



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

7. kolovoza 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pridruživanje EEZ-Turska – Odluka br. 2/76 – Članak 7. – Klauzula o mirovanju (*standstill*) – Pravo boravka članova obitelji turskog radnika – Obveza stjecanja vize radi odobrenja ulaska na područje države članice”

U predmetu C-123/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 26. siječnja 2017., koju je Sud zaprimio 10. ožujka 2017., u postupku

Nefiye Yön

protiv

Landeshauptstadt Stuttgart,

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev i S. Rodin, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. siječnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za N. Yön, H. Baiker, *Rechtsanwalt*,
- za Landeshauptstadt Stuttgart, C. Schlegel-Herfelder, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, R. Kanitz, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, T. Maxian Rusche i D. Martin, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 19. travnja 2018.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. Odluke br. 2/76 od 20. prosinca 1976., koju je donijelo Vijeće za pridruživanje osnovano Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju) kao i članka 13. Odluke Vijeća za pridruživanje 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Nefiye Yön i Landeshauptstadta Stuttgart (Grad Stuttgart, glavni grad Landa, Njemačka) (u daljnjem tekstu: Grad Stuttgart) u pogledu odbijanja potonjeg njezina zahtjeva za izdavanje boravišne dozvole u Njemačkoj na temelju spajanja obitelji.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

- 3 Iz članka 2. stavka 1. Sporazuma o pridruživanju proizlazi da je njegov cilj promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama, uzimajući u cijelosti u obzir potrebu da se osigura ubrzan razvoj gospodarstva Republike Turske i poveća stopa zaposlenosti i životni uvjeti turskog naroda.
- 4 U tu svrhu Sporazum o pridruživanju sadržava pripremnu fazu, koja Republici Turskoj omogućava da ojača svoje gospodarstvo uz pomoć Zajednice (članak 3.), prijelaznu fazu, tijekom koje ugovorne stranke osiguravaju postupnu uspostavu carinske unije i približavanje ekonomskih politika (članak 4.), i konačnu fazu, koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije ekonomskih politika ugovornih stranaka (članak 5.).

- 5 Članak 6. Sporazuma o pridruživanju glasi:

„Kako bi se osigurala primjena i postupni razvoj režima pridruživanja, ugovorne se stranke sastaju u okviru Vijeća za pridruživanje koje djeluje unutar ograničenja koja su mu dodijeljena Sporazumom [o pridruživanju].”

- 6 Sukladno članku 8. Sporazuma o pridruživanju, koji se nalazi u njegovoj glavi II., naslovljenoj „Provedba prijelazne faze”:

„Radi ostvarivanja ciljeva navedenih u članku 4., Vijeće za pridruživanje prije početka prijelazne faze i u skladu s postupkom predviđenim u prvom članku [dodatnog] protokola utvrđuje uvjete, načine i ritam provedbe odredaba koje se odnose na područja predviđena [Ugovorom o EZ-u] koja će se morati uzeti u obzir, a posebno ona utvrđena u ovoj glavi, kao i svaku zaštitnu klauzulu koja bi se mogla pokazati korisnom.”

- 7 Članak 12. Sporazuma o pridruživanju, koji se nalazi u poglavlju 3., naslovljenom „Ostale odredbe gospodarske naravi”, u njegovoj glavi II., predviđa:

„Ugovorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima [39., 40. i 41. UEZ-a] kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima.”

Dodatni protokol

- 8 Dodatni protokol, potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i u ime Zajednice sklopljen, odobren i potvrđen Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL 1972., L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.; u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), koji, u skladu sa svojim člankom 62., čini sastavni dio Sporazuma o pridruživanju, u skladu sa svojim člankom 1. utvrđuje uvjete, načine i vremenske okvire za provedbu prijelaznog razdoblja iz članka 4. tog sporazuma.

- 9 Dodatni protokol sadržava glavu II. naslovljenu „Kretanje osoba i usluga”, čije se poglavlje I. odnosi na „radnike”, dok je poglavlje II. naslovljeno „Pravo poslovnog nastana, usluge i promet”.

- 10 U skladu s člankom 36. Dodatnog protokola, koji se nalazi u tom poglavlju I.:

„Sloboda kretanja radnika između država članica Zajednice i Turske osigurava se postupno u skladu s načelima iz članka 12. Sporazuma o pridruživanju u razdoblju između kraja dvanaeste i kraja dvadeset i druge godine od stupanja na snagu navedenog Sporazuma.

U tu svrhu Vijeće za pridruživanje donosi odgovarajuća pravila.”

- 11 Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola, koji se nalazi u poglavlju II. njegove glave II., glasi:

„Ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.”

Odluka br. 2/76

- 12 Članak 1. Odluke br. 2/76 propisuje:

„1. Ova odluka propisuje, za prvu fazu, pravila za provedbu članka 36. Dodatnog protokola.

2. Ta će prva faza trajati četiri godine, počevši od 1. prosinca 1976.”

- 13 Članak 7. te odluke propisuje:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju radnika koji na njihovu državnom području imaju zakonit boravak i zaposleni su.”

- 14 U skladu s članom 9. te odluke, „[o]dredbe ovog odjeljka primjenjuju se uz ograničenja zbog javnog poretka, sigurnosti i razloga javnog zdravlja.”

- 15 Članak 11. iste odluke glasi:

„Godinu dana prije kraja prve faze i s obzirom na rezultate dobivene tijekom nje Vijeće za pridruživanje započet će rasprave radi utvrđivanja sadržaja sljedeće faze i osigurati da se odluka o toj fazi počne provoditi na dan isteka prve faze. Odredbe te odluke primjenjuju se do početka sljedeće faze.”

- 16 U skladu s člankom 13. Odluke br. 2/76, ta je odluka stupila na snagu 20. prosinca 1976.

Odluka br. 1/80

- 17 Kao što to proizlazi iz njezine treće uvodne izjave, Odluka br. 1/80 ima za cilj u socijalnom području poboljšati uređenje koje se primjenjuje na turske radnike i članove njihovih obitelji u odnosu na uređenje uspostavljeno Odlukom br. 2/76.

- 18 Odjeljak 1., naslovljen „Pitanja koja se odnose na zapošljavanje i slobodu kretanja radnika”, u poglavlju II., naslovljenom „Socijalne odredbe”, Odluke br. 1/80, sadržava članak 13., koji propisuje:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji na njihovu državnom području imaju zakonit boravak i zaposleni su.”

- 19 U skladu s člankom 14. te odluke, koji se također nalazi u tom odjeljku 1.:

„1. Odredbe ovog odjeljka primjenjuju se uz ograničenja zbog javnog poretka, sigurnosti i razloga javnog zdravlja.”

2. One se ne odnose na prava i obveze koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva ili dvostranih sporazuma između Turske i država članica Zajednice u mjeri u kojoj predviđaju sustav povoljniji za svoje građane.”

- 20 U skladu s člankom 16. Odluke br. 1/80, odredbe odjeljka 1. njezine glave II. primjenjuju se od 1. prosinca 1980.

Njemačko pravo

- 21 Naslovljen „Cilj ovog zakona; područje primjene”, članak 1. stavak 1. prva rečenica Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I, str. 1950., u daljnjem tekstu: AufenthG), u svojoj verziji primjenjivoj na glavni postupak predviđa:

„Cilj ovog zakona je nadzirati i ograničiti ulazak stranaca u Saveznu Republiku Njemačku”.

- 22 Članak 4. AufenthG-a, naslovljen „Potreba dozvole boravka” u stavku 1. propisuje:

„Radi ulaska i boravka na području Savezne Republike [Njemačke] stranci moraju imati dozvolu boravka, osim ako je pravom Europske unije ili propisom drukčije određeno ili ako postoji pravo boravka na temelju [Sporazuma o pridruživanju]. Dozvola boravka izdaje se kao:

1. viza u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom 1. i člankom 6. stavkom 3. ovog zakona;

2. dozvola privremenog boravka (članak 7.),

[...]”

- 23 Članak 5. AufenthG-a, naslovljen „Opći uvjeti izdavanja”, u stavku 2. predviđa:

„Izdavanje dozvole privremenog boravka podliježe uvjetima [...] da stranac

1. uđe s potrebnom vizom i
2. je u svojem zahtjevu za vizu već pružio informacije relevantne za izdavanje [dozvole privremenog boravka].

Od toga se može odstupiti ako su ispunjeni uvjeti prava na izdavanje ili ako je zbog posebnih okolnosti slučaja nerazumno naložiti ponovno započinjanje postupka izdavanja vize.”

24 Članak 6. AufenthG-a, naslovljen „Viza”, glasi:

„1. U skladu s [Uredbom (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.)], strancu se mogu izdati sljedeće vize:

1. viza za tranzite ili boravke na području država članica Schengenskog prostora u mogućem trajanju do tri mjeseca u razdoblju od šest mjeseci od datuma prvog ulaska (schengenska viza)

[...]

3. Za dugotrajan boravak potrebna je viza za savezno područje (nacionalna viza), izdana prije ulaska na to područje.”

25 Članak 30. AufenthG-a, naslovljen „Spajanje supružnika”, u stavku 1. propisuje:

„Supružniku stranca izdaje se dozvola privremenog boravka kad

[...]

2. supružnik može barem osnovno komunicirati na njemačkom jeziku

[...]

Dozvola privremenog boravka može se izdati neovisno o točki 2. prve rečenice kad

[...]

2. supružnik ne može dokazati osnovno poznavanje njemačkog jezika zbog fizičke ili psihičke bolesti ili invalidnosti,

[...]

6. nije moguće ili razumno od supružnika zahtijevati, zbog posebnih okolnosti slučaja, da poduzme napore radi stjecanja osnovnog poznavanja njemačkog jezika prije ulaska na državno područje.

[...]”

26 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je obveza stjecanja vize radi spajanja obitelji bila uvedena člankom 1. Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Jedanaesta uredba o izmjeni Uredbe za provedbu Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 1. srpnja 1980. (BGBl. 1980. I, str. 782.), koji je stupio na snagu 5. listopada 1980.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 27 Tužiteljica u glavnom postupku, N. Yön, turska je državljanka čiji muž, također turski državljanin, boravi u Njemačkoj od 1995. On ima dozvolu trajnog boravka u toj državi članici od 2005. i radi u pekarnici od travnja 2009. Sklopili su brak u kolovozu 2004. Imaju troje punoljetne djece koja žive u Turskoj, Njemačkoj i Austriji.
- 28 U 2007. i u 2011. N. Yön podnijela je tri uzastopna zahtjeva za izdavanje vize pri veleposlanstvu Njemačke u Ankari (Turska) kako bi se pridružila svojem mužu u Njemačkoj. Ti su zahtjevi odbijeni uz obrazloženje da tužiteljica u glavnom postupku nema dovoljno poznavanje njemačkog jezika.
- 29 U ožujku 2013. N. Yön ušla je u Nizozemsku sa schengenskom vizom koju je izdalo nizozemsko veleposlanstvo u Ankari kako bi posjetila svoju sestru. U travnju 2013. ušla je u Njemačku iz Nizozemske kako bi se pridružila svojem mužu.
- 30 U svibnju 2013. N. Yön zatražila je od njemačkih tijela izdavanje dozvole privremenog boravka na temelju spajanja obitelji, navodeći da ovisi o muževoj pomoći zbog svojeg zdravstvenog stanja i nepismenosti.
- 31 Odlukom u ožujku 2014. Grad Stuttgart odbio je taj zahtjev uz obrazloženje, s jedne strane, da N. Yön nije dokazala da ima potrebno jezično poznavanje u skladu s člankom 30. stavkom 1. prvom rečenicom točkom 2. AufenthG-a i, s druge strane, da je ušla na savezno područje bez potrebne nacionalne vize.
- 32 N. Yön podnijela je tužbu protiv te odluke Verwaltungsgerichtu (Upravni sud, Njemačka), koji ju je presudom od 21. srpnja 2014. prihvatio, priznajući pravo tužiteljice u glavnom postupku na izdavanje tražene dozvole boravka jer su kako zahtjev jezičnog poznavanja tako i obveza stjecanja vize radi spajanja obitelji nova ograničenja koja su u suprotnosti s klauzulom o mirovanju (*standstill*) iz Sporazuma o pridruživanju. Što se tiče obveze stjecanja vize, taj je sud presudio da je takva obveza u suprotnosti s klauzulom o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76.
- 33 Grad Stuttgart protiv te je presude podnio reviziju pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Njemačka).
- 34 Sud koji je uputio zahtjev pita se o spojivosti obveze za državljanina treće zemlje da stekne vizu, koju nameće nacionalno pravo države članice, radi pridruživanja svojem supružniku s turskim državljanstvom koji radi na području te države, s obzirom na klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76.
- 35 Nasuprot tomu, taj sud ne iznosi dvojbe o spojivosti zahtjeva jezičnog poznavanja s pravom Unije. On u tom smislu ističe da je klauzula o pretjeranoj strogoći uvedena u članak 30. stavak 1. treću rečenicu točku 6. AufenthG-a Gesetzom zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Zakon o reformi prava boravka i prestanka boravka) od 27. srpnja 2015. (BGBl. 2015. I, str. 1386.), radi provedbe presude od 10. srpnja 2014., Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Sud koji je uputio zahtjev također smatra – s obzirom na to da je ta klauzula o pretjeranoj strogoći stupila na snagu tijekom glavnog postupka i da, prema tome, Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka) nikada nije ispitao je li u ovom slučaju moguće odstupiti od zahtjeva osnovnog jezičnog poznavanja u skladu s tom klauzulom – da prema potrebi to ispitivanje valja provesti nakon što se Sud izjasni o spojivosti obveze stjecanja vize s pravom Unije.

- 36 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
1. Je li klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. [Odluke br. 2/76] u cijelosti zamijenila klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. [Odluke br. 1/80] ili treba zakonitost novih ograničenja slobode kretanja radnika, koja su uvedena između stupanja na snagu Odluke br. 2/76 i početka primjenjivosti članka 13. Odluke br. 1/80, i dalje ocjenjivati prema članku 7. Odluke br. 2/76?
 2. U slučaju da na prvo pitanje treba odgovoriti na način da članak 7. Odluke br. 2/76 nije u cijelosti zamijenjen: treba li sudsku praksu Suda Europske unije koja se odnosi na članak 13. Odluke br. 1/80 u cijelosti prenijeti i na primjenu članka 7. Odluke br. 2/76 s posljedicom da [ta odredba] u načelu obuhvaća i nacionalni propis s učinkom od 5. listopada 1980. koji spajanje bračnog druga s turskim radnikom uvjetuje izdavanjem nacionalne vize?
 3. Je li uvođenje takvog nacionalnog propisa opravdano važnim razlogom u općem interesu, osobito ciljem djelotvornog nadzora nad useljavanjem i upravljanja migracijskim tokovima, ako se posebne okolnosti pojedinačnog slučaja uzimaju u obzir primjenom klauzule o pretjeranoj strogoći?"

O prethodnim pitanjima

- 37 Svojim trima pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. Odluke br. 2/76 ili članak 13. Odluke br. 1/80 tumačiti na način da je mjera nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, uvedena u razdoblju od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980., koja izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji u korist državljana treće zemlje koji su članovi obitelji turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici podvrgava tomu da ti državljani prije ulaska na državno područje steknu vizu radi tog spajanja, „novo ograničenje” u smislu tih odredaba i, u slučaju potvrdnog odgovora, može li takva mjera ipak biti opravdana zbog razloga djelotvornog nadzora imigracije i upravljanja migracijskim tokovima.
- 38 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, i članak 7. Odluke br. 2/76 i članak 13. Odluke br. 1/80 utvrđuju nedvosmislenu klauzulu o mirovanju (*standstill*) u pogledu uvođenja novih ograničenja pristupu zaposlenju radnicima koji zakonito borave i rade na području država ugovornica (presuda od 20. rujna 1990., Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, t. 18.).
- 39 Klauzule o mirovanju (*standstill*) propisane člankom 7. Odluke br. 2/76 i člankom 13. Odluke br. 1/80 tako općenito zabranjuju uvođenje ikakvih novih unutarnjih mjera koje bi imale za cilj, ili bi im bio učinak, za turskog državljanina podvrgavanje slobode kretanja radnika restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na dan stupanja na snagu tih odluka u pogledu odnosne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

Primjena ratione temporis članka 7. Odluke br. 2/76 ili članka 13. Odluke br. 1/80 na nacionalnu mjeru u glavnom postupku

- 40 Kao što to proizlazi iz točke 26. ove presude, nacionalna mjera u glavnom postupku, tj. obveza stjecanja vize radi spajanja obitelji, uvedena je nacionalnim propisom od 1. srpnja 1980. i stupila na snagu 5. listopada 1980. Stoga kao prvo valja provjeriti je li ta mjera obuhvaćena vremenskim područjem primjene Odluke br. 2/76 i Odluke br. 1/80.
- 41 U tom smislu najprije valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 2. stavkom 1. Sporazuma o pridruživanju on ima za cilj promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama.

- 42 U tu svrhu taj sporazum između Zajednice i Republike Turske uspostavlja pridruživanje koje sadržava pripremnu fazu, koja Republici Turskoj omogućava da ojača svoje gospodarstvo uz pomoć Zajednice, prijelaznu fazu, posvećenu osiguravanju postupne uspostave carinske unije i približavanju ekonomskih politika, i konačnu fazu, koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije ekonomskih politika ugovornih stranaka (presuda od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, t. 15.).
- 43 Što se tiče slobodnog kretanja radnika, članak 12. Sporazuma o pridruživanju, koji se nalazi u njegovoj glavi II., koja se odnosi na provedbu prijelazne faze, propisuje da su ugovorne stranke sporazumne da će se voditi člancima 39., 40. i 41. UEZ-a kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima. Dodatni protokol u članku 36. utvrđuje rokove za postupno ostvarivanje tog slobodnog kretanja i predviđa da u tu svrhu Vijeće za pridruživanje donosi odgovarajuća pravila (presuda od 10. veljače 2000., Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, t. 50. i 51.).
- 44 Na temelju članka 12. Sporazuma o pridruživanju i članka 36. Dodatnog protokola, Vijeće za pridruživanje, koje je tim sporazumom osnovano radi osiguravanja primjene i postupnog razvoja režima pridruživanja, najprije je 20. prosinca 1976. donijelo Odluku br. 2/76, koja je, u skladu sa svojim člankom 1., prva faza ostvarenja slobodnog kretanja radnika između Zajednice i Turske, čije je trajanje utvrđeno na četiri godine, počevši od 1. prosinca 1976. (presuda od 10. veljače 2000., Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, t. 52.). Kao što to proizlazi iz njezina članka 13., ta je odluka stupila na snagu 20. prosinca 1976.
- 45 Članak 11. Odluke br. 2/76 predviđao je da će Vijeće za pridruživanje donijeti kasniju odluku kojom se provodi, kao druga faza, članak 36. Dodatnog protokola, određujući, s jedne strane, da se takva odluka mora početi primjenjivati na dan isteka prve faze i, s druge strane, da se odredbe Odluke br. 2/76 moraju primjenjivati do početka druge faze.
- 46 U tom je kontekstu Vijeće za pridruživanje potom 19. rujna 1980. donijelo Odluku br. 1/80, koja ima za cilj, u skladu sa svojom trećom uvodnom izjavom, u socijalnom području poboljšati uređenje koje se primjenjuje na radnike i članove njihovih obitelji u odnosu na uređenje uspostavljeno Odlukom br. 2/76 (presuda od 23. siječnja 1997., Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, t. 19.).
- 47 Odredbe odjeljka 1., naslovljenog „Pitanja koja se odnose na zapošljavanje i slobodu kretanja radnika”, u poglavlju II., naslovljenom „Socijalne odredbe”, u Odluci br. 1/80, među kojima je i članak 13., tako čine dodatnu etapu prema ostvarenju slobode kretanja radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 23. siječnja 1997., Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, t. 20. i navedenu sudsku praksu) i primjenjuju se, u skladu s člankom 16. te odluke, od 1. prosinca 1980.
- 48 Iz prethodno navedenoga proizlazi da se članak 7. Odluke br. 2/76 primjenjuje *ratione temporis* na nacionalne mjere uvedene u razdoblju od 20. prosinca 1976., dana stupanja na snagu te odluke, i 30. studenoga 1980., dana isteka prve faze ostvarivanja slobode kretanja radnika između Zajednice i Turske. Što se tiče članka 13. Odluke br. 1/80, on se primjenjuje *ratione temporis* na nacionalne mjere uvedene od 1. prosinca 1980., dana stupanja na snagu te odluke i početka druge faze ostvarivanja slobode kretanja radnika između Zajednice i Turske.
- 49 To se utvrđenje ne može dovesti u pitanje argumentacijom Grada Stuttgarta i njemačke vlade da je članak 13. Odluke br. 1/80 zamijenio članak 7. Odluke br. 2/76 na način da se od stupanja na snagu Odluke br. 1/80 pitanje je li „novo ograničenje” u smislu te odredbe uvedeno u nacionalno pravo treba ocijeniti isključivo s obzirom na klauzulu o mirovanju (*standstill*) propisanu člankom 13. te odluke.

- 50 Naime, za razliku od onoga što smatraju Grad Stuttgart i njemačka vlada, takav učinak ne može se izvesti iz utvrđenja Suda u okviru tumačenja članka 2. Odluke br. 2/76 i članka 6. Odluke br. 1/80 u točki 14. presude od 6. lipnja 1995., Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), koje spominje sud koji je uputio zahtjev, a prema kojem su od 1. prosinca 1980. odredbe članka 6. Odluke br. 1/80 zamijenile odgovarajuće manje povoljne odredbe Odluke br. 2/76.
- 51 Iako je točno da je Odluka br. 2/76 prestala vrijediti na dan isteka prve faze ostvarivanja slobode kretanja radnika između Zajednice i Turske, tj. 30. studenoga 1980., i da je od 1. prosinca 1980. zamijenjena Odlukom br. 1/80, kao što to proizlazi iz točaka 44. do 47. ove presude, takva se zamjena ipak ne može tumačiti na način da je Odluka br. 2/76 bila retroaktivno stavljena izvan snage Odlukom br. 1/80, na način da prva odluka više nije primjenjiva.
- 52 Naime, s jedne strane, ni Odluka br. 1/80 ni ikoja druga odredba prava Unije ne predviđa takav retroaktivan učinak.
- 53 S druge strane, retroaktivno stavljanje izvan snage Odluke br. 2/76 uzrokovalo bi pogoršanje statusa turskih radnika jer „nova ograničenja” u smislu članka 7. te odluke, koja su države članice uvele nakon dana stupanja na snagu te odredbe, ali prije dana stupanja na snagu članka 13. Odluke br. 1/80, više ne bi bile obuhvaćene nikakvom klauzulom o mirovanju (*standstill*), što ne bi bilo u skladu ni s poboljšanjem uređenja koje se primjenjuje na turske radnike i članove njihovih obitelji i koje spominje Odluka br. 1/80 ni s osnovnim projektom postupnog ostvarivanja slobode kretanja radnika između Zajednice i Turske na kojem se temelji Sporazum o pridruživanju.
- 54 Prema tome, u nedostatku retroaktivnog stavljanja izvan snage Odluke br. 2/76, klauzula o mirovanju (*standstill*) propisana člankom 7. te odluke mora se primijeniti u odnosu na sve mjere koje je država članica uvela u razdoblju od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980., kao što je to navedeno u točki 48. ove presude.
- 55 Posljedično, nacionalna mjera u glavnom postupku obuhvaćena je vremenskim područjem primjene članka 7. Odluke br. 2/76.
- 56 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev spojivost te mjere treba ocijeniti s obzirom na klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76 i stoga se jedino ta odredba treba protumačiti.

Primjena ratione materiae članka 7. Odluke br. 2/76 na nacionalnu mjeru u glavnom postupku

- 57 Kao drugo, valja provjeriti je li nacionalna mjera u glavnom postupku obuhvaćena materijalnim područjem primjene članka 7. Odluke br. 2/76.
- 58 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da ta mjera, koja se primjenjuje od 5. listopada 1980., izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji podvrgava uvjetu stjecanja, prije ulaska na njemačko područje, vize radi tog spajanja i da taj uvjet nije bio nužan prije tog datuma.
- 59 Stoga je vidljivo da je nacionalna mjera u glavnom postupku postrojila uvjete spajanja obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Njemačkoj kao radnici, među kojima su turski radnici, poput supružnika N. Yön, u odnosu na one koji su postojali na dan stupanja na snagu Odluke br. 2/76 u toj državi članici.
- 60 U tom kontekstu valja podsjetiti da je, prvotno, prilikom tumačenja klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, Sud već presudio da propis koji otežava spajanje obitelji postrožujući uvjete za prvi ulazak supružnika turskih državljana na državno područje dotične države

članice u odnosu na uvjete koji su bili primjenjivi do stupanja na snagu Dodatnog protokola predstavlja „novo ograničenje” slobode poslovnog nastana turskih državljana u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola (presuda od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 36.).

- 61 Sud je pojasnio da je to zato što bi na odluku turskog državljanina da se poslovno nastani u državi članici kako bi stabilno obavljao ekonomsku aktivnost moglo negativno utjecati to da zakonodavstvo te države otežava ili onemogućuje spajanje obitelji na način da bi se navedeni državljanin mogao smatrati obveznim odabrati između aktivnosti u dotičnoj državi članici i obiteljskog života u Turskoj (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 35.).
- 62 Drugom prilikom, prilikom tumačenja članka 13. Odluke br. 1/80, Sud je istaknuo da tumačenje iz članka 60. ove presude, s obzirom na članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola, također treba primijeniti u pogledu članka 13. Odluke br. 1/80 (vidjeti u tom smislu presudu od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 42.).
- 63 Naime, kao što je to Sud naveo, budući da je klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 iste prirode kao i ona iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i da te dvije klauzule slijede isti cilj, tumačenje tog članka 41. stavka 1. treba vrijediti jednako kad je riječ o obvezi mirovanja koja je temelj tog članka 13. u području slobodnog kretanja radnika (presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 41.).
- 64 Sud je tako presudio da nacionalni propis koji postrožuje uvjete spajanja obitelji turskih radnika koji zakonito borave u dotičnoj državi članici u odnosu na uvjete koji su bili primjenjivi u vrijeme stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u toj državi članici čini novo ograničenje slobodnog kretanja radnika za te turske radnike u toj državi članici u smislu članka 13. te odluke (presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 65 Međutim, valja navesti, s jedne strane, kao što je to Sud već utvrdio, da je klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76 iste prirode kao i one u članku 13. Odluke br. 1/80 i u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola (vidjeti u tom smislu presudu od 11. svibnja 2000., Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 49. i 50. i navedenu sudska praksu).
- 66 S druge strane, s obzirom na prirodu, kontekst i predmet kako Dodatnog protokola i odluka br. 2/76 i 1/80, u kojima se nalaze članak 41. stavak 1. te članci 7. i 13., tako i Sporazuma o pridruživanju s kojima su te odredbe povezane, kako je navedeno u točkama 41. do 47. ove presude, valja smatrati da klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76 teži, u odnosu na slobodu kretanja radnika, istom cilju kao što je onaj kojem se teži klauzulama o mirovanju (*standstill*) iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i iz članka 13. Odluke br. 1/80, tj., kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, a osobito iz presude od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 72.), stvaranju povoljnih uvjeta za postupno uspostavljanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga kao i slobode kretanja radnika, zabranom nacionalnim tijelima da uvode nove prepreke tim slobodama kako ne bi otežale postupno ostvarivanje tih sloboda između država članica i Republike Turske.
- 67 Nadalje, tekstualna razlika između članka 7. Odluke br. 2/76 i članka 13. Odluke br. 1/80, tj. činjenica da potonji prvi put uz radnike spominje i članove njihovih obitelji, ne može opravdati to da se prvoj od tih klauzula o mirovanju (*standstill*) dodijeli manji opseg u pogledu nacionalnih mjera o spajanju obitelji turskih radnika koji zakonito borave u dotičnoj državi članici.
- 68 U tom smislu dovoljno je navesti da, kao što je to Sud već pojasnio, samo u mjeri u kojoj nacionalni propis koji postrožuje uvjete za spajanje obitelji, poput onog u glavnom postupku, može utjecati na obavljanje zaposlenja turskih državljana koji zakonito borave u dotičnoj državi članici, poput

supružnika N. Yön, na području te države, valja smatrati da takav propis ulazi u područje primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 (vidjeti u tom smislu presudu od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 44.).

- 69 Iz toga slijedi da propis, poput onoga opisanog u prethodnoj točki ove presude, čini novo ograničenje ne u odnosu na dotičnog člana obitelji, nego referentnog turskog radnika.
- 70 Iz prethodno navedenoga proizlazi da tumačenje koje je Sud naveo u točki 31. presude od 29. ožujka 2017., Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), što se tiče članka 13. Odluke br. 1/80, kako je navedeno u točki 64. ove presude, također treba primijeniti za članak 7. Odluke br. 2/76.
- 71 Posljedično, nacionalna mjera poput one u glavnom postupku čini „novo ograničenje”, u smislu članka 7. Odluke br. 2/76, ostvarivanja turskog državljanina slobode kretanja radnika u dotičnoj državi članici i stoga je obuhvaćena materijalnim područjem primjene te odredbe.

Eventualna dopuštenost novog ograničenja u smislu članka 7. Odluke br. 2/76

- 72 U okviru tumačenja članka 13. Odluke br. 1/80 Sud je presudio da je ograničenje koje ima za cilj ili kao učinak podrediti provedbu slobodnog kretanja radnika za turskog državljanina na nacionalnom državnom području restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na datum stupanja na snagu Odluke br. 1/80 zabranjeno, osim ako potpada pod ograničenja navedena u članku 14. iste odluke ili ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao (presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 73 Ta je ocjena primjenjiva i na članak 7. Odluke br. 2/76.
- 74 Naime, prema članku 12. Sporazuma o pridruživanju, njegove su ugovorne stranke, u skladu s isključivo ekonomskim ciljem koji predstavlja temelj pridruživanja između Zajednice i Republike Turske, sporazumne da će se voditi odredbama primarnog prava Unije o slobodnom kretanju radnika, tako da načela priznata u okviru navedenih odredaba treba prenijeti, koliko je to moguće, na turske državljane koji imaju prava na temelju tog Sporazuma o pridruživanju (presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 75 Stoga valja provjeriti, kao treće, ispunjava li nacionalna mjera u glavnom postupku kriterije navedene u točki 72. ove presude.
- 76 U tom smislu valja primijetiti, s jedne strane, da nacionalna mjera u glavnom postupku nije obuhvaćena ograničenjima iz članka 9. Odluke br. 2/76, koji odgovara članku 14. Odluke br. 1/80 jer je, kao što to proizlazi iz informacija koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, ta mjera vođena razlozima djelotvornog nadzora imigracije i upravljanja migracijskih tokova.
- 77 S druge strane, iz sudske prakse Suda proizlazi da cilj djelotvornog upravljanja migracijskim tokovima može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava novo ograničenje u smislu članka 7. Odluke br. 2/76 (vidjeti prema analogiji presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 39.).
- 78 Stoga valja provjeriti je li, kao što to ističu Grad Stuttgart i njemačka vlada, nacionalna mjera u glavnom postupku prikladna za osiguranje ostvarenja cilja koji se želi postići i ne prekoračuje li ono što je nužno za njegovo postizanje.

- 79 Što se, najprije, tiče prikladnosti te mjere za postavljeni cilj, obveza za državljane trećih zemalja, koji su članovi obitelji turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici, da prije ulaska na njemačko područje steknu vizu radi spajanja obitelji, kao prethodni uvjet za dobivanje dozvole boravka na temelju tog spajanja, doista omogućuje nadziranje zakonitosti boravka tih državljana u toj državi članici. Stoga, u mjeri u kojoj učinkovito upravljanje migracijskim tokovima zahtijeva nadzor tih istih tokova, takva je mjera prikladna za osiguranje ostvarenja tog cilja.
- 80 Nadalje, u pogledu pitanja prekoračuje li ta mjera ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići, valja istaknuti da se obveza koja se nameće državljanima trećih zemalja da steknu vizu za ulazak i boravak u Njemačkoj na temelju spajanja obitelji u načelu ne može sama za sebe smatrati neproporcionalnom za postavljeni cilj.
- 81 Međutim, načelo proporcionalnosti također zahtijeva da načini provedbe takve obveze ne prekoračuju granice onoga što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići (presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 43.).
- 82 U tom smislu valja primijetiti da, kao što to proizlazi iz točke 23. ove presude, nacionalno pravo predviđa klauzulu o pretjeranoj strogoći koja omogućuje odstupanje od obveze stjecanja vize kad su ispunjeni uvjeti prava na izdavanje ili kad je zbog posebnih okolnosti slučaja nerazumno nametnuti ponovno započinjanje postupka izdavanja vize u državi podrijetla.
- 83 U ovom slučaju iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da, kad je N. Yön ušla u Njemačku iz Nizozemske, nije imala vizu potrebnu za spajanje obitelji, nego schengensku vizu koju je izdalo nizozemsko veleposlanstvo u Ankari.
- 84 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, u skladu s nacionalnim pravom, ulazak N. Yön na njemačko područje bez potrebne vize ne može automatski dovesti do odbijanja njezina zahtjeva za izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji. Međutim, odluka o odstupanju, na temelju klauzule o pretjeranoj strogoći, od obveze stjecanja potrebne vize ulazi u diskrecijsku ovlast nadležnih tijela, s obzirom na konkretne okolnosti slučaja o kojem odlučuju.
- 85 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, N. Yön se poziva na svoje stanje ovisnosti o svojem mužu s obzirom na svoje zdravstveno stanje i nepismenost.
- 86 Međutim, u slučaju, s jedne strane, u kojem bi zbog zdravstvenih problema ili drugih poteškoća N. Yön ovisila o pomoći i osobnoj potpori svojeg supružnika do te mjere da bi je on morao pratiti u Tursku kako bi ona u toj trećoj zemlji mogla ponovno započeti postupak stjecanja potrebne vize i, s druge strane, u kojem bi margina prosudbe kojom raspolažu nadležna tijela njima u takvim okolnostima omogućavala odluku da ipak ne moraju odstupiti od obveze stjecanja potrebne vize, čak i ako raspolažu svim elementima potrebnima za odlučivanje o pravu boravka tužitelja u glavnom postupku u Njemačkoj, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, primjena nacionalne mjere u glavnom postupku prekoračivala bi ono što je nužno za postizanje cilja kojem teži.
- 87 Naime, u takvim okolnostima ne može se valjano tvrditi da bi jedino odlazak N. Yön s njemačkog područja kako bi u Turskoj započela postupak stjecanja potrebne vize omogućilo nadležnom tijelu da ocijeni zakonitost njezina boravka na temelju spajanja obitelji i da tako zajamči ostvarenje cilja djelotvornog nadzora imigracije i upravljanja migracijskim tokovima.
- 88 Naprotiv, u takvim bi se okolnostima supružnik N. Yön zbog njezine ovisnosti o njemu morao odreći zaposlenja koje obavlja u Njemačkoj kako bi se vratio u Tursku sa svojom supružnicom radi postupka stjecanja vize, bez jamstva za ponovno zaposlenje prilikom eventualnog povratka iz Turske, iako bi ispitivanje uvjeta spajanja obitelji nadležna tijela mogla obaviti u Njemačkoj, tako da bi se ostvarenje tog cilja moglo osigurati bez navedenih nepogodnosti.

- 89 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja treba odgovoriti tako da članak 7. Odluke br. 2/76 treba tumačiti na način da je mjera nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, uvedena u razdoblju od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980., koja izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji u korist državljana treće zemlje koji su članovi obitelji turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici podvrgava tomu da ti državljani prije ulaska na državno područje steknu vizu radi tog spajanja, „novo ograničenje” u smislu te odredbe. Takva mjera ipak može biti opravdana zbog razloga djelotvornog nadzora imigracije i upravljanja migracijskim tokovima, ali se može dopustiti samo pod uvjetom da njezina provedbena pravila ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 90 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 7. Odluke br. 2/76 od 20. prosinca 1976., koju je donijelo Vijeće za pridruživanje osnovano Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963., treba tumačiti na način da je mjera nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, uvedena u razdoblju od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980., koja izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji u korist državljana treće zemlje koji su članovi obitelji turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici podvrgava tomu da ti državljani prije ulaska na državno područje steknu vizu radi tog spajanja, „novo ograničenje” u smislu te odredbe. Takva mjera ipak može biti opravdana zbog razloga djelotvornog nadzora imigracije i upravljanja migracijskim tokovima, ali se može dopustiti samo pod uvjetom da njezina provedbena pravila ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi