stavak 1. točka (d) TW-a. Sam TW temelji se na Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Zakon o osiguranju za slučajevne radne nesposobnosti, u daljnjem tekstu: WAO) u čijem su kontekstu donesene presude od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C 485/07, EU:C:2011:346 (u daljnjem tekstu: Akdas), i od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C 171/13, EU:C:2015:8 (u daljnjem tekstu: Demirci).

2. Osoba iz članka 2. koja nema pravo na naknadu u skladu sa stavkom 1., to pravo uživa od dana od kojeg boravi u Nizozemskoj ako ispunjava uvjete iz stavaka 1., 2. ili 3. članka 2.”

Remigratiewet

32. Remigratiewet (Zakon o remigraciji) predviđa, među ostalim, da se određenim kategorijama osoba koje žele napustiti Nizozemsku i preseliti se u svoju zemlju podrijetla pruži financijska pomoć. Članak 8. stavak 1. tog zakona propisuje da se pojedinci koji su napustili Nizozemsku kako bi se vratili u svoju zemlju podrijetla mogu vratiti u Nizozemsku u roku od godine dana od kada su došli u zemlju odredišta.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

33. M. Çoban rođen je 20. veljače 1951. te je turski državljanin koji je registriran kao dio radne snage Nizozemske u smislu članka 6. Odluke br. 1/80. Radio je kao međunarodni vozač do 11. rujna 2006., kada je zbog bolesti prestao raditi. Dana 18. prosinca 2006. dobio je boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem.

34. Dana 8. rujna 2008., na temelju Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Zakon o radu i dohotku – radna sposobnost) dodijeljeno mu je davanje za nesposobnost od 45 % do 55 % prema relevantnoj nacionalnoj ljestvici. Od siječnja 2012. mu je na temelju TW-a dodijeljeno i dodatno mjesečno davanje od 940,25 eura bruto kako bi se osiguralo da mu dohodak bude u visini minimalne plaće u Nizozemskoj. Pojedinci su tada, u skladu s člankom 4.a TW-a, pravo na to davanje mogli ostvariti samo ako su živjeli u Nizozemskoj.

35. M. Çoban. je 10. veljače 2014. obavijestio Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Upravni odbor tijela za provedbu sustava osiguranja na osnovi zaposlenja, u daljnjem tekstu: Uwv) da se namjerava preseliti u Tursku od 1. travnja 2014. Uwv je odlukom od 12. veljače 2014. ukinuo, s učinkom od dana najavljenog preseljenja, dodatno davanje koje je M. Çoban primao na temelju TW-a. M. Çoban nije pobijao tu odluku te je ona stoga postala pravomoćna.

36. M. Çoban je u kontekstu preseljenja u Tursku zatražio i ishodio određena davanja za remigraciju. Dana 18. ožujka 2014. preselio se u Tursku. On je tada još uvijek imao boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem.

37. M. Çoban je 9. srpnja 2014. iz Turske ponovno podnio zahtjev za dodatno davanje na temelju TW-a. Iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje nije sasvim jasno je li to bio „novi” zahtjev za to davanje ili zahtjev da mu se ostvareno pravo na to davanje prizna i da se davanje nastavi isplaćivati²¹. Uwv je odlukom od 1. kolovoza 2014. odbio taj zahtjev. Uwv je 20. listopada 2014. potvrdio tu odluku uz obrazloženje da M. Çoban više nije imao pravo na dodatno davanje: nije živio u Nizozemskoj te stoga nije ispunjavao uvjet boravka iz članka 4.a TW-a.

38. Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) odbio je tužbu koju je M. Çoban podnio protiv odluke Uwv-a.

21 Vidjeti točku 60. i sljedeće točke ovog mišljenja.

39. M. Çoban protiv te je presude uložio žalbu sudu koji je uputio zahtjev. Taj sud ističe da je M. Çoban dobrovoljno napustio Nizozemsku i to u vrijeme kada se uvjet boravka iz članka 4.a TW-a već primjenjivao. M. Çoban se na temelju svoje boravišne dozvole EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem još uvijek mogao vratiti u Nizozemsku kada je iz Turske podnio zahtjev za dodatno davanje te kada mu je taj zahtjev odbijen²². S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu načina na koji postojeću sudsku praksu Suda treba primijeniti na M. Çobana²³. On je stoga uputio sljedeće prethodno pitanje:

„S obzirom na članak 59. Dodatnog protokola, treba li članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80 tumačiti na način da mu se protivi zakonska odredba države članice, kao što je članak 4.a [TW-a], na temelju koje se ukida dodijeljeno dodatno davanje ako se korisnik preseli u Tursku, iako je dobrovoljno napustio državno područje te države članice? Je li pritom bitna okolnost da dotična osoba u vrijeme svojeg odlaska više nema pravo boravka na temelju režima pridruživanja [između EEZ-a i Turske], ali ima boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem? Je li pritom bitna okolnost da dotična osoba na temelju nacionalnih propisa ima mogućnost vratiti se u roku od godine dana nakon svojeg odlaska i tako ponovno steći pravo na dodatno davanje te da takva mogućnost postoji sve dok ima boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem?”

40. Pisana očitovanja podnijeli su Uvw, nizozemska vlada i Europska komisija. M. Çoban, Uvw, nizozemska vlada i Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 3. listopada 2018.

Uvodna zapažanja

41. Dodatno davanje predviđeno TW-om je PNND u smislu članka 70. Uredbe br. 883/2004 te je navedeno u njezinu Prilogu X. Ono stoga, nasuprot općem pravilu iz članka 7. te uredbe, čini davanje koje se ne može izvesti u smislu te uredbe. Uredba br. 883/2004 tako zadržava nemogućnost izvoza predviđenu TW-om, a koja je bila utvrđena još člankom 10.a i Prilogom II.a Uredbi br. 1408/71. Primjena tog uređenja proširena je na temelju članka 1. Uredbe br. 1231/2010 na državljane trećih zemalja i članove njihovih obitelji koji borave u Uniji²⁴.

42. Posebna pravila u pogledu PNND-ova proizlaze iz činjenice da je Sud u prošlosti prihvaćao da se dodjela davanja koja su usko povezana sa socijalnim okruženjem može uvjetovati boravkom u državi članici nadležne institucije²⁵. Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Snares, na koje zahvalno upućujem, sadržava detaljnu analizu razloga za izmjene i promjene koje su tim pravilima uvedene²⁶.

43. Upućivanja na Uredbu br. 1408/71 koja se nalaze u Odluci br. 3/80 nisu ažurirana ili izmijenjena. To osobito vrijedi u slučaju članka 1. točke (a) Odluke br. 3/80, u kojem je nekoliko pojmova, uključujući pojam „davanja”, definirano upućivanjem na tu uredbu. Odluku br. 3/80 stoga, u skladu s člankom 90. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004, treba nastaviti tumačiti s obzirom na Uredbu br. 1408/71²⁷. Osim toga, ključna je okolnost da Odluka br. 3/80 *ne* sadržava odredbe – ekvivalentne članku 4. stavku 2.a i članku 10.a Uredbe br. 1408/71, koji su se nastavili primjenjivati u obliku

22 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da je M. Çoban pravo na boravak u Nizozemskoj na temelju Sporazuma o pridruživanju između EEZ-a i Turske izgubio kada je trajno napustio tržište rada te države članice; ali da se na temelju Zakona o remigraciji ipak mogao vratiti u roku od godine dana.

23 To jest presude Akdas i Demirci.

24 Vidjeti točke 18., 23., 26. i 27. ovog mišljenja.

25 Vidjeti presudu od 27. rujna 1988., Lenoir, 313/86, EU:C:1988:452, t. 16., koja je potvrđena presudom od 4. studenoga 1997., Snares, C-20/96, EU:C:1997:518, t. 42. i 43.

26 Vidjeti mišljenje u predmetu Snares, C-20/96, EU:C:1997:227, t. 11. do 20.

27 Vidjeti točku 26. ovog mišljenja.

članka 3. stavka 3. i članka 70. Uredbe br. 883/2004 – koje izričito upućuju na PNND-ove kao takve, uključuju ih u područje primjene Uredbe i potom, odstupajući od općeg pravila, predviđaju da se takva davanja ne mogu izvoziti. Odluka br. 3/80 sadržava *samo* opće pravilo da se davanja koja određuje *mogu* izvoziti.

44. Naposljetku, ističem da je Sud već presudio da članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80 ima izravan učinak, što znači da se turski državljani na koje se ta odredba primjenjuje imaju pravo na nju izravno pozivati pred sudovima država članica kako bi onemogućili primjenu protivnih pravila nacionalnog prava. Tekst članka 6. stavka 1. državama članicama na jasan, precizan i bezuvjetan način zabranjuje da smanje, izmijene, obustave, ukinu ili zaplijene određena davanja zbog činjenice da korisnik boravi u Turskoj ili u drugoj državi članici²⁸.

Ocjena

45. Protivi li se članku 6. stavku 1. prvom podstavku Odluke br. 3/80, čak i ako ga se tumači u vezi s člankom 59. Dodatnog protokola, nacionalni propis koji predviđa ukidanje dodatnog davanja, poput onoga predviđenog TW-om, ako se korisnik dobrovoljno preseli u Tursku, ali i dalje posjeduje boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem koja mu omogućuje da se vrati u Nizozemsku i ponovno prima odnosno davanje?

Područje primjene zabrane predviđene člankom 6. stavkom 1. Odluke br. 3/80

46. Cilj članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80 postepena je konsolidacija položaja turskih radnika u državi članici domaćinu. On u tom smislu dopunjava Odluku br. 1/80, koja je u bitnome namijenjena postupnoj integraciji tih radnika u radnu snagu države članice domaćina²⁹.

47. Osobno područje primjene Odluke br. 3/80 obuhvaća radnike koji su turski državljani te na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne od država članica³⁰. Sud je već utvrdio u presudi Akdas i dr. da to uključuje turske radnike „koji sada borave u Turskoj” i „primaju novčana invalidska davanja ostvarena na temelju zakonodavstva države članice”³¹. Nesporno je da M. Çoban spada u osobno područje primjene Odluke br. 3/80 te time i njezina članka 6. stavka 1.

48. Sada ću kratko razmotriti materijalno područje primjene te odredbe.

49. Iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje čini se da osnovno davanje odobreno zbog nesposobnosti M. Çobana nije ukinuto. Ukinuto je dodatno davanje koje je ranije primao na temelju TW-a, a čija je svrha bila povećati njegov dohodak do visine minimalne plaće u Nizozemskoj.

50. Je li dodatno davanje predviđeno TW-om „invalidsko davanje” u smislu članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80?

51. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je dodatno davanje invalidsko davanje u smislu te odredbe. To je stajalište dosljedno presudama Suda u predmetima Akdas i Demirci, u kojima se tumačio članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80, a odnosile su se na isto davanje³².

28 Presuda od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 67. do 73.

29 Presuda od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 48. i 49.

30 Članak 2. Odluke br. 3/80

31 Presuda od 26. svibnja 2011., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 79.

32 Presude od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 38. i 39., i od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 47. i 48. Sud u točki 54. presude Akdas i dr. ističe stajalište suda koji je uputio zahtjev prema kojem treba smatrati da dodatno davanje predviđeno TW-om, čija dodjela ne ovisi o pojedinačnoj ocjeni osobnih potreba podnositelja zahtjeva, čini invalidsko davanje u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) Odluke br. 3/80 te da ono spada u materijalno područje primjene te odluke.

52. Priznajem da nisam baš sigurna da je dodatno davanje predviđeno TW-om doista obuhvaćeno područjem primjene Odluke br. 3/80.

53. Kao prvo, podsjećam da su PNND-ovi područjem primjene Uredbe br. 1408/71 obuhvaćeni na temelju izmjena koje su uvedene Uredbom br. 1247/92. Te su izmjene uključivale i članak 4. stavak 2.a točku (a) (koji je PNND-ove izričito obuhvatio područjem primjene Uredbe br. 1408/71 te u kojem je za njih navedeno da su namijenjeni „stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja” [neslužbeni prijevod]) i članak 10.a (pravilo o nemogućnosti izvoza PNND-ova). Međutim, u Odluci br. 3/80 nisu izvršene ekvivalentne izmjene kojima bi se PNND-ovi uključili u njezino područje primjene.

54. Kao drugo, u članku 4. Odluke br. 3/80 definirana su pitanja obuhvaćena područjem primjene te odluke te je u njegovu stavku 1. točki (b) objašnjeno da invalidska davanja uključuju „ona namijenjena održavanju ili poboljšanju sposobnosti zarađivanja”. Međutim, to je upravo ono što dodatno davanje predviđeno TW-om *ne* čini. Ono nema nikakve veze sa sposobnošću zarađivanja. Ono povećava primateljevu *visinu dohotka*.

55. Kao treće, članak 4. stavak 4. Odluke br. 3/80 izričito predviđa da se ta odluka „ne odnosi na socijalnu [...] pomoć” – a svrha PNND-a kao što je dodatno davanje predviđeno TW-om (s obzirom na to da se razlikuje od samog invalidskog davanja) barem je djelomično socijalna.

56. Moglo bi se činiti da ti elementi idu u prilog tomu da se za PNND-ove smatra da uopće ne spadaju u područje primjene Odluke br. 3/80. Međutim, budući da je Sud u presudama Akdas i Demirci za to isto davanje predviđeno TW-om već utvrdio da je obuhvaćeno područjem primjene Odluke br. 3/80, ocjenu ću nastaviti polazeći od pretpostavke da ono doista jest „invalidsko davanje” u smislu članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80³³.

57. Je li zahtjev za dodatno davanje predviđeno TW-om obuhvaćen područjem primjene članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80 ako je podnesen nakon preseljenja u Tursku, bilo kao novi zahtjev za davanje ili kao zahtjev za njegovo ponovno priznavanje?

58. Iz teksta članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80 jasno proizlazi da davanja obuhvaćena materijalnim područjem primjene te odredbe i „*ostvaren[a]*” na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica” (moje isticanje) ne mogu podlijegati „smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni” zbog činjenice da korisnik boravi u Turskoj ili na državnom području druge države članice.

59. Nadalje, u članku 39. stavku 4. Dodatnog protokola (koji je pravna osnova Odluke br. 3/80)³⁴ govori se samo o mogućnosti da se „invalidske mirovine *ostvarene* na temelju [usvojenih mjera] [...] *prenesu* u Tursku [...]” (moje isticanje).

60. Iz toga logično slijedi da bi zahtjev za *ponovno priznavanje* ranije ostvarenog prava na davanje bio obuhvaćen područjem primjene članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80; ali da naprotiv novi zahtjev za *uspostavu* prava na davanje ne bi. Na nacionalnom je sudu, koji jedini može ocijeniti činjenice, da definitivno odredi u koju od tih kategorija spada zahtjev koji je M. Çoban 9. srpnja 2014. podnio iz Turske. Samo dodajem da zahtjev za *ponovno priznavanje* nužno mora spadati u područje primjene Odluke br. 3/80, s obzirom na to da je ponovno priznavanje prava očito pravni lijek za nepropisno ukidanje davanja.

³³ Sud u presudi od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346 (t. 77.) navodi da „stranke prihvaćaju” da davanje poput dodatnog davanja predviđenog TW-om spada u područje primjene članka 4. stavka 1. točke (b) Odluke br. 3/80 te da ono stoga podliježe zabrani iz članka 6. stavka 1. te odluke. To pitanje zato vjerojatno ni nezavisni odvjetnik ni Sud nisu razmatrali u predmetu Demirci (presuda od 14. siječnja 2015., C-171/13, EU:C:2015:8).

³⁴ Vidjeti članak 39. stavak 1. Dodatnog protokola i preambulu Odluke br. 3/80.

61. Međutim, potrebno je osvrnuti se na jedan dodatni problem. Iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da je M. Çoban od siječnja 2012. doista primao dodatno davanje predviđeno TW-om, dok ono nije, s učinkom od 1. travnja 2014. (datuma koji je M. Çoban Uvw-u naveo kao datum svojeg preseljenja u Tursku), ukinuto odlukom od 12. veljače 2014. M. Çoban nije se žalio na tu odluku pa je ona postala pravomoćna.

62. Sud koji je uputio zahtjev ipak smatra da M. Çoban, u mjeri u kojoj je njegov zahtjev moguće shvatiti kao zahtjev za *ponovno priznavanje* dodatnog davanja predviđenog TW-om, želi ponovno uživati svoje *ostvareno pravo* na to davanje (te da u biti traži od Uvw-a da preispita svoju odluku od 12. veljače 2014. kojom je ukinuto plaćanje tog davanja)³⁵. Ponovno, na nacionalnom je sudu da utvrdi onemogućuje li prema nacionalnom pravu, činjenica da M. Çoban nije pobijao Uvw-ovu odluku od 12. veljače 2014., to da se njegov trenutni zahtjev smatra zahtjevom za ostvareno pravo na to davanje. Iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje čini se da ta činjenica prema nacionalnom pravu to *ne* onemogućuje i da M. Çoban doista može tako oblikovati svoj zahtjev.

63. Iz toga proizlazi da se zabrana iz članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80 primjenjuje na okolnosti slučaja M. Çobana.

64. Sada se okrećem preostalim (važnim) pitanjima s kojima će se Sud morati suočiti. Dovode li pravo M. Çobana s izravnim učinkom da se poziva na članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80 u pitanje činjenice da je imao boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem te da se u Tursku dobrovoljno preselio? Te djeluje li članak 59. Dodatnog protokola tako da isključuje to pravo?

65. Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, prvo je potrebno pažljivo razmotriti dvije suprotstavljene presude Suda – Akdas i Demirci.

Presude Akdas i Demirci

66. Svi podnositelji zahtjeva u predmetu Akdas bili su turski državljani koji su postali radno nesposobni te koji su, dok su još boravili u Nizozemskoj, zatražili i ishodili invalidska davanja na temelju WAO-a i dodatna davanja predviđena TW-om u tekstu kako je glasilo prije 2000. Vratili su se u Tursku kako bi se pridružili svojim obiteljima, pri čemu su na temelju članka 39. stavka 4. Dodatnog protokola zadržali prava na ta dva davanja. Međutim, nakon što je 1. siječnja 2000. na snagu stupila izmijenjena verzija TW-a, nadležna nacionalna tijela ukinula su plaćanje dodatnog davanja predviđenog TW-om.

67. Sud je preispitao uvođenje članka 10.a u Uredbu br. 1408/71 i posljedičnu nemogućnost izvoza PNND-ova poput dodatnog davanja predviđenog TW-om³⁶. Zaključio je zatim da se članku 59. Dodatnog protokola *ne* protivi to da se podnositeljima zahtjeva dopusti da nastave primati to davanje.

68. Kao prvo, članak 39. stavak 4. Dodatnog protokola izričito je predviđao mogućnost izvoza davanja (a članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80 vjerno odražava tu odredbu). Kao drugo, podnositelji zahtjeva bili su obuhvaćeni područjem primjene članka 2. Odluke br. 3/80 kao turski radnici. Kao treće, primjena pravila Uredbe br. 1408/71 koja se odnose na PNND-ove u kontekstu Odluke br. 3/80 činila bi

³⁵ Taj je navod (iz točke 5. odluke kojom je prethodno pitanje upućeno u ovom predmetu) ponovljen u točki 4.4. kasnije odluke kojom je taj sud prethodno pitanje uputio u predmetu C-257/18, Güler (koji je u tijeku). Sud koji je uputio zahtjev u toj odluci kao jedan od razloga za njezino novo upućivanje Sudu na temelju članka 267. UFEU-a naglašava činjenicu da M. Çoban *ima* ostvareno pravo na dodatno davanje, „dok je u slučaju M. Gülera to dvojbeno”.

³⁶ Presuda od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 84. do 87.

izmjenu te odluke, za što je na temelju članaka 8. i 22. Sporazuma o pridruživanju ovlašteno samo Vijeće za pridruživanje. Kao četvrto, položaj podnositelja zahtjeva nije se mogao valjano usporediti s položajem građana Unije, jer potonji imaju pravo kretati se i boraviti na državnom području država članica i slobodu ne samo da napuste državu članicu, nego i da se u nju vrate³⁷.

69. Nasuprot tomu, Sud je u presudi Demirci utvrdio da se M. S. Demirci i njegovi kolege *nisu* mogli pozvati na Odluku br. 3/80 kako bi osporili zahtjev boravka koje je nacionalno zakonodavstvo predviđalo kao uvjet za primanje dodatnog davanja predviđenog TW-om.

70. Svi podnositelji zahtjeva u tom predmetu imali su dvojno državljanstvo, tursko i nizozemsko. Kao i H. Akdas i njegovi kolege, postali su invalidi i radno nesposobni. Njima je također dodijeljeno i glavno invalidsko davanje predviđeno WAO-om i dodatno davanje predviđeno TW-om u tekstu kako je glasio prije 2000. I oni su se vratili u Tursku kako bi se pridružili svojim obiteljima te su pritom na temelju članka 39. stavka 4. Dodatnog protokola nastavili primati odnosna dva davanja. Međutim, nakon što je 1. siječnja 2000. na snagu stupila izmijenjena verzija TW-a, nadležna nacionalna tijela slično su odlučila prestati isplaćivati im dodatno davanje predviđeno TW-om. Oni su pobijali te odluke.

71. Praveći razliku u odnosu na predmet Akdas, Sud je istaknuo da je okolnost da su stekli državljanstvo države članice domaćina kao turski radnici „[stavljala M. S. Demircija i njegove kolege] u poseban položaj, osobito s obzirom na ciljeve Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska”. Stjecanje državljanstva države članice domaćina načelno čini najvišu razinu integracije turskog radnika u državu članicu domaćinu. Stjecanje tog državljanstva imalo je pravne posljedice koje su proizlazile i iz posjedovanja tog državljanstva i iz vezanog građanstva Unije, među kojima se isticalo pravo boravka i slobodnog kretanja u državama članicama. Stoga se „ničim [nije moglo] opravdati to da navedena država [turskog državljanina], čiji se pravni položaj nužno promijenio stjecanjem državljanstva države članice domaćina, [ne tretira isključivo kao vlastitog državljanina za potrebe isplate davanja] poput onoga iz glavnog postupka”³⁸.

72. Sud je utvrdio da bi M. S. Demirci i njegovi kolege uživali dvostruku, neopravdanu razliku u postupanju ako bi im se omogućilo da zadrže dodatno davanje predviđeno TW-om. Budući da su imali nizozemsko državljanstvo, bili bi u povoljnijem položaju od radnika koji su imali samo tursko državljanstvo te koji nisu više imali pravo boravka u Nizozemskoj jer više nisu bili registrirani kao dio radne snage te države. Bili bi u povoljnijem položaju i od državljanina države članice domaćina ili drugih država članica koji bi, istina, podlijegali povoljnim uvjetima u pogledu prava na boravak i slobodno kretanje u Uniji, ali na koje bi se kao uvjet za primanje tog dodatnog davanja primjenjivao zahtjev boravka na državnom području Kraljevine Nizozemske. Takav se ishod protivio članku 59. Dodatnog protokola.

Članak 59. Dodatnog protokola

73. Dodatni protokol primarno je pravo unutar hijerarhije režima pravila o pridruživanju između EEZ-a i Turske (članak 62. Dodatnog protokola). Odluke koje Vijeće za pridruživanje usvoji pri izvršavanju delegiranih ovlasti moraju se stoga tumačiti u skladu s utvrđenim pravilom koje „zabranjuje povoljnije postupanje”. U jednom drugom mišljenju sam navela da članak 59. Dodatnog protokola odražava načelo da je članstvo u Europskoj uniji najdublji i najposebniji odnos koji država može uspostaviti; i da je stoga svaki drugi odnos između treće zemlje i Europske unije nužno manje povlašten³⁹.

³⁷ Presuda od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 88. do 95.

³⁸ Presuda od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 53. do 57.

³⁹ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Yön, C-123/17, EU:C:2018:267, t. 89. i 90.

74. Kako jasno proizlazi iz njegova teksta, članak 59. Dodatnog protokola odnosi se na prava i obveze država članica i Turske. U njemu se ne predviđaju izričito prava i obveze pojedinačnih građana. Ipak, nedvojbeno je da članak 59. može služiti i služi kao načelo tumačenja, s obzirom na koje Sud razmatra usporediva uređenja te jednom tumačenju teksta niže rangiranog instrumenta (kao što je Odluka br. 3/80) daje prednost pred nekim drugim. Sudska praksa u kojoj se članak 59. primjenjivao potvrđuje važnost koju on u tom pogledu ima prilikom uspoređivanja dviju situacija koje uključuju građane Unije i turske državljane. Sud je tako više puta utvrdio, u kontekstu slobodnog kretanja radnika i Odluke br. 1/80, da članak 59. Dodatnog protokola zabranjuje da se turske državljane stavi u povoljniji položaj od građana Unije⁴⁰. Međutim, Sud je u nekoliko prigoda odbio uspoređivati situaciju članova obitelji turskih radnika, koji izvode prava iz članka 7. Odluke br. 1/80, sa situacijom članova obitelji građana Unije, jer je (nakon što je proučio odnosne pravne situacije) utvrdio da ih nije bilo moguće valjano usporediti, s obzirom na velike razlike koje su među njima postojale⁴¹.

75. Stoga se u potpunosti slažem s analizom mogeg kolege, nezavisnog odvjetnika N. Wahla, u predmetu Demirci: „Kao što to proizlazi iz razmatranja Suda u predmetu Akdas, članak 59. Dodatnog protokola funkcionira kao ‚posljednje sredstvo‘ kako bi se osiguralo da tumačenje odredbi režima Sporazuma o [pridruživanju] EEZ-Turska ne tretira neopravdano državljane EU-a manje povoljno od turskih državljana. Međutim, članak 59. ne predstavlja ključnu nediskriminacijsku klauzulu na koju se mogu pozvati državljani EU-a u svim okolnostima kada su turskim državljanima dodijeljena prava prema režimu Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska koja ne uživaju državljani EU-a”⁴².

76. Je li položaj M. Çobana moguće valjano izjednačiti s položajem podnositelja zahtjeva u predmetima Akdas ili Demirci?

77. Kako je sud koji je uputio zahtjev korisno istaknuo⁴³, M. Çoban izgubio je pravo boravka u Nizozemskoj na temelju Sporazuma o pridruživanju kada je trajno prestao biti dio nizozemske radne snage⁴⁴. Dana 11. rujna 2006. prestao je raditi zbog bolesti. Međutim, 18. prosinca 2006. dobio je boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem te je istu imao i kada se s učinkom od 1. travnja 2014. odlučio preseliti u Tursku. Na temelju Zakona o remigraciji imao je pravo predomisliti se i vratiti se u Nizozemsku u roku od godine dana od preseljenja.

78. Svoju ću analizu u nastavku ograničiti na prava koja takva dozvola pruža prema pravu Unije i na njezina ograničenja. Ne znam je li dozvola koju je M. Çoban imao pružala ikakva dodatna prava na temelju nacionalnog zakonodavstva; to je, prema mojemu mišljenju, ionako nevažno. Ono što je važno jest može li se (ili ne može) njegov položaj, s obzirom na prava koja ima *na temelju prava Unije*, valjano usporediti s položajem nizozemskog državljanina i/ili nekog drugog građana Unije. Ako je ta usporedba opravdana, njegovo će pravo – kao i pravo podnositelja zahtjeva u predmetu Demirci koji su imali dvojno tursko-nizozemsko državljanstvo – da nastavi primati davanje predviđeno TW-om (koje bi mu se inače moglo priznati) biti isključeno zbog članka 59. Dodatnog protokola.

79. Prvo ću kratko analizirati pitanje dobrovoljnog odnosno nedobrovoljnog preseljenja, nakon čega ću razmatrati treba li položaj nositelja boravišne dozvole EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem izjednačiti s položajem nizozemskog državljanina i/ili nekog drugog građana Unije.

40 Vidjeti, među ostalim, presudu od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 62. i navedenu sudsku praksu.

41 Vidjeti, među ostalim, presude od 18. srpnja 2007., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 58. do 69., osobito t. 68., i od 22. prosinca 2010., Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, t. 45. U tom istom smislu, vidjeti moje mišljenje u predmetu Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, t. 63.: potrebno je imati u vidu čitavu sliku.

42 Mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2014:2073, t. 43.

43 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja i tekst prethodnog pitanja.

44 Vidjeti točku 9. ovog mišljenja.

80. U Odluci br. 3/80 ne pravi se nikakva razlika između pojedinih razloga zbog kojih se radnik s turskim državljanstvom na kojeg se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica može odlučiti na preseljenje u Tursku ili drugu državu članicu⁴⁵. Njezina je svrha osigurati da turski radnik, članovi njegove obitelji koji borave u Uniji i osobe koje ga nadžive, neovisno o pratećim okolnostima zadrže davanje iz sustava socijalne sigurnosti kojemu je taj turski radnik doprinosaio dok je radio. Ako nije drukčije propisano (a u Odluci br. 3/80 ne *postoji* relevantna „druga” ili „posebna” odredba), turski radnik „podliježe[e] istim obvezama i uživa[...] ista davanja prema zakonodavstvu bilo koje države članice kao državljani te države” (članak 3. stavak 1.).

81. U članku 6. stavku 1. Odluke br. 3/80 potom se očito uzima u obzir mogućnost da se osobe na koje se ta odluka primjenjuje (navedene u članku 2.), a koje primaju neko od triju navedenih ostvarenih davanja („novčana davanja za slučaj invalidnosti, starosti ili za nadživjele osobe, mirovine za ozljede na radu ili profesionalne bolesti”), pozele ili moraju preseliti. Osobe koje primaju takva davanja upravo su radno nesposobne osobe ili osobe koje se bez pomoći ne mogu brinuti o sebi. Članak 6. stavak 1. stoga jasno i izričito predviđa da ta davanja, na koja će se odnosne osobe – očito – morati osloniti ako se presele, „ne podliježu smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili zapljeni zbog činjenice da korisnik boravi u Turskoj ili na državnom području države članice različite od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za plaćanje”.

82. Drugim riječima, preseljenje *ne bi* trebalo rezultirati gubitkom davanja. Iz toga proizlazi logičan zaključak da Odluka br. 3/80 u obzir uzima čitav niz scenarija u pogledu preseljenja; te da razlog za preseljenje nije važan. Kao ilustraciju ću predložiti jedan scenarij (koji nije nemoguć). Pretpostavimo da se radnik u pitanju umirovio te da postaje star i nemoćan. On je sada, nažalost, udovac koji u državi članici u kojoj živi nema nikoga da mu pomogne brinuti se o sebi. Ima veliku obitelj u Turskoj, ali i kćer koja sa svojom obitelji živi u susjednoj državi članici. On može odlučiti ostati gdje jest, izoliran i bez potpore. Može se i pridružiti svojoj kćeri i njezinoj obitelji. Također se može vratiti u Tursku. Čini mi se da bi bilo i neopravdano i zlonamjerno smatrati da ga, ako se odluči preseliti u tu drugu državu članicu ili u Tursku (druga i treća mogućnost), „dobrovoljnost” te odluke isključuje iz područja primjene članka 6. Odluke br. 3/80 ili čak čitave te odluke. To ne može biti način na koji se članak 6. stavak 1. te odluke treba tumačiti.

83. Stoga zaključujem da Sud, iako je u presudi Demirci spomenuo dobrovoljno izvršavanje pravâ građana Unije na slobodno kretanje kako bi potkrijepio njezino obrazloženje, nije namjeravao „dobrovoljnost odlaska” iz države članice koja je dodijelila davanje učiniti presudnim čimbenikom koji, ako ga se dokaže, turskog korisnika lišava davanjâ iz sustava socijalne sigurnosti te stoga i zaštite koju pruža članak 6. stavak 1. Odluke br. 3/80.

84. Sada se stoga okrećem pitanju relativnog statusa i prava nositelja boravišne dozvole EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem u usporedbi sa statusom i pravima (a) nizozemskog državljanina i (b) državljanina druge države članice koji je stoga i građanin Unije.

85. Svrha Direktive Vijeća 2003/109/EZ jest državljanima trećih zemalja koji su barem pet godina zakonito boravili u Uniji te koji imaju boravišnu dozvolu za osobu s dugotrajnim boravištem, omogućiti „skup ujednačenih prava koja su što je moguće sličnija” onima koja imaju građani Europske unije (uvodna izjava 2.)⁴⁶. U skladu s uvodnom izjavom 7., za *stjecanje* statusa osobe s dugotrajnim boravištem, „državljanima treće zemlje trebali bi dokazati da imaju dostatna sredstva i zdravstveno osiguranje kako ne bi postali teret za državu članicu. Države članice, kod procjene posjedovanja

⁴⁵ Vidjeti članak 2. (obuhvaćene osobe) u vezi s člankom 6. (odstupanje od klauzule o boravištu). Obuhvaćene osobe prema članku 2. uključuju i članove obitelji takvih radnika koji borave na državnom području jedne od država članica i osobe koje su nadživjele te radnike.

⁴⁶ Direktiva od 25. studenoga 2003. o statusu državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.)

stabilnih i redovitih sredstava, mogu uzeti u obzir čimbenike kao što su doprinosi mirovinskom sustavu i ispunjavanje poreznih obveza”. Ta je uvodna izjava konkretizirana u točkama (a) i (b) stavka 1. članka 5., u kojima su samodostatnost *bez* pomoći sustava socijalne sigurnosti i posjedovanje zdravstvenog osiguranja određeni kao preduvjeti za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem.

86. Članak 8. stavak 1. predviđa da je status osobe s dugotrajnim boravištem stalan, podložno članku 9. Razlozi za ukidanje ili gubitak tog statusa navedeni u potonjoj odredbi uključuju, pored određenih razloga povezanih s javnim poretkom, „izbivanje s područja [Unije] u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci” (članak 9. stavak 1. točka (c)). Članak 11. tim osobama jamči tretman jednak tretmanu državljana države članice u pitanju, ali ujedno sadržava nekoliko iznimki od tog načela. Osobito, članak 11. stavak 4. predviđa da „[d]ržave članice mogu ograničiti jednak tretman u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na osnovne oblike pomoći”⁴⁷.

87. Zanimljivo je da se Direktiva 2003/109, kako se čini, ne dotiče pitanja što se događa – to jest koja su prava državljanina treće zemlje odnosno države članice koja mu je domaćin – ako osoba u pitanju postane trajno ovisna o sustavu socijalne sigurnosti zbog primanja socijalne pomoći; ili ako postane siromašna.

88. Čini se jasnim da bi M. Çoban zahvaljujući svojem poslu međunarodnog vozača ispunjavao (a pretpostavljamo da i je ispunjavao) uvjete za boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem. On je tu dozvolu dobio ubrzo (otprilike tri mjeseca) nakon što je prvotno prestao raditi⁴⁸. U to vrijeme, njegova budućnost – a osobito mogućnost da nastavi raditi – možda stvarno nije bila sasvim izvjesna. Ističem da mu je tek gotovo dvije godine kasnije (8. rujna 2008.) procijenjena nesposobnost između 45 % i 55 % te mu je dodijeljeno davanje za nesposobnost⁴⁹.

89. Kada je Uwv M. Çobanu ukinuo davanje predviđeno TW-om, je li njegov položaj bio ekvivalentan položaju bilo nizozemskog državljanina (kakav je bio slučaj M. S. Demircija i njegovih kolega) ili državljanina neke druge države članice Unije koji je time i građanin Unije?

90. Čini se očitim da, u odnosu na Nizozemsku, položaj M. Çobana nije moguće valjano usporediti s položajem nizozemskog državljanina. M. S. Demirci i njegovi kolege bili su u svojoj (prisvojenoj) matičnoj zemlji. Oni su stjecanjem nizozemskog državljanstva „[ostvarili] najvišu razinu integracije turskog radnika u državi članici domaćinu”⁵⁰. Oni su Nizozemci. M. Çoban nije napravio taj ključni iskorak.

91. Podredno, treba li položaj M. Çobana uspoređivati s položajem građanina Unije koji ujedno ima status osobe s dugotrajnim boravištem u Nizozemskoj, a koji napusti Nizozemsku i time izgubi pravo na isplatu dodatnog davanja predviđeno TW-om?

47 U pogledu značenja izraza „osnovni oblici pomoći”, vidjeti presudu od 24. travnja 2012., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 91. *Države članice mogu „ograničiti jednak tretman koji uživaju nositelji statusa koji dodjeljuje Direktiva 2003/109, uz iznimku davanja iz sustava socijalne pomoći ili sustava socijalne zaštite koja pružaju javna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a koja pojedincima omogućuju da zadovolje svoje osnovne potrebe, poput potreba za hranom, smještajem i zdravljem”* (moje isticanje).

48 Vidjeti točku 33. ovog mišljenja.

49 Vidjeti točku 34. ovog mišljenja.

50 Presuda od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 53.

92. Načelno, gotovo je aksiomatski da položaj državljanina treće zemlje koji je stekao status osobe s dugotrajnim boravištem u Uniji, koliko god on bio povoljniji od nesigurnijeg položaja državljanina treće zemlje koji još *nije* stekao taj status⁵¹, ne može biti dobar kao položaj nekoga tko je građanin Unije.

93. Građanstvo Unije, kako je Sud utvrdio u velikom broju presuda počevši s presudom Grzelczyk, „na putu je da postane temeljni status državljanina država članica koji omogućuje osobama u istom položaju da uživaju jednak pravni tretman neovisno o njihovu državljanstvu te podložno samo izričito propisanim iznimkama”⁵². R. Grzelczyk imao je pravo na belgijski „minimex” – „socijalnu pogodnost” u smislu Uredbe (EEZ) br. 1612/68⁵³ – tijekom posljednje godine svojeg studija, i to *ne* na temelju sekundarnog zakonodavstva (EEZ-a), nego na temelju solidarnosti koju treba iskazivati sugrađanima Unije. Belgijski student u jednakom položaju imao bi pravo na „minimex” kao financijsku potporu. Isto je pravo stoga imao i R. Grzelczyk⁵⁴.

94. Status osobe s dugotrajnim boravištem u Uniji koji ima državljanin treće zemlje ne daje takvo na Ugovoru utemeljeno pravo popunjavanja pravne praznine u sekundarnom zakonodavstvu Unije ili doradivanja njegova tumačenja. Stoga nužno postoji mala vjerojatnost da će taj status biti doista ekvivalentan statusu građanina Unije.

95. Čini mi se da je položaj M. Çobana na dan 1. travnja 2014. moguće u barem dvama aspektima valjano opisati kao nesigurniji od položaja građanina Unije. Prvi se tiče njegove kontinuirane financijske sigurnosti nakon što je postao trajno radno nesposoban, dok se drugi tiče ograničenog trajanja njegova prava da zadrži status osobe s dugotrajnim boravištem u Uniji ako napusti Nizozemsku i preseli se u Tursku.

96. Kada je riječ o prvom aspektu, iz presuda Dano⁵⁵ i Alimanovic⁵⁶ proizlazi da država članica u određenim okolnostima može i *građanima Unije* koji se zakonito nalaze na njezinu državnom području ograničiti pristup PNND-ovima, dok ti građani ne steknu pravo na stalni boravak⁵⁷. Koliko mi je poznato, Sud do sada nije razmatrao pitanje može li državljanin treće zemlje koji je stekao status osobe s dugotrajnim boravištem u Uniji te koji je potom postao potpuno financijski ovisan o raznim davanjima iz sustava socijalne sigurnosti i PNND-u, vjerovati da će do kraja svojeg života zadržati taj status te zajedno s njim i navedena davanja⁵⁸. Bilo bi rizično tvrditi da je to ovdje očito slučaj.

51 Taj je status, nedvojbeno, vrlo povoljan. Nezavisni odvjetnik M. Szpunar ga je kao takvog opisao u točkama 29. do 31. svojeg mišljenja u predmetu P i S, C-579/13, EU:C:2015:39: „[...] za državljane trećih zemalja koji pet godina zakonito borave u Uniji Direktivom 2003/109 uveden je [poseban pravni] status osoba s dugotrajnim boravištem koji se temelji isključivo na pravu Unije. Uvođenjem tog pravnog statusa stvara se oblik sudjelovanja u društvenom i gospodarskom životu Unije za strane državljane, koji se razlikuje od državljanstva te koji se u pravnoj teoriji naziva *„denizenship”* za razliku od pojma *„citizenship”*. Ako nije propisano pravom Unije, status državljanina trećih zemalja koji borave u Uniji i dalje *podliježe nacionalnom pravu država članica*” (moje isticanje).

52 Presuda od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.

53 Uredba Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL, posebno englesko izdanje 1968.(II), str. 475.). Presuda od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 27. Međutim, R. Grzelczyk nije bio obuhvaćen područjem primjene te uredbe jer nije bio „radnik”: vidjeti točke 15. i 16. presude.

54 Presuda od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 29. U pogledu djelotvornosti prava koja proizlaze iz građanstva Unije na temelju Ugovora pri uklanjanju ograničenja predviđenih sekundarnim zakonodavstvom, vidjeti točke 30. do 36. presude.

55 Presuda od 11. studenoga 2014., C-333/13, EU:C:2014:2358

56 Presuda od 15. rujna 2015., C-67/14, EU:C:2015:597

57 Vidjeti presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 68. do 74. E. Dano imala je (nacionalnu) potvrdu o pravu na neograničen boravak, ali nije još mogla tražiti pravo na boravak na temelju Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljajući izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o pravima građana Unije) (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) (vidjeti točku 26. odnosno točku 44. presude).

58 U vezi s time, vidjeti presude od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 64., 69. i 78., i od 15. rujna 2015., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 57. do 59. i 62. Tekst Direktive 2003/109 ne daje odgovor na to pitanje: vidjeti točku 87. ovog mišljenja.

97. Što se tiče drugog aspekta, iz teksta članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/109 proizlazi da državljanin treće zemlje „nema [...] pravo zadržati status osobe s dugotrajnim boravištem [...] u slučaju izbjivanja s područja [Unije] u razdoblju od 12 uzastopnih mjeseci”. On je nakon toga u istom položaju kao i svaki drugi državljanin treće zemlje koji želi (ponovno) ući u Europsku uniju⁵⁹. Teoretski, iz činjeničnog stanja ovog predmeta (nesposobnost M. Çobana iznosi između 45 % i 55 %) proizlazi da takva osoba nema pravo na povlašteni tretman koji na temelju Sporazuma o pridruživanju uživa turski državljanin koji želi (ponovno) postati dio radne snage države članice (a u svakom slučaju nema prava na slobodno kretanje ekvivalentna onima koja ima građanin Unije⁶⁰).

98. Nasuprot tomu, građanin Unije koji ima status osobe s dugotrajnim boravištem te koji odluči napustiti Nizozemsku (čime gubi pravo na dodatno davanje predviđeno TW-om) s vremenom će naime izgubiti taj status – nakon dvije, a ne jedne godine⁶¹ – ali će, naravno, moći kad želi ponovno ući u Nizozemsku⁶².

99. U presudi Demirci, Sud je svoju detaljnu analizu pitanja zašto se – za razliku od podnositelja zahtjeva u predmetu Akdas – ti dvojni tursko-nizozemski državljani nisu mogli pozvati na Odluku br. 3/80 kako bi zadržali dodatno davanje predviđeno TW-om, započeo sljedećim riječima: „okolnost da su [protivne stranke] u glavnom postupku stekl[e] državljanstvo države članice domaćina kao turski radnici stavlja ih u *poseban položaj*” (moje isticanje).⁶³

100. Međutim, jasno je da M. Çoban *nije* u ekvivalentnom „posebnom položaju”. On nema dvojno tursko-nizozemsko državljanstvo. Nije državljanin druge države članice. Ima samo jedno državljanstvo: tursko. Prema mojemu mišljenju, navodi iz točke 84. i sljedećih točaka ovog mišljenja pokazuju da njegov položaj nije moguće valjano usporediti s položajem nizozemskog državljanina i/ili građanina Unije. Iz toga proizlazi da članak 59. Dodatnog protokola ne djeluje na način da ga lišava prava s izravnim učinkom predviđenih člankom 6. stavkom 1. Odluke br. 3/80 na koja bi se inače mogao pozivati.

Dodatne napomene

101. Iz analize koju sam izložila jasno proizlazi da je izvor nesigurnosti koja je dovela do predmetnog spora činjenica da Odluka br. 3/80 zrcali verziju Uredbe br. 1408/71, koja je bila na snazi *prije njezine izmjene* kojom je predviđeno da se PNND-ovi ne mogu izvoziti⁶⁴. Sud se u presudama Akdas i Demirci vodio pretpostavkom da se Odluka br. 3/80 primjenjuje na PNND-ove⁶⁵.

59 Možda nije slučajno da Zakon o remigraciji dopušta turskom radniku koji se preselio u Tursku da se predomisli i vrati u Nizozemsku, pod uvjetom da to učini u roku od godine dana od kada je došao u zemlju odredišta: vidjeti točku 32. ovog mišljenja.

60 Vidjeti presudu od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 56.: „za razliku od radnika država članica turski državljani ne mogu [se] slobodno kretati unutar Unije [te] 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).”

61 Vidjeti članak 16. stavak 4. Direktive o pravima građana Unije.

62 Vidjeti članak 5. stavak 1. Direktive o pravima građana Unije.

63 Presuda od 14. siječnja 2015., Demirci i dr., C-171/13, EU:C:2015:8, t. 53.

64 Vidjeti točku 53. ovog mišljenja. Sud je u presudi od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, očito bio svjestan nesklada između Odluke br. 3/80 i izmijenjene verzije Uredbe br. 1408/71: vidjeti točke 83. do 86. te presude.

65 Vidjeti presudu od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 77.

102. Iako je članak 59. Dodatnog protokola korisno sredstvo tumačenja⁶⁶ te stoga može onemogućiti pozivanje na Odluku br. 3/80 u određenim okolnostima, na temelju njega nije moguće Odluku br. 3/80 prepraviti na način da se iz njezina područja primjene isključi PNND za koji je Sud utvrdio da je njime obuhvaćen. Odluku br. 3/80 može izmijeniti ili preoblikovati Vijeće za pridruživanje⁶⁷. Ako bi se zbog političkih razloga smatralo poželjnim turskim državljanima onemogućiti da u slučaju odlaska iz države članice domaćina zadrže pravo na PNND te ako Sud ne preispita pretpostavku na kojima su se temeljile presude Akdas i Demirci⁶⁸, to se može ostvariti samo zakonodavnim putem.

Zaključak

103. Stoga predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanje koje je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska):

Bivši radnik koji pored turskog državljanstva nema državljanstvo države članice te je korisnik dodatnog davanja predviđenog Toeslagenwetom može se izravno pozvati na članak 6. stavak 1. Odluke Vijeća za pridruživanje br. 3/80 od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji, kako bi zadržao to davanje ako se preseli u Tursku. Članak 59. Dodatnog protokola potpisanog u Bruxellesu 23. studenoga 1970. ne protivi se tom rješenju. Nije važno je li se ta osoba (a) dobrovoljno preselila u Tursku; odnosno (b) ima li, kao državljanin treće zemlje, status osobe s dugotrajnim boravištem u Uniji, tako da se u roku od 12 mjeseci može vratiti u državu članicu domaćina i nastaviti tamo boraviti.

⁶⁶ Vidjeti točku 73. i sljedeće točke ovog mišljenja.

⁶⁷ Presuda od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 91.

⁶⁸ Ako Sud poželi preispitati tu pretpostavku, s poštovanjem ističem da je takvu reviziju ustaljene sudske prakse prikladno izvršiti u okviru velikog vijeća.