



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 7. avgusta 2018*

„Predhodno odločanje – Pridružitveni sporazum EGS-Turčija – Sklep t. 2/76 – Člen 7 – Klavzula , standstill‘ – Pravica do prebivanja družinskih članov turškega delavca – Obveznost pridobitve vizuma za vstop na ozemlje države članice“

V zadevi C-123/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 26. januarja 2017, ki je prispela na Sodišče 10. marca 2017, v postopku

Nefiye Yön

proti

Landeshauptstadt Stuttgart,

ob udeležbi

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev in S. Rodin, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. januarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za N. Yön H. Baiker, Rechtsanwalt,
- za Landeshauptstadt Stuttgart C. Schlegel-Herfelder, agentka,
- za nemško vlado R. Kanitz, T. Henze in J. Möller, agenti,
- za Evropsko komisijo T. Maxian Rusche in D. Martin, agenta,

* Jezik postopka: nemščina

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. aprila 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 7 Sklepa št. 2/76 z dne 20. decembra 1976, ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen na podlagi Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi, in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta z dne 23. decembra 1963 (64/732/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), ter člena 13 Sklepa št. 1/80 Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Nefiye Yön in Landeshauptstadt Stuttgart (deželno glavno mesto Stuttgart, Nemčija; v nadaljevanju: mesto Stuttgart), ker je zadnjenavedeno zavrnilo njeno prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje v Nemčiji zaradi združitve družine.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

- 3 Iz člena 2(1) Pridružitvenega sporazuma izhaja, da je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Republike Turčije ter dviga ravni zaposlenosti in izboljšanja življenjskih razmer turškega prebivalstva.
- 4 Za to Pridružitveni sporazum določa pripravljalno obdobje, da se Republiki Turčiji omogoči okrepitev gospodarstva s pomočjo Skupnosti (člen 3), prehodno obdobje, v katerem se postopno vzpostavi carinska unija in približevanje gospodarskih politik (člen 4), in zaključno obdobje, ki temelji na carinski uniji in vključuje okrepljeno usklajevanje gospodarskih politik pogodbenic (člen 5).
- 5 Člen 6 Pridružitvenega sporazuma določa:

„Zaradi zagotovitve uporabe in postopnega razvoja pridružitvenega sistema se pogodbenici sestajata v Pridružitvenem svetu, ki deluje v mejah pristojnosti, dodeljenih s [Pridružitvenim] sporazumom.“

- 6 Člen 8 Pridružitvenega sporazuma iz naslova II tega sporazuma, naslovljenega „Izvajanje prehodnega obdobja“, določa:

„Zaradi uresničevanja ciljev iz člena 4 Pridružitveni svet pred začetkom prehodnega obdobja v skladu s postopkom iz člena 1 Začasnega protokola določi pogoje, način in potek izvajanja določb po posameznih področjih [Pogodbe ES], ki jih je treba upoštevati, zlasti področja iz tega naslova, pa tudi za vse vrste zaščitnih klavzul, ki se štejejo za primerne.“

- 7 Člen 12 Pridružitvenega sporazuma iz poglavja 3, naslovljenega „Druge določbe gospodarskega značaja“, iz naslova II določa:

„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene [39, 40 in 41 ES], zato da bi postopoma uresničili prosto gibanje delavcev med njima.“

Dodatni protokol

- 8 Dodatni protokol, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11 str. 41, v nadaljevanju: Dodatni protokol) ter ki je na podlagi svojega člena 62 sestavni del Sporazuma o pridružitvi, v členu 1 določa pogoje, režime in časovni razpored za izvajanje prehodnega obdobja iz člena 4 navedenega sporazuma.
- 9 Dodatni protokol vsebuje naslov II, naslovljen „Pretok oseb in storitev“, pod katerim so v poglavju I obravnavani „[d]elavci“, poglavje II pa je naslovljeno „[p]ravica do ustanavljanja, storitve in promet“.
- 10 Člen 36 Dodatnega protokola, ki je del navedenega poglavja I, določa:

„Prost pretok delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo se zagotovi postopno v skladu z načeli iz člena 12 Sporazuma o pridružitvi v obdobju od konca dvanajstega in dvaindvajsetega leta po začetku veljavnosti tega sporazuma.

Pridružitveni svet v ta namen sprejme ustrezna pravila.“

- 11 Člen 41(1) Dodatnega protokola, ki spada v poglavje II navedenega naslova II, določa:

„Pogodbenici med sabo ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.“

Sklep št. 2/76

- 12 Člen 1 Sklepa št. 2/76 določa:

„1. Ta sklep v prvi fazi določa podrobna pravila za izvajanje člena 36 Dodatnega protokola.

2. Ta prva faza bo trajala štiri leta, od 1. decembra 1976.“

- 13 Člen 7 tega sklepa določa:

„Države članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji za dostop do zaposlitve za delavce, ki so z vidika prebivanja in zaposlitve zakonito na njihovem ozemlju.“

- 14 Člen 9 navedenega Sklepa določa, da se „[d]oločbe tega sklepa uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem.“

- 15 Člen 11 istega sklepa določa:

„Leto dni pred koncem prve faze, in glede na v njej pridobljene rezultate, bo Pridružitveni svet začel razpravo, da se določi vsebina naslednje faze in zagotovi, da se sklep v zvezi s to fazo začne izvajati na datum zaključka prve faze. Določbe tega sklepa se uporabljajo do začetka naslednje faze.“

- 16 Sklep št. 2/76 je v skladu s svojim členom 13 začel veljati 20. decembra 1976.

Sklep št. 1/80

- 17 Kot izhaja iz njegove tretje uvodne izjave, je namen Sklepa št. 1/80 na socialnem področju izboljšati ureditev, katere ugodnosti so deležni turški delavci in njihovi družinski člani glede na ureditev, ki je bila uvedena s Sklepom št. 2/76.

- 18 Oddelek 1 z naslovom „Vprašanja glede zaposlitve in prostega gibanja delavcev“ poglavja II z naslovom „Socialne določbe“ Sklepa št. 1/80 vsebuje člen 13, ki določa:

„Države članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji za dostop do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, ki so z vidika prebivanja in zaposlitve zakonito na njihovem ozemlju.“

- 19 Člen 14 tega Sklepa, ki je del tega poglavja I, določa:

„1. Določbe tega oddelka se uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem.

2. Ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz nacionalnih zakonodaj in obstoječih dvostranskih sporazumov med Turčijo in državami članicami Skupnosti, če ti za svoje državljane določajo ugodnejšo ureditev.“

- 20 Določbe oddelka 1, poglavja II, Sklepa št. 1/80 se v skladu s členom 16 tega sklepa uporabljajo od 1. decembra 1980.

Nemško pravo

- 21 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, delu in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950, v nadaljevanju: AufenthG) v prvem stavku odstavka 1 člena 1, naslovljenega „Cilj tega zakona; področje uporabe“, določa:

„Cilj tega zakona je nadzor in omejitev vstopa tujcev v Zvezno republiko Nemčijo“.

- 22 Člen 4 AufenthG, naslovljen „Zahteva po dovoljenju za prebivanje“ v odstavku 1 določa:

„Za vstop ali prebivanje na ozemlju Zvezne republike [Nemčije] morajo tujci imeti dovoljenje za prebivanje, razen če z določbami prava Evropske unije ali z zakonskimi akti ni določeno drugače ali če pravica do prebivanja izhaja iz [Pridružitvenega sporazuma]. Dovoljenja za prebivanje se izdajo kot:

1. vizum v smislu člena 6(1), točka 1, in člena 6(3) tega zakona;

2. začasno dovoljenje za prebivanje (člen 7),

[...]“

- 23 Člen 5 AufenthG, naslovljen „Splošni pogoji za izdajo“, v odstavku 2 določa:

„Za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje veljajo tudi pogoji [...], da je tujec

1. vstopil z zahtevanim vizumom in
2. je v svoji vlogi za izdajo vizuma že predložil ustrezne informacije za izdajo [dovoljenja za začasno prebivanje].

Ti pogoji se lahko opustijo, če so izpolnjene vsebinske zahteve za izdajo dovoljenja za prebivanje ali če bi bilo glede na posebne okoliščine primera nerazumno ponovno začeti postopek izdaje vizuma.“

24 Člen 6 AufenthG, naslovljen „Vizum“, se glasi:

„(1) V skladu z [Uredbo (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 1)], se lahko tujcu izdajo naslednji vizumi:

1. vizum za tranzit čez ozemlje schengenskih držav ali načrtovano bivanje na njihovem ozemlju, ki ne presega treh mesecev v šestmesečnem obdobju od dneva prvega vstopa (schengenski vizum)

[...]

(3) Za bivanje za daljše obdobje je potreben vizum za zvezno ozemlje (nacionalni vizum), ki mora biti izdan pred vstopom na to ozemlje.“

25 Člen 30 AufenthG, naslovljen „Združitev z zakoncem“, v odstavku 1 določa:

„Zakoncu tujca se izda dovoljenje za začasno prebivanje, če

[...]

2. se zadevna oseba lahko vsaj na osnovni ravni sporazumeva v nemškem jeziku

[...]

Kljub točki 2 prvega stavka se dovoljenje za začasno prebivanje izda, če

[...]

2. zakonec ne more dokazati osnovnega znanja nemškega jezika zaradi fizične, duševne ali psihološke bolezni oziroma invalidnosti,

[...]

6. v okoliščinah posameznega primera od zakonca ni mogoče ali razumno pričakovati, da si bo pred vstopom v Nemčijo pridobil osnovno znanje nemškega jezika.

[...]“

26 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila obveznost pridobitve vizuma zaradi združitve družine uvedena s členom 1 Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (enajsta uredba o spremembah uredbe za izvajanje zakona o prebivanju, delu in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju) z dne 1. julija 1980 (BGBl. 1980 I, str. 782), ki je začela veljati 5. oktobra 1980.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 27 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, N. Yön, je turška državljanica, katere mož, prav tako turški državljan, prebiva v Nemčiji od leta 1995. V tej državi članici ima od leta 2005 dovoljenje za stalno prebivanje, od aprila 2009 pa je zaposlen v pekarni. Zakonca Yön sta se poročila avgusta 2004. Par ima tri odrasle otroke, ki prebivajo v Turčiji, Nemčiji in Avstriji.
- 28 V letih 2007 in 2011 je N. Yön na nemški ambasadi v Ankari (Turčija) vložila tri zaporedne prošnje za izdajo vizuma za pridruženec možu v Nemčiji. Vse tri prošnje so bile zavrnjene, ker tožeča stranka v postopku v glavni stvari ni imela zadostnega znanja nemškega jezika.
- 29 Marca 2013 se je N. Yön na podlagi schengenskega vizuma, ki ga je izdalo nizozemsko veleposlaništvo v Ankari, preselila na Nizozemsko, da bi obiskala svojo sestro. Aprila 2013 je iz Nizozemske vstopila v Nemčijo, da bi se pridružila možu.
- 30 Maja 2013 je N. Yön pri nemških organih zaprosila za dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine in navedla, da je odvisna od pomoči svojega moža zaradi svojega zdravstvenega stanja in nepismenosti.
- 31 Mesto Stuttgart je z odločbo marca 2014 to prošnjo zavrnilo z obrazložitvijo, da N. Yön po eni strani ni dokazala, da ima jezikovna znanja, ki se zahtevajo v skladu členom 30(1), prvi stavek, točka 2, AufenthG, in da je po drugi strani vstopila na zvezno ozemlje brez zahtevanega nacionalnega vizuma.
- 32 Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija), pri katerem je N. Yön vložila tožbo zoper to odločbo, je s sodbom z dne 21. julija 2014 priznalo pravico tožeče stranke v postopku v glavni stvari do izdaje zaprosenega dovoljenja za prebivanje, saj tako zahteva glede jezikovnega znanja kot obveznost pridobitve vizuma zaradi združitve družine pomenita novi omejitvi, ki sta v nasprotju s klavzulo „standstill“ iz Pridružitvenega sporazuma. Zlasti glede obveznosti pridobitve vizuma je to sodišče presodilo, da je taka obveznost v nasprotju s klavzulo „standstill“ iz člena 7 Sklepa št. 2/76.
- 33 Zoper to sodbo je mesto Stuttgart vložilo revizijo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija).
- 34 Predložitveno sodišče se sprašuje o skladnosti obveznosti, ki se zahteva z nacionalnim pravom države članice, da državljan tretje države pridobiti vizum za združitev s svojim zakoncem turškega državljanstva, ki dela na ozemlju te države, s klavzulo „standstill“, opredeljeno v členu 7 Sklepa št. 2/76.
- 35 Vendar pa to sodišče ne dvomi o skladnosti zahteve glede znanja jezika s pravom Unije. V zvezi s tem navaja, da je bila z Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (zakon o reformi pravice do prebivanja in prenehanju prebivanja) z dne 27. julija 2015 (BGBl. 2015 I, str. 1386) zaradi izvajanja sode z dne 10. julija 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), v člen 30(1), tretji stavek, točka 6, AufenthG vključena klavzula o pretirani strogosti. Predložitveno sodišče meni tudi, da bi bilo treba, če je to ustrezno, začeti s preučitvijo, ali je bilo v obravnavani zadevi mogoče v skladu s klavzulo o pretirani strogosti odstopiti od zahteve po dokazilu o osnovnem jezikovnem znanju, potem ko bo Sodišče razsodilo o skladnosti obveznosti pridobitve vizuma s pravom Unije, saj je ta klavzula začela veljati med pritožbenim postopkom v sporu o glavni stvari in torej Verwaltungsgericht (upravno sodišče) tega ni nikoli preučilo.

36 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je klavzula „standstill“ iz člena 13 [Sklepa št. 1/80] v celoti nadomestila klavzulo „standstill“ iz člena 7 [Sklepa št. 2/76], ali pa je treba zakonitost novih omejitev prostega gibanja delavcev, ki so bile sprejete med začetkom veljavnosti Sklepa št. 2/76 in začetkom uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80, še naprej presojati na podlagi člena 7 Sklepa št. 2/76?
2. Če je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da člen 7 Sklepa št. 2/76 ni bil v celoti razveljavljen: ali je treba sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 13 Sklepa št. 1/80 v celoti uporabljati tudi za člen 7 Sklepa št. 2/76, kar pomeni, da [ta določba] na podlagi tega zajema tudi nacionalno ureditev, ki je bila uvedena s 5. oktobrom 1980 in ki pridružitve zakonca turškemu delavcu pogojuje z izdajo nacionalnega vizuma?
3. Ali je takšna nacionalna ureditev upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, zlasti s ciljem učinkovitega nadzora priseljevanja in upravljanja migracijskih tokov, če so posebne okoliščine posameznega primera upoštewane v okviru klavzule o pretirani strogosti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 37 Predložitveno sodišče s tremi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7 Sklepa št. 2/76 oziroma člen 13 Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da nacionalni ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, uveden v obdobju od 20. decembra 1976 do 30. novembra 1980, ki izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine za državljane tretjih držav, ki so družinski člani turškega delavca, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, pogojuje s tem, da pred vstopom na nacionalno ozemlje pridobijo vizum za navedeno združitev, pomeni „novo omejitev“ v smislu navedenih določb, in, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je tak ukrep vseeno mogoče utemeljiti iz razlogov, ki se nanašajo na učinkovit nadzor priseljevanja in upravljanja migracijskih tokov.
- 38 Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, tako člen 7 Sklepa št. 2/76 kot člen 13 Sklepa št. 1/80 določata nedvoumno klavzulo „standstill“, ko gre za uvedbo novih omejitev dostopa do zaposlitve za delavce, ki zakonito prebivajo in delajo na ozemlju držav pogodbenic (sodba z dne 20. septembra 1990, Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, točka 18).
- 39 Klavzuli „standstill“, določeni v členu 7 Sklepa št. 2/76 in členu 13 Sklepa št. 1/80 tako na splošno prepovedujeta uvedbo kakršnih koli novih nacionalnih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da za turškega državljana pri izvrševanju prostega gibanja delavcev na nacionalnem ozemlju veljajo strožji pogoji od tistih, ki so zanj veljali, ko sta za zadevno državo članico začela veljati navedena sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 29. marca 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, točka 25 in navedena sodna praksa).

Glede ratione temporis uporabe člena 7 Sklepa št. 2/76 ali člena 13 Sklepa št. 1/80 pri nacionalnem ukrepu iz postopka v glavni stvari

- 40 Kot je razvidno iz točke 26 te sodbe, je bil nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari, in sicer obveznost pridobitve vizuma zaradi združitve družine, uveden z nacionalnim predpisom z dne 1. julija 1980 z začetkom veljavnosti 5. oktobra 1980. Na prvem mestu je treba torej preveriti, ali tak ukrep spada na časovno področje uporabe Sklepa št. 2/76 oziroma Sklepa št. 1/80.

- 41 V zvezi s tem je treba uvodoma spomniti, da iz člena 2(1) Pridružitvenega sporazuma izhaja, da je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama.
- 42 Za to navedeni Pridružitveni sporazum določa pridružitve med Skupnostjo in Republiko Turčijo, ki vključuje pripravljalno obdobje, da se Republikli Turčiji omogoči okrepitev gospodarstva s pomočjo Skupnosti, prehodno obdobje, v katerem se postopno vzpostavita carinska unija in približevanje gospodarskih politik, in zaključno obdobje, ki temelji na carinski uniji in vključuje okrepljeno usklajevanje gospodarskih politik pogodbenic (sodba z dne 30. septembra 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, točka 15).
- 43 Kar zadeva, med drugim, prosti pretok delavcev, člen 12 iz naslova II Pridružitvenega sporazuma o izvajanju prehodnega obdobja pridružitve določa, da se bosta pogodbeni stranki sporazumeli, da bosta upoštevali člene 39, 40 in 41 ES, da bi postopoma medsebojno vzpostavili prosto gibanje delavcev. Dodatni protokol v členu 36 ureja roke postopnega zagotavljanja tega prostega gibanja in določa, da Pridružitveni svet v ta namen sprejme ustrezna pravila (sodba z dne 10. februarja 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, točki 50 in 51).
- 44 Na podlagi člena 12 Pridružitvenega sporazuma in člena 36 Dodatnega protokola je Pridružitveni svet, ustanovljen z navedenim sporazumom, da bi zagotavljal izvajanje in postopni razvoj pridružitve, 20. decembra 1976 sprejel Sklep št. 2/76, ki je v skladu s členom 1 prva faza zagotavljanja prostega gibanja delavcev med Skupnostjo in Turčijo, katere trajanje je določeno na štiri leta, z začetkom od 1. decembra 1976 (sodba z dne 10. februarja 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, točka 52). Kot izhaja iz njegovega člena 13, je ta sklep pričel veljati 20. decembra 1976.
- 45 Člen 11 Sklepa št. 2/76 je določal, da naj bi Pridružitveni svet sprejel kasnejši sklep, da bi v drugi fazi izvedel člen 36 Dodatnega protokola, pri čemer je bilo določeno, prvič, da se začne tak sklep izvajati na datum poteka prve faze in drugič, da se določbe Sklepa št. 2/76 uporabljajo do začetka druge faze.
- 46 V tem okviru je nato Pridružitveni svet 19. septembra 1980 sprejel Sklep št. 1/80, katerega cilj je v skladu z njegovo tretjo uvodno izjavo na socialnem področju izboljšati ureditev v korist delavcev in njihovih družinskih članov glede na ureditev, uvedeno s Sklepom št. 2/76 (sodba z dne 23. januarja 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, točka 19).
- 47 Določbe oddelka 1, naslovljenega „Vprašanja glede zaposlitve in prostega gibanja delavcev“, v poglavju II Sklepa št. 1/80, naslovljenem „Socialne določbe“, katerega del je člen 13, so tako dodatna stopnja k uresnitvi prostega gibanja delavcev (glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 1997, C-171/95, EU:C:1997:31, točka 20 in navedena sodna praksa) in v skladu s členom 16 navedenega Sklepa veljajo od 1. decembra 1980.
- 48 Iz zgoraj navedenega izhaja, da se člen 7 Sklepa št. 2/76 uporablja *ratione temporis* za nacionalne ukrepe, uvedene v obdobju od 20. decembra 1976, datuma začetka veljavnosti tega sklepa, do 30. novembra 1980, datuma poteka prve faze uresničevanja prostega gibanja delavcev med Skupnostjo in Turčijo. Kar zadeva člen 13 Sklepa št. 1/80, se *ratione temporis* uporablja za nacionalne ukrepe, uvedene od 1. decembra 1980, ki je datum začetka veljavnosti tega Sklepa, in začetek druge faze, predvidene zaradi uresnitve prostega gibanja delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo.
- 49 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvijo mesta Stuttgart in nemške vlade, da je člen 13 Sklepa št. 1/80 nadomestil člen 7 Sklepa št. 2/76, saj je treba od začetka veljavnosti Sklepa št. 1/80 samo glede na klavzulo „standstill“ iz člena 13 tega sklepa presojati, ali so bile v nacionalno pravo vključene „nove omejitve“.

- 50 V nasprotju s tem, kar zatrjujeta mesto Stuttgart in nemška vlada, takega učinka namreč ni mogoče izpeljati iz ugotovitve Sodišča v okviru razlage člena 2 Sklepa št. 2/76 in člena 6 Sklepa št. 1/80 iz točke 14 sodbe z dne 6. junija 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), na katero se sklicuje predložitveno sodišče in v skladu s katero so od 1. decembra 1980 določbe člena 6 Sklepa št. 1/80 nadomestile manj ugodne ustrezne določbe Sklepa št. 2/76.
- 51 Čeprav je res, da je Sklep št. 2/76 prenehal veljati ob koncu prve faze, določene za zagotavljanje prostega gibanja delavcev med Skupnostjo in Turčijo, torej 30. novembra 1980, in da je bil nadomeščen s Sklepom št. 1/80 od 1. decembra 1980, kot je razvidno iz točk od 44 do 47 te sodbe, te nadomestitve ni mogoče razlagati tako, da je Sklep št. 1/80 retroaktivno razveljavil Sklep št. 2/76, tako da prvega Sklepa ni več mogoče uporabiti.
- 52 Po eni strani namreč niti Sklep št. 1/80 niti nobena druga določba prava Unije ne določa takega retroaktivnega učinka.
- 53 Po drugi strani bi retroaktivna razveljavitev Sklepa št. 2/76 poslabšala status turških delavcev, saj „nove omejitve“ v smislu člena 7 tega Sklepa, ki so jih države članice uvedle po datumu začetka veljavnosti tega Sklepa, vendar pred datumom začetka veljavnosti člena 13 Sklepa št. 1/80, ne bi bile več zajete z nobeno klavzulo „standstill“, kar ne bi bilo v skladu z izboljšanjem statusa turških delavcev in njihovih družinskih članov, na katere se nanaša Sklep št. 1/80, niti s prvotnim načrtom postopnega zagotavljanja prostega gibanja delavcev med Skupnostjo in Turčijo, ki je podlaga Sporazuma o pridružitvi.
- 54 Sklep št. 2/76 torej ne more biti retroaktivno razveljavljen, zato se klavzula „standstill“ iz člena 7 tega Sklepa uporablja za vse ukrepe, ki jih je država članica uvedla v obdobju od 20. decembra 1976 do 30. novembra 1980, kot je bilo ugotovljeno v točki 48 te sodbe.
- 55 Nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari torej spada na časovno področje uporabe člena 7 Sklepa št. 2/76.
- 56 V teh okoliščinah mora predložitveno sodišče združljivost navedenega ukrepa presoditi glede na klavzulo „standstill“ iz člena 7 Sklepa št. 2/76 in posledično razlagati le to določbo.

Glede ratione temporis uporabe člena 7 Sklepa št. 2/76 pri nacionalnem ukrepu iz postopka v glavni stvari

- 57 Na drugem mestu je treba preizkusiti, ali nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari spada na materialno področje uporabe člena 7 Sklepa št. 2/76.
- 58 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da navedeni ukrep, ki se izvaja od 5. oktobra 1980, izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine pogojuje s pridobitvijo vizuma za navedeno združitev pred vstopom na nemško ozemlje, in da se ta pogoj pred tem datumom ni zahteval.
- 59 Iz tega izhaja, da je nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari poostril pogoje za združitev družine državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Nemčiji kot zaposleni delavci, med njimi zlasti turški delavci, kot je mož N. Yön, v primerjavi s pogoji, ki so na datum začetka veljavnosti Sklepa št. 2/76 obstajali v tej državi članici.
- 60 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče pri razlagi klavzule „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola na prvem mestu razsodilo, da ureditev, ki otežuje združitev družine s tem, da zaostruje pogoje za prvi sprejem zakoncev turških državljanov na ozemlje zadevne države članice v primerjavi

s pogoji, ki so veljali ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola, pomeni „novo omejitev“ uveljavljanja svobode ustanavljanja navedenih turških državljanov v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola (sodba z dne 10. julija 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 36).

- 61 Sodišče je pojasnilo, da je tako, ker na odločitev turškega državljana, da se naseli v državi članici, da bi tam trajno opravljal gospodarsko dejavnost, lahko negativno vpliva zakonodaja te države, ki otežuje ali onemogoča združitev družine, tako da mora navedeni državljan morda izbirati med svojo dejavnostjo v zadevni državi članici in družinskim življenjem v Turčiji (glej v tem smislu sodbo z dne 10. julija 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 35).
- 62 Na drugem mestu je Sodišče pri razlagi člena 13 Sklepa št. 1/80 navedlo, da bi bilo treba razlago iz točke 60 te sodbe v zvezi s členom 41(1) Dodatnega protokola uporabiti tudi glede člena 13 Sklepa št. 1/80 (glej v tem smislu sodbo z dne 12. aprila 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, točka 42).
- 63 Kot je namreč Sodišče navedlo, ima klavzula „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 enake značilnosti kot tista iz člena 41(1) Dodatnega protokola in obe uresničujeta isti cilj, zato velja razlaga tega člena 41(1) tudi za obveznost *status quo*, ki je temelj navedenega člena 13 v zvezi s prostim gibanjem delavcev (sodba z dne 12. aprila 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, točka 41).
- 64 Sodišče je tako odločilo, da nacionalna ureditev, ki poostri pogoje za združitev družine turških delavcev, ki zakonito prebivajo v zadevni državi članici, v primerjavi s pogoji, ki so se uporabljali ob začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80 v tej državi članici, pomeni za te turške delavce novo omejitev – v smislu člena 13 tega Sklepa – uresničevanja prostega gibanja delavcev v navedeni državi članici (sodba z dne 29. marca 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 65 Vendar je treba poudariti, po eni strani, kot je Sodišče že ugotovilo, da ima klavzula „standstill“ iz člena 7 Sklepa št. 2/76 iste značilnosti kot tista iz člena 13 Sklepa št. 1/80 in tista iz člena 41(1) Dodatnega protokola (glej v tem smislu sodbo z dne 11. maja 2000, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa).
- 66 Po drugi strani pa je treba ob upoštevanju narave, okvira in namena tako Dodatnega protokola in Sklepov št. 2/76 in 1/80, katerih del so člen 41(1) ter člena 7 in 13, kot tudi Pridružitvenega sporazuma, na katerem te določbe temeljijo, kot so navedeni v točkah od 41 do 47 te sodbe, šteti, da klavzula „standstill“ iz člena 7 Sklepa št. 2/76 v zvezi s prostim gibanjem delavcev sledi istemu cilju kot klavzuli „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola in iz člena 13 Sklepa št. 1/80, in sicer – kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, zlasti iz sodbe z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 72) – ustvariti ustrezne pogoje za postopno vzpostavitev pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter prostega pretoka delavcev s tem, da se nacionalnim organom prepove uvajanje novih ovir glede teh svoboščin in da se postopna vzpostavitev teh pravic med državami članicami in Republiko Turčijo ne otežuje.
- 67 Poleg tega razlika med besedilom člena 7 Sklepa št. 2/76 in člena 13 Sklepa št. 1/80, pri čemer slednji poleg delavcev prvič omenja tudi člane njihovih družin, ne more utemeljevati ožjega obsega prve od klavzul „standstill“, kar zadeva nacionalne ukrepe glede združitve družine turških delavcev, ki zakonito prebivajo v zadevni državi članici.
- 68 V zvezi s tem zadostuje navesti, kot je Sodišče že pojasnilo, da je mogoče šteti – če nacionalna ureditev, s katero se zaostrijo pogoji za združitev družine, kot je ta v postopku v glavni stvari, vpliva na opravljanje gospodarske dejavnosti turških državljanov, ki zakonito prebivajo v zadevni državi članici, kot zakonca N. Yön – da taka ureditev spada na področje uporabe klavzule „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 (glej v tem smislu sodbo z dne 12. aprila 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, točka 44).

- 69 Iz tega izhaja, da ureditev, kot je opisana v prejšnji točki te sodbe, pomeni novo omejitev za turškega delavca, ne pa za zadevnega družinskega člana.
- 70 V skladu z navedenim je treba razlago, ki jo je Sodišče podalo v točki 31 sodbe z dne 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), glede člena 13 Sklepa št. 1/80, kot je navedena v točki 64 te sodbe, uporabiti tudi za člen 7 Sklepa št. 2/76.
- 71 Zato nacionalni ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za turškega državljana pri izvrševanju prostega gibanja delavcev v zadevni državi članici pomeni novo omejitev v smislu člena 7 Sklepa št. 2/76 in tako spada na področje uporabe te določbe.

Glede morebitne dopustnosti nove omejitve v smislu člena 7 Sklepa št. 2/76

- 72 V okviru razlage člena 13 Sklepa št. 1/80 je Sodišče že razsodilo, da je omejitev, katere cilj ali učinek bi bil, da za to, da turški državljan uresničuje pravico do prostega gibanja delavcev na nacionalnem ozemlju, veljajo pogoji, ki so strožji od tistih, ki so se uporabljali, ko je začel veljati Sklep št. 1/80, prepovedana, razen če spada med omejitve iz člena 14 tega sklepa ali če je upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za zagotavljanje uresničitve želenega legitimnega cilja in ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja (sodba z dne 12. aprila 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 73 To presojo je mogoče uporabiti tudi v smislu člena 7 Sklepa št. 2/76.
- 74 V skladu s členom 12 Pridružitvenega sporazuma sta se namreč pogodbenici dogovorili, da se bosta v skladu z izključno gospodarskim ciljem, ki je temelj Pridružitvenega sporazuma med Skupnostjo in Republiko Turčijo, zgledovali po določbah primarnega prava Unije v zvezi s prostim gibanjem delavcev, tako da je treba načela, priznana v teh določbah, kolikor je mogoče, prenesti na turške državljane, ki uživajo pravice iz tega pridružitvenega sporazuma (sodba z dne 12. aprila 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 75 Na tretjem mestu je torej treba preveriti, ali nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari izpolnjuje merila, navedena v točki 72 te sodbe.
- 76 V zvezi s tem je treba po eni strani navesti, da nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari ne zajema omejitev iz člena 9 Sklepa št. 2/76, ki se ujema s členom 14 Sklepa št. 1/80, ker ta ukrep – kot je razvidno iz podatkov, ki jih je podalo predložitveno sodišče – ustreza razlogom, povezanim z učinkovitim nadzorom priseljavanja in upravljanja migracijskih tokov.
- 77 Po drugi strani pa iz sodne prakse Sodišča izhaja, da cilj učinkovitega upravljanja migracijskih tokov lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu, ki utemeljuje novo omejitev v smislu člena 7 Sklepa št. 2/76 (glej po analogiji sodbo z dne 29. marca 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, točka 39).
- 78 Preveriti je torej treba – kot trdita mesto Stuttgart in nemška vlada – ali je nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari primeren za zagotovitev uresničevanja zastavljenega cilja in ali ne presega tega, kar je nujno, da se ta cilj doseže.
- 79 Glede primernosti tega ukrepa glede na zastavljeni cilj, obveznost za državljane tretjih držav, ki so družinski člani turškega delavca, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, da pridobijo vizum zaradi združitve družine pred vstopom na nemško ozemlje, kot predpogoj za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi navedene združitve, vsekakor omogoča nadzor nad zakonitostjo prebivanja teh državljanov v tej državi članici. Ker učinkovito upravljanje migracijskih tokov zahteva nadzor teh tokov, je tak ukrep torej primeren za zagotovitev uresničevanja tega cilja.

- 80 Glede tega, ali nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari presega to, kar je nujno za uresničevanje zastavljenega cilja, je treba poudariti, da načeloma ni mogoče šteti, da je obveznost, naložena državljanom tretjih držav, da morajo imeti vizum za vstop in prebivanje v Nemčiji zaradi združitve družine, sama po sebi nesorazmerna glede na zastavljeni cilj.
- 81 Vendar načelo sorazmernosti zahteva tudi, da podrobna pravila o izvajanju take obveznosti ne presegajo tega, kar je nujno za uresničevanje zastavljenega cilja (sodba z dne 29. marca 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, točka 43).
- 82 V zvezi s tem je treba opozoriti – kot izhaja iz točke 23 te sodbe – da nacionalno pravo določa klavzulo o pretirani strogosti, na podlagi katere je mogoče odstopati od zahteve po pridobitvi vizuma, če so izpolnjene vsebinske zahteve za izdajo dovoljenja za prebivanje ali če bi bilo glede na posebne okoliščine primera nerazumno ponovno začeti postopek izdaje vizuma v državi izvora.
- 83 V tem primeru iz spisa, ki ga ima Sodišče, izhaja, da je N. Yön brez zahtevanega vizuma za združitev družine iz Nizozemske vstopila v Nemčijo, imela pa je schengenski vizum, ki ga je izdalo nizozemsko veleposlaništvo v Ankari.
- 84 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, vstop N. Yön na nemško ozemlje brez zahtevanega vizuma v skladu z nacionalnim pravom ne more avtomatično privedi do zavrnitve njene prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine. Vendar je odločitev o odstopanju od obveznosti pridobitve zahtevanega vizuma na podlagi klavzule o pretirani strogosti v diskreciji pristojnega organa ob upoštevanju individualnih okoliščin obravnavanega primera.
- 85 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, se v obravnavanem primeru N. Yön zaradi svojega zdravstvenega stanja in nepismenosti sklicuje na odvisnost od svojega moža.
- 86 Po eni strani, če bi bila N. Yön zaradi zdravstvenih in drugih težav do te mere odvisna od osebne pomoči in podpore svojega soproga, da bi jo ta moral spremljati v Turčijo, da bi lahko v tej tretji državi ponovno začela postopek pridobitve zahtevanega vizuma, in, po drugi strani, če bi pristojnim organom prosta presoja, ki jim je dopuščena, v teh okoliščinah omogočila odločiti, da vendarle ni razloga za odstopanje od obveznosti pridobitve zahtevanega vizuma, čeprav bi imeli na voljo vse potrebno za odločanje o pravici tožeče stranke v postopku v glavni stvari do prebivanja v Nemčiji, kar mora preveriti predložitveno sodišče, bi uporaba nacionalnega ukrepa v postopku v glavni stvari presegala tisto, kar je nujno za doseg cilja, ki mu sledi.
- 87 V teh okoliščinah namreč ni mogoče upravičeno trditi, da bi le odhod N. Yön z nemškega ozemlja, da bi v Turčiji začela postopek pridobitve zahtevanega vizuma, omogočal pristojnemu organu, da presodi zakonitost njenega prebivanja zaradi združitve družine in tako zagotovi uresničitev cilja nadzorovati priseljevanje in upravljanje migracijskih tokov.
- 88 Nasprotno, v takih okoliščinah bi se g. Yön zaradi odvisnosti N. Yön od njega moral odpovedati zaposlitvi, ki jo ima v Nemčiji, da bi odšel v Turčijo s svojo soprogo, z namenom, da ta pridobi vizum, ne da bi mu bila ob morebitni vrnitvi v Turčijo zagotovljena zaposlitev, medtem ko bi lahko pristojni organi v Nemčiji preučili pogoje za združitev družine, tako da bi bilo mogoče navedeni cilj uresničiti brez navedenih nevšečnosti.
- 89 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na postavljena vprašanja odgovoriti tako, da je treba člen 7 Sklepa št. 2/76 razlagati tako, da ukrep nacionalnega prava, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, uveden v obdobju od 20. decembra 1976 do 30. novembra 1980, ki izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine za državljane tretjih držav, ki so družinski člani turškega delavca, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, pogojuje s pridobitvijo vizuma za navedeno združitev pred vstopom na nacionalno ozemlje, pomeni „novo omejitev“ v smislu te določbe. Tak

ukrep je vseeno mogoče utemeljiti iz razlogov, ki se nanašajo na učinkovit nadzor priseljevanja in upravljanja migracijskih tokov, ampak je dopusten le, če njegovo izvajanje ne presega tistega, kar je nujno za dosego zastavljenega cilja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- ⁹⁰ Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 7 Sklepa št. 2/76 z dne 20. decembra 1976, ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen na podlagi Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi, in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963, je treba razlagati tako, da ukrep nacionalnega prava, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, uveden v obdobju od 20. decembra 1976 do 30. novembra 1980, ki izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine za državljane tretjih držav, ki so družinski člani turškega delavca, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, pogojuje s pridobitvijo vizuma za navedeno združitev pred vstopom na nacionalno ozemlje, pomeni „novo omejitev“ v smislu te določbe. Tak ukrep je vseeno mogoče utemeljiti iz razlogov, ki se nanašajo na učinkovit nadzor priseljevanja in upravljanja migracijskih tokov, ampak je dopusten le, če njegovo izvajanje ne presega tistega, kar je nujno za dosego zastavljenega cilja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi