



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGGOZZIJA
od 15. prosinca 2016.¹

Predmet C-652/15

**Furkan Tekdemir,
protiv
Kreis Bergstraße**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Turske – Pravo boravka za članove obitelji turskog radnika koji sudjeluje u uređenom tržištu rada države članice – Klausula standstill – Članak 13. Odluke br. 1/80 – Novo ograničenje – Obveza maloljetnika mladih od 16 godina da imaju izdanu dozvolu boravka – Dijete roditelja koji je turski radnik rođeno u Njemačkoj – Obveza odlaska u Tursku radi podnošenja zahtjeva za dozvolu boravka – Moguće postojanje važnog razloga u općem interesu koji opravdava nova ograničenja – Učinkovito upravljanje migracijskim tokovima – Proporcionalnost“

I – Uvod

1. Nedim Tekdemir, otac tužitelja u glavnom postupku Furkana Tekdemira, turski je državljanin. U Njemačku je ušao 2005. Ondje obavlja djelatnost kao zaposlena osoba od 2009. Najprije je iz humanitarnih razloga dobio dozvolu boravka na određeno vrijeme koja mu je produljena do 2013., nakon čega mu je izdana dozvola boravka do 6. listopada 2016. Ta dozvola boravka odobrena mu je zbog prava boravka na njemačkom državnom području na temelju sporazuma o pridruživanju Europske ekonomske zajednice i Turske koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica, te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963.² (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska) i na temelju Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80) koju je donijelo Vijeće za pridruživanje uspostavljeno navedenim sporazumom. Čini se nespornim da otac ima sredstva za osiguranje osnovnih životnih potreba svoje obitelji u Njemačkoj.

2. Derya Tekdemir, majka tužitelja u glavnom postupku, također turska državljanica, ušla je u Njemačku u studenome 2013. na temelju šengenske turističke vize. Tijekom tog istog mjeseca podnijela je nadležnim njemačkim tijelima zahtjev za azil. Izdana joj je dozvola boravka za podnositelje zahtjeva za azil. Postupak koji se odnosi na taj zahtjev bio je još u tijeku kada je Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu, Njemačka) uputio Sudu ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

¹ — Izvorni jezik: francuski

² — SL 1964., 217, str. 3685.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.

3. Roditelji tužitelja u glavnom postupku vjenčali su se u rujnu 2015.

4. Furkan Tekdemir, tužitelj u glavnom postupku, rođen je u Njemačkoj 16. lipnja 2014. Turski je državljanin i ima tursku putovnicu. On je 10. srpnja 2014. od Kreis Bergstraße (služba za strance, Njemačka) zatražio izdavanje dozvole boravka na temelju članka 33. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004.³, u njegovoj verziji objavljenoj 25. veljače 2008.⁴ (u daljnjem tekstu: AufenthG), kako je zadnje izmijenjen člankom 3. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Zakon o ubrzanju postupaka azila) od 23. listopada 2015.⁵ Ta odredba propisuje da se „dozvola boravka može izdati po službenoj dužnosti djetetu koje se rodi na saveznom području ako je jedan od njegovih roditelj ima dozvolu boravka, dozvolu za prebivalište ili dozvolu za stalno boravište u EU. Ako na dan rođenja oba roditelja ili roditelj koji ima isključivo pravo na roditeljsku skrb imaju dozvolu boravka, dozvolu za prebivalište ili dozvolu za stalno boravište u EU, djetetu rođenom na saveznom području dozvola boravka izdaje se po službenoj dužnosti. Smatra se da je dopušten boravak djeteta rođenog na saveznom području čiji tata ili mama u trenutku njegova rođenja imaju vizu ili pravo boravka u slučaju da nije potrebna viza, sve do isteka vize ili zakonitog boravka za koji nije potrebna viza”.

5. Služba za strance 27. srpnja odbila je taj zahtjev uz argument da, u slučaju kada samo jedan od dvaju roditelja ima pravo boravka, članak 33. AufenthG-a nadležnom tijelu ostavlja neograničenu diskrecijsku ovlast odobravanja ili odbijanja dozvole boravka. U okviru margine prosudbe koju uprava ima, trebalo bi također voditi računa o odnosu između roditelja i djeteta, a da pritom iz toga ne proizlazi nužno pozitivna odluka. Naprotiv, službi za strance dopušteno je zahtijevati da tužitelj u glavnom postupku pokrene postupak za azil, iako to neizbježno završava time da se podnositelja zahtjeva i njegovu majku, ako ništa barem privremeno, odvaja od oca.

6. Tužitelj u glavnom postupku 17. kolovoza 2015. podnio je žalbu protiv te odluke o odbijanju Verwaltungsgerichtu Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu) u okviru koje je istaknuo argument da bi mu se zbog posebnog pravnog položaja njegova oca u pogledu, među ostalim, članka 6. stavka 1.⁶ i članka 13.⁷ Odluke br. 1/80 trebalo priznati pravo na spajanje obitelji. Naime, iz nacionalnog zakonodavstva primjenjivog 1980. proizlazi da su stranci mlađi od 16 godina bili izuzeti od obveze da im se izda dozvola boravka. Dakle, ranije pravo bilo je povoljnije za tužitelja u glavnom postupku od članka 33. AufenthG-a koji je tako suprotan klauzuli *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80. Služba za strance ostaje pri svojem mišljenju da nije nerazumno očekivati od oca tužitelja u glavnom postupku da svoj obiteljski život u zajednici sa svojim sinom i svojom suprugom nastavi u Turskoj, s obzirom na to da ga se ne smatra podnositeljem zahtjeva za azil niti izbjeglicom te da ima tursko državljanstvo.

3 — Usvojeno kao članak 1. Zuwanderungsgesetz (Zakon o imigraciji), BGBl I., str. 1950.

4 — BGBl. 2008. I., str. 162.

5 — BGBl I., str. 1722.

6 — Spomenuti članak 6. stavak 1. prva i druga alineja glasi kako slijedi:

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

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

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

7 — Na temelju kojeg „[d]ržave članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji su na njihovu državnom području zaposleni i imaju zakonit boravak”. [neslužbeni prijevod]

7. Sud koji je uputio zahtjev podsjeća na sudsku praksu Suda koja se odnosi na klauzulu *standstill* i osobito na činjenicu da se spomenuta klauzula može primjenjivati i na zakonodavstvo koje se odnosi na prava članova obitelji turskog radnika u vezi sa spajanjem obitelji jer zakonodavstvo koje otežava ili onemogućava spajanje obitelji može negativno utjecati na odluku turskog državljanina da se trajno bavi ekonomskom djelatnošću u državi članici Europske unije⁸. Spomenuti sud osim toga ističe da se smatra da tužitelj u glavnom postupku zakonito boravi na njemačkom državnom području i da njegov otac, koji također ima zakoniti boravak, sudjeluje u uređenom tržištu rada u Njemačkoj. Usto, njemačko pravo načelno posebno štiti obiteljsku zajednicu i odnos roditelj/dijete. Međutim, obveza stranaca mladih od 16 godina da imaju dozvolu boravka novo je ograničenje i smislu članka 13. Odluke br. 1/80. Takvo ograničenje ne krši spomenuti članak samo ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, ako se njime može postići zadani legitimni cilj i ako ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje.

8. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev pita, kao prvo, postoji li u ovom slučaju važan razlog u općem interesu, s obzirom na to da je obveza stranaca mladih od 16 godina da imaju dozvolu boravka uvedena, prema mišljenju nacionalnih tijela, s ciljem postizanja učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima. Kao drugo, spomenuti sudac propitkuje „kvalitativne zahtjeve” koje takav važan razlog mora ispunjavati i među ostalim u tom pogledu podsjeća da je tužitelj u glavnom postupku rođen u Njemačkoj i da nastavlja tamo zakonito živjeti sa svojim roditeljima, od kojih je jedan turski radnik nositelj prava priznatih na temelju Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska i Odluke br. 1/80.

9. Tako je, suočen s teškoćom u tumačenju prava Unije, Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu) odlučio prekinuti postupak te je Sudu odlukom koju je tajništvo Suda zaprimilo 7. prosinca 2015. postavio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li cilj učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima važan razlog u općem interesu koji omogućava da se turskom državljaninu rođenom na saveznom području odbije oslobođenje od obveze pribavljanja dozvole boravka na koje bi se mogao pozvati na temelju klauzule *standstill* iz članka 13. [Odluke br. 1/80]?

2. Za slučaj da [Sud] na ovo pitanje odgovori potvrdno: koji kvalitativni zahtjevi trebaju biti postavljeni za „važan razlog u općem interesu” u vezi s ciljem učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima?”

10. U ovom predmetu pisana očitovanja podnijeli su tužitelj u glavnom postupku, njemačka i austrijska vlada te Europska komisija.

11. Na raspravi koja se pred Sudom održala 13. listopada 2016., usmena očitovanja dali su tužitelj u glavnom postupku, njemačka vlada i Komisija.

II – Pravna analiza

12. Podsjećam da je Sud presudio da je „ograničenje zabranjeno osim ako ne potpada pod ograničenja navedena u članku 14. [Odluke br. 1/80] ili ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, ako je prikladno za ostvarenje zadanog legitimnog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno”⁹. Analiza koja slijedi sastojat će se stoga od prethodne provjere postoji li takav važan razlog prije nego što se utvrdi proporcionalnost zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku.

8 — Sud koji je uputio zahtjev ovdje se poziva na presude od 11. svibnja 2000. Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572), kao i od 17. rujna 2009., Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

9 — Presuda od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 51. i navedena sudska praksa)

A – Postojanje važnog razloga u općem interesu

13. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da klauzula standstill iz članka 13. Odluke br. 1/80 „općenito zabranjuje uvođenje potpuno novih unutarnjih mjera koje bi imale za cilj ili bi im bio nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje gospodarske slobode na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su bili primjenjivi na dan stupanja na snagu spomenute odluke [...] u pogledu te države članice”¹⁰. Među strankama je nesporno da je članak 33. AufenthG-a novo ograničenje u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 jer postrožava uvjete boravka maloljetne djece rođene u Njemačkoj a čiji su roditelji državljani trećih zemalja.

14. Također je nesporno da je otac tužitelja u glavnom postupku radnik koji sudjeluje u uređenom tržištu rada zato što u Njemačkoj obavlja djelatnost kao zaposlena osoba. Prilikom utvrđivanja treba li izuzeti od primjene nacionalnu mjeru kao što je članak 33. AufenthG-a, ako se pokaže da ona može utjecati na njegovu slobodu obavljanja djelatnosti kao zaposlena osoba u toj državi članici, valja govoriti samo o situaciji turskog radnika koji boravi u dotičnoj državi članici¹¹. Nedvojbeno je da postoji utjecaj na situaciju tužitelja u glavnom postupku, zbog toga što članak 33. AufenthG-a otežava mogućnost djeteta rođenog u Njemačkoj da ostvari zakonit boravak i time čini spajanje obitelji manje vjerojatnim. Dakle, članak 33. AufenthG-a koji postrožava uvjete boravka na njemačkom državnom području maloljetne djece, rođene u Njemačkoj i koja tamo borave, čiji su roditelji turski državljani koji borave u toj istoj državi članici kao radnici, u odnosu na uvjete primjenjive dok je na snazi bila Odluka br. 1/80, stoga može utjecati na ostvarivanje gospodarskih sloboda tih radnika¹² u Njemačkoj i time potpada pod područje primjene članka 13. Odluke br. 1/80.

15. Kao što sam podsjetio i istaknuo u svojoj analizi, novo ograničenje u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 može se opravdati razlozima navedenima u članku 14. spomenute odluke¹³ ili važnim razlogom u općem interesu. Sada je riječ o ustaljenoj sudskoj praksi¹⁴. Ako članak 33. AufenthG-a ne bi potpadao pod taj članak 14., njemačka vlada ističe – kao što, osim toga, proizlazi iz teksta prvog prethodnog pitanja upućenog Sudu – da je nova obveza, nametnuta maloljetnoj djeci rođenoj na njemačkom državnom području a čiji su roditelji turski radnici koji žive u Njemačkoj, da imaju dozvolu boravka opravdana važnim razlogom u općem interesu, to jest zbog učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima.

16. Do danas je u okviru tumačenja klauzule standstill sadržane u Odluci br. 1/80 Sud izričito prihvatio dva važna razloga u općem interesu, to jest cilj sprječavanja nezakonitog ulaska i boravka¹⁵, kao i cilj kojim se nastoji jamčiti uspješna integracija državljana trećih zemalja u dotičnoj državi članici¹⁶. Ostavio je mjesta sumnji u pogledu druga dva moguća razloga opravdanja koja se odnose na sprečavanje prisilnih brakova i promicanje integracije¹⁷. Već sam imao priliku primijetiti da se Sud nije pokazao posebno izbirljivim kada je riječ o priznavanju važnog razloga u općem interesu, ostavljajući tako državama članicama određeni manevarski prostor¹⁸.

17. Ipak ostajem pri mišljenju da bi se, u ovom stadiju obrazloženja i u ovom dijelu testa koji se odnosi na moguće opravdanje novog ograničenja u smislu članka 13. Odluke br. 1/80, Sud trebao držati *in abstracto* analize važnog razloga na koji se pozvala njemačka vlada. Postizanje učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima jedan je od ciljeva zajedničke politike useljavanja iz članka 79. stavka 1.

10 — Presuda od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 33. i navedena sudska praksa)

11 — Presuda od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 37.)

12 — Analogijom vidjeti presudu od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 50.).

13 — Podsjećam da su razlozi iz tog članka javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje.

14 — Vidjeti presudu od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 51.).

15 — Presuda od 7. studenoga 2013., Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, t. 41.)

16 — Presuda od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 56.)

17 — Presuda od 10. srpnja 2014., Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 38.)

18 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, t. 33. i 34.).

UFEU-a i ne čini se da je kao takvo protivno cilju koji se želi postići Sporazumom o pridruživanju EEZ-Turska. Važan razlog u općem interesu koji je navela njemačka vlada čini mi se tim više prihvatljivim kada se uzme u obzir da je Unija, kao što to svatko zna, suočena s neviđenom migracijskom krizom i da, po mojem mišljenju, Sud ne bi imao prava odbiti državi članici mogućnost da se pozove – pri čemu to ni u kojem slučaju ne bi bilo dovoljno da se opravda zakonodavstvo o kojemu je riječ u glavnom postupku – na postizanje cilja koji i sama Unija očajnički želi postići. Ako Sud treba imati konkretniji pristup, ipak bi se moglo postaviti pitanje tiče li se doista pitanje prava boravka u Njemačkoj djeteta rođenog na njemačkom državnom području i koje tamo oduvijek boravi – drugim riječima, koje, dakle, nikada nije migriralo – upravljanja migracijskim tokovima.

18. Međutim, ako bi Sud morao prihvatiti učinkovito upravljanje migracijskim tokovima kao važan razlog u općem interesu, svedeno bi valjalo provjeriti je li članak 33. AufenthG-a doista prikladan za jamčenje ostvarenja legitimnog i zadanog cilja i ne prekoračuje li ono što je nužno da bi ga se postiglo, zato što smatram da je to smisao drugog prethodnog pitanja.

B – Proporcionalnost obveze pribavljanja dozvole boravka propisane za djecu mlađu od 16 godina rođenu u Njemačkoj

1. Uvodna primjedba

19. Prije nego što započnem analizu, htio bih dati uvodnu primjedbu kojom želim pojasniti opseg drugog pitanja upućenog Sudu.

20. Dakle, mislim da se pomalo zagonetna formulacija tog pitanja može lako riješiti tako da je se protumači na način da sud koji je uputio zahtjev pita Sud o trećem dijelu testa koji je najavio – i potvrdio – s obzirom na nova ograničenja kako bi utvrdio mogu li se ta ograničenja opravdati. Stoga predlažem, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, da se Sud sada usredotoči na proporcionalnost novog ograničenja koje se ispituje.

2. Analiza

21. Iako njemačko pravo maloljetnicima mlađima od 16 godina propisuje opću obvezu posjedovanja dozvole boravka, situacija kojom se bavimo u ovom zahtjevu za prethodnu odluku poseban je slučaj, djelomično uređen člankom 33. AufenthG-a, djece rođene na njemačkom državnom području a čiji su roditelji državljani trećih zemalja od kojih barem jedan ima zakonit boravak.

22. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku tumači tu odredbu na način da se boravak djeteta rođenog u Njemačkoj a čiji su roditelji državljani trećih zemalja smatra zakonitim tijekom šest mjeseci. Nakon tog razdoblja taj boravak se treba smatrati zakonitim sve dok roditelj čiji je boravak zakonit ne iscrpi svoje pravo boravka. Njemačka vlada pak ima drukčiji stav. Kako bi njemačka tijela odlučila valja li, na temelju članka 33. AufenthG-a, po službenoj dužnosti izdati dozvolu boravka maloljetnom djetetu koje se u biti nalazi u Njemačkoj gdje je rođeno, ona mogu zahtijevati vizu zemlje čije ima državljanstvo¹⁹. U okviru obrade tog zahtjeva ocjenjivat će se učinak koji eventualno pravo na spajanje obitelji roditelja koji boravi u Njemačkoj ima na vlastito pravo boravka podnositelja zahtjeva. Njemačka vlada istaknula je da na prvi pogled postoji malo dvojbi oko toga da bi tijela u svezi s tim zahtjevom koji tužitelj u glavnom postupku treba podnijeti u Turskoj trebala izdati pozitivno mišljenje jer bi mu se zbog pravnog položaja njegova oca s obzirom na Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska i Odluku br. 1/80 trebalo priznati pravo boravka.

19 — Uzimajući u obzir životni tijek tužitelja u glavnom postupku, bilo bi pogrešno govoriti o Turskoj kao zemlji njegova podrijetla, ako se ima na umu da je rođen u Njemačkoj i da ondje kontinuirano boravi od svojeg rođenja.

23. Ako se doslovno držimo teksta članka 33. AufenthG-a, njemačka tijela mogu po službenoj dužnosti izdati dozvolu boravka djetetu rođenom u Njemačkoj ako jedan od njegovih roditelja koji je državljanin treće zemlje ima dozvolu boravka. Ta odredba nedvojbeno ostavlja širok manevarski prostor njemačkim tijelima prilikom odlučivanja hoće li upotrijebiti ovlast izdavanja dozvole boravka po službenoj dužnosti. Nepreciznost uvjeta pod kojima se tijela „sama proglašavaju nadležnima” za neki slučaj čini se problematičnom. Isto je s činjenicom da je izdavanje dozvole boravka djetetu rođenom u Njemačkoj čiji roditelj zakonito boravi u toj državi samo mogućnost. Tako tijela mogu izdati dozvolu boravka djetetu koje ispunjava gore navedene uvjete – mjesto rođenja, zakonit boravak roditelja – isto kao što mu je i mogu ne izdati a da nije izričito naveden nikakav kriterij.

24. Istina je da članak 13. AufenthG-a, kao što je podsjetila služba za strance u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku, dodjeljuje neograničenu diskrecijsku ovlast, s jedne strane, ispitivanja situacije djeteta koje potpada pod njezino područje primjene i, s druge strane, odlučivanja o njegovu pravu boravka u Njemačkoj dok se još nalazi na njemačkom državnom području. Ta neograničena diskrecijska ovlast teoretski može biti dobra stvar ako to znači da tijela mogu uzeti u obzir mnoštvo elemenata koji obilježavaju pojedinačnu situaciju o kojoj je riječ. Konačno, Sud doista i zahtijeva ocjenu ovisno o slučaju²⁰. Međutim, više zabrinjava to što, kao što je riječ u slučaju koji je pred nama, nije zapravo dostupna nikakva informacija u vezi s uvjetima pod kojima se vrši ta diskrecijska ovlast. Kada se njemačku vladu o tome pitalo na raspravi pred Sudom, ona nije mogla pojasniti načela kojima se – ipak – pri ocjeni moraju voditi upravna tijela kako bi Sud uvjerila da se njihova diskrecijska ovlast u praksi ne pretvara u arbitrarnu ovlast. Sveukupni dojam koji na kraju iz svega prethodnoga proizlazi jest da je riječ o vrlo širokoj diskrecijskoj ovlasti. Takva ovlast sprječava uzimanje u obzir i poštovanje prava turskih radnika u najpovoljnijem trenutku.

25. Osim toga, vrlo mi je teško uvidjeti odnos između zadanog cilja učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima i posljedica koje ima primjena članka 33. AufenthG-a. Naime, neizdavanje dozvole boravka „po službenoj dužnosti” na temelju članka 33. AufenthG-a djetetu rođenom u Njemačkoj, koje dotada ondje zakonito boravi čiji barem jedan roditelj također ondje zakonito boravi, ima za posljedicu obvezu napuštanja njemačkog državnog područja i svoje obitelji kako bi se vratilo u treću zemlju čiji je državljanin, ali u kojoj možda nikada nije živjelo, da bi u toj trećoj zemlji podnijelo zahtjev za vizu. Ne vidim razloge zbog kojih bi se zahtijevao takav postupak, s obzirom na to da, kao što to dobro dočarava slučaj tužitelja u glavnom postupku, uprava već raspolaže svim elementima potrebnima da sada donese odluku o njegovoj situaciji.

26. Dakle, budući da njemačka tijela nisu htjela – iz razloga koji mi se i dalje čine nejasnima – izdati tužitelju u glavnom postupku dozvolu boravka „po službenoj dužnosti”, ona ga time obvezuju da ode u Tursku, iako je rođen i oduvijek boravi u Njemačkoj. S obzirom na njegovu mladu dob, isključeno je da ode sam²¹. Budući da je njegova majka podnijela zahtjev za azil u Njemačkoj, postoji velika vjerojatnost – ako ništa drugo onda barem da bi održala šanse za uspjeh svojeg zahtjeva – da ga ne bi mogla pratiti. Čak i kada bi ga morala pratiti, njezin suprug, koji je turski radnik, bio bi u svakom slučaju lišen njezine prisutnosti i prisutnosti svojeg sina. Ostaje mogućnost da bi tužitelja u glavnom postupku u Tursku pratio njegov otac. Služba za strance navela je, u odluci o kojoj je riječ u glavnom postupku, da nije „nerazumno” predvidjeti i očekivati od djetetova oca da „svoj obiteljski život u zajednici sa svojim sinom nastavi u Turskoj”. Međutim, obvezati dijete da napusti državno područje, osim očitih posljedica na obiteljski život, također bi se moglo tumačiti kao pokušaj odvratanja svih članova njegove obitelji, uključujući i onog koji je turski radnik, od nastanjanja i boravka u Njemačkoj.

20 — Vidjeti presudu od 10. srpnja 2014., Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 38.)

21 — Zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku primjenjuje se na sve maloljetnike mlađe od 16 godina od kojih se većina ne može sama kretati, pogotovo ne radi pokretanja upravnih postupaka.

27. Mogu li se onda zanemariti prava koja turski radnici imaju na temelju Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska? Opis posljedica primjene novog ograničenja na obitelj tužitelja u glavnom postupku dovoljno pokazuje da je doista neproporcionalno. Velike nepogodnosti kojima je turski radnik izložen, kojemu je dan izbor između nastavka obavljanja djelatnosti kao zaposlena osoba i toga da mu se obiteljski život uvelike poremeti ili odricanja od spomenute djelatnosti a da mu se na jamči da će pri povratku ponovno biti primljen na tržište rada, ni u kojem slučaju se ne može opravdati legitimnim ciljem učinkovitijeg upravljanja migracijskim tokovima. S pravom se postavlja pitanje kako uvođenje obveze djeci rođenoj u Njemačkoj čiji su roditelji državljani trećih zemalja i čiji je boravak zakonit da napuste Njemačku kako bi podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka čini upravljanje tim tokovima učinkovitijim. Osobno, to ne mogu objasniti. Štoviše, pitam se ne bi li takvo upravljanje zapravo zahtijevalo upravo suprotno, to jest da se ne stvara umjetno i nepotrebno situacija u kojoj djeca koja su – moram li podsjetiti – rođena u Njemačkoj i koja tamo dotad zakonito borave sa svojom obitelji moraju otići u treću zemlju. Potonji element stoga čini očitim nedostatak koherentnosti zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku.

28. Iz tih razloga sam mišljenja da je zakonodavstvo države članice, doneseno nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80, čija primjena dovodi do toga da je dijete rođeno na državnom području te države članice a čiji je roditelj turski radnik obvezno otići u treću zemlju čiji je državljanin kako bi tamo podnijelo zahtjev za izdavanje dozvole boravka, zbog čega bi spomenuti radnik morao birati između ostanka u Njemačkoj i nastavka obavljanja gospodarske djelatnosti odvojen od djeteta ili toga da prati svoje dijete i odrekne se te djelatnosti na neodređeno razdoblje, novo ograničenje zabranjeno člankom 13. Odluke br. 1/80.

III – Zaključak

29. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Darmstadt (Upravni sud u Darmstadtu, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

Cilj učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima važan je razlog u općem interesu na koji se država članica može pozvati kako bi opravdala novo ograničenje u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja koju je donijelo Vijeće za pridruživanje uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska s jedne strane i države članice EEZ-a i Zajednica s druge, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime potonje Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963.

Zakonodavstvo države članice, doneseno nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80, čija primjena dovodi do toga da je dijete rođeno na državnom području te države članice a čiji je roditelj turski radnik obvezno otići u treću zemlju čiji je državljanin kako bi tamo podnijelo zahtjev za izdavanje dozvole boravka, zbog čega bi spomenuti radnik morao birati između ostanka u Njemačkoj i nastavka obavljanja gospodarske djelatnosti odvojen od djeteta ili toga da prati svoje dijete i odrekne se te djelatnosti na neodređeno razdoblje, novo ograničenje zabranjeno člankom 13. Odluke br. 1/80.