



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

10. srpnja 2014.*

„Prethodno pitanje – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Dodatni protokol – Članak 41. stavak 1. – Pravo boravka članova obitelji turskih državljana – Nacionalni propis koji zahtijeva dokaz osnovnog poznavanja jezika za članove obitelji koji žele ući na nacionalno državno područje – Dopuštenost – Direktiva 2003/86/EZ – Spajanje obitelji – Članak 7. stavak 2. – Sukladnost“

U predmetu C-138/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je podnio Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka), odlukom od 13. veljače 2013., koju je Sud zaprimio 19. ožujka 2013., u postupku

Naime Dogan

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot i A. Arabadžiev, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. veljače 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za N. Dogan, C. Käss, Rechtsanwalt,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. Wolff, C. Thorning i V. Pasternak Jørgensen, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. Langer i M. Bulterman, u svojstvu agenata
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, M. Kellerbauer i W. Bogensberger, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i zaključenog, odobrenog i potvrđenog u ime Europske ekonomske zajednice 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 L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol). Taj je sporazum potpisala, s jedne strane, Republika Turska 12. rujna 1963. u Ankari, a s druge strane države članice EEZ-a i Zajednice te je u ime potonje zaključen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964, 217, str. 3685., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju). Zahtjev za prethodnu odluku se također odnosi i na tumačenje članka 7. stavka 2. podstavka 1. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.).
- 2 Taj je zahtjev postavljen u okviru postupka između M. Dogan i Savezne Republike Njemačke povodom odbijanja potonje zahtjeva za izdavanje vize 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 ubrzani razvoj gospodarstva Turske i povećana stopa zaposlenosti i životni uvjeti turskog naroda.
- 4 Na temelju članka 12. Sporazuma o pridruživanju, „ugovorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima [39. UEZ-a], [40. UEZ-a] i [41. UEZ-a] kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima“, te, na temelju članka 13. tog sporazuma, stranke „su sporazumne da će se voditi člancima od [43. UEZ-a] do [46. UEZ-a] te člankom [48. UEZ-a] kako bi među sobom uklonile ograničenja u pogledu slobode nastana“.

Dodatni protokol

- 5 Na temelju članka 62. Dodatnog protokola, on sam i njegovi prilozi čine sastavni dio Sporazuma o pridruživanju.
- 6 Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola predviđa:

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

Direktiva 2003/86

7 Članak 1. Direktive 2003/86 propisuje:

„Cilj ove Direktive je utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica.“

8 Članak 4. stavak 1. te direktive određuje:

„1. Na temelju ove Direktive i podložno udovoljavanju uvjetima utvrđenima u poglavlju IV. i članku 16., države članice dopuštaju ulazak i boravište, sljedećim članovima obitelji:

a) sponzorovom supružniku;

[...]“

9 Na temelju članka 6. stavka 1. te direktive:

„1. Države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i boravište članova obitelji na osnovama javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.“

10 Članak 7. Direktive 2003/86 glasi kako slijedi:

„1. Kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji, država članica u pitanju može tražiti od osobe koja je podnijela zahtjev dostavljanje dokaza da sponzor ima:

(a) smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji udovoljava općim zdravstvenim i sigurnosnim standardima na snazi u državi članici u pitanju;

(b) osiguranje od bolesti u pogledu svih rizika koji se uobičajeno pokrivaju za svoje vlastite državljane u državi članici u pitanju za sebe i članove svoje obitelji;

(c) stabilna i redovita novčana sredstva koja su dovoljna za vlastito uzdržavanje i izdržavanje članova njegove/njezine obitelji, bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći države članice u pitanju. Države članice procjenjuju ove izvore prihoda upućivanjem na njihovu prirodu i redovitost te mogu uzeti u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina, kao i broj članova obitelji.

2. Države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da udovolje integracijskim mjerama u skladu s nacionalnim zakonom.

U pogledu izbjeglica i/ili članova obitelji izbjeglica navedenih u članku 12. integracijske mjere spomenute u prvom podstavku mogu se primijeniti samo jednom kada je osobama u pitanju odobreno spajanje obitelji.“

11 Članak 17. te direktive određuje:

„Države članice uzimaju u obzir prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravišta u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njegovom/njezinom državom porijekla prilikom odbijanja zahtjeva, povlačenja ili odbijanja obnavljanja boravišne dozvole ili odlučivanja o nalogu za premještaj sponzora ili članova njegove obitelji.“

Njemačko pravo

12 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, izdavanje tražene vize uređeno je sljedećim odredbama Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), u verziji iz priopćenja od 25. veljače 2008. (BGBl. 2008 I, str. 162.), kako je izmijenjena člankom 2. Zakona od 21. siječnja 2013. (BGBl. 2013 I, str. 86., u daljnjem tekstu: Zakon o boravku stranaca).

13 Na temelju članka 2. stavka 8. tog zakona:

„Osnovno poznavanje njemačkog jezika odgovara razini A1 zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike (preporuka Odbora ministara Vijeća Europe br. R (98) 6 od 17. ožujka 1998. o zajedničkom referentnom okviru za jezike).“

14 Članak 27. stavak 1. Zakona o boravku stranaca određuje:

„U svrhu zaštite braka i obitelji koja je utvrđena u članku 6. njemačkog Ustava (Grundgesetz), može se izdati boravišna dozvola ograničenog trajanja kako bi se u korist članova obitelji stranca zasnovala ili očuvala zajednica obiteljskog života na saveznom području (spajanje obitelji).“

15 Pod naslovom „Spajanje supružnika“, članak 30. Zakona o boravku stranaca glasi kako slijedi:

„1. Supružniku stranca izdaje se boravišna dozvola određenog trajanja kad

- 1) su oba supružnika napunila 18 godina,
- 2) se supružnik barem jednostavnim riječima može izražavati na njemačkom jeziku i
- 3) stranac
 - a) ima boravišnu dozvolu neograničenog trajanja [...]

Boravišna dozvola ograničenog trajanja može se izdati neovisno o točki 2. prve rečenice kad

1. stranac ima boravišnu dozvolu na temelju članka 19. do 21. ovog zakona [boravišna dozvola za određene lukrativne aktivnosti] i kad je brak već bio sklopljen kad je stranac premjestio središte interesa na savezno područje [...]

Boravišna dozvola ograničenog trajanja može se izdati neovisno o točki 2. prve rečenice kad

- 1) [...]
- 2) supružnik nije u mogućnosti, zbog bolesti ili fizičke, mentalne ili psihološke nesposobnosti, dokazati osnovno poznavanje njemačkoga;

[...]“

16 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je članak 30. stavak 1. prva rečenica točka 2. Zakona o boravku stranaca dodan Zakonom u cilju prenošenja direktiva Europske unije u području prava boravka i azila (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) od 19. kolovoza 2007. (BGBl. 2007 I, str. 1970.).

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Tužiteljica u glavnom postupku turska je državljanka koja je rođena u Turskoj 1970. i koja živi u toj zemlji. Ona zahtijeva izdavanje vize na temelju spajanja obitelji sa svojim suprugom, također turskim državljaninom, rođenim 1964., koji u Njemačkoj živi od 1998.
- 18 Gospodin Dogan od 2002. godine ima boravišnu dozvolu određenog trajanja koja je nastavno postala boravišna dozvola neograničenog trajanja. On je direktor i većinski imatelj udjela u društvu s ograničenom odgovornošću. U ovom trenutku on nastavlja obavljati tu aktivnost.
- 19 Dana 18. siječnja 2011. N. Dogan u njemačkom veleposlanstvu u Ankari zatražila je izdavanje vize na temelju spajanja obitelji, odnosno supružnika i djece, za sebe i prvi put za svoje dvoje djece. Ona je tom prilikom priložila potvrdu Goethe instituta o jezičnom ispitu razine A1 koji je položila 28. rujna 2010. s ocjenom „dovoljan“ (62 boda od 100). Na pisanom dijelu ispita ostvarila je 14,11 bodova od 25.
- 20 Međutim, prema njemačkom veleposlanstvu, tužiteljica u glavnom postupku je nepismena. Ispit je položila nasumce birajući odgovore na upitniku s ponuđenim odgovorima te je napamet naučila i izgovorila tri tipične rečenice.
- 21 Budući da nije dokazala poznavanje njemačkog jezika, njemačko je veleposlanstvo odlukom od 23. ožujka 2011. odbilo zahtjev N. Dogan. Tužiteljica u glavnom postupku nije pobijala tu odluku, već je pred istim veleposlanstvom 26. srpnja 2011. podnijela novi zahtjev za izdavanje vize, na temelju spajanja obitelji, samo za sebe, koji je veleposlanstvo opet odbilo odlukom od 31. listopada 2011.
- 22 Slijedom zahtjeva za ponovno ispitivanje (Remonstration), koji je N. Dogan podnijela posredstvom odvjetnika 15. studenoga 2011., njemačko veleposlanstvo u Ankari poništilo je prvotnu odluku i zamijenilo je odlukom od 24. siječnja 2012. o Remonstrationu kojom je isto tako odbilo zahtjev jer tužiteljica u glavnom postupku nema potrebno poznavanje jezika, s obzirom na to da je nepismena.
- 23 N. Dogan, smatrajući da ima potrebno poznavanje jezika te da dokaz poznavanja njemačkog jezika krši zabranu reformatio in peius iz Sporazuma o pridruživanju, pred Verwaltungsgerichtom Berlin podnijela je tužbu protiv odluke od 24. siječnja 2012.
- 24 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Je li članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola [...], koji se odnosi na mjere koje treba poduzeti tijekom prijelazne faze pridruživanja koje predviđa Sporazum [o pridruživanju], protivna odredba nacionalnog prava donesena prije stupanja na snagu spomenutih odredaba, a koja predviđa da prilikom prvog ulaska na državno područje [Savezne Republike Njemačke] član obitelji turskog državljanina koji se koristi statusom što ga dodjeljuje članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola mora prethodno dokazati da se može jednostavnim riječima izražavati na njemačkom?
 2. Je li nacionalna odredba spomenuta u prvom pitanju protivna članku 7. stavku 2. prvom podstavku Direktive 2003/86 [...]?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola tumačiti u smislu da je klauzula mirovanja (*standstill*) iz tog članka protivna mjera nacionalnog prava, donesena prije stupanja na snagu navedenog Dodatnog protokola u dotičnoj državi članici, kojom se supružnicima turskih državljana s boravištem u navedenoj državi koji žele ući na državno područje te države na temelju spajanja obitelji nameće uvjet prethodnog dokazivanja osnovnog poznavanja službenog jezika te države članice.
- 26 Uvodno valja podsjetiti kako je ustaljena sudska praksa da klauzula mirovanja iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola općenito zabranjuje uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjetâ za ostvarivanje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu (presuda Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 88. i navedena sudska praksa).
- 27 Također je prepoznato da se ta odredba, računajući od dana stupanja na snagu u državi članici domaćinu, protivi donošenju pravnog akta čije su odredbe dio novih ograničenja ostvarivanja slobode poslovnog nastana ili slobodnog pružanja usluga, što uključuje i ograničenja koja se odnose na temeljne uvjete i postupke u području prvog ulaska turskih državljana na državno područje dotične države članice koji se žele koristiti navedenim ekonomskim slobodama (presuda Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 28 Napokon, prema sudskoj praksi Suda, bilo da se poziva na slobodu poslovnog nastana ili na slobodu pružanja usluga, klauzula mirovanja može se odnositi na uvjete za ulazak i boravak turskih državljana na državnom području države članice samo kad je dotična aktivnost prirodna posljedica izvršavanja ekonomske aktivnosti (presuda Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 55.).
- 29 U ovom slučaju utvrđeno je da je nacionalna odredba u glavnom postupku donesena nakon 1. siječnja 1973., dana stupanja na snagu Dodatnog protokola u dotičnoj državi članici, te da se njome u području spajanja obitelji postrožuju dotadašnji uvjeti za ulazak supružnika stranaca koji borave u toj državi članici te se time otežava navedeno spajanje.
- 30 Osim toga, iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da N. Dogan ne želi ući na državno područje dotične države članice da bi se koristila slobodom pružanja usluga ili slobodom poslovnog nastana, već da bi se pridružila svojem suprugu koji ondje boravi kako bi s njime ostvarila obiteljski život.
- 31 Naposljetku, iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku isto tako proizlazi da je gospodin Dogan turski državljanin koji boravi u dotičnoj državi članici od 1998. i koji u svojstvu direktora društva s ograničenom odgovornošću čiji je i većinski imatelj udjela raspolaže prihodima od samostalne djelatnosti (vidjeti, u tom smislu, presudu Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, t. 26.). U tim okolnostima Doganova se situacija odnosi na načelo slobode poslovnog nastana.
- 32 Dakle, u glavnom postupku sukladnost odnosno nesukladnost dotične nacionalne odredbe s klauzulom mirovanja iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola treba analizirati u pogledu Doganova ostvarivanja slobode poslovnog nastana.

- 33 Prema tome, valja ispitati može li donošenje novog propisa u okviru spajanja obitelji, kojim se postrožuju uvjeti prvog ulaska supružnika turskih državljana s boravištem u državi članici u odnosu na one primjenjive na dan stupanja na snagu tog Dodatnog protokola u dotičnoj državi članici, biti „novo ograničenje“ slobodi poslovnog nastana navedenih turskih državljana u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.
- 34 U tom je pogledu važno istaknuti kako je Sud presudio da je spajanje obitelji neizostavno za omogućivanje obiteljskog života turskih radnika koji pripadaju tržištu rada država članica te da doprinosi poboljšanju kvalitete njihova boravka kao i integraciji u tim državama (vidjeti presudu Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 42.).
- 35 Naime, na odluku turskog državljanina da se poslovno nastani u državi članici kako bi stabilno obavljao ekonomsku aktivnost moglo bi negativno utjecati to da zakonodavstvo države članice 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.
- 36 Prema tome, valja ustvrditi da je propis poput onoga iz glavnog postupka, 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, „novo ograničenje“ slobode poslovnog nastana turskih državljana u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.
- 37 Napokon, valja istaknuti da je zabranjeno ograničenje koje bi imalo za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje slobode poslovnog nastana na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola, osim ako je to opravdano važnim razlogom u općem interesu te se njime jamči ostvarenje legitimnog cilja i ne prelazi ono što je potrebno za njegovo ostvarenje (vidjeti, po analogiji, presudu Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 40.).
- 38 U tom pogledu, pod pretpostavkom da se razlozi koje navodi njemačka vlada, to jest sprečavanje prisilnih brakova i promicanje integracije, mogu smatrati važnim razlozima u općem interesu, ostaje činjenica da nacionalna odredba poput one iz glavnog postupka koja prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja, u mjeri u kojoj izostanak dokaza o dovoljnom poznavanju jezika automatski dovodi do odbijanja zahtjeva za spajanje obitelji, bez uzimanja u obzir posebnih okolnosti svakog slučaja.
- 39 Imaju u vidu sva prethodna utvrđenja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola treba tumačiti u smislu da je mjera nacionalnog prava koja je donesena nakon stupanja na snagu navedenog Dodatnog protokola u dotičnoj državi članici, a koja supružnicima turskih državljana s boravištem u navedenoj državi članici koji žele ući na državno područje te države na temelju spajanja obitelji nameće uvjet prethodnog dokazivanja osnovnog poznavanja službenog jezika te države članice, protivna klauzuli mirovanja iz navedene odredbe.

Drugo pitanje

- 40 Imajući u vidu odgovor na prvo pitanje, drugo pitanje nije potrebno razmatrati.

Troškovi

- 41 Budući da ovaj postupak imaj 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 (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i zaključenog, odobrenog i potvrđenog u ime Europske ekonomske zajednice 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 treba tumačiti u smislu da je mjera nacionalnog prava koja je donesena nakon stupanja na snagu navedenog Dodatnog protokola u dotičnoj državi članici, a koja supružnicima turskih državljana s boravištem u navedenoj državi članici koji žele ući na državno područje te države na temelju spajanja obitelji nameće uvjet prethodnog dokazivanja osnovnog poznavanja službenog jezika te države članice, protivna klauzuli mirovanja iz navedene odredbe.

Potpisi