

PRESUDA SUDA

17. travnja 1986.(*)

„Pravo boravka nevjenčanog partnera radnika koji je državljanin druge države članice”

U predmetu 59/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

države Nizozemske (Ministarstvo pravosuđa)

i

Ann Florence Reed, sa stalnom adresom u Swindonu, Velika Britanija,

o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora o EEZ-u i članka 10. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.),

SUD

u sastavu: U. Everling, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, T. Koopmans, K. Bahlmann i R. Joliet, predsjednici vijeća, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Ann Florence Reed, tužiteljicu u glavnom postupku, W. T. Snoek, odvjetnik iz Amsterdama,
- za nizozemsku vladu, I. Verkade, glavni tajnik Ministarstva vanjskih poslova, za ministra vanjskih poslova, u pisanom postupku, i D. J. Keur, u svojstvu agenta, u usmenom postupku,
- za Komisiju Europskih zajednica, E. Traversa, član njezine pravne službe, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Herberta, odvjetnika iz Bruxellesa,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. veljače 1986.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 22. veljače 1985., koje je Sud zaprimio 1. ožujka 1985., Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora, tri prethodna pitanja o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora o EEZ-u i članka 10. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora u vezi s odlukom državnog tajnika za pravosuđe od 21. listopada 1982. o odbijanju zahtjeva za dozvolu boravka koji je podnijela A. F. Reed, tužiteljica u glavnom postupku, kao partnerica radnika koji je državljanin druge države članice.
- 3 Iz spisa proizlazi da u skladu s Vreemdelingencirculaireom iz 1982., kojim je utvrđena nizozemska politika o strancima, strancu koji je u stabilnoj vezi s nizozemskim državljaninom, strancem kojemu je dopušten ulazak u Nizozemsku kao izbjeglici ili osobi koja ima pravo na azil ili strancem koji je nositelj dozvole stalnog boravka može pod određenim uvjetima biti dopušten boravak u Nizozemskoj. Dotične osobe posebno moraju živjeti zajedno kao jedno kućanstvo ili su morale tako živjeti prije dolaska u Nizozemsku, biti nevjenčane te posjedovati dovoljno sredstava za uzdržavanje stranog partnera i prikladan smještaj.
- 4 A. F. Reed, nevjenčana britanska državljanka, stigla je u Nizozemsku 5. studenoga 1981. i prijavila se za zapošljavanje 22. siječnja 1982., no nije uspjela pronaći posao. Dana 24. ožujka 1982. podnijela je zahtjev za dozvolu boravka uz obrazloženje da živi s osobom W. Osoba W., koja je isto tako nevjenčani britanski državljanin, radi u Nizozemskoj od 5. studenoga 1981. te je 23. veljače 1982. dobio dozvolu boravka kao državljanin države članice EEZ-a valjanu do 5. studenoga 1986. Na datum pobijane odluke A. F. Reed i osoba W. živjeli su zajedno u Nizozemskoj i bili u stabilnoj vezi pet godina.
- 5 Protiv odluke državnog tajnika za pravosuđe o odbijanju njezina zahtjeva za dozvolu boravka, A. F. Reed podnijela je prijedlog za ponavljanje postupka. Budući da taj prijedlog nije imao suspenzivni učinak, A. F. Reed pokrenula je postupak privremene zaštite pred predsjednikom Rechtbank Den Haag (Suda u Haagu, Nizozemska) i zatražila da se državi Nizozemskoj naloži da je ne smije protjerati prije donošenja konačne odluke o njezinu zahtjevu za dozvolu boravka. Predsjednik Rechtbanka prihvatio je njezin prijedlog uz obrazloženje da, s obzirom na pravni razvoj, u primjeni članka 10. Uredbe br. 1612/68 na slučaj kao što je ovaj, nevjenčane partnere treba u što većoj mjeri izjednačiti s bračnim drugovima.
- 6 Povodom žalbe države Nizozemske, Gerechtshof Den Haag (Žalbeni sud u Haagu, Nizozemska) potvrdio je rješenje predsjednika Rechtbanka, ali uz drukčije obrazloženje. Prema odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Hoge Raada (Vrhovnog suda), Gerechtshof (Žalbeni sud) je smatrao da se, s obzirom na činjenicu da je diskriminacija radnika država članica na temelju državljanstva zabranjena člankom 7. i člankom 48. stavkom 2. Ugovora o EEZ-u, politikom države Nizozemske o strancima koja je utvrđena Vreemdelingencirculaireom, partneru radnika koji je

državljanin druge države članice i zaposlen je u Nizozemskoj mora dopustiti boravak s tim radnikom pod jednakim uvjetima kao što su oni koji se primjenjuju na partnera radnika nizozemskog državljanstva. Država Nizozemska podnijela je Hoge Raadu (Vrhovnom sudu) žalbu u kasacijskom postupku protiv odluke Gerechthofa (Žalbenog suda).

7 Budući da je smatrao da su u postupku otvorena pitanja koja se odnose na tumačenje prava Zajednice, Hoge Raad (Vrhovni sud) prekinuo je postupak dok Sud ne donese odluku o sljedećim prethodnim pitanjima:

- „1. S obzirom na odredbe članka 10. Uredbe (EEZ) br. 1612/68, je li riječ o diskriminaciji koja je zabranjena člancima 7. i 48. Ugovora o EEZ-u ako država članica u okviru svoje politike o strancima osobu koja je u stabilnoj vezi s radnikom koji je državljanin te države izjednačava s bračnim drugom takvog radnika, ali istodobno odbija takvo izjednačavanje u slučaju osobe koja je u stabilnoj vezi s radnikom koji je državljanin druge države članice te je zaposlen i boravi u prvoj državi članici?
2. Je li za odgovor na prvo pitanje relevantno izjednačava li država članica s bračnim drugom ne samo osobu koja je u stabilnoj vezi s državljaninom te države, već i osobu koja je u stabilnoj vezi s drugom osobom koja u načelu uživa neograničeno pravo boravka u toj državi članici?
3. Treba li članak 10. stavak 1. točku (a) Uredbe (EEZ) br. 1612/68 tumačiti na način da u određenim okolnostima osobu koja je u stabilnoj vezi s radnikom u smislu te odredbe treba izjednačiti s njegovim „bračnim drugom“?”

Treće pitanje

8 Prvo valja odgovoriti na treće pitanje.

9 A. F. Reed tvrdi da, s obzirom na pravni i društveni razvoj, u primjeni članka 10. Uredbe br. 1612/68, a osobito riječi „bračni drug” iz tog članka, na slučaj kao što je ovaj nevjenčane partnere treba u što većoj mjeri izjednačiti s bračnim drugovima.

10 Nizozemska vlada ističe da se treće pitanje odnosi na tumačenje odredbe uredbe koja ima izravan učinak u svim državama članicama i stoga tu odredbu treba tumačiti u kontekstu Zajednice. Zakonodavac Zajednice upotrijebio je riječ „bračni drug” u smislu koji je toj riječi dodijeljen u obiteljskom pravu. Dakle, kad se u potporu dinamičnom tumačenju upućuje na razvoj društvenih i pravnih koncepata, taj razvoj treba biti vidljiv u cijeloj Zajednici i takav se argument ne može temeljiti na društvenom i pravnom razvoju u samo jednoj državi članici ili nekoliko njih. Stoga nema razloga da se pojmu „bračni drug” dâ tumačenje koje prelazi pravni pojam bračnog druga, koji uključuje prava i obveze koji ne postoje između nevjenčanih partnera.

11 Komisija tvrdi da u pravu Zajednice ne postoji odredba u kojoj se definiraju pojmovi „bračni drug” i „bračni odnosi”. S obzirom na današnje stanje Zajednice, ne može se govoriti ni o kakvom konsenzusu o eventualnom izjednačavanju nevjenčanih partnera s bračnim drugovima. Stoga Komisija isključuje svaku mogućnost da se problem riješi širokim tumačenjem članka 10. Uredbe br. 1612/68.

- 12 U skladu s odredbama članka 189. Ugovora o EEZ-u, Uredba br. 1612/68 ima opću primjenu, u cijelosti je obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.
- 13 Iz navedenoga proizlazi da tumačenje koje Sud dâ odredbi te Uredbe ima posljedice u svim državama članicama i da se pri svakom tumačenju pravnih pojmova na temelju društvenog razvoja mora ispitati situacija u cijeloj Zajednici, a ne samo u jednoj državi članici.
- 14 Člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 1612/68 propisano je da određeni članovi „obitelji” radnika, uključujući njegova „bračnog druga”, neovisno o njihovu državljanstvu, „imaju pravo nastaniti se s radnikom koji je državljanin jedne države članice i zaposlen je na državnom području druge države članice”. [neslužbeni prijevod]
- 15 U nedostatku bilo kakve naznake općeg društvenog razvoja kojim bi se opravdalo široko tumačenje i u nedostatku bilo kakve suprotne naznake u uredbi valja utvrditi da se riječi „bračni drug” iz članka 10. Uredbe odnose samo na bračni odnos.
- 16 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da se članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1612/68 ne može tumačiti u smislu da se partnera koji je u stabilnoj vezi s radnikom koji je državljanin države članice i zaposlen je na državnom području druge države članice mora u određenim okolnostima izjednačiti s „bračnim drugom” u smislu te odredbe.

Prvo i drugo pitanje

- 17 Budući da su prvo i drugo prethodno pitanje koja je Sudu uputio Hoge Raad (Vrhovni sud) usko povezani, valja ih razmotriti zajedno.
- 18 Tužiteljica u glavnom postupku smatra da je nizozemska politika u pogledu nevjenčanih partnera radnika koji su državljani druge države članice nespojiva s Ugovorom o EEZ-u i da dovodi do diskriminacije u odnosu na Uredbu br. 1612/68 u mjeri u kojoj je njome nizozemskom državljaninu dopušteno dovesti partnera stranog državljanstva u Nizozemsku, dok ta mogućnost nije dana državljaninu druge države članice.
- 19 Kao prvo, nizozemska vlada tvrdi da se pravo državljanina EEZ-a, koji imaju pravo boravka u skladu s pravom Zajednice, da dovedu članove svoje obitelji, kako je utvrđeno u člancima 10. *et seq.* Uredbe br. 1612/68, ne temelji na situaciji koja je usporediva sa situacijom domaćih radnika te stoga nije rezultat načela nediskriminacije, već neovisno pravo dodijeljeno pravom Zajednice, čiji su sadržaj i opseg iscrpno utvrđeni u Uredbi br. 1612/68. Kao drugo, prema tužiteljici u glavnom postupku i osobi W. nije se postupalo drukčije u odnosu na nizozemske državljane zbog različitog državljanstva, već zbog njihova pravnog položaja u pogledu prava boravka, što je potvrđeno činjenicom da nizozemska politika u tom pogledu ne pravi razliku između nizozemskih državljanina i stranaca koji imaju dozvolu stalnog boravka.
- 20 Komisija napominje da je nizozemska politika o strancima diskriminacija koja je zabranjena člancima 7. i 48. Ugovora o EEZ-u u mjeri u kojoj radnik koji je državljanin druge države članice i zaposlen je u Nizozemskoj nije formalno izjednačen s radnikom nizozemskog državljanstva u pogledu odobrenja ulaska u Nizozemsku njegovom partneru koji nema nizozemsko državljanstvo. Svaka država članica koja odobri ulazak

nevjenčanih partnera svojih državljana uz obrazloženje da bi u kontekstu stabilne veze takvog partnera trebalo izjednačiti s bračnim drugom mora u tom pogledu radnike koji su državljani drugih država članica i zaposleni su na njezinu državnom području potpuno izjednačiti sa svojim državljanima. Osim toga, iz dokumenata dostavljenih Sudu ne proizlazi da je država Nizozemska tvrdila da je predmetna diskriminacija opravdana objektivnim razlozima.

- 21 Na početku valja podsjetiti da je člankom 7. Ugovora predviđeno da „[u]nutar područja primjene ovog Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva”. [neslužbeni prijevod] To načelo, koje je općenito utvrđeno u članku 7. Ugovora, posebno je izraženo u članku 48. Ugovora koji se odnosi na slobodu kretanja radnika unutar Zajednice.
- 22 Stoga valja provjeriti je li pravo na pratnju nevjenčanog partnera obuhvaćeno područjem primjene Ugovora i stoga uređeno načelom nediskriminacije koje je utvrđeno u gore navedenim odredbama.
- 23 Budući da je u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku osoba W. radnik, to pitanje valja ispitati uzimajući osobito u obzir članke 48. i 49. Ugovora i odredbe sekundarnog zakonodavstva kojima se ti članci provode, a posebno Uredbu Vijeća br. 1612/68.
- 24 Člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68 propisano je da radnik koji je državljani druge države članice na državnom području države članice domaćina „uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici”. [neslužbeni prijevod]
- 25 Sud je naglasio, osobito u svojoj presudi od 30. rujna 1975. (Anita Cristini/Société nationale des chemins de fer français, 32/75, Zb., str. 1085.), da se pojam „socijalne povlastice” iz članka 7. stavka 2. ne smije usko tumačiti.
- 26 Kao što je Sud u više navrata podsjetio, cilj je članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 osigurati jednako postupanje i stoga pojam socijalne povlastice, koji se tom odredbom proširuje na radnike koji su državljani drugih država članica, mora obuhvaćati sve povlastice „koje se, bilo da su povezane ili nisu s ugovorom o radu, općenito priznaju domaćim radnicima, prvenstveno zbog toga što objektivno imaju status radnika ili zbog toga što uobičajeno borave na državnom području, i čije se proširivanje na radnike koji su državljani drugih država članica čini prikladnim za olakšavanje njihove mobilnosti unutar Zajednice” (presude od 31. svibnja 1979., Državno odvjetništvo/Gilbert Even i Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), 207/78, Zb., str. 2019. i od 20. lipnja 1985., Office national de l'emploi/Jozsef Deak, 94/84, Zb. 1985, str. 1873). [neslužbeni prijevod]
- 27 Kao što je Sud presudio u gore navedenoj presudi od 30. rujna 1975. i u presudi od 11. srpnja 1985. (Državno odvjetništvo/Robert Heinrich Maria Mutsch, 137/84, Zb. 1985, str. 2681.), mogućnost da radnik migrant dobije snižene cijene prijevoza koje se dodjeljuju velikim obiteljima i da se u postupcima pred sudovima države članice u kojoj boravi služi vlastitim jezikom obuhvaćena je pojmom socijalne povlastice u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68.

- 28 Jednako tako valja priznati da mogućnost da radnik migrant dobije dopuštenje da njegov nevjenčani partner, koji nije državljanin države članice domaćina, boravi s njim može doprinijeti njegovoj integraciji u državu članicu domaćina i time ostvarivanju cilja slobode kretanja radnika. U tim okolnostima valja smatrati da je ta mogućnost isto tako obuhvaćena pojmom socijalne povlastice u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68.
- 29 Stoga valja zaključiti da država članica koja takvu povlasticu dodijeli svojim državljanima ne može odbiti njezinu dodjelu radnicima koji su državljani drugih država članica bez da time počini diskriminaciju na temelju državljanstva, koja je zabranjena člancima 7. i 48. Ugovora.
- 30 Stoga na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 7. Ugovora u vezi s člankom 48. Ugovora i člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68 treba tumačiti u smislu da država članica koja nevjenčanim partnerima svojih državljana koji sami nisu državljani te države članice dopušta da borave na njezinu državnom području ne može odbiti dodijeliti istu povlasticu radnicima migrantima koji su državljani drugih država članica.

Troškovi

- 31 Troškovi nizozemske vlade i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je rješenjem od 22. veljače 1985. uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske), odlučuje:

- 1. Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1612/68 ne može se tumačiti na način da se partnera koji je u stabilnoj vezi s radnikom koji je državljanin države članice i zaposlen je na državnom području druge države članice mora u određenim okolnostima izjednačiti s „bračnim drugom” u smislu te odredbe.**
- 2. Članak 7. Ugovora u vezi s člankom 48. Ugovora i člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68 treba tumačiti u smislu da država članica koja nevjenčanim partnerima svojih državljana koji sami nisu državljani te države članice dopušta da borave na njezinu državnom području ne može odbiti dodijeliti istu povlasticu radnicima migrantima koji su državljani drugih država članica.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 17. travnja 1986.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD