

PRESUDA SUDA

30. rujna 1987.(*)

„Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Turske – Sloboda kretanja radnika”

U predmetu 12/86,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu, Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Meryem Demirel, sa stalnom adresom u Schwäbisch Gmündu,

i

Stadt Schwäbisch Gmünd (Grad Schwäbisch Gmünd),

o tumačenju članaka 7. i 12. Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomске zajednice i Turske te članka 36. njegova Dodatnog protokola,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, Y. Galmot, T. F. O'Higgins i F. Schockweiler (predsjednici vijeća), G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Stadt Schwäbisch Gmünd, tuženika u glavnom postupku, Dieter Schädel, Odjel pravnih poslova Grada, u pisanom postupku,
- za Vertreter des öffentlichen Interesses (predstavnik javnog interesa), intervenijenta u glavnom postupku u potporu zahtjevima Grada Schwäbisch Gmünd, profesor Harald Fliegauf, *leitender Oberlandesanwalt*, u pisanom i usmenom postupku,
- za vladu Savezne Republike Njemačke, Martin Seidel, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Jochim Sedemund, član odvjetničke komore u Kölnu, u pisanom postupku i Martin Seidel u usmenom postupku,
- za vladu Francuske Republike, Gilbert Guillaume, direktor pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova, u pisanom postupku i Philippe Pouzoulet, tajnik

- za vanjske poslove u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u usmenom postupku,
- za vladu Helenske Republike, Iannos Kranidiotis, tajnik u Ministarstvu vanjskih poslova, uz asistenciju Steliosa Perrakisa, pravnog savjetnika u Odjelu za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, u pisanom postupku i Stelios Perrakis u usmenom postupku,
 - za vladu Ujedinjene Kraljevine, B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, u pisanom postupku i profesor David Edward, član odvjetničke komore u Škotskoj, u usmenom postupku,
 - za Komisiju Europskih zajednica, Peter Gilsdorf, pravni savjetnik, u pisanom i usmenom postupku,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu kako je dopunjeno nakon usmenog postupka održanog 10. veljače 1987.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. svibnja 1987.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 11. prosinca 1985., koje je tajništvo Suda zaprimilo 17. siječnja 1986., Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgatu) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva prethodna pitanja o tumačenju članaka 7. i 12. Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske (u dalnjem tekstu: Sporazum), potписанog 12. rujna 1963. u Ankari i sklopljenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća od 23. prosinca 1963. (SL 1964, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svežak 115., str. 5.), te članka 36. Dodatnog protokola (u dalnjem tekstu: Protokol), potписанog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svežak 54., str. 3.).
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru tužbe za ponишtenje odluke o protjerivanju uz prijetnju prisilnog udaljenja koju je Grad Schwäbisch Gmünd izdao protiv M. Demirel, turske državljanke, nakon isteka njezine vize. M. Demirel supruga je turskog državljanina koji od svojeg ulaska u Saveznu Republiku Njemačku 1979. u svrhu spajanja obitelji radi i boravi u toj zemlji. Došla je kako bi se pridružila svojem suprugu s vizom koja je bila valjana samo u svrhu posjeta i isključivala je spajanje obitelji.
- 3 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su uvjeti spajanja obitelji u slučaju državljanina trećih zemalja koji su u Saveznu Republiku Njemačku ušli u svrhu spajanja obitelji postroženi u Land Baden-Württembergu 1982. i 1984. izmjenama okružnice

koju je za Land Baden-Württemberg izdao ministar unutarnjih poslova te zemlje u skladu s Ausländergesetzom (Zakon o strancima) u smislu da je razdoblje tijekom kojeg strani državljanin mora neprekidno i zakonito boraviti na saveznom državnom području produljeno s tri godine na osam godina. Suprug M. Demirel nije ispunjavao taj uvjet u trenutku nastanka činjenica koje su dovele do glavnog postupka.

- 4 Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu), kojemu je podnesena tužba za poništenje odluke o protjerivanju, uputio je Sudu sljedeća pitanja:

1. Je li u članku 12. Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomске zajednice i Turske te članku 36. njegova Dodatnog protokola u vezi s člankom 7. Sporazuma o pridruživanju već utvrđena zabrana koja se u skladu s pravom Zajednice izravno primjenjuje u državama članicama na uvođenje novih ograničenja slobode kretanja turskih radnika koji zakonito borave u državi članici u obliku izmjene postojeće upravne prakse?
2. Treba li pojam slobode kretanja iz Sporazuma o pridruživanju razumjeti u smislu da se turskim radnicima koji borave u državi članici daje pravo na spajanje obitelji dovođenjem supružnika i maloljetne djece?

- 5 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja glavnog predmeta, odredaba njemačkog zakonodavstva, odredaba Sporazuma i Protokola, tijeka postupka i očitovanja podnesenih na temelju članka 20. Protokola o Statutu Suda EEZ-a upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Nadležnost Suda

- 6 Budući da vlade Savezne Republike Njemačke i Ujedinjene Kraljevine u svojim pisanim očitovanjima dovode u pitanje nadležnost Suda za tumačenje odredaba Sporazuma i Protokola u pogledu slobode kretanja radnika, prije davanja odgovora na prethodna pitanja prvo valja ispitati pitanje nadležnosti Suda.
- 7 U tom pogledu na početku valja podsjetiti da je, kao što je Sud presudio u presudi od 30. travnja 1974. (R. & V. Haegeman/Belgijska država, 181/73, Zb., str. 449.), sporazum koji Vijeće sklopi u skladu s člancima 228. i 238. Ugovora, u mjeri u kojoj se odnosi na Zajednicu, akt jedne od institucija Zajednice u smislu članka 177. stavka 1. točke (b) te da od njegova stupanja na snagu odredbe takvog sporazuma čine sastavni dio pravnog poretku Zajednice i da je u okviru tog pravnog poretku Sud nadležan za donošenje prethodne odluke o tumačenju takvog sporazuma.
- 8 Međutim, vlade Savezne Republike Njemačke i Ujedinjene Kraljevine smatraju da se u slučaju mješovitih sporazuma, kao što su predmetni Sporazum i Protokol, nadležnost Suda za tumačenje ne proširuje na odredbe na temelju kojih su države članice u okviru svojih nadležnosti preuzele obveze u pogledu Turske, što je slučaj s odredbama o slobodi kretanja radnika.
- 9 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da upravo u ovom predmetu to nije slučaj. Budući da je predmetni sporazum sporazum o pridruživanju kojim se stvaraju posebne, povlaštene veze s trećom zemljom, koja mora barem djelomično sudjelovati u sustavu

Zajednice, člankom 238. Zajednici se mora nužno dodijeliti nadležnost za jamčenje obveza prema trećim zemljama u svim područjima koja su obuhvaćena Ugovorom. Budući da je u skladu s člancima 48. *et seq.* Ugovora o EEZ-u sloboda kretanja radnika jedno od područja koja su obuhvaćena tim Ugovorom, proizlazi da su obveze u pogledu slobode kretanja u okviru nadležnosti koje su člankom 238. dodijeljene Zajednici. Stoga se ne postavlja pitanje je li Sud nadležan za odlučivanje o tumačenju odredbe iz mješovitog sporazuma koja sadržava obvezu koju su mogle preuzeti samo države članice u području vlastitih nadležnosti.

- 10 Osim toga, nadležnost Suda ne može se dovesti u pitanje činjenicom da je, s obzirom na trenutačno stanje prava Zajednice, u području slobode kretanja radnika na državama članicama da utvrde pravila koja su potrebna kako bi na svojem državnom području osigurale provedbu odredaba Sporazuma ili odluka koje će donijeti Vijeće za pridruživanje.
- 11 Kao što je Sud utvrdio u svojoj presudi od 26. listopada 1982. (Hauptzollamt Mainz/C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., 104/81, Zb., str. 3641.), osiguravajući poštovanje obveza proizišlih iz sporazuma koji su sklopile institucije Zajednice, države članice u okviru sustava Zajednice ispunjavaju obvezu u odnosu na Zajednicu, koja je preuzela odgovornost za pravilnu provedbu sporazuma.
- 12 Stoga je Sud nadležan za tumačenje odredaba Sporazuma i Protokola koje se odnose na slobodu kretanja radnika.

O prethodnim pitanjima

- 13 Svojim prvim pitanjem Verwaltungsgericht (Upravni sud) u biti želi utvrditi jesu li članak 12. Sporazuma i članak 36. Protokola u vezi s člankom 7. Sporazuma pravila prava Zajednice koja se izravno primjenjuju na unutarnji pravni poredak država članica.
- 14 Odredbu iz sporazuma koji Zajednica sklopi s trećom zemljom valja smatrati izravno primjenjivom ako, s obzirom na njezin tekst te svrhu i prirodu sporazuma, sadržava jasnu i preciznu obvezu koja u svojoj provedbi ili svojim učincima nije podređena intervenciji drugog, naknadnog akta.
- 15 U skladu s njegovim člancima od 2. do 5., Sporazumom su predviđene pripremna faza kako bi se Turskoj omogućilo da uz pomoć Zajednice ojača svoje gospodarstvo, prijelazna faza za postupno uspostavljanje carinske unije i za usklajivanje gospodarskih politika te završna faza koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije gospodarskih politika.
- 16 Sporazum u pogledu njegove strukture i sadržaja karakterizira činjenica da su u njemu općenito određeni ciljevi pridruživanja i utvrđene smjernice za njihovo ostvarivanje bez uspostave detaljnih pravila za postizanje tog ostvarivanja. Samo su za određena posebna pitanja utvrđena detaljna pravila u protokolima priloženima Sporazumu, koji su poslije zamijenjeni Dodatnim protokolom.
- 17 Kako bi se ostvarili ciljevi određeni u Sporazumu, člankom 22. dodijeljene su ovlasti za donošenje odluka Vijeću za pridruživanje, koje se sastoji od članova vlada država

članica, Vijeća i Komisije Europskih zajednica, s jedne strane, i članova turske vlade, s druge strane.

- 18 Glava II. Sporazuma, koja se odnosi na provedbu prijelazne faze, uz dva poglavlja o carinskoj uniji i poljoprivredi uključuje i treće poglavlje koje sadržava ostale odredbe gospodarske naravi, čiji je sastavni dio članak 12. o slobodi kretanja radnika.
- 19 Člankom 12. Sporazuma predviđeno je da su ugovorne stranke sporazumne da će se voditi člancima 48., 49. i 50. Ugovora o osnivanju Zajednice kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima.
- 20 Člankom 36. Protokola predviđeno je da se sloboda kretanja radnika osigurava postupno u skladu s načelima iz članka 12. Sporazuma u razdoblju između kraja dvanaeste i kraja dvadeset i druge godine od stupanja na snagu navedenog Sporazuma i da u tu svrhu Vijeće za pridruživanje donosi odgovarajuća pravila.
- 21 Člankom 36. Protokola Vijeću za pridruživanje dodjeljuje se isključiva nadležnost za utvrđivanje detaljnih pravila za postupno ostvarivanje slobode kretanja radnika u skladu s političkim i gospodarskim razmatranjima proizišlima osobito iz postupne uspostave carinske unije i usklađivanja gospodarskih politika, u skladu s načinima koje Vijeće za pridruživanje smatra potrebnima.
- 22 Jedina odluka koju je Vijeće za pridruživanje donijelo u tom području bila je Odluka br. 1/80 od 19. rujna 1980., kojom se u pogledu turskih radnika koji su već propisno integrirani u tržište rada države članice zabranjuju sva nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju. Suprotno tome, u području spajanja obitelji nije donesena takva odluka.
- 23 Stoga ispitivanje članka 12. Sporazuma i članka 36. Protokola pokazuje da oni u biti služe za utvrđivanje programa te da nisu dovoljno precizni i bezuvjetni da bi se njima moglo izravno urediti kretanje radnika.
- 24 U tim okolnostima iz članka 7. Sporazuma ne može se izvesti zabrana uvođenja novih ograničenja koja se odnose na spajanje obitelji. Tim člankom, koji je sastavni dio glave I. Sporazuma o načelima pridruživanja, vrlo je općenito predviđeno da ugovorne stranke poduzimaju sve opće ili posebne mjere potrebne kako bi se osiguralo izvršavanje obaveza koje proizlaze iz Sporazuma i da se suzdržavaju od svih mjera koje bi mogle dovesti u opasnost ostvarivanje ciljeva iz Sporazuma. Tom se odredbom ugovornim strankama nameće samo opća obveza suradnje kako bi se ostvarili ciljevi Sporazuma i pojedincima se ne mogu izravno dodijeliti prava koja već nisu stekli na temelju drugih odredaba Sporazuma.
- 25 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 12. Sporazuma i članak 36. Protokola u vezi s člankom 7. Sporazuma nisu pravila prava Zajednice koja se izravno primjenjuju na unutarnji pravni poredak država članica.
- 26 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi utvrditi jesu li uvjeti pod kojima se supruga i maloljetna djeca turskog radnika s nastanom u Zajednici mogu pridružiti tom radniku obuhvaćeni pojmom slobode kretanja u smislu Sporazuma.
- 27 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

28 U pogledu pitanja utječe li članak 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava na odgovor na to pitanje, valja utvrditi da je Sud, kao što je presudio u svojoj presudi od 11. srpnja 1985. (Cinéthèque SA i drugi/Fédération nationale des cinémas français, spojeni predmeti 60 i 61/84, Zb., str. 2605., 2618.), dužan osigurati poštovanje temeljnih prava u području prava Zajednice, ali ne može provjeriti je li nacionalni propis koji ne ulazi u okvir prava Zajednice spojiv s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Međutim, u ovom slučaju iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da trenutačno ne postoji pravno pravilo prava Zajednice kojim se utvrđuju uvjeti u kojima države članice moraju dopustiti spajanje obitelji turskih radnika koji su se zakonito nastanili u Zajednici. Iz navedenoga proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnem postupku nije bio donesen za provedbu odredbe prava Zajednice. U tim okolnostima Sud nije nadležan ocijeniti je li predmetni nacionalni propis spojiv s načelima utvrđenima u članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Troškovi

29 Troškovi vlade Savezne Republike Njemačke, vlade Francuske Republike, vlade Helenske Republike, vlade Ujedinjene Kraljevine 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 11. prosinca 1985. uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgарту), odlučuje:

Članak 12. Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomске zajednice i Turske, potписанog 12. rujna 1963. u Ankari i sklopljenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća od 23. prosinca 1963., i članak 36. Dodatnog protokola, potписанog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., u vezi s člankom 7. Sporazuma nisu pravila prava Zajednice koja se izravno primjenjuju na unutarnji pravni poredak država članica.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 30. rujna 1987.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački