Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 20 януари 2016 година[1]

Дело C-561/14

Caner Genc
срещу
Integrationsministeriet
(Преюдициално запитване,

отправено от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания)

„Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Решение № 1/80 — Свободно движение на работници — Събиране на семейството — Национална правна уредба, предвиждаща нови, по-строги условия за събиране на семейството за икономически неактивни членове на семейството на икономически активни турски граждани, пребиваващи и имащи право на пребиваване в тази държава членка — Клауза „standstill“ — Приложно поле — Ново ограничение — Обосноваване — Императивно съображение от общ интерес — Пропорционалност“

1. С настоящото преюдициално запитване запитващата юрисдикция иска от Съда тълкуване на член 13 от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развиване на асоциирането (наричано по-нататък „Решение № 1/80“), прието от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, което е подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на ЕИО, и Общността, от друга страна, и е сключено, одобрено и утвърдено от името на последната с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г. (наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция“)[2]. Запитването е подадено в рамките на съдебен спор между г-н Genc, турски гражданин, и датските власти във връзка с отказа на последните да му издадат разрешение за пребиваване на основание събиране на семейството.

I – **Въведение**

2. Жалбоподателят в главното производство, г-н Genc, е турски гражданин, роден през 1991 г. Баща му, също така турски гражданин, се е установил в Дания от 1997 г. и от 2001 г. се ползва от разрешение за пребиваване за неограничен срок. След развода на родителите си през 1997 г. и въпреки че упражняването на родителските права по отношение на него е било предоставено на бащата, г-н Genc е продължил да живее в Турция при своите баба и дядо и редовно се е виждал с майка си. Двамата му братя се ползват от разрешение за пребиваване в Дания от май 2003 г.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 217, 1964 г., стр. 3685.

3. На 5 януари 2005 г. г-н Genc е подал молба за издаване на разрешение за пребиваване в Дания с цел да се събере с баща си, който по това време работи в тази държава.

4. През август 2006 г., Udlændingeservice, впоследствие Udlændingestyrelsen (Датската миграционна служба), е отхвърлила молбата му. Поради това г-н Genc е подал жалба по административен ред пред министерството на интеграцията, което е потвърдило решението за отказ на 18 декември 2006 г. Министерството е посочило по-конкретно, че г-н Genc никога не е идвал в Дания, че е прекарал целия си живот в Турция, където е получил образованието си, че говори само турски език и че се е виждал с баща си твърде спорадично през последните две години, за да се направи изводът, че той не е посочил никакво доказателство за привързаност към датското общество, нито че се е вписал или може да се впише в достатъчна степен в Дания, така че да може да се интегрира успешно. Министерството е отбелязало също така, че бащата на г-н Genc също не можел да се счита за особено добре интегриран или в достатъчна степен вписан в датското общество и че при всички положения той е можел да се върне в Турция, за да посети сина си.

5. На 17 септември 2007 г. министерството на интеграцията е отказало да преразгледа решението си за отказ. На 9 декември 2011 г. първоинстанционният съд, сезиран от г-н Genc, е отхвърлил жалбата му за отмяна. Поради това г-н Genc е подал жалба срещу първоинстанционното решение пред запитващата юрисдикция.

6. Анализът на Датската миграционна служба, също както и този на министерството, се основава на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците (Udlædingeloven, наричан по-нататък „Законът за чужденците“). Съгласно тази разпоредба, въведена през 2004 г.[3], „[в] случаи, когато заявителят и един от родителите му пребивават в страната си на произход или друга страна, разрешение за пребиваване […] може да се издаде само ако заявителят има, или има възможността да установи, такива връзки с Дания, че да е налице основа за успешна интеграция. Това обаче не се прилага, ако заявлението е подадено не по-късно от две години, след като лицето, което пребивава в Дания, изпълни условията [за издаване на разрешение за пребиваване], или ако са налице особено императивни съображения в подкрепа на обратното, включително зачитане на целостта на семейството“[4].

7. Дискреционната преценка, която компетентните органи извършват, за да решат дали даден молител е или може да се впише в достатъчна степен в Дания — тоест за да преценят шансовете за успех на интеграцията му в датското общество — трябва да държи сметка, съгласно твърденията на запитващата юрисдикция, за определени параметри, сред които продължителността и характера на предходните пребивавания в Дания на детето, страната, в която детето е прекарало по-голямата част от съществуването си, страната, в която е получило образование, езикът, който говори, и степента на усвояване в детството му на ценностите и нормите на датското общество. При тази преценка се отчитат също така степента на интеграция в датското общество и изградените връзки с него на родителя, с когото детето иска да се събере. Запитващата юрисдикция посочва също така определени случаи, в които не се изисква доказване на вписване в достатъчна степен в Дания, например когато детето или някой

3 — Със Закон № 427 за изменение на Закона за чужденците и на Закона за интеграцията (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) от 9 юни 2004 г.

4 — Именно така е бил формулиран член 9, параграф 13 от Закона за чужденците към момента на фактите, след законодателното изменение със Закон № 324 за изменение на Закона за чужденците, на Закона за сключване и прекратяване на брака и на Закона за репатрирането (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) от 18 май 2005г. Тази разпоредба е била изменена и през 2012 г., а след това заместена от член 9, параграф 16 от този закон. Ще продължа да се позовавам в настоящото заключение на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците, тъй като той отразява положението по датското право към момента, в който администрацията се е произнесла за първи път по молбата на г-н Genc. Освен това следва да се отбележи, че след това законодателно изменение от 2012 г. посоченият член вече не е приложим спрямо молбите за издаване на разрешение за пребиваване, подадени от или за деца под шестгодишна възраст.

от родителите е болен или инвалид или още когато отказът да се разреши събирането би противоречал на международните ангажименти на Дания или на висшия интерес на детето по смисъла на Конвенцията за правата на детето, подписана в Ню Йорк на 20 ноември 1989 г. и ратифицирана от всички държави членки.

8. Запитващата юрисдикция отбелязва, че изискването за вписване в достатъчна степен в Дания е било въведено в датския правен ред през 2004 г. От член 13 от Решение № 1/80 обаче следва, че „[д]ържавите членки на Общността и Турция не могат да въвеждат нови ограничения, свързани с условията за достъп до заетост на работниците и членовете на техните семейства, които пребивават и се трудят законно на тяхна територия“.

9. Тя си задава въпроса следователно дали тази клауза „standstill“ е приложима и спрямо условията, при които работниците турци, принадлежащи на легалния пазар на труда, могат да поискат към тях, на територията на съответната държава членка, да се присъединят членовете на семейството им, които са икономически неактивни. Тази юрисдикция счита, че практиката на Съда по този въпрос не е твърде ясна. В случай че член 9, параграф 13 от Закона за чужденците би представлявал ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80, запитващата юрисдикция иска да бъде изяснено естеството на проверката, която следва да извърши, за да прецени дали това ограничение може да бъде оправдано.

10. При тези обстоятелства, сблъсквайки се със затруднение при тълкуването на правото на Съюза, Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион) решава да спре производството и с акт, постъпил в секретариата на Съда на 5 декември 2014 г., да постави на последния следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли клаузата „standstill“ в член 13 от Решение № 1/80 […] и/или клаузата „standstill“ в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол [подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, потвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (наричан по-нататък „Допълнителният протокол“)[5]] […] да се тълкуват в смисъл, че нови ограничителни условия пред възможността за събиране на семейството за икономически неактивни членове на семейството, включително ненавършили пълнолетие деца, на икономически активни турски граждани, които пребивават и имат разрешение за пребиваване в държава членка, попадат в приложното поле на изискването за „standstill“, като се имат предвид:

а) тълкуването от Съда на клаузите „standstill“, по-специално в решения Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)], Dülger [(C-451/11, EU:C:2012:504)] и Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

б) целта и съдържанието на Споразумението [за асоцииране ЕИО—Турция], както по-специално се тълкуват в решения Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] и Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], и като се имат предвид:

— фактът, че споразумението и приложените към него протоколи и решения не съдържат разпоредби за събиране на семейството,

и

— фактът, че събирането на семейството […] винаги се е уреждало от вторичното право, понастоящем от Директивата за свободното движение (Директива 2004/38/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на

5 — ОВ L 293, стр. 1.

граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34)]?

2) При отговора на първия въпрос Съдът се приканва да посочи дали евентуално производно право на събиране на семейството за членовете на семейството на икономически активни турски граждани, които пребивават и имат разрешение за пребиваване в държава членка, се прилага за членовете на семейството на турски работници съгласно член 13 от Решение № 1/80, или се прилага само за членовете на семейството на турски граждани — самостоятелно заети лица съгласно член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол?

3) Ако Съдът даде положителен отговор на първия и на втория въпрос, той се приканва да посочи дали клаузата „standstill“ в член 13 [...] от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че новите ограничения, които са „обосновани от императивно съображение от общ интерес, [...] подходящи [...] да гарантират осъществяването на преследваната законова цел и не надхвърлят необходимото за нейното достигане“ (отвъд посоченото в член 14 от Решение № 1/80), са законосъобразни?

4) Ако отговорът на третия въпрос е положителен, Съдът се приканва да посочи:

   а) какви насоки трябва да се следват, за да се извършат проверка на ограничението и оценка на пропорционалността. Съдът се приканва по-специално да посочи дали трябва да се следват същите принципи като посочените в практиката му относно събирането на семейството във връзка със свободното движение на гражданите на Съюза, която се основава на Директивата за свободното движение (Директива 2004/38) и разпоредбите на Договора, или трябва да се приложи различна преценка;

   б) ако трябва да се приложи различна от произтичащата от практиката на Съда преценка относно събиране на семейството във връзка със свободното движение на гражданите на [Съюза], Съдът се приканва да посочи дали като отправна точка следва да се приеме проверката за пропорционалност, извършвана във връзка с член 8 от Европейската конвенция за правата на човека [, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.] относно зачитането на правото на семеен живот и практиката на Европейския съд по правата на човека и ако не, какви принципи трябва да се следват,

   в) независимо от метода за преценка, който следва да се приложи, може ли правило като [член 9, параграф 13 от Закона за чужденците] — съгласно което събирането на семейството между лице, което е гражданин на трета страна и има разрешение за пребиваване и което пребивава в Дания, и ненавършилото му пълнолетие дете, когато детето и другият му родител пребиват в страната на произход или друга страна, е обусловено от това дали детето се е вписало или има възможност да се впише в Дания в достатъчна степен, така че да е налице основа за успешна интеграция в страната — да се разглежда като „обосновано от императивно съображение от общ интерес, [...] подходящо да гарантира осъществяването на преследваната законова цел и ненадхвърлящо необходимото за нейното достигане“?“.

11. Настоящото преюдициално запитване се ползва от писмените становища на датското правителство и на Европейската комисия. По време на заседанието на Съда на 20 октомври 2015 г. жалбоподателят в главното производство, датското и австрийското правителство, както и Комисията, са изложили устни становища.

II – **Правен анализ**

A– *По първия и втория въпрос*

12. С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция пита Съда относно приложното поле на член 13 от Решение № 1/80 и относно обхвата на съдържащото се в него задължение „standstill“. По-специално тя пита дали едно ново ограничение на възможността за събиране на семейството по отношение на икономически неактивни членове на семейството на работник турчин попада в обхвата на това задължение и дали производното право на събиране на семейството, признато в решение Dogan [6] на членовете на семейството на работник турчин, упражняващ свободата на установяване, трябва да бъде признато и в контекста на свободното движение на работници турци.

13. В писменото си становище датското правителство, което изглежда се присъединява към загрижеността на запитващия съд, изрично е приканило Съда да измени практиката си Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Анализирайки някои решения на Съда относно тълкуването на клаузи „standstill“ — независимо дали става въпрос за член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, или за член 13 от Решение № 1/80 — правителството се опитва да докаже, че позицията на Съда в това решение е изолирана и в явно несъответствие с по-ранните му решения. Правото на събиране на семейството винаги е било считано за попадащо извън приложното поле на задължението за „standstill“, до решението Dogan [7]. Датското правителство поддържа, че Съдът трябва да изостави тази съдебна практика, за да се върне към чисто икономическата същност на Споразумението за асоцииране и на различните актове, приети въз основа на него, както е било признато в решение Demirkan [8].

14. Преди да обясни защо според мен съмненията на запитващата юрисдикция и тревогата на датското правителство почиват на погрешен прочит на практиката на Съда, която според мен не е признала производно право на събиране на семейството, искам да се върна към задължението за „standstill“, така както е разтълкувано и дефинирано от Съда.

1. Общи съображения относно задължението за „standstill“ по член 13 от Решение № 1/80 в практиката на Съда

15. Безспорно е, че бащата на г-н Genc е упражнявал трудова дейност към момента, в който жалбоподателят в главното производство е подал молба за разрешение за пребиваване. Положението на бащата г-н Genc се отнася следователно към свободното движение на работници и попада изключително в обхвата на член 13 от Решение № 1/80 [9].

16. Съдът е приел по повод на този член, че той има директен ефект [10] и че трябва да бъде разглеждан в светлината на контекста, в който се вписва съвкупността от разпоредбите на това решение [11].

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — По отношение на съответната област на приложение, съответно на член 13 от Решение № 1/80 и на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, Съдът многократно е приемал, че „[т]ези две разпоредби наистина имат еднакво значение, но все пак всяка от тях действа в ясно определена област, така че не могат да се прилагат заедно“ (решение Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 81 и цитираната съдебна практика).

10 — Решение Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 49 и цитираната съдебна практика).

11 — Решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 91).

17. По отношение на контекста, съгласно постоянната съдебна практика Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите страни, по-специално посредством осъществяването на свободното движение на работниците [12], което трябва да се осъществява поетапно [13]. Що се отнася до Решение № 1/80 в частност, Съдът е приел, че то е насочено „към благоприятстване на постепенното интегриране в приемащата държава членка на турските граждани, които отговарят на условията, предвидени в една от разпоредбите на това решение, и следователно се ползват от предоставяните им от него права“ [14] и че „при отчитане на особеното положение на членовете на семейството, на които е разрешено да се присъединят към работник турчин, намиращ се вече на законно основание на територията на държава членка, посоченото решение има за основна цел постепенното интегриране на турските работници в нея посредством законното, и по принцип без прекъсване, упражняване на труд“ [15].

18. Съдът също така е разгледал връзките между клаузата „standstill“ в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол и тази в член 13 от Решение № 1/80. Независимо от текста, който се различава чувствително [16], той е приел, че двете клаузи преследват една и съща цел, а именно прогресивното прилагане на свободата на движение на работници, на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги чрез забраната за въвеждане на нови пречки, така че да не се затруднява прогресивното осъществяване на тези свободи [17]. Следователно тези две разпоредби имат еднакво значение [18], еднаква природа [19] и трябва да се тълкуват по еднакъв начин [20]. Така няма причини да се признае по-тесен обхват на клаузата „standstill“ относно свободното движение на работници в сравнение със свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги [21]. Изразените от Съда съображения във връзка с клаузата „standstill“ на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, важащи също и при тълкуването на член 13 от Решение № 1/80, „обхватът на съдържащото се в същия член 13 задължение „standstill“ се разпростира по подобен начин спрямо каквато и да е нова пречка за упражняването на свободата на движение на работниците, която се изразява във въвеждане на по-тежки от съществуващите към даден момент условия“ [22].

19. След като веднъж вече Съдът е признал директен ефект на член 13 от Решение № 1/80 и е уточнил, че обхватът му трябва да бъде същият като на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, остава да се дефинира значението му. За Съда клаузата „standstill“ „действа не като материалноправна норма, която да обезсилва съответното материално право, което замества, а като норма от квазипроцесуален характер, предписваща ratione temporis кои са разпоредбите от правната уредба на държавата членка, от гледна точка на които следва да се преценява положението на турски гражданин, желаещ да се ползва“ от свободата на свободното движение на работници в държава членка [23]. Тя съдържа поето от договарящите страни задължение, което от правна гледна точка е просто задължение за бездействие [24].

12 — Решение Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, т. 63).

13 — Вж. член 12 от Споразумението за асоцииране. Вж. също решения Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, т. 65) и Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, т. 50).

14 — Решение Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, т. 53 и цитираната съдебна практика).

15 — Решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 90).

16 — Решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:570, т. 69).

17 — Вж. решения Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 72), Комисия/Нидерландия (C-92/07, EU:C:2010:228, т. 48), Toprak и Oguz (C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756, т. 52) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 94).

18 — Решения Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 70) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 81).

19 — Решения Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 71) и Комисия/Нидерландия (C-92/07, EU:C:2010:228, т. 48).

20 — Решения Toprak и Oguz (C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756, т. 54) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 94).

21 — Решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 73).

22 — Решение Toprak и Oguz (C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756, т. 54).

23 — По аналогия, решения Tum и Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, т. 55) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 89).

24 — Вж. по аналогия решения Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 47), както и Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 58), Tum и Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, т. 46) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 87).

20. Съдът също така е припомнил за пореден път, че клаузата „standstill“ сама по себе си не поражда права [25], нито може да предостави на турски гражданин правото да упражнява трудова дейност или съставляващото негово следствие право на пребиваване [26], право на влизане на територията на държава членка, което не може да бъде изведено от правната уредба на Съюза, а напротив — остава да се урежда от националното право [27]. Така Съдът е признал, че „Решение № 1/80 по никакъв начин не засяга възможността на държавите членки да откажат да предоставят на турски граждани право на влизане на територията им и на започване на работа там като наети лица“ [28]; напротив, то урежда положението на работниците турци, интегрирани законно на пазара на труда на държавите членки [29]. При все това Съдът е приел, че условията за влизане и за пребиваване на турските граждани на територията на държавите членки могат да бъдат засегнати от клаузата „standstill“ единствено доколкото тя се прилага във връзка с упражняването на икономическа дейност [30].

21. Конкретно, член 13 от Решение № 1/80 забранява по общ начин въвеждането на всяка нова мярка, която има за цел или води до обвързване на упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на националната територия с по-ограничителни условия от тези, приложими за него към датата на влизане в сила на Решение № 1/80 по отношение на засегнатата държава членка [31]. Същата разпоредба не допуска и въвеждането в правната уредба на държавите членки, считано от датата на влизане в сила в държавата членка на Решение №°1/80, на каквито и да са нови ограничения на упражняването на свободното движение на работниците, включително свързани с материалноправните и/или процесуалноправните условия за първо приемане на територията на тази държава членка на турските граждани, които желаят да се ползват от тази свобода там [32].

22. На този етап на анализа констатирам, че Съдът не е изключил възможността условията на влизане и пребиваване на членове на семейството на икономически активни турски граждани, които не се ползват с права въз основа на Решение № 1/80, да попаднат, чрез рикошет, в приложното поле на задължението за „standstill“, стига да бъде установена връзка между упражняването на икономическата дейност на последните и посоченото влизане или пребиваване. Впрочем именно това е връзката, която е била потвърдена в решение Dogan [33].

2. Социално измерение на Решение № 1/80, „икономическо измерение“ на събирането на семейството и задължението за „standstill“

23. Темата за събирането на семейството всъщност не е пренебрегната в практиката на Съда, постановена във връзка с клаузите „standstill“ в контекста на асоциирането между Европейската икономическа общност и Турция (наричано по-нататък „асоциирането ЕИО—Турция“). Предвид неразделната връзка, която съществува между упражняването на икономическа дейност и правата, които притежават турските граждани, които я упражняват на територията на държава членка, Съдът е допълнил, че „събирането на семейството не представлява право на членовете

25 — Решение Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, т. 58).

26 — По аналогия, решения Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 64) и Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 62).

27 — По аналогия, решение Tum и Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, т. 54).

28 — Решение Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, т. 41 и цитираната съдебна практика).

29 — Вж. решение Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 58 и цитираната съдебна практика).

30 — Вж. по аналогия решение Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, т. 55).

31 — Вж. решение Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, т. 33 и цитираната съдебна практика). За подобен извод на Съда във връзка с клаузата „standstill“ в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол вж. решения Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, т. 69), Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 66), Soysal и Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, т. 47), както и Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, т. 39). Най-сетне, за пълнота ще допълня, че наличието на ново ограничение се преценява било с оглед на датата на влизане в сила на Решение № 1/80 в съответната държава членка, било с оглед на законодателството, прието след този момент: вж. решения Toprak и Oguz (C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756, т. 49 и 56) и Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 94).

32 — Вж. решение Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, т. 34 и цитираната съдебна практика).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

на семейството на турския работник мигрант, а напротив, зависи от решението на националните органи, взето в приложение единствено на правото на съответната държава членка, при спазване на изискването за съблюдаване на основните права“ [34]. Все пак Решение № 1/80 видимо е обогатило асоциирането ЕИО—Турция със социално измерение [35]. Впрочем член 13 от Решение № 1/80 е част от „социалните разпоредби“ на това решение, което според Съда е свидетелство за факта, че свободното движение на работници, което следва да се осъществява поетапно, е достигнало „следващ етап“ [36]. Тълкувайки „социалните“ разпоредби на Решение № 1/80, Съдът е признал, че събирането на семейството, с което се ползват работниците турци, които принадлежат на пазара на труда на държавите членки, допринася както за подобряване на качеството на пребиваването им, така и за интеграцията им в тези държави и по този начин благоприятства социалното сближаване в съответното общество [37]. Все пак това събиране на семейството не е безусловно и становището на Съда трябва да бъде поставено в контекста на решението Dülger [38]. По това дело обаче Съдът се е произнесъл по член 7, параграф 1 от Решение № 1/80, който изброява правата на членовете на семейството на работник турчин, принадлежащ на легалния пазар на труда, *които са получили разрешение да се присъединят към него*. Макар и в друг контекст Съдът да е приел, че Решение № 1/80 не обуславя достъпа им до територията на държава членка на основание събиране на семейството с работник турчин, намиращ се вече на законно основание в тази държава [39], той е уточнил, що се отнася по-конкретно до член 13 от това решение, че последното се отнася до „работници и членове на семейството им, които се намират на съответната им територия на законно основание[,] що се отнася до пребиваването или работата“ [40].

24. Припомням обаче на този етап на анализа, че жалбоподателят в главното производство не се намира все още на датска територия, а е подал молба за присъединяване към баща си. Положението му не попада в обхвата на член 7, параграф 1 от Решение № 1/80 и той не може следователно да се позове на член 13 от това решение.

25. Решение Dogan [41], на което датското правителство се позовава в искането си за промяна на съдебната практика, тъй като било в противоречие с предходната практика на Съда, се вписва в линията на последната. Това решение не е признало самостоятелно право на събиране на семейството за членовете на семейството на работниците турци, както и не е признало на съпругата на този работник, която все още не е била влязла на територията на държавата членка, където той упражнява икономическата си свобода, правото да се позоват на член 13 от Решение № 1/80. В това решение Съдът е признал, както впрочем бях предложил, че на този член може да се позове само икономически активният турски гражданин, установен на територията на държава членка и следователно единствен бенефициент на правата, уредени в текстовете относно Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция [42]. Освен това не е особена новост приетото от Съда, отново в решение Dogan [43], че клаузата „standstill“ може да бъде приложена срещу национална правна уредба относно условията на влизане на територията на съответната държава членка за целите на събирането на семейството на съпруга на турски гражданин, установен в тази държава членка. Всъщност Съдът вече е приел възможността за такова позоваване в решение Toprak и Oguz [44].

34 — Решение Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, т. 64).

35 — Вж. по-специално решение Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, т. 45).

36 — Решения Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 77) и Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, т. 48).

37 — Вж. решения Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, т. 42) и Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, т. 34)

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Вж. решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 82).

40 — Решение Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 84).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Вж. точка 32 от решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) и точка 20 и сл. от заключението ми по това дело (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756.

26. Що се отнася до искането от датското правителство връщане към съдебната практика Demirkan[45], налага се да се отбележи, че този прецедент не е относим към нашето дело. По него става въпрос за доведена дъщеря, с турско гражданство, която е искала да се присъедини към своя доведен баща, германски гражданин и пребиваващ в Германия, и за това дали може да се счита, че тя може да се позове на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, доколкото след пристигането си на германска територия тя е била не доставчик, а получател на услуги. По това дело и противно на настоящото преюдициално запитване, не сме изправени пред хипотезата на работник турчин, вече установен на територията на държава членка и упражняващ там икономическа свобода.

27. Независимо от „социалния“ характер на разпоредбите на Решение № 1/80 Съдът следователно не е стигнал в практиката си до пълно отделяне на упражняването на икономическа свобода от правото на събиране на семейството. Така, както вече имах възможност да констатирам, само доколкото правната уредба относно събирането на семейството засяга положението на работниците турци, тя може да попадне в приложното поле на член 13 от Решение № 1/80[46].

28. В светлината на приетото от Съда в решение Dogan[47] обаче решението турски гражданин да се установи в държава членка на Европейския съюз, за да упражнява постоянна трудова дейност, може да бъде повлияно негативно, когато законодателството на тази държава членка прави трудно или невъзможно събирането на семейството, така че този гражданин може да се окаже принуден да избира между дейността си в съответната държава членка и семейния си живот в Турция.

29. С оглед на всички изложени по-горе съображения се налага изводът, че правна уредба като тази в главното производство, по отношение на която се счита за безспорно, че затруднява събирането на законно установен на територията на държава членка работник турчин с неговите ненавършили пълнолетие деца, като утежнява условията за първото им приемане на територията на съответната държава членка в сравнение с тези, приложими към момента на влизане в сила на Решение № 1/80[48], представлява ново ограничение на упражняването на свободата на движение на работниците турци по смисъла на член 13 от това решение.

Б– *По третия и четвъртия въпрос*

30. С третия и четвъртия си въпрос, които ще разгледам заедно, запитващата юрисдикция си задава въпрос дали едно ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 може да бъде обосновано и ако случаят е такъв, какви са условията, при които следва да се преценява пропорционалният характер. Въпреки че тази задача по принцип е предоставена на националния съд, запитващата юрисдикция иска изрично от Съда да изрази становище по проверката за пропорционалност във връзка с член 9, параграф 13 от Закона за чужденците. Все пак, преди да се изрази становище по този въпрос, следва най-напред да се определи дали в действителност сме изправени пред императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове едно ново ограничение.

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Вж. точка 23 и цитираната съдебна практика в заключението ми по дело Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Вж. по аналогия решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, т. 35).

48 — Вж. точка 2.6 от преюдициалното запитване. Макар да оспорва приложимостта на член 13 от Решение № 1/80 спрямо този вид правна уредба, датското правителство признава, обратно, че член 9, параграф 13 от Закона за чужденците, приет през 2004 г., представлява утежняване на съществувалата до този момент правна уредба и следователно ново ограничение.

1. По насърчаването на успешната интеграция като императивно съображение от общ интерес

31. Съдът е приел, че подобно ограничение, което има „за цел и последици да обвърже упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на националната територия с по-ограничителни условия от приложимите към датата на влизане в сила на Решение № 1/80, е забранено, освен ако се отнася до ограниченията по член 14 от това решение или е обосновано от императивно съображение от общ интерес, подходящо е да гарантира осъществяването на преследваната законова цел и не надхвърля необходимото за нейното достигане“ [49]. По силата на преобладаващото съвпадане на тълкуванията на клаузите „standstill“ Съдът е потвърдил този подход в решение Dogan [50] относно новите ограничения по смисъла на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол. Така Съдът изрично е приел, че едно ново ограничение може да бъде обосновано не само с мотивите, посочени в член 14 от Решение № 1/80, а именно обществен ред, сигурност и обществено здраве, но също и с императивни съображения от общ интерес, които са достатъчно познати в практиката на Съда мотиви, обосноваващи ограничаване на основните свободи. Макар в решение Demir Съдът да е признал, че целта да се предотвратят незаконните влизане и пребиваване представлява императивно съображение от общ интерес [51], той оставя открит въпроса за предотвратяването на принудителните бракове и за насърчаването на интеграцията в решение Dogan [52].

32. По нашето дело обаче датското правителство поддържа, че член 9, параграф 13 от Закона за чужденците трябва да се счита за обоснован от императивно съображение от общ интерес, а именно успешната интеграция.

33. Съдът не проявява особена взискателност, когато става въпрос да признае императивно съображение от общ интерес [53]. Отбелязвам, че в решение Demir [54] Съдът се е задоволил с една констатация, която не е предшествана от доказване. Освен това, както вече отбелязах по-горе, той дори не е изразил становище по този въпрос в решение Dogan [55].

34. Бих бил склонен да приема, че ако Съдът действа по този начин, то е също и за да признае свободата на действие, с която държавите разполагат в тази област. Поради тези съображения бих приел също, че само по себе си подпомагането на успешната интеграция може да бъде императивно съображение от общ интерес, и то още повече, че гордиевият възел по настоящото дело по-скоро е в адекватния, необходим и пропорционален характер на новото ограничение, отколкото в мотива за обосноваване на последното.

49 — Решение Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, т. 40).

50 — Вж. точка 41 от заключението ми по дело Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) и точка 37 от решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Решение Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, т. 41).

52 — Вж. точка 38 от решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — В това отношение може да се направи критика за известно отсъствие на строгост: вж. *Hatzopoulos*, V. Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout? — Revue trimestrielle de droit européen, 1998, p. 191; *Martin*, D. Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité. — Cahiers de droit européen, 1998, p. 261 et 561; *Barnard*, C. Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected? — The outer limits of European Union law, Hart Publishing, 2009, p. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. За неизчерпателен списък с императивни съображения от общ интерес вж. по-специално съображение 40 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

35. За всеки случай ще се ограничa следователно да отбележа, че опасенията, свързани с интеграцията, не са чужди на правото на Съюза [56] и че сами по себе си те явно не противоречат на преследваната цел на асоциирането ЕИО—Турция. Императивното съображение от общ интерес, изтъкнато от датското правителство, ми се струва следователно, на пръв поглед, допустимо.

2. Може ли член 9, параграф 13 от Закона за чужденците да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля ли той необходимото за постигането ѝ?

а) Определяне на обхвата на проверката за пропорционалност

36. В самото начало на запитващата юрисдикция, която си поставя въпроса дали проверката за пропорционалност, която следва да извърши, за да определи в каква степен е допустимо едно ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80, следва да се отговори, че тя трябва да бъде сходна с тази, която може да бъде извършена в рамките на контрола за спазване на член 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

37. По този въпрос ми се струва логично да се потвърди, че проверката, която следва да бъде извършена, е именно тази, която преобладава в случай на засягане на някоя от икономическите свободи, уредени в Договора. Това произтича ясно от текста на самата проверка, така както е формулиран от Съда в решенията му Demir [57] и Dogan [58]. Това се обяснява също и от факта, че Съдът изрично и нарочно е избрал да ситуира разсъжденията си, по-конкретно в решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), не на плоскостта на основните права, а напротив, на тази на икономическите свободи, с каквито се ползват турските граждани при условията, уредени от разпоредбите относно асоциирането ЕИО—Турция и за които събирането на семейството представлява само „естествена последица“ или „продължение“ [59].

38. Повтарям [60], да се счита, че член 9, параграф 13 от Закона за чужденците представлява ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80, не означава, че се засяга пряко правото на събиране на семейството на бащата на жалбоподателя в главното производство. Напротив, това означава, че предложената му възможност да упражнява на територията на държава членка на Съюза трудова дейност и да поддържа тази дейност може да бъде засегната от факта, че ненавършилият му пълнолетие син, по отношение на когото той упражнява родителските права, не може или може по-трудно да се присъедини към него. Така както анализът относно наличието на ново ограничение е бил проведен все през призмата на свободата на движение на работника турчин, който е баща на жалбоподателя в главното производство, възможността за обосноваване на това ограничение трябва да бъде разгледана при същите условия, при които са били разгледани ограниченията на тази свобода на движение.

56 — Вж. по-специално член 79, параграф 4 ДФЕС. Насърчаването на успешната интеграция би могло също така да бъде свързано с целта за икономическо и социално сближаване, посочена не само в член 4, параграф 2, буква в) и член 174, първа алинея ДФЕС, но също и в съображения 4 и 15 от Директива 2003/86/ЕО година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164). Отбелязвам също така, че генералният адвокат Kokott в друг контекст приема, че правна уредба, целяща интегрирането на лицата, които се присъединяват към кандидата за събиране на семейството, преследва легитимни цели (вж. точки 33 и 34 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело K и A (C-153/14, EU:C:2015:186).

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — *Gazin*, F. Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE—Turquie, Europe, octobre 2014, commentaire 394.

60 — Вж. точка 27 по-горе.

39. Да се приложи при тълкуването на член 13 от Решение № 1/80 проверката, която Съдът прилага при наличието на ограничение, струва ми се не отива твърде далеч в смесването на правата, признати на работниците турци, и тези, признати на гражданите на Съюза, като се има предвид при всяко положение, че страните по Споразумението за асоцииране са се съгласили да черпят вдъхновение от разпоредбите на Договора относно свободното движение на работници [61] и че Съдът е приел, че принципите, приети в рамките на посочените разпоредби, трябва да бъдат прилагани, доколкото е възможно, спрямо турските граждани, ползващи се с правата, признати с Решение № 1/80 [62].

40. След като уточних това, да се върнем сега към разглеждането на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците.

б) Приложение по настоящото дело

41. Съгласно становището на запитващата юрисдикция и това на датското правителство член 9, параграф 13 от Закона за чужденците изисква ненавършилото пълнолетие дете, което подава молба за издаване на разрешение за пребиваване, за да се присъедини към един от родителите си, вече установен на датска територия, да се е вписало или да може да се впише в достатъчна степен в Дания, за да се позволи успешна интеграция. Такова изискване не съществува по отношение на децата над 6 години [63], що се отнася до молбите, подадени най-малко две години след като родителят, пребиваващ в Дания, е получил окончателното си разрешение за пребиваване, и в случая, когато детето пребивава в страната си по произход с другия от родителите си. Съгласно изразите на датския законодател целта на това изискване е да се попречи родителите да изберат да оставят детето в страната си по произход, така че то да получи там образование, съответстващо на културата на тази страна и да не възприеме датските норми и ценности.

42. Както от обяснителните бележки към проекта за Закон за чужденците, така и от бележките относно практиката, частично възпроизведени по делото, следва, че за да се определи дали молителят се е вписал в достатъчна степен в Дания, компетентните датски органи трябва да извършат преценка, която е дискреционна, като следва да се вземат предвид множество критерии, за да се установи нещо като диагноза и/или прогноза за шансовете за интеграция на молителя.

43. За тази цел следва да се отчита съвкупността от наличните сведения относно продължителността и характера на пребиванията на детето в Дания и в страната му по произход, относно мястото, където то е прекарало по-голямата част от детството си, относно мястото, където е получило образование [64], и относно езиците, които владее. Датските органи трябва също така да определят дали степента на възприемане на датските ценности и норми е достатъчна, за да съществува или да може да се осъществи вписване в достатъчна степен в датското общество. Също така се отчита и степента на интеграция и близостта на връзката с това общество на родителя, намиращ се вече в Дания, и на действителното естество на отношенията му с молителя [65].

61 — Вж. член 12 от Споразумението за асоцииране.

62 — Вж. например решения Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, т. 55 и цитираната съдебна практика) и Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, т. 58, 66 и 68).

63 — След законодателното изменение от 2012 г.

64 — От бележка, описваща практиката по член 9, параграф 13 от Закона за чужденците, частично възпроизведена в преюдициалното запитване, следва все пак, че престой или посещение на учебно заведение в Дания под една година няма да бъдат взети предвид.

65 — Фактът, че вече намиращият се в Дания родител е получил упражняването на родителските права над детето, все пак не е решаващ. Изглежда, че в практиката би било без значение дали вече присъединилите се към намиращия се на датска територия родител деца са се интегрирали успешно или не.

44. Датските органи са лишени от право на преценка в серия от изключителни случаи, в които доказването на вписване в достатъчна степен в Дания, позволяващо успешна интеграция в тази страна, не е необходимо. По принцип в следните случаи разрешение за пребиваване на детето се издава, макар молбата да е подадена повече от две години след като родителят, вече намиращ се в тази държава членка, е получил разрешението си за пребиваване, а именно: ако това дете, родителят пребиваващ в държавата по произход или родителят, пребиваващ в Дания, е болен или засегнат от тежка инвалидност; ако родителят, пребиваващ в Дания не е знаел до този момент точното местопребиваване на детето; ако родителят, пребиваващ в Дания, отговаря вече на условията за издръжка или жилище; ако родителят, пребиваващ в Дания, не може при всяко положение да пребивава в държавата по произход и на пребиваване на детето си или ако отказът за събиране на семейството явно противоречи на международните ангажименти на Дания или на висшия интерес на детето по смисъла на Конвенцията от Ню Йорк за правата на детето, подписана на 20 ноември 1989 г. и ратифицирана от всички държави членки.

45. За сметка на това молбата трябва да бъде отхвърлена, ако органите констатират, че родителят, пребиваващ в Дания, съзнателно се е въздържал да доведе детето, за да може то да получи образование, съответстващо на културата на страната по произход. В този случай ще се вземе предвид възрастта на молителя, като се има предвид, че възможността да се поиска събиране на семейството е открита до възраст от 15 години на молителя.

46. Въз основа на така изложеното ratio legis на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците изглежда преценен, тъй като датските органи, едновременно тълкувайки по свое усмотрение всеки случай, трябва да вземат предвид множество критерии. Освен това в някои случаи не се изисква да бъде доказано съществуването или възможността за вписване в достатъчна степен в датското общество.

47. Датското правителство поддържа, че тази липса на автоматизъм на изискването за вписване в достатъчна степен е достатъчна, за да се счита, че разглежданата правна уредба е пропорционална, в съответствие с това, което Съдът вече е постановил в решение Dogan [66]. Макар да е вярно, че Съдът в решението си е приел, че разпоредба, според която липсата на доказателство за достатъчни езикови познания води автоматично до отхвърляне на молбата, без да се държи сметка за особените обстоятелства във всеки случай, надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел [67], от това не може да се направи извод, че мярка, която предвижда такава преценка на посочените обстоятелства, само поради това обстоятелство води до положителен резултат от проверката за пропорционалност [68].

48. След като разсъжденията трябва да продължат отвъд пропорционалния характер на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците, важно е да се анализира и системата му. Ясно е обаче, че както от текста, така и от националната практика следва, че този член почива на фундаменталната, и трудно оборима според мен, презумпция за несъвместимост на културите. Детето, родено и отраснало, почти по естествен начин, в трета държава, не би могло повече да бъде интегрирано. Отбелязвам също, че се изисква молителите да докажат известна степен на усвояване на датските норми и ценности, които никъде не са определени. Дори обаче да се предположи, че Законът за чужденците се прилага спрямо американските граждани например, дали датските органи биха преценили със същата строгост една „закъсняла“ молба за събиране? Дали те биха отправили упрек със същата твърдост, че детето съзнателно е било държано възможно най-дълго в културата си по произход, осуетявайки по този начин всичките му шансове за интеграция?

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Вж. решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, т. 38).

68 — Интересно е също така да се отбележи, че по време на съдебното заседание представителят на г-н Genc е твърдял, че освобождаване от изискването за доказване на вписването в достатъчна степен в датското общество не е било признавано и че на практика всички молби по член 9, параграф 13 от Закона за чужденците бивали отхвърляни.

49. Така признавам, че не съм убеден в установеното съответствие между продължителното пребиваване в трета държава и невъзможността за интеграция. Следва да не се забравя, че икономическото положение на тези семейства обяснява често липсата на по-чести пребивавания в Европа и че тук става въпрос не за хипотетичен избор, основан на културни предпочитания, но също, а може би най-вече, за реална икономическа принуда.

50. Не съм убеден и от направеното разграничение в режимите на молбата за издаване на разрешение за пребиваване, между молбите, подадени през първите две години след издаването на разрешението на родителя, пребиваващ в Дания въз основа на разрешение за пребиваване — автоматично уважавани — и тези, подадени след този двегодишен срок. Изтичането на този срок ми се струва без връзка с перспективите за бъдеща интеграция, още повече че тук говорим за ненавършили пълнолетие деца. Струва ми се, че съществува известна липса на последователност между националната мярка и претендираната преследвана цел.

51. Всъщност нека си представим, че г-н Genc е получил разрешението си за пребиваване за неограничен срок, когато синът му е бил на 7 години и половина. Нека си представим, че този син никога не е пребивавал в Дания въз основа на Закона за чужденците, прекарал е цялото си детство в Турция и говори само турски, какъвто изглежда е случаят в главното производство. Нека си представим, че това дете е подало молбата си на възраст от 10 години. Тези допълнителни шест месеца[69], прекарани в Турция, могат ли да променят шансовете за интеграция на детето в датското общество до такава степен, че да се налага за в бъдеще да доказва, че е достатъчно вписан, при положение че до възраст 9 години и половина разрешението му за пребиваване най-вероятно щеше да бъде издадено, без при това да може да се каже, че е била налице по-тясна връзка с Дания?

52. Ако член 9, параграф 13 от Закона за чужденците цели по-скоро предотвратяване на случаите на късно събиране, закрепването на възрастов критерий би било по-подходящо, макар и недостатъчно.

53. Най-сетне, макар, както казах по-горе, задължението да „диагностицират“ степента на интегрираност на детето да е на датските органи, отбелязвам, че това диагностициране не е придружено от никаква „терапевтична“ мярка, ако трябва да продължим с медицинска метафора. Вместо да се издаде отказ въз основа на песимистична прогноза за невъзможност за интеграция, вероятно би могло по-скоро да се допусне издаването на разрешение за пребиваване за ограничен срок, чието подновяване да бъде обусловено от развитието на детето в езиковите курсове или датското гражданско образование.

54. Несъмнено преценката на датските органи към момента на решението да откажат издаването на разрешение за пребиваване въз основа на член 9, параграф 13 от Закона за чужденците е извършена въз основа на множество критерии. Все пак те са едновременно твърде многобройни и не достатъчно точни, за да бъдат предвидими и да предотвратят административна практика на системен отказ. Отново отбелязвам, че намирам за твърде проблематично например, че датските норми и ценности не са посочени изрично. Тези критерии, които обосновават преценката на датските органи, са посочени в изрични забележки, но за по-голямата част от тях е посочено, че разгледани поотделно, те не са решаващи[70], така че възниква въпросът дали те не са кумулативни, което би било твърде завишено изискване. Освен това, както отбелязах, манипулирането на тези критерии не е задължително в пълно съответствие с преследваната цел, след като не е действително доказано по какъв начин удовлетворяването на тези критерии представлява сериозна и непреодолима пречка за успешна интеграция на ненавършилото пълнолетие дете.

69 — Спрямо датата, до която е можело да бъде подадена молба, без да се изисква доказване на вписването в достатъчна степен.

70 — Това при всички случаи следва от бележката, описваща практиката от 2007 г.

55. Поради всички изложени съображения предлагам на Съда да приеме, че новото ограничение, каквото представлява член 9, параграф 13 от Закона за чужденците, надхвърля необходимото за постигане на целта за успешна интеграция. Поради това следва да се приеме, че член 13 от Решение № 1/80 не допуска приемането след влизането в сила на това решение на разпоредба, която изисква от ненавършилите пълнолетие деца, желаещи да се съберат с родителя си турчин, който упражнява трудова дейност в Дания, след като са изминали две години от придобиването от този родител на право на пребиваване, да доказват, че са вписани или могат да се впишат в достатъчна степен в тази държава членка.

III – **Заключение**

56. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион), по следния начин:

„1) Правна уредба като разглежданата в главното производство, по отношение на която се счита за безспорно, че затруднява събирането на законно установен на територията на държава членка работник турчин с неговите ненавършили пълнолетие деца, като утежнява условията за първото им приемане на територията на съответната държава членка в сравнение с тези, приложими към момента на влизане в сила на Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развиване на асоциирането, прието от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите членки на ЕИО, и Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на последната с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г., представлява ново ограничение на упражняването на свободата на движение на работниците турци по смисъла на член 13 от посоченото решение.

2) Член 13 от Решение № 1/80 не допуска приемането след влизането в сила на това решение на разпоредба, която изисква от ненавършилите пълнолетие деца, желаещи да се съберат с родителя си турчин, който упражнява трудова дейност в Дания, след като са изминали две години от придобиването от този родител на право на пребиваване, да доказват, че са вписани или могат да се впишат в достатъчна степен в тази държава членка“.