

PRESUDA SUDA

18. svibnja 1989. (*)

„Povreda obveze države članice – Radnici migranti – Produljenje dozvole boravka članova obitelji – Obveza da obitelj živi u uobičajenim uvjetima stanovanja”

U predmetu 249/86,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Joern Pipkorn, njezin pravni savjetnik, i Julian Currall, član pravne službe Komisije, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe Komisije, Wagner Centre, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupa Dietmar Knopp, član odvjetničke komore u Kölnu, u svojstvu agenta vlade Savezne Republike Njemačke, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu kancelara veleposlanstva Savezne Republike Njemačke, 20-22, avenue Émile-Reuter, L-2420 Luxembourg,

tuženik,

povodom tužbe radi utvrđivanja da je Savezna Republika Njemačka donošenjem i zadržavanjem u okviru svojeg nacionalnog zakonodavstva odredaba kojima se produljenje dozvole boravka članova obitelji radnika migranata Zajednice uvjetuje obvezom da žive u primjerenoj nekretnini za stanovanje, i to ne samo u trenutku kad se nastane s dotičnim radnikom migrantom, već tijekom cjelokupnog trajanja njihova boravka, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 48. Ugovora o EEZ-u i članka 10. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. (SL L 257, str. 2.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. F. O'Higgins i F. Grévisse (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: B. Pastor, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 24. studenoga 1988.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. siječnja 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 29. rujna 1986. Komisija Europskih zajednica podnijela je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u tužbu radi utvrđivanja da je donošenjem i zadržavanjem u okviru svojeg nacionalnog zakonodavstva odredaba kojima se produljenje dozvole boravka članova obitelji radnika migranata Zajednice uvjetuje obvezom da stanuju u primjerenim uvjetima, i to ne samo u trenutku kad se nastane s dotičnim radnikom migrantom, već tijekom cjelokupnog trajanja njihova boravka, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 48. Ugovora o EEZ-u i članka 10. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.).
- 2 U svojoj tužbi Komisija navodi da se u skladu s člankom 7. stavkom 1. Aufenthaltsgesetz EWG (Zakon o boravku državljana EEZ-a), u inačici na snazi od 31. siječnja 1980. (BGBl. I, 1980., 6.2.1980., str. 117.), „dozvola boravka dodjeljuje na zahtjev članovima obitelji (članak 1. stavak 2.) osobe koja ima takvu dozvolu i koja raspolaže nekretninom za stanovanje za sebe i članove svoje obitelji koja se u skladu s kriterijima primjenjivima na mjesto prebivališta smatra primjerenom”. Člankom 7. stavkom 5. prethodnom rečenicom propisano je da se „dozvola boravka dodijeljena članovima obitelji radnika produljuje na zahtjev za razdoblje od najmanje pet godina ako su uvjeti za njezino izdavanje i dalje ispunjeni”, dok je člankom 7. stavkom 9. propisano da se „razdoblje valjanosti dozvole boravka može naknadno skratiti ako više nisu ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje”. Komisija je zaprimila pritužbe da je Savezna Republika Njemačka u određenim slučajevima odbila produljiti dozvole boravka članovima obitelji radnika migranata i zaprijetila im administrativnim mjerama kao što je protjerivanje u njihovu matičnu zemlju ako nekretnina za stanovanje u kojoj borave radnik i njegova obitelji više ne odgovara prevladavajućim uvjetima u mjestu prebivališta.
- 3 Komisija je smatrala da članak 7. Aufenthaltsgesetz EWG (Zakon o boravku državljana EEZ-a) nije spojiv s člankom 48. Ugovora o EEZ-u i člankom 10. stavkom 3. Uredbe br. 1612/68 te je stoga u skladu s člankom 169. prvim stavkom Ugovora Saveznoj Republici Njemačkoj 11. rujna 1984. uputila pismo opomene. Nakon što je razmotrila očitovanja koja je Savezna Republika Njemačka dostavila u pismu od 6. studenoga 1984., Komisija je 9. rujna 1985. donijela obrazloženo mišljenje. Budući da je očitovanja koja je Savezna Republika Njemačka dostavila u pismu od 4. prosinca 1985. kao odgovor na obrazloženo mišljenje smatrala nezadovoljavajućima, Komisija je podnijela ovu tužbu.
- 4 Za potpuniji prikaz dotičnih odredaba Zajednice i nacionalnih odredaba, tijekom postupka te razloga i argumenata stranaka 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.

- 5 Člankom 10. stavcima 1. i 2. gore navedene Uredbe br. 1612/68 u biti se članovima obitelji radnika migranta koji je državljanin države članice dopušta da se nastane s radnikom na državnom području države članice u kojoj je zaposlen; člankom 10. stavkom 3. predviđeno je da „u smislu stavaka 1. i 2. radnik mora za svoju obitelj na raspolaganju imati nekretninu za stanovanje koja se smatra primjerenom za nacionalne radnike u regiji u kojoj je zaposlen, pri čemu ova odredba ne smije dovesti do diskriminacije između nacionalnih radnika i radnika iz drugih država članica.” [neslužbeni prijevod] Stranke se ne slažu oko tumačenja te odredbe.
- 6 S jedne strane, Savezna Republika Njemačka smatra da je svrha te odredbe urediti pravo boravka tijekom cjelokupnog trajanja boravka u državi članici domaćinu i da se obveza primjerene nekretnine za stanovanje primjenjuje na cjelokupni boravak. Shodno tome, potrebno ga je provjeriti pri dolasku svakog novog člana obitelji i tijekom boravka na državnom području države članice domaćina, a osobito pri svakom produljenju dozvole boravka. Stoga se člankom 7. Aufenthaltsgesetz EWG (Zakon o boravku državljana EEZ-a) ne krši pravo Zajednice.
- 7 S druge strane, Komisija tvrdi da se članak 10. stavak 3. Uredbe br. 1612/68 odnosi samo na trenutak kad se članovi obitelji radnika migranta nastanjuju s njime. Uvjet stanovanja iz tog stavka stoga treba tumačiti u smislu da ga države članice mogu zahtijevati samo pri prvom ulasku članova obitelji radnika na njihovo državno područje.
- 8 Na početku valja podsjetiti da se odredbama Uredbe br. 1612/68 preciznije utvrđuje sadržaj načela slobode kretanja radnika kako je izraženo u člancima 48. i 49. Ugovora o EEZ-u. Stoga tu uredbu valja tumačiti uzimajući u obzir prethodno navedene odredbe Ugovora, u kojima se poziva na donošenje mjera potrebnih za postupno ostvarivanje slobode kretanja radnika.
- 9 U tom pogledu isto tako valja podsjetiti da, kao što je Sud odlučio u svojoj presudi od 8. travnja 1976. (Royer, 48/75, Zb., str. 497.), pravo državljana države članice na ulazak na državno područje druge države članice i boravak na njemu u svrhe predviđene Ugovorom, osobito radi traženja ili obavljanja profesionalne djelatnosti u svojstvu zaposlenih ili samozaposlenih osoba ili ponovnog pridruživanja bračnom drugu ili obitelji, pravo je koje je izravno dodijeljeno Ugovorom ili, ovisno o slučaju, odredbama donesenima za njegovu provedbu te se ono stječe neovisno o dozvoli boravka koju izdaje nadležno tijelo države članice.
- 10 Uredbu br. 1612/68 valja tumačiti i s obzirom na zahtjev poštovanja obiteljskog života utvrđen u članku 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Taj je zahtjev jedno od temeljnih prava koja su, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda potvrđenoj u preambuli Jedinственog europskog akta, priznata u pravu Zajednice.
- 11 Naposljetku valja napomenuti da članak 10. stavak 3. Uredbe br. 1612/68 treba tumačiti u kontekstu njezina cjelokupnog sustava i svrhe. Iz odredaba uredbe kao cjeline proizlazi da je Vijeće, kako bi olakšalo kretanje članova obitelji radnika, uzelo u obzir, s jedne strane, važnost zajedničkog života s obitelji za radnika s ljudskog gledišta i, s druge strane, važnost integracije radnika i njegove obitelji s bilo kojeg gledišta u državu članicu domaćina bez bilo kakve razlike u postupanju u odnosu na državljane te države.

- 12 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 10. stavak 3. treba tumačiti u smislu da uvjet raspolaganja nekretninom za stanovanje koja se smatra primjerenom postoji isključivo kao uvjet radnikova primanja svakog člana obitelji te da se nakon spajanja obitelji situacija radnika migranta u pogledu nekretnine za stanovanje ne može razlikovati od situacije radnika koji je državljanin predmetne države članice.
- 13 Stoga, ako nekretnina za stanovanje koja se smatra uobičajenom pri dolasku članova obitelji radnika migranta zbog nekog novog događaja, kao što je rođenje ili punoljetnost djeteta, više ne odgovara tom zahtjevu, mjere koje se mogu donijeti u odnosu na članove obitelji radnika ne smiju se razlikovati od onih koje se donose u odnosu na državljane te države članice niti dovoditi do diskriminacije između vlastitih državljana i državljana drugih država članica.
- 14 Drukčija sankcija bila bi spojiva s ciljevima članka 10. stavka 3. Uredbe br. 1612/68 samo ako bi radnik migrant osigurao primjerenu nekretninu za stanovanje isključivo kako bi stekao pravo boravka za članove svoje obitelji te je napustio nakon dobivanja takve dozvole.
- 15 Stoga njemačko zakonodavstvo nije spojivo s obvezama proizišlima iz prava Zajednice u mjeri u kojoj se njime propisuje nemogućnost produljenja dozvole boravka ili naknadno skraćivanje razdoblja trajanja dozvole boravka člana obitelji radnika migranta ako se nekretnina za stanovanje obitelji više ne može smatrati primjerenom u skladu s kriterijima koji se primjenjuju na mjestu prebivališta, pri čemu za njemačke državljane nisu propisane sankcije usporedive težine.
- 16 Savezna Republika Njemačka tvrdi da se pravo slobode kretanja mora ograničiti ako su ugroženi javna sigurnost i javni poredak; nedostatak primjerene nekretnine za stanovanje u suprotnosti je s javnom sigurnošću i javnim poretkom, što su koncepti koji se, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, moraju utvrditi na temelju nacionalnih kriterija; članak Zakona o boravku državljana EEZ-a nije nužno represivan već preventivan; riječ je o neizostavnom sredstvu kojim se radnike potiče da poštuju uvjet stanovanja. Stoga je u skladu s člankom 48. Ugovora ta odredba opravdana.
- 17 Na početku valja podsjetiti da, kao što je Sud utvrdio u svojoj presudi od 27. listopada 1977. (Bouchereau, 30/77, Zb., str. 1999.), pribjegavanje konceptu javnog poretka pretpostavlja, uz narušavanje društvenog poretka, čime se smatra svaka povreda prava, i postojanje istinske i dovoljno ozbiljne prijetnje jednom od temeljnih interesa društva.
- 18 Isto tako valja podsjetiti da je u pogledu članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravištu stranih državljana koje su opravdane na temelju javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 1964, str. 850.), u skladu s kojima se „mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti temelje isključivo na osobnom ponašanju pojedinca”, Sud u svojoj presudi od 26. siječnja 1975. (Bonsignore, 67/74, Zb., str. 297.) utvrdio da se „mjere donesene zbog javnog poretka i za održavanje javne sigurnosti protiv državljana država članica Zajednice ne mogu opravdati razlozima koji nisu povezani s pojedinačnim slučajem” niti temeljiti „na razlozima „opće prevencije””.

- 19 Nadalje, valja istaknuti da je Sud u svojoj presudi od 10. svibnja 1982. (Adoui i Cornuaille, 115 i 116/81, Zb., str. 1665.) odlučio da iako se pravom Zajednice državama članicama ne nameće jedinstvena ljestvica vrijednosti za ocjenjivanje ponašanja za koje se može smatrati da je u suprotnosti s javnim poretkom, ipak valja utvrditi da se ne može smatrati da je ponašanje dovoljno ozbiljno da se njime mogu opravdati ograničenja ulaska na državno područje ili boravka na državnom području države članice državljanina druge države članice ako prva država članica u pogledu istog ponašanja vlastitih državljanina ne donese represivne mjere ili druge stvarne i učinkovite mjere za suzbijanje takvog ponašanja. Posljedično, ta država članica ne smije na temelju zadržke koja se odnosi na javni poredak iz članaka 48. i 56. Ugovora protjerati državljanina druge države članice sa svojeg državnog područja ili mu odbiti ulazak na svoje državno područje zbog ponašanja koje kod državljanina prve države ne dovodi do represivnih mjera ili drugih stvarnih i učinkovitih mjera za suzbijanje takvog ponašanja.
- 20 Naposljetku treba dodati da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, a osobito njegovoj presudi od 7. srpnja 1976., (Watson i Belmann, 118/75, Zb., str. 1185.), mjerom protjerivanja uskraćuje pravo koje je dodijeljeno i zajamčeno Ugovorom te izricanje takve sankcije nije opravdano ako je ona u tolikoj mjeri neproporcionalna u odnosu na težinu povrede da postaje prepreka slobodi kretanja osoba.
- 21 Savezna Republika Njemačka tvrdi i da primjena članka 7. Zakona o boravku državljanina EEZ-a u praksi među njemačkim tijelima ne uključuje diskriminaciju obitelji radnika migranata te da nije protjeran nijedan član obitelji radnika.
- 22 Valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ne može smatrati da se pukim upravnim praksama, koje uprava može izmijeniti ako i kad to želi, pravilno ispunjavaju obveze iz Ugovora.
- 23 Iz svega navedenoga proizlazi da valja priznati da je, donošenjem i zadržavanjem u okviru svojeg nacionalnog zakonodavstva odredaba kojima se produljenje dozvole boravka članova obitelji radnika migranata Zajednice uvjetuje obvezom da žive u primjerenom nekretnini za stanovanje, i to ne samo u trenutku kad se nastane s predmetnim radnikom migrantom, već tijekom cjelokupnog trajanja njihova boravka, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze iz članka 10. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968.
- 24 Budući da njemačko zakonodavstvo nije spojivo s člankom 10. stavkom 3. Uredbe Vijeća br. 1612/68, nije potrebno razmotriti prigovor Komisije da zakonodavstvo nije spojivo ni s člankom 48. Ugovora o EEZ-u.

Troškovi

- 25 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Savezna Republika Njemačka nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Donošenjem i zadržavanjem u okviru svojeg nacionalnog zakonodavstva odredaba kojima se produljenje dozvole boravka članova obitelji radnika migranata Zajednice uvjetuje obvezom da žive u primjerenom nekretnini za stanovanje, i to ne samo u trenutku kad se nastane s predmetnim radnikom migrantom, već tijekom cjelokupnog trajanja njihova boravka, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 10. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968.**
- 2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 18. svibnja 1989.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački