



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 19. travnja 2018.¹

Predmet C-123/17

Nefiye Yön
protiv
Landeshauptstadt Stuttgart
uz sudjelovanje:
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Turske – Odluka br. 2/76 – Članak 7. – Klauzula o mirovanju (*standstill*) – Nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju – Spajanje obitelji – Dodatni protokol – Članak 59. – Opravdanje – Važni razlozi u općem interesu”

1. Protive li se bilateralnim sporazumima između Turske i Europske unije stroži imigracijski zahtjevi u odnosu na turske državljane koje je Njemačka uvela u listopadu 1980., a koji otežavaju spajanje obitelji između turskog radnika koji već dugo boravi u toj državi članici i njegova turskog bračnog druga? Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) predmetnim se zahtjevom za prethodnu odluku raspituje o vremenskom i materijalnom području primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76² o provedbi članka 12. Sporazuma o pridruživanju između EEZ-a i Turske (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju)³, koji se odnosi na slobodu kretanja radnika. Sud ima priliku pojasniti vremensko područje primjene dviju uzastopnih odluka Vijeća za pridruživanje između EEZ-a i Turske⁴ – Odluke br. 2/76 i Odluke br. 1/80⁵ – i dodatno objasniti kako te dvije odluke treba tumačiti.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Odluka br. 2/76 Vijeća za pridruživanje od 20. prosinca 1976. o provedbi članka 12. Sporazuma o pridruživanju (u daljnjem tekstu: Odluka br. 2/76). Ta odluka nije objavljena u *Službenom listu Europske unije*. Međutim, dostupna je u praktičnoj zbirci relevantnih tekstova koja je 1992. objavljena pod vodstvom Vijeća: vidjeti https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (u daljnjem tekstu: zbirka tekstova Vijeća).

³ Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, potpisan u Ankari 12. rujna 1963. (SL 1973., C 113, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 5.), i Dodatni protokol (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 5.)

⁴ U pogledu uspostave i djelovanja Vijeća za pridruživanje, vidjeti članak 22. i sljedeće Sporazuma o pridruživanju.

⁵ Odluka br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o napretku pridruživanja, donesena u skladu sa Sporazumom 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 zbirci tekstova Vijeća.

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju i Dodatni protokol

2. Sporazum o pridruživanju sklopljen je 1963. Cilj tog sporazuma, u skladu s njegovim člankom 2. stavkom 1., promicanje je trajnog i uravnoteženog jačanja trgovinskih i gospodarskih odnosa između ugovornih stranaka. Predviđeno je da se pridruživanje sastoji od pripremne, prijelazne i završne faze⁶. Turska je tijekom pripremne faze trebala ojačati svoje gospodarstvo kako bi mogla preuzeti obveze koje će joj biti nametnute tijekom kasnijih faza⁷. Cilj prijelazne faze bio je postupno uvođenje carinske unije između stranaka i približavanje njihovih gospodarskih politika⁸. U završnoj bi se fazi, utemeljenoj na carinskoj uniji, provela jača koordinacija gospodarskih politika Turske i Europske unije⁹.

3. U skladu s člankom 9., unutar područja primjene i ne dovodeći u pitanje posebne odredbe utemeljene na članku 8., svaka diskriminacija na temelju državljanstva zabranjena je u skladu s načelom iz sadašnjeg članka 18. UFEU-a.

4. Poglavlje 3. naslovljeno je „Ostale odredbe gospodarske naravi”. Članak 12. u okviru tog poglavlja predviđa da su „ugovorne stranke sporazumne da će se voditi [člancima 45., 46. i 47. UFEU-a] kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima”.

5. EEZ i Turska su 1970. potpisali Dodatni protokol uz Sporazum o pridruživanju, što je označavalo prijelaz iz pripremne u prijelaznu fazu¹⁰.

6. Članak 36. predviđa da se sloboda kretanja radnika između država članica i Turske postupno osigurava u skladu s načelima iz članka 12. Sporazuma o pridruživanju. Taj članak ovlašćuje Vijeće za pridruživanje uspostavljeno tim sporazumom da donosi detaljna odgovarajuća pravila.

7. Člankom 41. stavkom 1. uvedena je klauzula o mirovanju (*standstill*) koja strankama Sporazuma o pridruživanju nalaže da ne smiju među sobom uvoditi „nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga”.

8. Članak 59. Dodatnog protokola predviđa da „[u] područjima obuhvaćenima ovim Protokolom Turska ne može imati povoljniji tretman od onog koji države članice dodjeljuju jedna drugoj na temelju Ugovora o osnivanju Zajednice”.

9. U skladu s člankom 62., Dodatni protokol i njegovi prilozi sastavni su dio Sporazuma o pridruživanju.

6 Članak 2. stavak 3. Sporazuma o pridruživanju. Prva od tih faza završila je 1. siječnja 1973. (stupanjem na snagu Dodatnog protokola uz Sporazum o pridruživanju, potpisanog u Bruxellesu 23. studenoga 1970. (SL 1973., C 113, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 5.) (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol)), dok je druga završila 31. prosinca 1995. (stupanjem na snagu Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje između EEZ-a i Turske od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije [predviđene člankom 2. stavkom 2. Sporazuma o pridruživanju] (SL 1996., L 35, str. 1.)).

7 Članak 3. Sporazuma o pridruživanju

8 Članak 4. stavak 1. Sporazuma o pridruživanju

9 Članak 5. Sporazuma o pridruživanju

10 Vidjeti treću uvodnu izjavu Dodatnog protokola.

Odluka br. 2/76

10. Odlukom br. 2/76 Vijeća za pridruživanje uvedeno je nekoliko mjera namijenjenih promicanju slobode kretanja radnika. Konkretno, utvrđena su „detaljna pravila provedbe članka 36. Dodatnog protokola” za prvu fazu „koja traje četiri godine, od prosinca 1976.” [neslužbeni prijevod]¹¹. Međutim, bilo je predviđeno da se njezine odredbe nastave primjenjivati do početka sljedeće faze¹².

11. Članak 7. predviđa:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike koji zakonito borave i rade na njihovu državnom području” [neslužbeni prijevod].

12. Člankom 9. dopuštena su odstupanja od odredbi odluke na temelju razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

13. Odluka br. 2/76 stupila je na snagu 20. prosinca 1976.¹³.

Odluka br. 1/80

14. Vijeće za pridruživanje je radi promicanja slobode kretanja radnika usvojilo i Odluku br. 1/80. U njezinoj trećoj uvodnoj izjavi navedeno je da je u socijalnom području „potrebno poboljšati tretman radnika i članova njihovih obitelji u odnosu na uređenje iz Odluke br. 2/76” [neslužbeni prijevod].

15. Članak 13. predviđa:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike i članove njihovih obitelji koji zakonito borave i rade na njihovu državnom području” [neslužbeni prijevod].

16. Člankom 14. stavkom 1. omogućeno je odstupanje od odredbi te odluke na temelju razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

17. Člankom 16. je predviđeno da će Vijeće za pridruživanje proučiti rezultate primjene tih odredbi „s ciljem pripreme rješenja koja bi se mogla primjenjivati od 1. prosinca 1983.” [neslužbeni prijevod]. Međutim, takve daljnje mjere nisu usvojene¹⁴.

18. Relevantne odredbe Odluke br. 1/80 primjenjuju se od 1. prosinca 1980.¹⁵.

11 Članak 1. stavci 1. i 2. Odluke br. 2/76. Iako je u naslovu odluke navedeno da je to odluka „o provedbi članka 12. [Sporazuma o pridruživanju]”, iz njezine druge uvodne izjave i članka 1. stavka 1. jasno proizlazi da stvarnu zakonodavnu osnovu čini članak 36. Dodatnog protokola.

12 Članak 11. Odluke br. 2/76

13 Članak 13. Odluke br. 2/76

14 Vijeće za pridruživanje usvojilo je i druge mjere, koje nisu relevantne za ovaj predmet, a odnose se na prava turskih radnika, među kojima osobito treba istaknuti Odluku br. 3/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji (SL 1983., C 110, str. 60.).

15 Članak 16. stavak 1. Odluke br. 1/80

Njemačko pravo

19. Člankom 1. Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Jedanaesta uredba o izmjeni Uredbe o provedbi Zakona o stranim državljanima) uvedena je 1. srpnja 1980., s učinkom od 5. listopada 1980., opća vizna obveza za turske državljane. Prije te izmjene turski državljani su dozvolu boravka u obliku vize morali imati samo za potrebe obavljanja profesionalne djelatnosti u Njemačkoj¹⁶.

20. U skladu s člankom 4. Aufenthaltsgesetza (Zakon o boravku), ako ne postoje odredbe prava Unije ili zakonski propisi koji drugačije predviđaju, državljani trećih zemalja moraju imati dozvolu boravka da bi ušli u Njemačku i u njoj boravili, osim ako pravo boravka proizlazi iz Sporazuma o pridruživanju.

21. Članak 5. stavak 2. Zakona o boravku predviđa da je dozvolu boravka na određeno vrijeme moguće izdati samo ako je državljanin treće zemlje ušao u Njemačku s potrebnom vizom te ako je, u zahtjevu za tu vizu, već pružio informacije potrebne za izdavanje te dozvole boravka. Ti uvjeti ne vrijede ako su ispunjeni materijalni uvjeti za dobivanje dozvole boravka ili ako bi, s obzirom na konkretne okolnosti slučaja, bilo nerazumno ponovno pokrenuti postupak za izdavanje vize. Članak 6. stavak 3. predviđa da državljanin treće zemlje za boravak duljeg trajanja mora imati vizu izdanu prije ulaska u Njemačku.

22. Članak 30. Zakona o boravku odnosi se na spajanje bračnih drugova. Bračnom drugu državljanina treće zemlje izdaje se dozvola boravka na određeno vrijeme ako može barem na osnovnoj razini komunicirati na njemačkom jeziku¹⁷. Dozvola boravka na određeno vrijeme dodjeljuje se neovisno o tom uvjetu ako bračni drug dokaz o osnovnom znanju njemačkog jezika ne može pružiti zbog fizičke, mentalne ili fiziološke bolesti; ili ako u okolnostima konkretnog slučaja nije moguće ili nije razumno od njega očekivati da prije ulaska u Njemačku stekne osnovno znanje njemačkog jezika¹⁸.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

23. Nefiye Yön je turska državljanka. Njezin muž, također turski državljanin, boravi u Njemačkoj od 1995. Njegov prvotni zahtjev za azil je odbijen. Nakon toga je stupio u brak s njemačkom državljankom, od koje se kasnije razveo. Godine 2004. stupio je u brak s N. Yön. Od 2005. ima dozvolu boravka na neodređeno vrijeme, a od 2009. zaposlen je u pekarni. Zajedno imaju troje odrasle djece koja žive u Austriji, Njemačkoj i Turskoj.

24. N. Yön je 2007. njemačkom veleposlanstvu u Ankari podnijela prvi zahtjev za vizu kako bi se pridružila svojem mužu u svrhu spajanja obitelji. Godine 2011. podnijela je još dva zahtjeva. Sva tri zahtjeva su odbijena iz razloga što nije posjedovala dovoljno znanje njemačkog jezika. U ožujku 2013. ušla je u Nizozemsku s nizozemskom schengenskom vizom kako bi posjetila svoju sestru koja je tamo živjela. U travnju 2013. otputovala je u Njemačku da se pridruži svojem mužu. U svibnju 2013. u Njemačkoj je podnijela zahtjev za dozvolu boravka na određeno vrijeme u svrhu spajanja obitelji. Navodno ima zdravstvene probleme i nepismena je; zbog toga je navodno ovisna o muževoj potpori.

25. Landeshauptstadt Stuttgart (glavni grad pokrajine Stuttgart, Njemačka) je u ožujku 2014. odbio zahtjev N. Yön zato što nije dokazala da može barem na osnovnoj razini komunicirati na njemačkom jeziku te zato što je u Njemačku ušla bez potrebne nacionalne vize.

¹⁶ Članak 5. stavak 1. točka 1. Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes

¹⁷ Članak 30. stavak 1. Zakona o boravku

¹⁸ Članak 30. stavak 1. Zakona o boravku

26. Verwaltungsgericht (Upravni sud) prihvatio je tužbu koju je N. Yön podnijela protiv te odluke. Zaključio je da su razlozi zbog kojih je njezin zahtjev odbijen u suprotnosti s klauzulama o mirovanju (*standstill*) iz Odluke br. 2/76 i Odluke br. 1/80.

27. Landeshauptstadt Stuttgart protiv te je presude podnio žalbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev).

28. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako je uvjet u pogledu znanja jezika za potrebe izdavanja dozvole boravka na određeno vrijeme predviđen člankom 30. stavkom 1. Zakona o boravku „novo ograničenje” u smislu klauzula o mirovanju (*standstill*), on ipak može biti opravdan na temelju važnog razloga u općem interesu. Zakon o boravku je izmijenjen kako bi ga se uskladilo s načelom proporcionalnosti tako što je uvedena mogućnost da se tužitelja izuzme od uvjeta u pogledu znanja jezika. Međutim, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se predmetni slučaj ne odnosi na uvjet u pogledu znanja jezika jer nacionalni sudovi još nisu razmotrili to pitanje, nego na obvezu (iz članka 5. stavka 2. Zakona o boravku) posjedovanja potrebne vize za ulazak na državno područje, što je preduvjet za izdavanje dozvole boravka.

29. Sud koji je uputio zahtjev dalje ističe da se vizna obveza može smatrati „novim ograničenjem” slobode kretanja turskih radnika. On je stoga Sudu postavio sljedeća pitanja:

- „1. Je li klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke Vijeća za pridruživanje br. 2/76 u cijelosti zamijenila klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke Vijeća za pridruživanje br. 1/80 ili 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, treba i dalje ocjenjivati prema članku 7. Odluke 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 članak 7. Odluke br. 2/76 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 pravičnosti?”

30. N. Yön podnijela je vrlo kratka očitovanja. Žalitelj u glavnom postupku, njemačka vlada i Europska komisija podnijeli su detaljnija očitovanja. Žalitelj u glavnom postupku, njemačka vlada i Komisija iznijeli su i usmena očitovanja, na raspravi održanoj 18. siječnja 2018.

Ocjena

Opća zapažanja

Svrha Sporazuma o pridruživanju i postupna provedba slobode kretanja radnika

31. Svrha Sporazuma o pridruživanju je uspostava što tješnjih odnosa s Turskom radi promicanja trajnog i uravnoteženog jačanja trgovinskih i gospodarskih odnosa između Turske i Europske unije¹⁹. Dok je pristupanje Turske Europskoj uniji dugoročni cilj²⁰, svrha Sporazuma o pridruživanju u bitnome je gospodarska²¹. Ta dva aspekta Sporazuma o pridruživanju nisu u suprotnosti jedan s drugim. Izričito je navedeno da „konačnu fazu” pridruživanja čini uspostava carinske unije, a tekst i struktura sporazuma odražavaju njegovu gospodarsku narav²². Međutim, u njemu se izričito navodi i mogućnost pristupanja Turske Europskoj uniji²³. Taj budući cilj nastojao bi se ostvariti na temelju gospodarskih postignuća Sporazuma o pridruživanju, pri čemu bi zahtijevao dodatne radnje stranaka.

32. Poglavlje 3. Sporazuma o pridruživanju („Ostale odredbe gospodarske naravi”) započinje člankom 12., u kojem je utvrđeno načelo slobode kretanja radnika. Nadalje, u članku 36. Dodatnog protokola izložen je desetogodišnji raspored za „postupno” osiguravanje slobode kretanja radnika te je predviđeno da Vijeće za pridruživanje donosi „odgovarajuća pravila”. Vijeće za pridruživanje je shodno tomu usvojilo Odluku br. 2/76, u kojoj je utvrđen sadržaj prve od tih „[postupnih faza]”²⁴. Daljnja „revitalizacija i napredak pridruživanja” dogodili su se 1980. usvajanjem Odluke br. 1/80²⁵. I tu je zakonodavni proces stao. Iako je članak 16. Odluke br. 1/80 nalagao Vijeću da „prouči rezultate primjene odredbi [o slobodnom kretanju radnika] s ciljem pripreme rješenja koja bi se mogla primjenjivati od 1. prosinca 1983.” [neslužbeni prijevod], nije donesen nijedan zakonodavni akt namijenjen dodatnom poboljšanju slobode kretanja radnika. Posljedično, kako je Sud istaknuo, neki temeljni aspekti tog nastojanja još nisu ostvareni, a postupna uspostava slobode kretanja radnika nije dovršena²⁶.

19 Prva uvodna izjava i članak 2. stavak 1. Sporazuma o pridruživanju

20 Četvrta uvodna izjava i članak 28. Sporazuma o pridruživanju. U potonjem je samo navedeno da će stranke *ispitati mogućnost* pristupanja Turske EU-u čim funkcioniranje Sporazuma dopusti mogućnost da Turska u cijelosti prihvati obveze koje proizlaze iz UFEU-a. Također vidjeti presudu od 4. svibnja 1999., Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, t. 70.

21 Presude od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 64.; od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 50. i 51.; i od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 52.

22 U tom pogledu, vidjeti članak 2. stavke 1. i 2. i članke 3., 4. i 5. Sporazuma o pridruživanju. Gospodarska svrha proizlazi i iz naslova poglavlja 1., 2. i 3. te iz glave II. sporazuma, koji se odnose na prijelaznu fazu. Ta su poglavlja naslovljena „Carinska unija”, „Poljoprivreda” i „Ostale odredbe gospodarske naravi”. U tom pogledu, vidjeti presudu od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 51.

23 Vidjeti četvrtu uvodnu izjavu Sporazuma o pridruživanju.

24 Vidjeti petu uvodnu izjavu i članak 1. stavak 1. Odluke br. 2/76.

25 Vidjeti uvodnu izjavu 2. i članak 1. Odluke br. 1/80. Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 6. lipnja 1995., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 14.

26 Presuda od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 52. Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott, EU:C:2014:2114, t. 79.

33. Za razliku od nekih drugih sporazuma kao što su Sporazum o EGP-u i Sporazum sa Švicarskom o slobodnom kretanju osoba²⁷, Sporazumom o pridruživanju ne predviđa se nikakvo opće proširenje primjene odredbi o unutarnjem tržištu na Tursku. Njime se ne uspostavlja sloboda kretanja radnika između Europske unije i Turske. Samo se predviđa postupno ostvarenje te slobode kretanja²⁸. Sud je stoga više puta utvrdio da turski državljani, za razliku od radnika iz Europske unije, trenutno nemaju pravo na slobodu kretanja unutar Europske unije; Sporazum o pridruživanju jamči uživanje određenih prava samo unutar područja države članice domaćina²⁹.

Tumačenje Sporazuma o pridruživanju i odluka Vijeća za pridruživanje

34. Međunarodni sporazum koji je Europska unija sklopila treba tumačiti ne samo s obzirom na njegov tekst, nego i s obzirom na njegove ciljeve³⁰. Sud je istaknuo da članak 31. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora³¹ predviđa da se ugovor mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i s obzirom na predmet i svrhu ugovora³². Činjenica da odredbe Ugovorâ Unije i međunarodnih sporazuma jednako glase *ne* znači automatski da ih treba jednako tumačiti (u daljnjem tekstu: načelo iz presude Polydor)³³.

35. Načelo iz presude Polydor primjenjuje se u kontekstu Sporazuma o pridruživanju i akata o njegovoj provedbi. Stoga odgovor na pitanje je li tumačenje odredbe prava Unije moguće primijeniti na usporedivo, slično ili čak jednako sročenu odredbu sporazuma koji je Unija sklopila s trećom zemljom ovisi o, među ostalim, cilju kojem svaka od tih odredaba teži u svojem konkretnom kontekstu. Prilikom odlučivanja je li odredba prava Unije pogodna za analognu primjenu u okviru pridruživanja između EEZ-a i Turske važno je usporediti cilj kojem teži Sporazum o pridruživanju kao i kontekst u koji je smješten, s jedne strane, s ciljem i kontekstom instrumenta prava Unije koji je u pitanju, s druge strane³⁴. Nadalje, postojanje cilja pristupanja ne znači da je sudsku praksu kojom se tumače odredbe Ugovorâ Unije moguće automatski primijeniti na sporazum s trećom zemljom³⁵.

36. Ugovorne stranke su se u članku 12. sporazumjele da „će se voditi” odredbama primarnog prava Unije o slobodi kretanja radnika. Kako je nezavisni odvjetnik P. Cruz Villalón istaknuo, izraz „će se voditi” pokazuje da sloboda pružanja usluga iz primarnog prava služi kao uzor. Njome se, međutim, pojašnjava i to da se gospodarsku slobodu iz primarnog prava Unije *neće* u cijelosti prenijeti na odnos pridruživanja. Izraz „će se voditi” naime ne podrazumijeva istovjetnost, nego naprotiv načelno dopušta različita tumačenja³⁶.

27 Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.) i Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba (SL 2002., L 114, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 8.). U tom pogledu, vidjeti i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-81/13, EU:C:2014:2114, t. 74. do 80.

28 Presuda od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 50.

29 Presuda od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 53. i navedena sudska praksa

30 Presuda od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 61. i navedena sudska praksa

31 Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, potpisana u Beču 23. svibnja 1969., Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331. (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija)

32 Mišljenje 1/91 (prvo mišljenje o Sporazumu o EGP-u) od 14. prosinca 1991., EU:C:1991:490, t. 14.

33 Presuda od 9. veljače 1982., Polydor i RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, t. 15. Taj se predmet odnosio na sporazum sklopljen između Europske ekonomske zajednice i Portugalske Republike, potpisan 22. srpnja 1972. (SL, posebno englesko izdanje 1972. (L 301), str.167.).

34 Presuda od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 62.

35 U tom pogledu, vidjeti presudu od 27. rujna 2001., Gloszczuk, C-63/99, EU:C:2001:488, t. 52., u kontekstu Europskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Poljske, s druge strane (SL 1993., L 348, str. 2.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:237, t. 63.

36 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:237, t. 60.

37. Od presude Bozkurt ustaljena je sudska praksa da načela priznata u okviru navedenih odredaba prava Unije o slobodnom kretanju treba prenijeti, *koliko je to moguće*, na turske državljane koji imaju prava na temelju Sporazuma o pridruživanju³⁷. Međutim, ugovorne stranke nisu obvezne ta pravila primjenjivati kao takva³⁸. Umjesto toga, ta načela treba primjenjivati u svjetlu teksta i cilja konkretne odredbe koja se tumači i njome uspostavljenog sustava³⁹.

38. Sud se pokazao spremnim liberalno primijeniti formulu „koliko je to moguće” te nije oklijevao poslužiti se odredbama sekundarnog prava Unije prilikom tumačenja Sporazuma o pridruživanju i povezanih propisa⁴⁰. Stoga, da bi protumačio pojam „član obitelji” iz članka 6. Odluke br. 1/80, Sud se vodio Uredbom (EEZ) br. 1612/68⁴¹. Sud je prilikom određivanja područja primjene iznimke u pogledu javnog poretka iz članka 14. Odluke br. 1/80 utvrdio da se „treba voditi načinom na koji je ta iznimka protumačena u području slobode kretanja radnika koji su državljani države članice” [neslužbeni prijevod] te, konkretnije, Direktivom Vijeća 64/221/EEZ⁴².

39. U presudi Toprak se čak postavila usporedba između klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 i klauzule o mirovanju (*standstill*) iz Šeste direktive o PDV-u⁴³. (O tom je predmetu odlučeno bez mišljenja nezavisnog odvjetnika pa nisam sigurna je li tumačenje poreznog zakonodavstva uistinu prikladno po analogiji primijeniti na odredbe o tržištu rada koje su dio sporazuma o pridruživanju između Unije i treće zemlje.)

40. Sud je i načela iz svoje sudske prakse o slobodi kretanja radnika u Europskoj uniji po analogiji primijenio na slobodno kretanje radnika između država članica i Turske. On se još u presudi Kus vodio načelima iz presude Antonissen⁴⁴ da bi utvrdio da se turski radnik može izravno pozvati na članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 radi produljenja ne samo svoje radne dozvole, nego i svoje dozvole boravka⁴⁵.

37 U tom pogledu, vidjeti presudu od 6. lipnja 1995., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 20. Također vidjeti presudu od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 52. i navedenu sudsku praksu.

38 Presuda od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 51.

39 U tom pogledu, vidjeti presudu od 29. ožujka 2012., Kahveci, C-7/10 i C-9/10, EU:C:2012:180, t. 25.; dodatno vidjeti načela izložena u točki 35. *supra*.

40 Prvi korak u tom smjeru napravljen je presudom od 5. listopada 1994., Eroglu, C-355/93, EU:C:1994:369, t. 21., koja se odnosila na mogućnost turskih radnika da produlje trajanje svojih dozvola boravka. Također vidjeti presudu od 10. veljače 2000., Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, t. 56. i 57., koja se odnosila na područje primjene iznimke u pogledu javnog poretka predviđene člankom 14. stavkom 1. Odluke br. 1/80. U kontekstu slobodnog kretanja usluga, vidjeti presudu od 11. svibnja 2000., Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 47. i 48., u kojoj je članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola protumačen na temelju članka 53. UEZ-a.

41 Uredba Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici (SL, posebno englesko izdanje 1968. (II), str. 475.). Vidjeti presudu od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 49. i navedenu sudsku praksu.

42 Direktiva od 25. veljače 1964. godine o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane na temelju javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL, posebno englesko izdanje 1963.-1964. (I), str. 117.). Vidjeti presudu od 4. listopada 2007., Polat, C-349/06, EU:C:2007:581, t. 30. i 31. i navedenu sudsku praksu.

43 Šesta direktiva Vijeća 77/388/EEZ od 17. svibnja 1977. o usklađivanju zakonodavstava država članica koja se odnose na poreze na promet – zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost: jedinstvena osnovica za razrezivanje (SL 1977., L 145, str. 1.). Vidjeti presudu od 9. prosinca 2010., Toprak, C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, t. 56. do 58.

44 Presuda od 26. veljače 1991., Antonissen, C-292/89, EU:C:1991:80. Sud je u točki 13. utvrdio da Ugovorom predviđena načela o slobodi kretanja radnika znače da građani Unije imaju pravo boraviti u drugim državama članicama u svrhu traženja zaposlenja.

45 Presuda od 16. prosinca 1992., Kus, C-237/91, EU:C:1992:527, t. 35. Upućivanje na sudsku praksu Suda iz područja slobode kretanja radnika u pravu Unije otada je standardna praksa. Vidjeti, osobito, presude od 10. veljače 2000., Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, t. 57., i od 11. studenoga 2004., Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, t. 44. i 45.

41. Sud je upućivao i na svoju sudsku praksu u vezi s drugim međunarodnim sporazumima sklopljenima s trećim zemljama, neovisno o njihovoj naravi (to jest o tome jesu li bili sporazumi o pridruživanju ili ne) i njihovu cilju (to jest o tome jesu li se odnosili na pristupanje Europskoj uniji ili ne)⁴⁶.

42. Međutim, u sudskoj su praksi utvrđena i neka važna ograničenja primjene formule „koliko je to moguće”.

43. Kao prvo, Sud je u presudi Demirkan utvrdio da „tumačenje odredaba prava Unije o unutarnjem tržištu, uključujući odredbe Ugovora, nije moguće automatski prenijeti na tumačenje sporazuma Unije sklopljenog s trećom zemljom, osim ako je to izričito predviđeno odredbama samog sporazuma”⁴⁷.

44. Sud je stoga izričito odbijao, kada u aktima o pridruživanju između EEZ-a i Turske nije postojala jasna odredba o nekom pitanju, odredbe prava Unije po analogiji primijeniti na to pitanje. U presudi Bozkurt je utvrdio da pravo turskog državljanina na boravak, u nedostatku jasne odredbe kojom se turskim radnicima daje pravo da ostanu na području države članice nakon što su tamo radili, prestaje ako on postane potpuno i trajno nesposoban za rad. Budući da su u skladu s odredbom koja je sada članak 45. stavak 3. točka (d) UFEU-a uvjeti pod kojima su radnici iz Unije imali pravo na ostanak bili uređeni uredbama Komisije, pravila iz tih uredbi nije se moglo jednostavno primijeniti na turske radnike⁴⁸.

45. Kao drugo, kada ciljevi i sadržaj odredbi sekundarnog prava Unije nadilaze ciljeve i sadržaj ekvivalentnih odredbi akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske, Sud je isključio mogućnost da se potonje odredbe tumači po analogiji s prvonavedenima. Primjerice, sustav zaštite od protjerivanja koju građani Unije uživaju na temelju članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38/EZ⁴⁹ nije moguće prenijeti *mutatis mutandis* na zaštitu od protjerivanja koju turski državljani uživaju na temelju članka 14. stavka 1. Odluke br. 1/80. Sud je takav zaključak donio utvrdivši da svrha Direktive 2004/38 nije samo gospodarska, nego da se sastoji i u jačanju pravâ građana Unije; da njezina pravna osnova nisu samo odredbe o slobodi kretanja radnika; i da odnosna dva pravna uređenja nije moguće smatrati ekvivalentnima⁵⁰.

46. Kao treće, Sud je tumačenje slobode zajamčene pravom Unije koje je pružio u svojoj sudskoj praksi odbijao primijeniti na pridruživanje između EEZ-a i Turske kada je takvo tumačenje bilo utvrđeno presudom donesenom nakon usvajanja pravila o pridruživanju i ništa ne upućuje na to da je namjera ugovornih stranaka prilikom potpisivanja Sporazuma o pridruživanju i Dodatnog protokola bila ta da se te akte na taj način tumači. Stoga tumačenje slobode pružanja usluga u pravu Unije prema kojem

46 Vidjeti, primjerice, presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 81., koja se odnosila na tumačenje klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80, pri čemu se Sud vodio svojom sudskom praksom o pridruživanju Grčke (presuda od 23. ožujka 1983., Peskeloglou, 77/82, EU:C:1983:92). Također vidjeti rješenje od 25. srpnja 2008., Real Sociedad de Fútbol i Kahveci, C-152/08, EU:C:2008:450, t. 21. i sljedeće, u kojima je Sud uputio na svoju sudsku praksu u pogledu Sporazuma o pridruživanju sa Slovačkom i na Sporazum o partnerstvu s Rusijom (Europski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Slovačke, s druge strane (SL 1994., L 359, str. 2.), i Sporazum o partnerstvu i suradnji kojim se uspostavlja partnerstvo između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Ruske Federacije, s druge strane (SL 1997., L 327, str. 3.)), te je zaključio da su sličnosti bile dovoljno očite da se predmet odluči obrazloženim rješenjem. Međutim, Sud je u (nepovezanoj) presudi od 29. ožujka 2012., Kahveci, C-7/10 i C-9/10, EU:C:2012:180, t. 34., pratio razliku između Odluke br. 1/80, s jedne strane, i Sporazuma o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroko, s druge strane (SL 1978., L 264, str. 2.), zbog različitih općih ciljeva koje su ti akti imali u socijalnim pitanjima.

47 Presuda od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 44.

48 U tom pogledu, vidjeti presudu od 6. lipnja 1995., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 40. i 41.

49 Direktiva 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 stavljanju 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 (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36., u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38)

50 Presuda od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 60. i sljedeće

ona uključuje „pasivnu” slobodu primatelja usluga da odu u drugu državu članicu kako bi tamo primili uslugu, priznato sudskom praksom iz 1984.⁵¹, nije moguće primijeniti na klauzulu o mirovanju (*standstill*) u pogledu slobode pružanja usluga iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, koji je potpisan 1970.⁵².

Narav i funkcija klauzule o mirovanju (standstill) iz odluka Vijeća za pridruživanje

47. Klauzule o mirovanju (*standstill*) iz odluka Vijeća za pridruživanje bile su predmet nekoliko zahtjeva za prethodnu odluku, počevši s predmetom Sevince. Sud je u toj presudi utvrdio da takve klauzule imaju izravan učinak⁵³.

48. Klauzula o mirovanju (*standstill*) sama po sebi ne stvara prava⁵⁴. Obveza koju predviđa u pravnom je smislu dužnost nepostupanja. Ne djeluje na isti način kao materijalno pravilo u smislu da stavlja izvan snage relevantne materijalne propise koje zamjenjuje. Umjesto toga, ona je kvazipostupovno pravilo kojom su određene, *ratione temporis*, odredbe zakonodavstva države članice kojima se treba voditi prilikom ocjene položaja turskog državljanina koji želi ostvariti svoje gospodarske slobode u državi članici⁵⁵. Te odredbe mogu uređivati, među ostalim, materijalne ili postupovne uvjete pod kojima turski državljani koji namjeravaju ostvarivati te gospodarske slobode mogu ući na područje države članice⁵⁶.

49. Klauzule o mirovanju (*standstill*) iz odluka Vijeća za pridruživanje ne dovode u pitanje načelnu nadležnost država članica da same utvrđuju svoju imigracijsku politiku⁵⁷. One samo onemogućuju usvajanje novih ograničenja u nacionalnom zakonodavstvu koja mogu biti dodatne zapreke postupnom ostvarenju slobode kretanja radnika između država članica i Turske. Da slikovito objasnim: klauzule o mirovanju (*standstill*) zamrzavaju, u trenutku kada stupe na snagu, propise koji se u pojedinim državama članicama primjenjuju u pogledu ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju za turske državljane.

Prvo pitanje

50. Prvo se pitanje odnosi na vremensko područje primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz Odluke br. 2/76. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li ta odluka još uvijek primjenjiva na zakonodavstvo u pitanju, koje je stupilo na snagu 5. listopada 1980. (to jest prije nego što je Odluka br. 1/80 stupila na snagu 1. prosinca 1980.).

51. Landeshauptstadt Stuttgart i njemačka vlada ističu da Odluka br. 2/76 i njezina klauzula o mirovanju (*standstill*) nisu više primjenjive. Tvrde da članak 59. stavak 1. točka (a) Bečke konvencije i presuda Suda u predmetu Bozkurt podupiru taj pristup⁵⁸. Njemačka vlada je na raspravi tvrdila da je Odluka br. 1/80 svojim stupanjem na snagu retroaktivno i u svakom pogledu zamijenila Odluku br. 2/76 te da je stoga postala jedino mjerilo za ocjenu valjanosti novih ograničenja. Međutim, budući da je njemačko zakonodavstvo u pitanju već postojalo u vrijeme stupanja na snagu Odluke br. 1/80, klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. te odluke na njega se ne primjenjuje.

51 Presuda od 31. siječnja 1984., *Luisi i Carbone*, 286/82 i 26/83, EU:C:1984:35

52 Presuda od 24. rujna 2013., *Demirkan*, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 59. i sljedeće

53 U tom pogledu, vidjeti presudu od 20. rujna 1990., *Sevince*, C-192/89, EU:C:1990:322, t. 15. i sljedeće.

54 U sustavu koji je stvoren Sporazumom o pridruživanju uspostava novih prava ili povlastica za državljane ugovornih stranaka prepuštena je zakonodavnoj nadležnosti Vijeća za pridruživanje (vidjeti članak 36. Dodatnog protokola).

55 U tom pogledu, vidjeti presudu od 15. studenoga 2011., *Dereci i dr.*, C-256/11, EU:C:2011:734, t. 89. i navedenu sudsku praksu.

56 Presuda od 21. srpnja 2011., *Oguz*, C-186/10, EU:C:2011:509, t. 22. i navedena sudska praksa

57 Vidjeti presudu od 20. rujna 2007., *Tum i Dari*, C-16/05, EU:C:2007:530, t. 58. (u kontekstu slobode poslovnog nastana).

58 Presuda od 6. lipnja 1995., *Bozkurt*, C-434/93, EU:C:1995:168

52. Komisija ističe da se klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76 i dalje primjenjuje na nacionalne mjere donesene između 1. prosinca 1976. i 30. studenoga 1980.

53. Slažem se s Komisijom.

54. Vremensko područje primjene Odluke br. 2/76 izričito je definirano tom odlukom tumačenom u vezi s Odlukom br. 1/80. Odluka br. 2/76 stupila je na snagu 20. prosinca 1976.⁵⁹ te se primjenjivala tijekom „prve faze” od četiri godine, počevši s 1. prosinca 1976. Bilo je predviđeno da se Odluka br. 2/76 „nastavi primjenjivati do početka sljedeće faze”⁶⁰. Odluka br. 1/80 označila je početak sljedeće faze. Ta je odluka stupila na snagu 1. srpnja 1980.⁶¹, ali odjeljak 1. („Pitanja u vezi sa zaposlenjem i slobodnim kretanjem radnika”) poglavlja II. („Socijalne odredbe”) [neslužbeni prijevod] primjenjivao se od 1. prosinca 1980.⁶².

55. Iz teksta tih dviju odluka i sustava postupnog ostvarenja slobode kretanja radnika uspostavljenog u okviru pridruživanja između EEZ-a i Turske jasno proizlazi da je bilo predviđeno da Odluka br. 1/80 izravno naslijedi Odluku br. 2/76. Dakle, Odluka br. 2/76 primjenjivala se od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980.⁶³. Relevantni odjeljak Odluke br. 1/80 primjenjuje se od 1. prosinca 1980.⁶⁴.

56. Ništa u Odluci br. 1/80 ili općem sustavu akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske ne upućuje na to da bi oni morali imati retroaktivan učinak na vremensko područje primjene Odluke br. 2/76 ili je poništiti *ex tunc*. Zamjena pravnog akta sljedećim pravnim aktom djeluje *ex nunc*, osim ako se ne predvidi da sljedeći akt ima retroaktivni učinak ili da poništava prethodni *ex tunc*⁶⁵.

57. Nadalje, tumačenje koje njemačka vlada predlaže stvorilo bi, *ex post*, pravni vakuum. Odluka br. 1/80 ne može se retroaktivno primjenjivati na situacije nastale prije 1. prosinca 1980. Takve bi situacije, koje su prethodno *bile* uređene Odlukom br. 2/76, po razmišljanju njemačke vlade, *postale* neuređene stupanjem na snagu Odluke br. 1/80 te bi takve ostale i kasnije. To ne može biti u redu.

58. Sud je u presudi Bozkurt istaknuo da Odluka br. 1/80 čini daljnju fazu osiguravanja slobode kretanja radnika te je, *od svojeg stupanja na snagu*, zamijenila odgovarajuće, nepovoljnije odredbe Odluke br. 2/76⁶⁶. Međutim, kako ja tumačim tu presudu, Sud nigdje nije naveo da je Odluka br. 1/80 svojim stupanjem na snagu poništila pravne učinke Odluke br. 2/76 u pogledu događaja (u predmetnom slučaju to je stupanje na snagu spornih njemačkih pravila 5. listopada 1980.) nastalih dok je potonja važila.

59. Stoga zaključujem da zakonitost novih ograničenja slobode kretanja radnika koja je država članica uvela između stupanja na snagu Odluke br. 2/76 i stupanja na snagu Odluke br. 1/80 treba ocijeniti s obzirom na članak 7. Odluke br. 2/76.

59 Članak 13. Odluke br. 2/76

60 Članak 11. Odluke br. 2/76; dodatno vidjeti petu uvodnu izjavu te odluke.

61 Članak 30. Odluke br. 1/80

62 Članak 16. Odluke br. 1/80

63 Moguće su određene dvojbe oko toga je li se Odluka br. 2/76 primjenjivala retroaktivno između 1. prosinca 1976. i 20. prosinca 1976. (usporediti članak 1. stavak 2. i članak 13. te odluke). Srećom, taj problem nije potrebno riješiti da bi se odgovorilo na prethodna pitanja nacionalnog suda.

64 Članak 16. stavak 2. Odluke br. 1/80 predviđa usvajanje novog akta s „rješenjima koja bi se mogla primjenjivati od 1. prosinca 1983.”. Međutim, nijedan takav akt nije usvojen, a Odluka br. 1/80 ne predviđa „datum prestanka primjene” odjeljka 1. poglavlja II.

65 Kako je Komisija istaknula na raspravi, to je rješenje upotrijebljeno i u Bečkoj konvenciji. U skladu s člankom 70. te konvencije (koji se odnosi na posljedice prestanka ugovora), prestanak ugovora „nije na štetu nikakvog prava, obveze ili pravnog položaja stranaka nastalih izvršavanjem ugovora prije njegova prestanka” (članak 70. stavak 1. točka (b)). Landeshauptstadt Stuttgart i njemačka vlada pozvali su se na članak 59. Bečke konvencije (prestanak ili suspenzija primjene ugovora prouzročeni sklapanjem kasnijeg ugovora), ali mislim da nijedan od uvjeta predviđenih tim člankom nije ispunjen u predmetnom slučaju. Osobito, ništa ne upućuje na to da su stranke namjeravale da Odluka br. 1/80 pored uređivanja budućih situacija ima i retroaktivan učinak.

66 Presuda od 6. lipnja 1995., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 14.

Drugo pitanje

60. Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti pita treba li klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76, s obzirom na sudsku praksu Suda koja se odnosi na klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80. tumačiti na način da joj se protivi nametanje novih ograničenja u pogledu spajanja obitelji za članove obitelji turskih radnika.

61. Landeshauptstadt Stuttgart i njemačka vlada tvrde da spajanje obitelji ne ulazi u područje primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76 jer se ta odredba ne odnosi na članove obitelji turskih državljana. Landeshauptstadt Stuttgart dodaje da turski državljani na temelju prava Unije podliježu i viznoj obvezi⁶⁷.

62. Komisija ističe da se i članak 7. Odluke br. 2/76, poput klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 i članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, odnosi na spajanje obitelji. Sudsku praksu suda u pogledu tih drugih dviju odredbi⁶⁸ sada treba primijeniti i na klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz Odluke br. 2/76.

63. Kako Komisija pravilno ističe u svojim pisanim očitovanjima, pitanje treba li izraz „nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju” obuhvaćati ograničenja u pogledu spajanja obitelji nije uređeno nijednim zakonodavnim aktom o pridruživanju između EEZ-a i Turske. Stoga ću prvo analizirati doseg i tumačenje tog izraza te ću se potom osvrnuti na pitanje treba li sudsku praksu Suda glede značenja te odredbe u kontekstu Odluke br. 1/80 primijeniti u kontekstu ranije odluke, Odluke br. 2/76.

Opseg i tumačenje izraza „nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju” iz Odluke br. 1/80

64. Pitanje spajanja obitelji u aktima o pridruživanju između EEZ-a i Turske prvi je put razmatrano u predmetu Demirel⁶⁹, gdje je supruzi turskog državljanina koji je živio i radio u Njemačkoj bilo naloženo da napusti zemlju kada joj viza istekne. Viza joj je vrijedila samo u svrhu posjeta, ne i u svrhu spajanja obitelji.

65. Nezavisni odvjetnik M. Darmon u svojem je mišljenju razmatrao područje primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz Odluke br. 1/80 u kontekstu spajanja obitelji. Istaknuo je da se pravo radnika koji su bili državljani države članice na spajanje obitelji moralo predvidjeti izričitom odredbom u Uredbi br. 1612/68. U nedostatku analogne odredbe u aktima o pridruživanju između EEZ-a i Turske, nije se moglo smatrati da takvo pravo prešutno postoji. Iako je spajanje obitelji zasigurno nužan element za ostvarenje slobode kretanja radnika, ono ne postaje pravo dok se sloboda koju predstavlja nije ostvarila te dok u tom pogledu nije usvojena posebna odredba. *Nezavisni odvjetnik M. Darmon zaključio je da se klauzula o mirovanju (standstill) iz članka 13. Odluke br. 1/80 „odnosi na pristup zaposlenju, a ne na spajanje obitelji. Ona boravak članova obitelji uvjetuje time da ga odobri nadležno tijelo ugovorne stranke. Stoga je nije moguće tumačiti na način da pokriva pravo na spajanje obitelji [...]” [neslužbeni prijevod]*⁷⁰.

67 Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2001., L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.), kako je posljednji put izmijenjena Uredbom (EU) 2017/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Uredbe br. 539/2001 (SL 2017., L 133, str. 1.)

68 Presude od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, i od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066

69 Presuda od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400

70 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Darmona u predmetu Demirel, 12/86, EU:C:1987:232, t. 27. i 28. Uredba br. 15 o početnim mjerama za ostvarenje slobodnog kretanja radnika u Zajednici (SL 57, 1961., str. 1073.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 15) također je sadržavala određene odredbe o spajanju obitelji u pogledu državljana država članica koji su ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje radnika.

66. Sud je prihvatio taj zaključak. Istaknuo je da je Odluka br. 1/80 jedina odluka koju je Vijeće za pridruživanje usvojilo radi postupnog ostvarenja slobode kretanja radnika⁷¹ te da je tom odlukom zabranjeno nametanje dodatnih ograničenja u pogledu pristupa zaposlenju za turske radnike koji su već pripadali tržištu rada države članice. U području spajanja obitelji nije usvojena nijedna odluka⁷². Sud je stoga taj predmet analizirao isključivo na temelju članaka 7. i 12. Sporazuma o pridruživanju i članka 36. Dodatnog protokola. Utvrdio je da su članak 12. Sporazuma o pridruživanju i članak 36. Dodatnog protokola „u biti namijenjeni uspostavi programa te da nisu dovoljno precizni i bezuvjetni da bi mogli izravno uređivati slobodno kretanje radnika”; te da „iz članka 7. Sporazuma o pridruživanju nije moguće iščitati zabranu uvođenja dodatnih ograničenja u pogledu spajanja obitelji” [neslužbeni prijevod]⁷³. Stoga je kristalno jasno da je Sud u presudi Demirel zaključio da se Odluka br. 1/80 (uključujući klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz njezina članka 13.) *ne* odnosi na ograničenja u pogledu spajanja obitelji za turske radnike.

67. To se pitanje ponovno pojavilo pred sudom dvadeset i devet godina kasnije, u predmetu Genc⁷⁴. Sud je četiri veoma detaljna i relevantna pitanja suda koji je uputio zahtjev sažeo u jedno pitanje od dva dijela: (i) odnosi li se klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 na nacionalnu mjeru kojom se otežava spajanje obitelji i, (ii) ako se odnosi, može li se ograničenje predviđeno takvom nacionalnom mjerom ipak opravdati? Odstupajući od svog jasnog zaključka iz presude Demirel (pri čemu, međutim, nije uputio na tu presudu), Sud je na prvo od ta dva pitanja odgovorio potvrdno, a na drugo negativno. Valja pažljivo razmotriti put koji je Sud slijedio pri donošenju prvog dijela tog zaključka prije nego što se upitamo treba li ga s Odluke br. 1/80 prenijeti na njezinu prethodnicu, Odluku br. 2/76.

68. Sud je započeo isticanjem, kao ustaljene sudske prakse, predmeta koji se odnosio na slobodu poslovnog nastana u kontekstu pridruživanja između EEZ-a i Turske (Savas)⁷⁵ i predmeta koji se odnosio na Odluku br. 1/80 u kontekstu pristojbi za izdavanje dozvole boravka (Sahin)⁷⁶ u prilog zaključku da „klauzule *standstill* navedene u članku 13. Odluke br. 1/80 i u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola općenito zabranjuju uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu [(„*intended to or have the effect of*”)] nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje navedenih ekonomskih sloboda 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”⁷⁷. Sud se u presudi Savas (točkama 56. do 63.) glede načela „koja se po analogiji moraju primjenjivati i u kontekstu [...] prava na poslovni nastan” [neslužbeni prijevod] uvelike vodio presudama u vezi s Odlukom br. 1/80. U presudi Sahin (točki 65.) Sud je već istaknuo da, „s obzirom na to da [...] klauzula o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 ima istu narav kao ona iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i da obje te klauzule imaju isti cilj (vidjeti presude od 11. svibnja 2000.,

71 U skladu s člankom 36. Dodatnog protokola, Vijeće za pridruživanje isključivo je ovlašteno propisati detaljna pravila u tom pogledu.

72 Vidjeti presudu od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, t. 22.

73 U tom pogledu, vidjeti presudu od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, t. 23. i 24.

74 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 46.

75 Presuda od 11. svibnja 2000., Savas, C-37/98, EU:C:2000:224

76 Presuda od 17. rujna 2009., Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554

77 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 33. Čini se da je ta formula prvi put upotrijebljena u pogledu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola u presudi od 11. svibnja 2000., Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 69. (gdje na engleskom glasi „*having the object or the effect of*” – izraz koji Sud redovito koristi; čini se da je izraz „*intended to*” iz presude Genc varijacija u prijevodu). Kasnija sudska praksa Suda u tom je pogledu bila dosljedna. Vidjeti, među ostalim, presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 25. i navedenu sudsku praksu.

Savas, C-37/98, Zb., str. I-2927., t. 50. i Abatay i dr., C-317/01, t. 70. do 74.), tumačenje [članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola] izloženo u prethodnoj točki^[78] mora jednako vrijediti i u pogledu obveze mirovanja (*standstill*) koja je temelj članka 13. u kontekstu slobode kretanja radnika” [neslužbeni prijevod].

69. Zaustavit ću se samo kako bih istaknula da je Sud u presudi Abatay i dr. već izjednačio tekst članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, kojim je općenito predviđeno da se ne smiju uvoditi „nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga”, i tekst članka 13. Odluke br. 1/80, kojim su zabranjena „nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike koji zakonito borave i rade [u Uniji i Turskoj]” (moje isticanje)⁷⁹. Međutim, očito je da se tekstovi tih dviju odredbi znatno razlikuju. U skladu s načelima tumačenja koja je Sud utvrdio u ranijoj sudskoj praksi – prije svega načelo iz presude *Polydor* i opća načela tumačenja, kao i načelo „koliko je to moguće”⁸⁰ – potrebno je adekvatno uzeti u obzir tekstualnu razliku kao i opći kontekst i strukturu mjera (u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola radi se općenito o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga; dok se u članku 36. Dodatnog protokola, na kojem se temelji Odluka br. 1/80, radi o postupnom osiguravanju slobode kretanja radnika). Dakle, i tekstualni i teleološki pristup upućuju na to da predmetnim dvjema odredbama ne treba pripisati potpuno jednako tumačenje i područje primjene.

70. Sud je u presudi *Genc* dalje potvrdio da referentna točka za analizu na temelju članka 13. Odluke br. 1/80 nije pridolazeći član obitelji, nego turski radnik koji boravi u dotičnoj državi članici⁸¹. Stoga se u ovom predmetu postavlja pitanje utječu li pobijane mjere (pod pretpostavkom da su one „nova” ograničenja) nepovoljno na supruga, g. Yöna, a ne utječu li one tako na N. Yön. Treba se usredotočiti na radnikova prava na slobodno kretanje.

71. Sud je potom preuzeo zaključke iz svoje novije presude u predmetu *Dogan*. U tom je predmetu supruga turskog poduzetnika (direktora malog društva) koji je imao poslovni nastan u Njemačkoj te je tamo boravio od 1998. podnijela zahtjev za vizu u svrhu spajanja obitelji. Njezin je zahtjev bio odbijen jer nije imala osnovno znanje njemačkog jezika potrebno za izdavanje te vize⁸². Sud je utvrdio da je taj uvjet, uveden nakon stupanja na snagu Dodatnog protokola, protivan klauzuli o mirovanju (*standstill*) iz članka 41. stavka 1. tog protokola⁸³.

72. Pozivajući se na presudu *Dogan*, Sud je istaknuo da „bi na odluku turskog državljanina da se poslovno nastani u državi članici kako bi stabilno obavljao ekonomsku aktivnost moglo 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”⁸⁴. Sud je na temelju toga da klauzule o mirovanju (*standstill*) iz

78 Ta prethodna točka glasi: „[...] članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola zabranjuje uvođenje, od datuma stupanja na snagu pravnog akta čiji je ta odredba dio u državi članici domaćinu, svih novih ograničenja u pogledu ostvarivanja slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga, uključujući ona koja se odnose na materijalne i/ili postupovne uvjete pod kojima turski državljani koji namjeravaju ostvarivati svoje gospodarske slobode mogu ući na područje te države članice (vidjeti presudu od 20. rujna 2007., *Tum i Dari*, C-16/05, Zb., str. I-7415., t. 69., i od 19. veljače 2009., *Soysal i Savatli*, C-228/06, t. 47. i 49.)” [neslužbeni prijevod].

79 Presuda od 21. listopada 2003., *Abatay i dr.*, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 117. Sud je tekst tih odredbi izjednačavao i u kasnijoj sudskoj praksi. Vidjeti, među ostalim, presudu od 29. ožujka 2017., *Tekdemir*, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 25. i navedenu sudsku praksu.

80 Vidjeti točke 34. do 37. *supra*.

81 Presuda od 12. travnja 2016., *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 45. i 46.

82 Presuda od 10. srpnja 2014., *Dogan*, C-138/13, EU:C:2014:2066. Iako je dostavila certifikat Goethe Instituta koji je potvrđivao da je položila jezični ispit razine A1, utvrdilo se da je nepismena te da je ispit polagala nasumično odgovarajući na pitanja s izloženim mogućim odgovorima i napamet naučivši tri standardne rečenice. Za cjelovitiji prikaz događaja koji su doveli do upućivanja zahtjeva, vidjeti točke 17. do 23. te presude.

83 Presuda od 10. srpnja 2014., *Dogan*, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 36. Ta je presuda potaknula određen broj kritika. Vidjeti, primjerice, *Hailbronner, K.*, „The standstill clauses in the EU-Turkey Association Agreement and their impact upon immigration law in the EU Member States”, u *Rights of third-country nationals under EU association agreements*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015., str. 186. do 201., osobito 194. do 197.

84 Presuda od 12. travnja 2016., *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 40., gdje se upućuje na presudu od 10. srpnja 2014., *Dogan*, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 35.

članka 13. Odluke br. 1/80 i članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola imaju istu narav i cilj zaključio da je tumačenje članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola koje je Sud pružio u presudi Dogan moguće prenijeti na predmet Genc⁸⁵. Odmah je potom dodao da „samo u mjeri u kojoj nacionalni propis koji postrožuje uvjete za spajanje obitelji [...] može utjecati na obavljanje ekonomskih aktivnosti turskih radnika [...] na području dotične države članice, valja smatrati da takav propis ulazi u područje primjene klauzule *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80” te da „klauzule *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80 i članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, kako ih je protumačio Sud, ne sadržavaju priznanje prava na spajanje obitelji ni prava poslovnog nastana i boravka članova obitelji turskih radnika”⁸⁶.

73. Naposljetku, Sud je istaknuo da je činjenično stanje u predmetu Demirkan⁸⁷ bilo drugačije (budući da se taj predmet odnosio na pasivnog nositelja prava na primanje usluga, nije bio povezan s obavljanjem gospodarske djelatnosti) te da je tumačenje koje je iznio u presudi Genc, utemeljeno na presudi Dogan, „u skladu [...] s onim koje je Sud iznio glede članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, prema kojem se cilj te druge odredbe [...] sastoji u poticanju spajanja obitelji u državi članici prihvata s ciljem olakšavanja zaposlenja i boravka turskog radnika koji pripada zakonitom tržištu rada [zakonito pripada tržištu rada] u dotičnoj državi članici”⁸⁸.

74. Uz sve poštovanje prema Sudu, pristup iz presude Genc ima određene probleme.

75. Kao prvo, zanemaruje bitnu razliku u tekstu između dvije klauzule o mirovanju (*standstill*) predviđene u dvama aktima različitog hijerarhijskog položaja. Ugovorne stranke dogovorile su se da će u Dodatni protokol uključiti opću klauzulu o mirovanju (*standstill*) u vezi s „[bilo kakvim] novim ograničenjima u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga”⁸⁹. Vijeće za pridruživanje je u Odluci br. 1/80 oblikovalo, putem delegiranih ovlasti utemeljenih na članku 36. Dodatnog protokola radi „postupnog” osiguravanja slobode kretanja radnika, mnogo užu klauzulu o mirovanju (*standstill*), koja se odnosi samo na „nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike koji zakonito borave i rade [u Uniji i Turskoj]”.

76. Kao drugo, presuda Genc u suprotnosti je i s presudom Demirel i novijom sudskom praksom u pogledu pridruživanja između EEZ-a i Turske, gdje je Sud utvrdio da je za dodjelu dodatnog prava turskom radniku potrebna izričita odredba u odluci Vijeća za pridruživanje⁹⁰. Prema mojem viđenju, Vijeće za pridruživanje moglo je bez problema donijeti akte u pogledu uvjeta koji turskim radnicima otežavaju spajanje obitelji – ali to do sada nije učinilo. Podredno, Sud se u presudi Genc mogao osvrnuti na presude Demirel i Bozkurt te je mogao, da je želio od njih odstupiti, izgraditi detaljniju argumentaciju (možda utemeljenu na općem razvoju sudske prakse, ulozi Povelje o temeljnim pravima itd.). Ali nije to učinio.

85 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 41. i 42., gdje se upućuje na presudu od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 48.

86 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 44. i 45.

87 Presuda od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583

88 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 49., gdje se upućuje na presude od 17. travnja 1997., Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, t. 34. do 36.; od 22. lipnja 2000., Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, t. 26., i od 30. rujna 2004., Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, t. 41.

89 Točno je da članak 41. stavak 2. ovlašćuje Vijeće za pridruživanje da odredi pravila za postupno ukidanje postojećih ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga. Podrazumijeva se da je ukidanje postojećih ograničenja različito od pitanja osiguravanja, na temelju klauzule o mirovanju (*standstill*), toga da nova ograničenja ne budu uvedena.

90 Presuda od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400. Sud je u presudi Bozkurt odbio priznati pravo turskog radnika da nakon što je postao trajno nesposoban za rad ostane u državi članici u kojoj je radio iz razloga što u aktima o pridruživanju između EEZ-a i Turske ne postoji nijedna odredba koja dodjeljuje to pravo. Vidjeti presudu od 6. lipnja 1995., C-434/93, EU:C:1995:168, t. 40.

77. Kao treće, valja istaknuti da primarno pravo Unije o slobodi kretanja radnika (članak 45. UFEU-a) ne obuhvaća pravo na spajanje obitelji. To pravo radnika koji su građani Unije izričito je uvedeno sekundarnim pravom⁹¹. Pravo na pristup zaposlenju u Uredbi br. 1612/68 (koju je Sud već koristio kao smjernicu za tumačenje Odluke br. 1/80)⁹² uređeno je njezinom glavom I. dijela 1. Spajanje obitelji u odnosu na radnike koji su državljani države članice te su već zaposleni u drugoj državi članici uređeno je u nastavku, glavom III. dijela 1., naslovljenom „Obitelji radnikâ”. Dakle, Uredba br. 1612/68 *ne* povezuje spajanje obitelji s pristupom zaposlenju (što je jedini predmet teksta članka 13. Odluke br. 1/80).

78. Kao četvrto, ostale odredbe Odluke br. 1/80 o članovima obitelji radnikâ odnose se na osobe kojima je „dopušteno pridruživanje” tim radnicima⁹³ ili koji zakonito borave u državi članici domaćinu⁹⁴. To znači da Vijeće za pridruživanje nije namjeravalo Odlukom br. 1/80 urediti prvi ulazak članova obitelji. Doista, i Sud je u drugim presudama izričito utvrdio da u kontekstu akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske „članovi obitelji pridošlog turskog radnika nemaju pravo pridružiti mu se kako bi živjeli kao obitelj; umjesto toga, njihova mogućnost da mu se pridruže ovisi o odluci nacionalnih tijela donesenoj isključivo na temelju prava dotične države članice” [neslužbeni prijevod]⁹⁵; te da su „države članice [...] zadržale ovlast uređivanja ulaska članova obitelji turskog radnika na njihovo područje” [neslužbeni prijevod]⁹⁶.

79. Naposljetku, i u samoj se presudi Genc ponavlja da je članak 13. Odluke br. 1/80 usredotočen na položaj turskog radnika, a ne na položaj člana obitelji⁹⁷. Prvi ulazak turskog državljanina u državu članicu uvjetovan je namjerom tog državljanina da tamo ostvaruje svoju gospodarsku slobodu⁹⁸. Neobično je da kasniji ulazak člana obitelji u svrhu spajanja obitelji s tim radnikom podliježe, kako se čini, manjem broju zahtjeva nego glavno pravo samog radnika.

80. Ovim zapažanjima ne želim reći da uvjeti ulaska i boravka članova obitelji turskog državljanina u svrhu spajanja obitelji neće utjecati na odluke koje će donositi o tome hoće li, i koliko dugo, obavljati gospodarsku djelatnost u Europskoj uniji. Naravno da hoće. Ovdje se samo postavlja pitanje je li moguće uvjerljivo tvrditi da članak 13. Odluke br. 1/80, ako ga tekstualno i teleološki tumačimo, ima značenje koje mu je Sud pripisao u presudi Genc.

81. *Nisam ni protiv liberalnog pristupa koji je Sud koristio da bi utvrdio da se radi o „novim ograničenjima” gospodarskih sloboda turskih radnika kada je riječ o, među ostalim, obvezi u pogledu radne dozvole za vozače kamiona*⁹⁹; viznoj obvezi za vozače kamiona koji nemaju poslovni nastan u državi članici¹⁰⁰; i uvođenju upravnih pristojbi za izdavanje dozvole boravka u državi članici domaćinu¹⁰¹. Sve te presude odnosile su se na ograničenja koja se bez puno poteškoća moglo podvesti pod tekst i smisao članka 13. Odluke br. 1/80. Ne smatram da isto vrijedi i za nova ograničenja koja utječu na spajanje obitelji.

91 Vidjeti Uredbu br. 15 (članke 11. do 15.) i Uredbu br. 1612/68 (članke 10. do 12.). Peta uvodna izjava potonje uredbe utvrđuje da je za ostvarenje slobode kretanja radnika potrebno ukloniti prepreke pravu radnika da mu se obitelj pridruži.

92 Sud je u presudama od 19. srpnja 2012., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 49., i od 30. rujna 2004., Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, t. 45., uputio na članak 10. Uredbe br. 1612/68 kako bi protumačio pojam „član obitelji” iz Odluke br. 1/80.

93 Članak 7. prvi stavak i članak 11. Odluke br. 1/80

94 Članak 7. prvi stavak, prva i druga alineja te članci 9. i 13. Odluke br. 1/80

95 Presuda od 18. srpnja 2007., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 64.

96 Presuda od 21. siječnja 2010., Bekleyen, C-462/08, EU:C:2010:30, t. 36., gdje se upućuje na presudu od 16. ožujka 2000., Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, t. 42.

97 U tom pogledu, vidjeti presudu od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 45. i 46.

98 Presuda od 7. studenoga 2013., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 34. Sud je ranije, u presudi od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 84., utvrdio da članak 13. Odluke br. 1/80 turskom radniku pogoduje samo ako je taj radnik poštovao pravila države članice domaćina koja se odnose na ulazak, boravak i, eventualno, zaposlenje te, stoga, ako zakonito boravi na području te države.

99 Presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572

100 Presuda od 19. veljače 2009., Soysal i Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101

101 Presuda od 17. rujna 2009., Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554

Područje primjene i tumačenje klauzule o mirovanju (standstill) iz Odluke br. 2/76

82. Moja polazna točka je to da akti o pridruživanju između EEZ-a i Turske predviđaju *postupno poboljšanje* uvjeta koji uređuju zapošljavanje turskih radnika u Europskoj uniji.

83. Odlukom br. 2/76 utvrđena su detaljna pravila za „prvu fazu” nakon usvajanja Dodatnog protokola¹⁰². Članak 3. te odluke predviđa da se „turskoj djeci koja sa svojim roditeljima zakonito borave u državi članici [...] omogućuje pristup [...] općoj naobrazbi” te im, moglo bi se tvrditi, daje pravo da uživaju „pogodnosti koje u tom pogledu pružaju nacionalni propisi” [neslužbeni prijevod]¹⁰³. Osim na tom mjestu, u Odluci br. 2/76 nigdje se drugdje ne spominju članovi obitelji turskih radnika. Tekst klauzule o mirovanju (*standstill*) iz te odluke (članak 7.) ne sadržava nikakve naznake da mu je namjera bila da obuhvati spajanje obitelji.

84. Odluka br. 1/80 predviđa da je „potrebno poboljšati tretman radnika i članova njihovih obitelji u odnosu na uređenje iz Odluke br. 2/76”¹⁰⁴. Jedina razlika u tekstu između dviju klauzula o mirovanju (*standstill*) – one iz članka 7. Odluke br. 2/76 i one iz članka 13. Odluke br. 1/80 – jest ta da potonja nakon izraza „nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike” sadržava četiri dodatne riječi: „i članove njihovih obitelji”.

85. Budući da su te dvije odluke uzastopni koraci „postupnog” osiguravanja slobode kretanja radnika i da je Odluka br. 1/80 namijenjena „poboljšanju tretmana” radnika i članova njihovih obitelji predviđenog u Odluci br. 2/76, trend bi se s vremenom trebao kretati od „nepovoljnijeg tretmana” prema „povoljnijem tretmanu”. Stoga, kada je riječ o stvarima koje se odnose na obiteljski život i članove obitelji, ne bi bilo neobično odredbe Odluke br. 2/76 tumačiti uže od odredbi Odluke br. 1/80, kojima su zamijenjene.

86. Zbog razloga koje sam gore izložila¹⁰⁵ *analiza članka 13. Odluke br. 1/80 koju je Sud proveo u presudi Genc nije dovoljno čvrsta. Pozivam Sud da to tumačenje ne primijeni na raniju klauzulu o mirovanju (standstill) koja se odnosi na ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za radnike, to jest onu iz članka 7. Odluke br. 2/76.*

87. Dodajem da takav pristup neće turske radnike lišiti prava da im se članovi obitelji pridruže na području Europske unije. Direktiva Vijeća 2003/86/EZ *sadržava lex generalis* o spajanju obitelji¹⁰⁶. Akti o pridruživanju između EEZ-a i Turske su *lex specialis*, kojima su u području na koje se primjenjuju uvedene posebne odredbe za turske državljane¹⁰⁷. Ako turski radnici ne potpadaju pod *lex specialis*, i dalje se mogu pozvati na *lex generalis*.

Potencijalni značaj članka 59. Dodatnog protokola

88. Ako Sud, nasuprot stajalištima koja sam izrazila, zaključi da je nacionalno zakonodavstvo u pitanju obuhvaćeno člankom 7. Odluke br. 2/76, bit će potrebno ispitati isključuje li članak 59. Dodatnog protokola primjenu te klauzule o mirovanju (*standstill*).

¹⁰² Vidjeti drugu i petu uvodnu izjavu Odluke br. 2/76.

¹⁰³ Formulacija engleskog teksta je neobična jer glasi: „Oni [to jest turska djeca] *također mogu imati pravo*” („*may also be entitled*”) uživati te pogodnosti. Srećom, ovdje nije potrebno dublje razmatrati to pitanje.

¹⁰⁴ Vidjeti četvrtu uvodnu izjavu Odluke br. 1/80.

¹⁰⁵ Vidjeti točke 74. do 81. *supra*.

¹⁰⁶ Direktiva 2003/86 od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 8., str. 70.)

¹⁰⁷ Članak 3. stavak 4. Direktive 2003/86 izričito predviđa da ta direktiva ne dovodi u pitanje povoljnije odredbe, među ostalim, „bilateralnih [...] sporazuma između Zajednice ili Zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i trećih zemalja, s druge strane”. Ti bilateralni sporazumi očito uključuju Sporazum o pridruživanju i Odluku br. 1/80. Odredbe potonjeg akta u svakom slučaju imaju prednost u primjeni ako su povoljnije. Također vidjeti moje mišljenje u predmetu Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, t. 65.

89. Članak 59. Dodatnog protokola predviđa da „[u] područjima obuhvaćenima ovim Protokolom Turska ne može imati povoljniji tretman od onog koji države članice dodjeljuju jedna drugoj na temelju [Ugovorâ Unije]”. On stoga 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 (kao što je Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Turske) manje povlašten.

90. Dodatni protokol je primarno pravo u hijerarhiji akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske. Odluke Vijeća za pridruživanje kojima se izvršavaju delegirane ovlasti stoga se moraju tumačiti na način koji je sukladan pravilu iz tog članka da Turska „ne može imati povoljniji tretman”. Ističem da se Sud u svojim nedavnim presudama kojima je spajanje obitelji uključio u područje primjene klauzule o mirovanju (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 nije osvrnuo na taj dodatni i obvezni kriterij tumačenja¹⁰⁸.

91. Ipak, Sud je članak 59. Dodatnog protokola već primjenjivao u kontekstu slobode kretanja turskih radnika te je dosljedno zaključivao da se turske radnike ne smije staviti u položaj koji je povoljniji od položaja građana Unije¹⁰⁹. Postoje dvije linije sudske prakse: jedna se odnosi na materijalna (pozitivna) prava uspostavljena za turske radnike i članove njihovih obitelji, a druga na negativne obveze koje klauzule o mirovanju (*standstill*) nameću državama članicama.

92. Kao prvo, Sud je promatrao cjelovitu sliku, a ne točnu jednakovrijednost prava dodijeljenih turskim državljanima i prava dodijeljenih građanima Unije¹¹⁰. Stoga je Sud, primjerice, odbio usporediti položaj djeteta turskog radnika s položajem potomka državljanina države članice, s obzirom na značajne razlike između njihovih odnosnih pravnih položaja¹¹¹.

93. Kao drugo, Sud je u dvama predmetima koji su se odnosili na uvođenje upravnih pristojbi za izdavanje dozvole boravka u Nizozemskoj upotrijebio drugačiji pristup. Utvrdio je da se članku 13. Odluke br. 1/80, primijenjenom u vezi s pravilom da Turska „ne može imati povoljniji tretman”, ne protivi usvajanje propisa koji izdavanje dozvole boravka ili produljenje njezina važenja uvjetuju time da turski državljani koji borave na području države članice domaćina plate upravne pristojbe. Sud je potom razmatrao proporcionalnost novog ograničenja kojem bi se klauzula o mirovanju (*standstill*) inače protivila¹¹².

94. Iz svoje analize sudske prakse izvodim sljedeća načela: (i) članku 59. Dodatnog protokola ne protivi se usvajanje novih ograničenja koja se jednako primjenjuju i na turske državljane i na građane Unije; (ii) međutim, potrebno je usporediti posljedični pravni položaj turskih državljana, s jedne strane, i građana Unije, s druge strane; (iii) nova ograničenja za turske radnike ne moraju biti identična onima koja postoje za građane Unije, ali im moraju biti ekvivalentna, uzimajući u obzir različitost položaja tih dviju kategorija¹¹³; (iv) nova ograničenja za turske radnike ne smiju biti neproporcionalna onima koja postoje za građane Unije¹¹⁴; (v) neproporcionalna nova ograničenja bila bi također u suprotnosti s načelom nediskriminacije iz članka 9. Sporazuma o pridruživanju¹¹⁵.

108 Vidjeti presude od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, i od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239.

109 Presuda od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 62. i navedena sudska praksa. Također vidjeti presudu od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346, t. 59., u specifičnom kontekstu socijalnih naknada za turske radnike.

110 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, t. 63.

111 Presude od 18. srpnja 2007., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 68., i od 16. lipnja 2011., Pehlivan, C-484/07, EU:C:2011:395, t. 65. Za detaljniju analizu zaključaka u presudi Derin, vidjeti moje mišljenje u predmetu Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:413, t. 50.

112 Presuda od 17. rujna 2009., Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, t. 67. i sljedeće. Taj je pristup potvrđen u presudi od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 55. i sljedeće.

113 U tom pogledu, vidjeti presudu od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 57. i navedenu sudska praksu.

114 Presuda od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 55. i navedena sudska praksa

115 Presuda od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 75.

95. U ovom je predmetu turskog radnika koji je zaposlen u Njemačkoj i želi da mu se supruga pridruži prikladno usporediti s njemačkim građaninom Unije koji je zaposlen u Njemačkoj i želi da mu se pridruži supruga iz treće zemlje, koja može biti i turska državljanka.

96. Osim ako dotični član obitelji već ima važeću dozvolu boravka, članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 zahtijeva ulaznu vizu u skladu s Uredbom br. 539/2001 ili, prema potrebi, nacionalnim zakonodavstvom¹¹⁶. Budući da je ta direktiva stupila na snagu, smatram da države članice mogu uvesti sličnu viznu obvezu u odnosu na članove obitelji turskih radnika, pod uvjetom da zahtjevi nametnuti tim članovima obitelji nisu neproporcionalni viznoj obvezi iz Direktive 2004/38¹¹⁷. Slijedom navedenog, članak 59. Dodatnog protokola ne bi promijenio rezultat primjene klauzule mirovanja (*standstill*). Međutim, ako bi rezultat primjene klauzule mirovanja (*standstill*) bio da se na članove obitelji turskih državljana koji su državljani treće zemlje *ne primjenjuje* nikakva obveza ishođenja vize, dok se takva obveza *primjenjuje* na članove obitelji građana EU-a, to bi bilo protivno članku 59. Dodatnog protokola.

97. Nadalje, članak 5. stavak 2. Direktive 2004/38 predviđa da se člana obitelji građanina Unije koji nema potrebne isprave ili ulaznu vizu ne mora automatski vratiti, nego da mu treba pružiti svaku razumnu mogućnost da pribavi potrebne isprave. U pogledu te iste kategorije osoba, članak 9. stavak 3. predviđa da nepoštovanje obveze podnošenja zahtjeva za izdavanje boravišne iskaznice može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija. Komisija stoga ističe da članovi obitelji turskih radnika nisu u povoljnijem položaju od članova obitelji građana Unije koji su iz treće zemlje jer nezakoniti ulazak potonjih u državu članicu ne opravdava odbijanje dozvole boravka.

98. Činjenica da je zahtjev nametnut turskim državljanima stroži od onog koji vrijedi za građane Unije sama po sebi ne znači da je prvonavedeni neproporcionalan¹¹⁸. U obzir se mora uzeti specifičan položaj turskih državljana kao državljana trećih zemalja, potrebu da države članice izdaju odobrenje u skladu s nacionalnim pravom kako bi se turskom radniku mogli pridružiti njegovi članovi obitelji i postupak provedbe takvog zahtjeva.

99. Također je potrebno ispitati jesu li posljedice povreda pravila neproporcionalno teže za članove obitelji turskog radnika nego za članove obitelji građana Unije koji su iz treće zemlje. U tom pogledu ističem da članak 5. stavak 2. Zakona o boravku predviđa da je viznu obvezu prije ulaska u Njemačku moguće zanemariti ako bi u konkretnim okolnostima bilo nerazumno ponovno pokrenuti vizni postupak. Smatram da je to zadovoljavajuće rješenje iz perspektive proporcionalnosti.

100. Da zaključim u pogledu drugog prethodnog pitanja: smatram da se na to pitanje treba odgovoriti na način da uvođenje vizne obveze za bračnog druga turskog radnika koji se želi pridružiti tom radniku u svrhu spajanja obitelji ne ulazi u područje primjene članka 7. Odluke br. 2/76.

¹¹⁶ U Prilogu I. Uredbi br. 539/2001 navedene su zemlje čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska vanjskih granica država članica. Među njima je i Turska.

U članku 5. stavku 2. Direktive 2004/38 upućuje se na nacionalno pravo kako bi se obuhvatila situacija država članica koje ne primjenjuju tu uredbu. Vidjeti Izmijenjeni prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica (koji je Komisija iznijela u skladu s člankom 250. stavkom 2. UEZ-a), COM(2003) 199 *final*.

¹¹⁷ Direktivu 2004/38 ovdje ističem samo radi ocjene položaja u skladu s člankom 59. Dodatnog protokola.

¹¹⁸ U tom pogledu, vidjeti presudu od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 71.

Treće pitanje

101. Treće je pitanje relevantno samo ako Sud, nasuprot stajalištima koja sam upravo izrazila, odluči presudu Genc primijeniti na klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 7. Odluke br. 2/76. Sud koji je uputio zahtjev u svojem trećem pitanju pita može li nacionalnu mjeru koja zahtijeva posjedovanje vize opravdati važan razlog u općem interesu, osobito cilj djelotvornog nadzora nad useljavanjem i upravljanja migracijskim tokovima, ako se posebne okolnosti pojedinačnog slučaja uzimaju u obzir primjenom klauzule pravičnosti.

102. Landeshauptstadt Stuttgart, njemačka vlada i Komisija ističu da se klauzuli o mirovanju (*standstill*) iz Odluke br. 2/76 ne protivi uvođenje nacionalnog zakonodavstva usvojenog s tim ciljem, pod uvjetom da je to zakonodavstvo u skladu s načelom proporcionalnosti.

103. Slažem se s tim navodima.

104. Kao prvo, to je tumačenje u skladu s načelima UFEU-a i sudskom praksom Suda u pogledu slobode kretanja radnika koje je potrebno primijeniti, koliko je to moguće, na slobodu kretanja radnika u kontekstu pridruživanja između EEZ-a i Turske¹¹⁹.

105. Sud je zbog širokog područja primjene današnjeg članka 45. UFEU-a i činjenice da izuzeća od slobode kretanja radnika iz članka 45. stavka 3. UFEU-a treba tumačiti strogo uveo pojam legitimnih ciljeva koji mogu opravdati nacionalne mjere koje ograničavaju slobodu kretanja radnika u Europskoj uniji. Tako prepreka toj slobodi ipak može biti sukladna članku 45. UFEU-a pod uvjetom da ima legitiman cilj koji je u skladu s Ugovorom, da je opravdavaju važni razlozi u općem interesu, da njezina primjena osigurava postizanje cilja u pitanju te da ne prekoračuje ono što je u tu svrhu nužno¹²⁰.

106. Slično tomu, u kontekstu akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske, široko tumačenje slobode kretanja radnika iz Odluke br. 2/76 i Odluke br. 1/80, zajedno s uskim tumačenjem odstupanja zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja (iz članka 9. odnosno 14. tih odluka)¹²¹, čini pojam važnih razloga u općem interesu nužnim za postizanje odgovarajuće ravnoteže unutar sustava slobode kretanja radnika u okviru pridruživanja između EEZ-a i Turske, po analogiji sa situacijom na unutarnjem tržištu.

107. Kao drugo, to je opravdanje već priznato u sudskoj praksi u kontekstu zabrane novih uvjeta za spajanje turskih radnika s članovima njihovih obitelji, zato što su posljedična ograničenja prikladna za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži te ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje¹²².

¹¹⁹ Vidjeti točku 36. *supra*.

¹²⁰ Vidjeti, osobito, presudu od 11. siječnja 2007., Lyyski, C-40/05, EU:C:2007:10, t. 38.

¹²¹ U tom pogledu, vidjeti presudu od 11. studenoga 2004., Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, t. 42. do 48.

¹²² Vidjeti presudu od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 37., u kontekstu slobode poslovnog nastana. Sud je u tom predmetu slijedio zaključke iz točke 40. i sljedećih točaka presude od 7. studenoga 2013., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, koja se odnosila na ulazak na područje države članice turskog državljanina koji je namjeravao započeti plaćeni posao. Također vidjeti presudu od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 57.

108. Sljedeće je u sudskoj praksi već priznato kao važan razlog u općem interesu koji opravdava uvođenje novih ograničenja ostvarenja gospodarskih sloboda iz akata o pridruživanju između EEZ-a i Turske: sprječavanje nezakonitog ulaska i boravka¹²³; sprječavanje prisilnih brakova¹²⁴; osiguravanje uspješne integracije državljana trećih zemalja¹²⁵; i djelotvorno upravljanje migracijskim tokovima¹²⁶. Taj je popis neiscrpan i tu se slažem s nezavisnim odvjetnikom P. Mengozzijem da Sud priznaje da države članice imaju marginu prosudbe u tom području¹²⁷.

109. Njemačka se u ovom predmetu poziva na djelotvorno upravljanje migracijskim tokovima kako bi opravdala uvođenje vizne obveze u svrhu spajanja obitelji s turskim radnikom. Taj je cilj već priznat kao važan razlog u općem interesu čiji je cilj u skladu s Ugovorom. On stoga načelno može opravdati novo ograničenje bez obzira na klauzulu o mirovanju (*standstill*)¹²⁸. Međutim, nacionalni će sud morati provjeriti zadovoljava li obveza u pitanju kriterij proporcionalnosti¹²⁹. Pritom mora razmotriti je li nacionalna mjera prikladna za ostvarenje cilja kojem se teži te prekoračuje li ono što je nužno za njegovo postizanje¹³⁰.

110. Što se tiče prikladnosti mjere, čini mi se da sudska praksa već priznaje da je vizna obveza koja omogućuje nadzor migracijskih tokova prikladna za ostvarenje cilja djelotvornog upravljanja migracijskim tokovima¹³¹.

111. Što se pak tiče pitanja prekoračuje li predmetna mjera ono što je nužno za ostvarenje cilja kojem se teži, Sud je objasnio da se obvezu da državljani trećih zemalja imaju vizu kako bi ušli u državu članicu i u njoj boravili ne može kao takvu smatrati neproporcionalnom u odnosu na cilj kojem se teži. Međutim, načelo proporcionalnosti zahtijeva i da *postupak provedbe takve obveze* ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje cilja kojem se teži¹³².

112. U tom pogledu, predmetno njemačko zakonodavstvo od državljanina treće zemlje koji želi ishoditi dozvolu boravka zahtijeva da je u državu ušao s potrebnom vizom i da je već pružio, u svojem zahtjevu za vizu, ključne informacije koje su potrebne za dozvolu boravka. Međutim, viznu obvezu može se zanemariti ako zbog posebnih okolnosti koje se tiču pojedinca nije razumno zahtijevati naknadno podnošenje zahtjeva za vizu.

113. Smatram da je postupak predviđen njemačkim zakonodavstvom o provedbi vizne obveze, time što omogućuje primjenu izuzeća u odgovarajućem pojedinačnom slučaju, u skladu s načelom proporcionalnosti.

123 Presuda od 7. studenoga 2013., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 41.

124 Presuda od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 38. Iako Sud nije izričito priznao taj razlog za opravdanje, vodio se „pretpostavkom” da sprječavanje prisilnih brakova može biti važan razlog u općem interesu.

125 Presuda od 12. travnja 2016., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, t. 56.

126 Presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 39.

127 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Genc, C-561/14, EU:C:2016:28, t. 34.

128 Presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 35. do 39.

129 Nacionalna pravila koja su se razmatrala u predmetima Tekdemir i Genc nisu dopuštala nikakve iznimke te je Sud raspolagao elementima potrebnima da odluči da te mjere nisu bile proporcionalne. S druge strane, nacionalna pravila koja se razmatraju u ovom predmetu predviđaju iznimku u odgovarajućim okolnostima. Samo će nacionalni sud imati elemente potrebne da ocijeni zakonitost odluke nadležnih tijela. Vidjeti presudu od 11. siječnja 2007., Lyyski, C-40/05, EU:C:2007:10, t. 48.

130 Presuda od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 37.

131 U tom pogledu, vidjeti presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 41.

132 U tom smislu, a u vezi s obvezom posjedovanja dozvole boravka, vidjeti presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 42. i 43.

114. Na nacionalnom će sudu, koji će imati na raspolaganju sve potrebne informacije, biti da ocijeni ima li slučaj N. Yön potrebna posebna obilježja koja izazivaju primjenu tog izuzeća. Relevantni čimbenici u tom pogledu mogu biti dob N. Yön, njezino zdravstveno stanje, mjera u kojoj ovisi o mužu i njezina sposobnost da putuje¹³³.

115. Stoga zaključujem, ako Sud utvrdi da zakonodavstvo poput onog koje se razmatra u glavnom postupku čini novo ograničenje u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za turske radnike u smislu članka 7. Odluke br. 2/76, da se to ograničenje može opravdati na temelju važnih razloga u općem interesu, kao što je djelotvorno upravljanje migracijskim tokovima. Svako ograničenje mora biti prikladno za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži i ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje. Na nacionalnom će sudu biti da utvrdi je li to slučaj.

Zaključak

116. Stoga predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja mu je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka):

- Zakonitost novih ograničenja slobode kretanja radnika koja je država članica uvela između stupanja na snagu Odluke br. 2/76 Vijeća za pridruživanje između EEZ-a i Turske i stupanja na snagu Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje između EEZ-a i Turske treba ocijeniti s obzirom na članak 7. Odluke br. 2/76.
- Uvođenje vizne obveze za bračnog druga turskog radnika koji se želi pridružiti tom radniku u svrhu spajanja obitelji ne ulazi u područje primjene članka 7. Odluke br. 2/76.
- Nova ograničenja u pogledu uvjeta pristupa zaposlenju za turske radnike u smislu članka 7. Odluke br. 2/76 mogu se opravdati na temelju važnih razloga u općem interesu, kao što je djelotvorno upravljanje migracijskim tokovima. Svako ograničenje mora biti prikladno za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži i ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje. Na nacionalnom će sudu biti da utvrdi je li to slučaj.

¹³³ U činjeničnom smislu, položaj N. Yön značajno je drugačiji od položaja tužitelja u predmetu Tekdemir. Furkan Tekdemir bio je novorođenče, rođeno u Njemačkoj tek mjesec dana prije nego što je u njegovo ime podnesen zahtjev za dozvolu boravka. U Njemačkoj je zakonito boravio sa svojim ocem, koji je bio turski radnik (vidjeti presudu od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239). Nasuprot tomu, N. Yön boravila je u Turskoj (koliko je to ovdje relevantno) od datuma svojeg vjenčanja s g. Yönom (2004.) do trenutka kada je ušla u Nizozemsku na temelju schengenske vize koju joj je izdala ta država članica (ožujak 2013.).