

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

30 септември 1987 година*

„Споразумение за асоцииране ЕИО-Турция – Свободно движение на работници”

По дело 12/86

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО, от Verwaltungsgericht Stuttgart (Германия) по спора, висящ пред този съд между

Meryem Demirel, живееща в Schwäbisch Gmünd

и

град Schwäbisch Gmünd

относно тълкуването на членове 7 и 12 от Споразумението за асоцииране ЕИО-Турция и член 36 от Допълнителния протокол към него,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н Y. Galmot, г-н T. F. O'HIGGINS и г-н F. Schockweiler, председатели на състав, г-н G. Bosco, г-н T. Koopmans, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н R. Joliet, г-н J. C. Moitinho de Almeida и г-н G. C. Rodríguez Iglesias, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Darmon,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за град Schwäbisch Gmünd, ответник по главното производство от г-н Dieter Schädel, от Rechtsdezernat на града, в писмената фаза на производството,

- за „Vertreter des öffentlichen Interesses” (Представител на публичните интереси), встъпил в главното производство за потвърждаване на заключението на град Schwäbisch Gmünd, от „leitender Oberlandesanwalt” (Главен районен прокурор), професор Harald Fliegauf, в писмената и в устната фаза на производството,

- за правителството на Федерална република Германия от г-н Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, и адв. Jochim Sedemund, адвокат от адвокатска колегия в Кьолн, в писмената фаза на производството, и от г-н Seidel в устната фаза на производството,

- за правителството на Френската република от г-н Gilbert Guillaume, Directeur des

* Език на производството: немски.

affaires juridique (Директор по юридическите въпроси) в Министерството на външните работи, в писмената фаза на производството и от г-н Philippe Pouzoulet, Secrétaire des affaires étrangères (Секретар по външните работи) в Дирекция по юридическите въпроси към Министерството на външните работи, в устната фаза на производството,

- за гръцкото правителство от г-н Iannos Kranidiotis, Секретар на Министерството на външните работи, подпомаган от г-н Stelios Perrakis, правен съветник в отдела за Европейските общности на Министерството на външните работи, в писмената фаза на производството и от г-н Perrakis в устната фаза на производството,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-н В. Е. McHenry, от Treasury Solicitor's Department, в писмената фаза на производството и от професор David Edward, адвокат от адвокатската колегия на Шотландия, в устната фаза на производството,

- за Комисията на Европейските общности от нейния правен съветник г-н Peter Gilsdorf, в писмената и устната фаза на производството,

предвид доклада за съдебното заседание вследствие устната фаза на производството от 10 февруари 1987 г.,

като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 май 1987 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 11 декември 1985 г., постъпило в Съда на 17 февруари 1986 г., Verwaltungsgericht Stuttgart (Административен трибунал Щутгарт) е поставил, на основание член 177 от Договора за ЕИО, два преюдициални въпроса относно тълкуването на членове 7 и 12 от Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (наричано по-нататък „Споразумението „), подписано в Анкара на 12 септември 1963 г., сключено от името на Общността с Решение на Съвета от 23 декември 1963 г. (ОВ 1964, стр. 3685), и на член 36 от Допълнителния протокол (наричан по-нататък „Протокола“), подписан в Брюксел на 23 ноември 1970 г., сключен от името на Общността с Регламент № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 г. (ОВ L 293, стр. 1).

2. Тези въпроси са били повдигнати в рамките на иск за отмяна на решение за експулсиране със заплаха от недопускане, който град Schwäbisch Gmünd е предприел срещу г-жа Meryem Demirel, турска гражданка, след изтичане на нейната виза. Г-жа Demirel е съпруга на турски гражданин, работещ и пребиваващ във Федерална република Германия от 1979 г., когато е влязъл за целите на събиране на семейството. Тя е дошла при съпруга си, като е разполагала с валидна виза единствено за посещение, която изключва събиране на семейството.

3. От препращащото определение е видно, че условията за събиране на семейството за граждани на трети страни по между им във Федерална република Германия в

рамките на събирането на семейството са били утежнени през 1982 г. и 1984 г., чрез изменения в циркулярно писмо за Land Baden-Württemberg от неговия министър на вътрешните работи в изпълнение на „Auslaendergesetz“ (Закон за чужденците), в смисъл, че срокът, за който един чужд гражданин трябва да е пребивавал непрекъснато и редовно на федерална територия е бил променен от 3 на 8 години. Съпругът на г-жа Demirel не е отговорял на това условие в момента на настъпването на обстоятелствата, които са в основата на спора по главното производство.

4. Verwaltungsgericht Stuttgart, сезиран с иска за отмяна на решението за експулсиране е поставил на Съда на ЕО следните въпроси:

1) Дали член 12 от Споразумението за асоцииране ЕИО-Турция и член 36 от Допълнителния протокол във връзка с член 7 от посоченото споразумение за асоцииране, установяват забрана на правото на Общността, пряко приложима във вътрешното законодателство на държавите, за предвиждане чрез изменение в съществуваща административна практика на нови ограничения на свободното движение по отношение на турски работник, законно установен в страна от Общността?

2) Трябва ли понятието за свободно движение по смисъла на Споразумението за асоцииране да се простира и по отношение на събирането на семействата, в рамките на което съпрузи и непълнолетни деца могат да се присъединят към турските работници, установили се в страна от Общността?

5. За по-пълно излагане на фактите на делото по главното производство, на разпоредбите на немското законодателство, на разпоредбите на Споразумението и на Протокола, на хода на производството и на становищата на страните, представени по силата на член 20 от Протокола относно статута на Съда на ЕО, се прави позоваване на доклада за съдебното заседание. Тези елементи от делото са упоменати по-нататък само доколкото са необходими за изготвяне на мотивите на Съда.

Относно компетентността на Съда

6. Тъй като правителствата на Федерална република Германия и на Обединеното Кралство в своите писмени становища са поставили под съмнение компетентността на Съда за тълкуването на разпоредбите на Споразумението и на Протокола относно свободното движение на работници, следва преди да отговорим на преюдициалните въпроси да разгледаме предварително въпроса за компетентността на Съда.

7. В това отношение следва да припомним първо, така както Съда е отсъдил в своето Решение от 30 април 1974 г. (по дело *Haegeman*, 181/73, *Recueil*, стр. 449), че споразумение, сключено от Съвета в съответствие с членове 228 и 238 от Договора, представлява, по отношение на Общността, акт приет от една от институциите Ж по смисъла на член 177, алинея 1, буква б), и че разпоредбите на подобно споразумение, от момента, в който последното влезе в сила, представляват неразделна част от правния ред на Общността, и че в рамките на този правен ред,

Съдът е компетентен да заседава по преюдициални въпроси относно тълкуването на това споразумение.

8. Правителствата на Федерална република Германия и на Обединеното кралство въпреки това считат, че когато става дума за смесени споразумения, такива каквито са съответните Споразумение и Протокол, компетентността в областта на тълкуването на Съда не се отнася до разпоредбите, с които държавите-членки са поели ангажименти по отношение на Турция в рамките на собствените им компетенции, какъв е бил случая относно разпоредбите за свободното движение на работници.

9. В това отношение е достатъчно да се установи, че в случая това не е така. И в действителност, когато става дума за споразумение за асоцииране, създаващо особени и привилегирани връзки с трета държава, което трябва поне отчасти да участва в режима на Общността, член 238 трябва задължително да предоставя на Общността компетентност да осигури ангажиментите по отношение на трети страни във всички области покривани от Договора. Тъй като свободното движение на работници представлява, по силата на членове 48 и последващи от Договора за ЕИО, една от областите, обхванати от Договора, следва че ангажиментите в тази насока са от компетентността на Общността на основание член 238. Следователно, не стои въпросът дали Съдът е компетентен да се произнесе относно тълкуването на разпоредба на смесено споразумение, съдържащо ангажимент, който само държавите-членки са могли да поемат в сферата на своите собствени компетенции.

10. От друга страна, компетентността на Съда не би могла да бъде поставена под съмнение от факта, че по отношение на свободното движение на работници предвид сегашното състояние на правото на Общността, държавите-членки са компетентни да създават необходимите правила, за да осъществяват изпълнението, на тяхна територия, на разпоредбите на Споразумението или на решенията, които следва да вземе Съвета по асоцииране.

11. Действително, така както Съдът е приел в своето Решение от 26 октомври 1982 г. (по дело Kupferberg, 104/81, Recueil, стр. 3641), за осигуряване на спазване на ангажиментите, произтичащи от споразумение, сключено между институциите на Общността, държавите-членки изпълняват, в рамките на правния ред на Общността, задължение спрямо Комисията, която е поела отговорността за доброто изпълнение на съответното споразумение.

12. Следователно Съдът е компетентен да тълкува разпоредбите на Споразумението и Протокола относно свободното движение на работници.

Относно преюдициалните въпроси

13. Първият въпрос на Verwaltungsgericht, е дали разпоредбите на член 12 на договора и член 36 от протокола във връзка с тези на член 7 от договора, представляват норми от общностното право директно приложими във вътрешния правен ред на държавите-членки.

14. Една разпоредба на споразумение, сключено от Общността с трети страни трябва да се счита за пряко приложима, когато, по отношение на своето

съдържание, както и на предмета и естеството на споразумението, тя съдържа ясно и точно задължение, което в своето изпълнение си или по отношение на последствията от него, не се нуждае от никаква намеса на последващ акт.

15. Въпросното споразумение съдържа в своите членове 2-5, подготвителна фаза, позволяваща на Турция да засили своята икономика с помощта на Общността, една преходна фаза, през която постепенно се установява митнически съюз и се сближаване на икономическите политики, и една крайна фаза, която се основава върху митническия съюз и включва засилването на координацията между икономическите политики.

16. Споразумението се характеризира, по отношение на своята структура и съдържание, с факта, че то като цяло изброява целите на асоциирането и определя насоките за осъществяване на тези цели без самото то да установява подробни правила за постигане на това осъществяване. Единствено за някои специфични въпроси, приложените протоколи, заменени с Допълнителния протокол, установяват подробни правила.

17. За осъществяване на целите, определени от Споразумението, член 22 дава правомощия за вземане на решения на Съвета по асоцииране, съставен, от една страна, от членове на правителствата на държавите-членки, на Съвета и на Комисията на Европейските общности, и от друга страна, от членове на турското правителство.

18. Дял II на Споразумението, посветен на осъществяването на преходната фаза, съдържа две глави относно митническия съюз и земеделието, и трета глава, която съдържа други разпоредби от икономически характер, между които член 12 се отнася до свободното движение на работници.

19. Член 12 от Споразумението предвижда, че договарящите се страни трябва да се вдъхновяват от членове 48, 49 и 50 от Договора за създаване на Европейската общност, за да осъществяват постепенно помежду си свободно движение на работници.

20. Член 36 от Протокола, предвижда от своя страна, че свободното движение ще се осъществява постепенно съгласно принципите на член 12 от Споразумението между края на 12-та и на 22-та година след влизане в сила на Споразумението, и че Съвета по асоцииране ще определи необходимите за тази цел условия.

21. Член 36 от посочения по-горе протокол дава единствено на Съвета по асоцииране необходимата компетентност да постановява точните правила за постепенно осъществяване на свободното движение на работници в съответствие със съображения от икономически и политически характер, свързани между другото с постепенното установяване на митническия съюз и със сближаването на икономическите политики и според условията, които този съвет прецени, че са необходими.

22. Единственото решение, което Съветът по асоцииране е взел в тази област е било Решение 1/80 от 19 септември 1980 г., което по отношение на турските работници, вече редовно интегрирани в пазара на труда на държавите-членки, забранява

всякакви нови ограничения по отношение на достъпа до заетост. По отношение на събиране на семействата обаче никакво решение от подобен характер не е било взимано.

23. Като разгледаме член 12 от Споразумението и член 36 от Протокола, става ясно, че тези текстове имат най-общо казано програмен характер и не представляват достатъчно точни и неоспорими разпоредби, за да могат пряко да управляват движението на работниците.

24. При тези условия не може от член 7 от Споразумението да се изведе забрана за създаване на нови ограничения по отношение на събиране на семействата. Този член, който се съдържа в дял I на Споразумението, относно принципът на асоцииране предвижда в най-общи линии, че договарящите се страни вземат всички необходими общи и частни мерки, които следва да осигурят изпълнението на задълженията по Споразумението и се въздържат от всички мерки, способни да поставят под заплахата осъществяването на целите на Споразумението. Тази разпоредба, която се ограничава до това да задължи договарящите се страни да предвидят едно общо задължение за сътрудничество с цел постигане целите на Споразумението, не може пряко да предоставя на частни лица права, които не им признават други разпоредби на Споразумението.

25. Следователно трябва да отговорим на първия въпрос, че разпоредбите на член 12 от Споразумението и на член 36 от Протокола във връзка с тези на член 7 от Споразумението не представляват норми от правото на Общността пряко приложими във вътрешния правен ред на държавите-членки.

26. С втория си въпрос препращащата юрисдикция, иска да знае дали условията, при които съпругът и непълнолетните деца на един турски работник, установен в Общността могат да дойдат при него, се отнасят до понятието за свободно движение по смисъла на Споразумението за асоцииране.

27. С оглед на отговора на първия въпрос не е уместно да се отговаря на втория въпрос.

28. По отношение на евентуалното влияние на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека по отношение на отговора на този въпрос, трябва да заключим, че така както Съдът е приел в своето Решение от 11 юли 1985 г. (по съединени дела *Cinéthèque*, 60 и 61/84, *Recueil*, стр. 2605, 2618), трябва да следи за спазването на основните права в рамките на правото на Общността, но не може да проверява съвместимостта с Европейската конвенция за правата на човека на национална разпоредба, която не се намира в рамките на правото на Общността. Но в случая, така както е видно от отговора на първия въпрос, в момента не съществува норма на правото на Общността, определяща условията, при които държавите-членки трябва да разрешават събирането на семейства на турски работници, законно установени в Общността. Оттук нататък, националната норма, която е в основата на спора по главното производство, не е следвало да изпълни разпоредба на правото на Общността. При тези условия, Съдът не е компетентен да прецени съвместимостта с принципите, изложени в член 8 от Европейската конвенция за правата на човека на една национална разпоредба, като посочената.

По съдебните разноси

29. Съдебните разноси, направени от германското правителство, френското правителство, гръцкото правителство, правителството на Обединеното кралство, на Комисията на Европейските общности не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноси.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени му от Verwaltungsgericht Stuttgart, с Определение от 11 декември 1985 г., реши:

Разпоредбите на член 12 от Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписан в Анкара на 12 септември 1963 г., сключен от името на Общността с Решение на Съвета от 23 декември 1963 г., и на член 36 от Допълнителния протокол, подписан в Брюксел на 23 ноември 1970 г., сключен от името на Общността с Регламент № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 г., във връзка с тези на член 7 от Споразумението не представляват норми от правото на Общността, пряко приложими във вътрешния правен ред на държавите-членки.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 септември 1987 година.

Подписи