Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 20. ledna 2016 [1]

Věc C-561/14

Caner Genc
proti
Integrationsministeriet

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko)]

„Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Rozhodnutí č. 1/80 — Volný pohyb pracovníků — Sloučení rodiny — Vnitrostátní právní úprava, která stanoví v oblasti sloučení rodiny nové restriktivnější podmínky pro hospodářsky nečinné rodinné příslušníky hospodářsky činných tureckých státních příslušníků, kteří bydlí v dotyčném členském státě a mají v něm povolení k pobytu — Doložka ‚standstill' — Působnost — Nové omezení — Odůvodnění — Naléhavý důvod obecného zájmu — Proporcionalita"

1. Posuzovanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se předkládající soud táže Soudního dvora na výklad článku 13 rozhodnutí č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80"), přijatého Radou přidružení, jež byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, kterou dne 12. září 1963 podepsala v Ankaře Turecká republika na straně jedné a členské státy EHS a Společenství na straně druhé a která byla jménem Společenství uzavřena, schválena a potvrzena rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 [2] (dále jen „dohoda o přidružení EHS-Turecko"). Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi tureckým státním příslušníkem C. Gencem a dánskými orgány, které zamítly žádost C. Genca o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny.

I – **Úvod**

2. Žalobce v původním řízení C. Genc je turecký státní příslušník, který se narodil v roce 1991. Jeho otec, rovněž turecké státní příslušnosti, se v roce 1997 usadil v Dánsku, kde má od roku 2001 povolení k trvalému pobytu. I přesto, že byl C. Genc po rozvodu svých rodičů v roce 1997 svěřen do péče svého otce, nadále žil v Turecku u svých prarodičů a pravidelně se stýkal se svojí matkou. Jeho dva starší bratři mají povolení k pobytu v Dánsku od května 2003.

3. C. Genc podal dne 5. ledna 2005 žádost o povolení k pobytu v Dánsku, aby mohl následovat svého otce, který byl v té době v Dánsku zaměstnán.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10.

4. V srpnu 2006 Udlændingeservice, nyní Udlændingestyrelsen (dánský přistěhovalecký úřad) jeho žádost zamítl. C. Genc proto podal stížnost u ministerstva pro integraci, které dne 18. prosince 2006 zamítavé rozhodnutí potvrdilo. Ministerstvo zejména tvrdilo, že C. Genc Dánsko nikdy nenavštívil, celý svůj život strávil v Turecku, kde chodil do školy, mluví pouze turecky a v posledních dvou letech vídal svého otce jen ojediněle – z uvedeného ministerstvo dovodilo, že C. Genc není na dánskou společnost nikterak navázán a že nemá nebo nemůže mít v Dánsku takové vazby, že je dán základ pro úspěšnou integraci. Ministerstvo rovněž uvedlo, že se nelze domnívat, že by otec C. Genca byl zvláště dobře integrovaný anebo že by sám měl v dánské společnosti dostatečné vazby, a že v každém případě může do Turecka jezdit svého syna navštěvovat.

5. Dne 17. září 2007 ministerstvo pro integraci odmítlo své zamítavé rozhodnutí přezkoumat. Dne 9. prosince 2011 soud prvního stupně, u něhož podal C. Genc návrh na zrušení, žalobu zamítl. C. Genc proto podal odvolání u předkládajícího soudu.

6. Posouzení dánského přistěhovaleckého úřadu i ministerstva se opírá o § 9 odst. 13 zákona o cizincích (udlændingeloven, dále jen „zákon o cizincích“). Podle tohoto ustanovení, které bylo přijato v roce 2004 [3], platí, že „[p]okud žadatel a jeden z jeho rodičů pobývá v zemi původu či jiné zemi, povolení k pobytu […] lze vydat pouze v případě, že žadatel má nebo může mít v Dánsku takové vazby, že je dán základ pro úspěšnou integraci. To však neplatí v případě, že je žádost podána do dvou let od okamžiku, kdy osoba pobývající na dánském území splnila podmínky [pro vydání povolení k trvalému pobytu], nebo pokud jsou k tomu dány mimořádné důvody, zejména ohled na celistvost rodiny“ [4].

7. V rámci diskrečního posouzení, na jehož základě příslušné orgány určují, zda žadatel má nebo může mít v Dánsku dostatečné vazby – tedy vyhodnocují šance na úspěch jeho integrace do dánské společnosti – je nutno podle předkládajícího soudu zohlednit několik parametrů, včetně délky a charakteru předchozích pobytů dítěte v Dánsku, země, v níž dítě strávilo převážnou část svého života, země, v níž chodilo do školy, jazyka, kterým mluví, a míry, do jaké si dítě v dětství osvojilo dánské hodnoty a normy. V rámci tohoto posuzování se zohledňuje i míra integrace do dánské společnosti a vazby, které si s dánskou společností vytvořil rodič, jehož chce dítě následovat. Předkládající soud také poukazuje na několik případů, kdy se důkaz o dostatečných vazbách na Dánsko nevyžaduje – jde například o situaci, kdy je dítě či některý z rodičů nemocný nebo postižený nebo kdy by nepovolení sloučení rodiny bylo v rozporu s mezinárodními závazky Dánska nebo se zájmem dítěte ve smyslu Úmluvy o právech dítěte, podepsané v New Yorku dne 20. listopadu 1989 a ratifikované všemi členskými státy.

8. Předkládající soud uvádí, že tento požadavek dostatečných vazeb v Dánsku byl do dánského právního řádu zaveden v roce 2004. Z článku 13 rozhodnutí č. 1/80 však plyne, že „[č]lenské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout nová omezení týkající se podmínek přístupu k zaměstnání pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kteří se nacházejí na jejich příslušném území v legálním postavení, co se týče pobytu a zaměstnání“.

3 — Zákonem č. 427 o změně zákona o cizincích a zákona o integraci (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) ze dne 9. června 2004.

4 — Takto zněl § 9 odst. 13 zákona o cizincích v době rozhodné z hlediska skutkového stavu po změně, ke které došlo na základě zákona č. 324 o změně zákona o cizincích, zákona o uzavření manželství a rozvodu manželství a zákona o repatriaci (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) ze dne 18. května 2005. Toto ustanovení bylo pozměněno i v roce 2012 a poté přesunuto do § 9 odst. 16 uvedeného zákona. V tomto stanovisku budu nadále odkazovat na § 9 odst. 13 zákona o cizincích, jelikož právě toto ustanovení bylo součástí dánského práva použitelného v okamžiku, kdy správní orgány poprvé rozhodly o žádosti C. Genca. Kromě toho je třeba poznamenat, že uvedené ustanovení se od provedení legislativní změny, k níž došlo v roce 2012, neuplatní na žádosti o povolení k pobytu, které podaly děti mladší šesti let nebo které byly podány jejich jménem.

9. Předkládající soud se tudíž táže, zda se tato doložka „standstill“ uplatní i na podmínky, za kterých se turečtí zaměstnanci, kteří působí na řádném trhu práce, mohou domáhat toho, aby je na území dotčeného členského státu následovali jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou hospodářsky činní. Předkládající soud se domnívá, že judikatura Soudního dvora není v tomto směru jednoznačná. Za předpokladu, že by § 9 odst. 13 zákona o cizincích představoval nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, předkládající soud žádá, aby Soudní dvůr objasnil povahu testu, který se má provést za účelem zjištění, zda lze uvedené omezení odůvodnit.

10. Za těchto podmínek se Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast) vzhledem k obtížím při výkladu unijního práva rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru rozhodnutím, které došlo kanceláři Soudního dvora dne 5. prosince 2014, následující předběžné otázky:

„1) Musí být pravidlo ‚standstill‘ obsažené v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 […] a pravidlo ‚standstill‘ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu [podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (dále jen ‚dodatkový protokol‘)[5]] […] vykládána v tom smyslu, že se povinnost ‚standstill‘ vztahuje na nové restriktivní podmínky sloučení rodiny hospodářsky nečinných rodinných příslušníků – zejména nezletilých dětí – tureckých občanů, kteří jsou hospodářsky činní, pobývají v členském státě a mají v tomto státě povolení k pobytu, a to s ohledem na:

a) výklad pravidel ‚standstill‘, který Soudní dvůr podal v rozsudcích ve věcech Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] a Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

b) cíl a obsah Ankarské dohody [o přidružení EHS-Turecko] vyložený v rozsudcích ve věcech Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] a Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)] a s ohledem na:

— skutečnost, že tato dohoda a k ní připojené protokoly a rozhodnutí neobsahují ustanovení o slučování rodiny,

a

— skutečnost, že sloučení rodiny […] bylo vždy upravováno v aktech sekundárního práva – v současné době ve směrnici o pobytu (směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2004/38/ES [o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77, Zvl. vyd. 05/05, s. 46)])?

2) V rámci první otázky je Soudní dvůr tázán na to, zda se potenciální odvozené právo na sloučení rodiny rodinných příslušníků hospodářsky činných tureckých občanů, kteří mají povolení k pobytu a pobývají v členském státě, vztahuje i na rodinné příslušníky tureckých pracovníků ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, nebo zda mají toto právo pouze rodinní příslušníci samostatně výdělečně činných tureckých státních příslušníků ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

3) V případě kladné odpovědi na první a druhou otázku je Soudní dvůr tázán na to, zda musí být pravidlo ‚standstill‘ obsažené v článku 13 […] rozhodnutí č. 1/80 vykládáno v tom smyslu, že jsou přípustná nová omezení ‚odůvodněná naléhavým důvodem obecného zájmu, která mohou zajistit dosažení sledovaného legitimního cíle a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení‘ (meze stanovené v článku 14 rozhodnutí č. 1/80).

5 — Úř. věst. L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41.

4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku je Soudní dvůr tázán zejména na to:

   a) jakým způsobem je třeba postupovat při posuzování omezení a při hodnocení proporcionality. Soudní dvůr má uvést, zda je třeba uplatnit zásady, které vymezil v judikatuře týkající se sloučení rodiny v kontextu volného pohybu občanů Unie, jež vychází ze směrnice o pobytu (směrnice 2004/38) a ustanovení Smlouvy, nebo zda je třeba provést jiné posouzení;

   b) má-li být při posuzování postupováno jinak, než plyne z judikatury Soudního dvora týkající se sloučení rodiny v kontextu volného pohybu občanů [Unie], Soudní dvůr má uvést, zda je třeba provést posouzení proporcionality, které se uplatňuje v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950] upravujícím právo na respektování rodinného života – a pokud nikoliv, jaké zásady se uplatní,

   c) nehledě na způsob posouzení, který se má použít: lze považovat takovou právní normu, jako je [§ 9 odst. 13 zákona o cizincích] – podle níž je sloučení rodiny osoby, která je občanem třetí země, pobývá v Dánsku a má v tomto státě povolení k pobytu, s jejím nezletilým dítětem podmíněno v případě, kdy dítě a jeho druhý rodič pobývají v zemi původu nebo v jiné zemi, tím, že dítě prokáže nebo může prokázat, že má v Dánsku takové vazby, že je dán základ pro úspěšnou integraci v této zemi – za normu ‚odůvodněnou naléhavým důvodem obecného zájmu, která může zajistit dosažení sledovaného legitimního cíle a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení'?"

11. Písemná vyjádření k posuzované žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložila dánská vláda a Evropská komise. Na jednání, které se před Soudním dvorem konalo dne 20. října 2015, se pak ústně vyjádřili žalobce v původním řízení, dánská a rakouská vláda, jakož i Komise.

II – **Právní analýza**

A – *K první a druhé otázce*

12. První a druhou otázkou, které je třeba posoudit společně, se předkládající soud táže Soudního dvora na působnost článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a na rozsah povinnosti „standstill", kterou tento článek obsahuje. Táže se zejména na to, zda se uvedená povinnost může vztahovat i na nové omezení sloučení rodiny rodinných příslušníků tureckého pracovníka, kteří nejsou hospodářsky činní, a zda musí být odvozené právo na sloučení rodiny, které bylo v rozsudku ve věci Dogan [6] přiznáno rodinným příslušníkům tureckého pracovníka využívajícího svobody usazování, přiznáno i v kontextu volného pohybu tureckých pracovníků.

13. Dánská vláda, která podle všeho sdílí pochybnosti předkládajícího soudu, v rámci písemného vyjádření Soudnímu dvoru výslovně navrhla, aby se od svého rozsudku ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) odchýlil. Dánská vláda provedla rozbor několika rozsudků Soudního dvora, v nichž byly vyloženy doložky „standstill" – ať už čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu či článek 13 rozhodnutí č. 1/80 – a pokusila se tak dokázat, že stanovisko, které Soudní dvůr zaujal v tomto rozsudku, je ojedinělé a vše nasvědčuje tomu, že není konzistentní s jeho dřívějšími rozsudky.

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

Dánská vláda je přesvědčena, že o právu na sloučení rodiny se vždy – a to až do vydání rozsudku ve věci Dogan [7] – mělo za to, že nespadá do rozsahu působnosti povinnosti „standstill“. Dánská vláda tvrdí, že Soudní dvůr má od takové judikatury upustit a navrátit se k ryze hospodářské podstatě dohody o přidružení a jednotlivých aktů přijatých na jejím základě, tak jak byla uznána v rozsudku Demirkan [8].

14. Před tím, než vysvětlím, proč se domnívám, že pochybnosti předkládajícího soudu a znepokojení dánské vlády vycházejí z mylného výkladu judikatury Soudního dvora, která podle mého názoru odvozené právo na sloučení rodiny nezakotvila, rád bych se vrátil k povinnosti „standstill“, jak ji vykládá a vymezuje Soudní dvůr.

1. Obecné úvahy o povinnosti „standstill“ podle článku 13 rozhodnutí č. 1/80 v judikatuře Soudního dvora

15. Je nesporné, že v okamžiku, kdy žalobce v původním řízení podal žádost o povolení k pobytu, byl jeho otec zaměstnán. Postavení otce C. Genca tak souvisí s volným pohybem pracovníků a spadá výlučně do oblasti působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80 [9].

16. Soudní dvůr rozhodl, že uvedený článek má přímý účinek [10] a že musí být vykládán s ohledem na kontext všech ustanovení tohoto rozhodnutí [11].

17. Co se tohoto kontextu týče, podle ustálené judikatury platí, že cílem dohody o přidružení EHS-Turecko je podpora stálého a vyváženého posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami zejména prostřednictvím volného pohybu pracovníků [12], který musí být zaváděn postupně [13]. Pokud jde konkrétně o rozhodnutí č. 1/80, Soudní dvůr rozhodl, že směřuje k „podpoře postupné integrace tureckých státních příslušníků splňujících podmínky stanovené v jednom z ustanovení tohoto rozhodnutí v hostitelském členském státě, a tudíž požívajících práv, která jim toto rozhodnutí přiznává“ [14], a že „kromě specifické situace rodinných příslušníků, kteří získali povolení následovat tureckého pracovníka, který již legálně pobývá na území členského státu, je hlavním cílem uvedeného rozhodnutí postupná integrace tureckých pracovníků v tomto státě prostřednictvím v zásadě nepřetržitého výkonu řádného zaměstnání“ [15].

18. Soudní dvůr se rovněž zabýval vztahem mezi doložkou „standstill“ podle čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a doložkou „standstill“ podle článku 13 rozhodnutí č. 1/80. I přes jejich značně odlišné znění [16] rozhodl, že obě tyto doložky sledují stejný cíl, totiž postupné zavedení volného pohybu pracovníků, svobody usazování a volného pohybu služeb, a to prostřednictvím zákazu zavádění nových překážek, díky němuž nebude postupné zavádění uvedených svobod ztěžováno [17]. Obě tato ustanovení

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — V souvislosti s oblastmi působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že i když „mají tato dvě ustanovení totožný význam, každému z nich byla stanovena jasně vymezená oblast působnosti, takže je nelze uplatnit současně“ [rozsudek Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 81 a citovaná judikatura)].

10 — Rozsudek Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 49 a citovaná judikatura).

11 — Rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 91).

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

13 — Viz článek 12 dohody o přidružení. Rovněž viz rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 63); Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 65), a Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 50).

14 — Rozsudek Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, bod 53 a citovaná judikatura).

15 — Rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 90).

16 — Rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:570, bod 69).

17 — Viz rozsudky Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 72); Komise v. Nizozemsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 48); Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, bod 52), jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 94).

tudíž mají stejný význam [18] a stejnou povahu [19] a musejí být shodně vykládána [20]. Není tudíž důvod přiznat doložce „standstill“ týkající se volného pohybu pracovníků širší rozsah než jejímu ekvivalentu týkajícímu se svobody usazování nebo volného pohybu služeb [21]. Vzhledem k tomu, že úvahy, které vyslovil Soudní dvůr v souvislosti s doložkou „standstill“ podle čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, platí i při výkladu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, se „rozsah povinnosti ‚standstill‘ obsažené v tomto článku 13 obdobně vztahuje na všechny nové překážky výkonu volného pohybu pracovníků spočívající ve ztížení podmínek existujících k danému datu“ [22].

19. Poté, co Soudní dvůr potvrdil přímý účinek článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a konstatoval, že rozsah jeho působnosti má být stejný jako rozsah působnosti čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, bylo dále třeba určit jeho význam. Doložka „standstill“ podle Soudního dvora „nepůsobí jako hmotněprávní pravidlo, které činí nepoužitelným relevantní hmotné právo a nahrazuje jej, ale jako kvaziprocesní pravidlo, které *ratione temporis* stanoví, s ohledem na která ustanovení právní úpravy členského státu je třeba posoudit postavení tureckého státního příslušníka, jenž hodlá využít“ volného pohybu pracovníků v členském státě [23]. Tato doložka obsahuje povinnost, k níž se zavázaly smluvní strany, jež po právní stránce odpovídá prostému zdržení se jednání [24].

20. Soudní dvůr také opakovaně připomněl, že doložka „standstill“ sama o sobě nezakládá práva [25] ani nemůže přiznat tureckému státnímu příslušníkovi právo být zaměstnán nebo právo pobytu, které je jeho logickým důsledkem [26], jelikož právo ke vstupu na území členského státu nelze vyvodit z unijní právní úpravy, ale naopak zůstává upraveno vnitrostátním právem [27]. Soudní dvůr v této souvislosti uznal, že „rozhodnutí č. 1/80 [se] nijak nedotýká pravomoci členských států odepřít tureckému státnímu příslušníkovi právo na vstup na jejich území a mít zde první zaměstnání“ [28]. Upravuje naproti tomu postavení tureckých pracovníků, kteří se již řádně začlenili do trhu práce členských států [29]. Soudní dvůr nicméně připustil, že doložka „standstill“ se může týkat podmínek pro vstup a pobyt tureckých státních příslušníků na území členských států pouze v souvislosti s výkonem hospodářské činnosti [30].

21. Konkrétně článek 13 rozhodnutí č. 1/80 obecně zakazuje přijetí jakéhokoliv nového vnitrostátního opatření, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu rozhodnutí č. 1/80 ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost [31]. Toto ustanovení rovněž zakazuje, aby od okamžiku, kdy rozhodnutí č. 1/80 vstoupilo

18 — Rozsudky Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 70) jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 81).

19 — Rozsudky Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 71) jakož i Komise v. Nizozemsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 48).

20 — Rozsudky Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, bod 54) jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 94).

21 — Rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 73).

22 — Rozsudek Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, bod 54).

23 — Obdobně viz rozsudky Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 55) jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 89).

24 — Rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 47); Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 58); Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 46), jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 87).

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

26 — Obdobně rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 64) a Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 62).

27 — Obdobně rozsudek Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 54).

28 — Rozsudek Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, bod 41 a citovaná judikatura).

29 — Viz rozsudek Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 58 a citovaná judikatura).

30 — Obdobně viz rozsudek Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 55).

31 — Viz rozsudek Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 33 a citovaná judikatura). Ve vztahu k obdobnému závěru, který Soudní dvůr vyvodil v souvislosti s doložkou „standstill“ podle čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu viz rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 69); Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 66); Soysal a Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, bod 47), jakož i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 39). Pro úplnost nakonec dodávám, že existence nového omezení se posuzuje buď ve vztahu k okamžiku, kdy v dotyčném členském státě vstoupilo rozhodnutí č. 1/80 v platnost, nebo ve vztahu k příznivějšímu právnímu předpisu přijatému po vstupu uvedeného rozhodnutí v platnost: viz rozsudky Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, body 49 a 56), jakož i Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 94).

v dotyčném členském státě v platnost, byla do právní úpravy členských států zaváděna jakákoli nová omezení výkonu volného pohybu pracovníků, včetně omezení týkajících se hmotněprávních nebo procesních podmínek prvního vstupu na území tohoto členského státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají využívat této svobody [32].

22. V této fázi analýzy bych chtěl konstatovat, že Soudní dvůr nevyloučil, že do oblasti působnosti povinnosti „standstill“ mohou nepřímo spadat i podmínky vstupu a pobytu rodinných příslušníků hospodářsky činných tureckých státních příslušníků, kteří nepožívají práv na základě rozhodnutí č. 1/80, a to pokud je mezi výkonem hospodářské činnosti zmíněných tureckých státních příslušníků a uvedeným vstupem či pobytem prokázána souvislost. Právě tato souvislost přitom byla potvrzena v rozsudku ve věci Dogan [33].

2. Sociální rozměr rozhodnutí č. 1/80, „hospodářský rozměr“ sloučení rodiny a povinnost „standstill“

23. Judikatura Soudního dvora týkající se doložek „standstill“ v kontextu přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (dále jen „přidružení EHS-Turecko“) nenechává otázku sloučení rodiny bez povšimnutí. S ohledem na neoddělitelnou vazbu výkonu hospodářské činnosti a práv tureckých státních příslušníků, kteří tuto činnost vykonávají na území členského státu, Soudní dvůr rozhodl, že „sloučení rodiny pro rodinné příslušníky tureckého migrujícího pracovníka nepředstavuje právo, ale závisí naopak na rozhodnutí vnitrostátních orgánů přijatém pouze na základě práva dotyčného členského státu, s výhradou požadavku na dodržování […] základních práv“ [34]. Rozhodnutí č. 1/80 ale přidružení EHS-Turecko přece jen jednoznačně obohatilo o sociální rozměr [35]. Článek 13 rozhodnutí č. 1/80 vlastně patří mezi „sociální ustanovení“ tohoto rozhodnutí, která podle Soudního dvora svědčí o tom, že volný pohyb pracovníků, který se musí zavádět postupně, dospěl do „dodatečné etapy“ [36]. Při výkladu „sociálních“ ustanovení rozhodnutí č. 1/80 Soudní dvůr uznal, že sloučení rodiny, jehož využívají turečtí pracovníci působící na trhu práce v členských státech, přispívá jak ke zlepšení kvality jejich pobytu, tak k jejich integraci v těchto státech, a z tohoto důvodu podporuje hospodářskou a sociální kohezi dotyčné společnosti [37]. Sloučení rodiny nicméně není bezvýhradné a dané tvrzení Soudního dvora je nutno dát do souvislosti s jeho rozsudkem ve věci Dülger [38]. V této věci se přitom Soudní dvůr vyjádřil k čl. 7 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, ve kterém jsou vyjmenována práva rodinných příslušníků tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce, *kteří získali povolení jej následovat*. I když Soudní dvůr v jiných souvislostech rozhodl, že rozhodnutí č. 1/80 neváže jejich vstup na území členského státu za účelem sloučení rodiny s tureckým pracovníkem, který již v tomto státě legálně pobývá, na výkon zaměstnání [39], konkrétně v souvislosti s článkem 13 zmíněného rozhodnutí uvedl, že tento článek se vztahuje na „pracovníky a jejich rodinné příslušníky, kteří se nacházejí na jejich příslušném území v legálním postavení, co se týče pobytu a zaměstnání“ [40].

24. V této fázi analýzy však musím připomenout, že žalobce v původním řízení se dosud nenachází na dánském území, leč žádá o to, aby mohl následovat svého otce. Na jeho situaci se čl. 7 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 nevztahuje, a on sám se tedy nemůže dovolávat článku 13 tohoto rozhodnutí.

32 — Viz rozsudek Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 34 a citovaná judikatura).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

35 — Viz zejména rozsudek Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, bod 45).

36 — Rozsudky Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 77), jakož i Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, bod 48).

37 — Viz rozsudky Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, bod 42) a Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 34).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Viz rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 82).

40 — Rozsudek Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 84).

25. Rozsudek Dogan [41], od kterého je třeba se podle názoru dánské vlády odchýlit, protože představuje odklon od dřívější judikatury Soudního dvora, na tuto judikaturu navazuje. Soudní dvůr v tomto rozsudku nepřiznal rodinným příslušníkům tureckých pracovníků samostatné právo na sloučení rodiny a manželce uvedeného pracovníka, která dosud nevstoupila na území členského státu, kde využíval svoji hospodářskou svobodu, nepřiznal právo dovolávat se článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Soudní dvůr v tomto rozsudku uznal – což jsem mu ostatně navrhl – že tohoto článku se může dovolávat pouze hospodářsky činný turecký státní příslušník, který se usadil na území členského státu a sám požívá práva zakotvená v předpisech upravujících dohodu o přidružení EHS-Turecko [42]. Kromě toho je třeba podotknout, že když Soudní dvůr v rozsudku ve věci Dogan [43] připustil, že doložku „standstill“ lze uplatnit ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu předpisu, který upravuje podmínky vstupu na území dotčeného členského státu za účelem sloučení rodiny manžela/manželky tureckého občana usazeného v tomto členském státě, nerozhodl nikterak novátorsky. Takový postup totiž připustil již v rozsudku Toprak a Oguz [44].

26. Pokud jde o návrh dánské vlády uchýlit se zpět k judikatuře ve věci Demirkan [45], je nutno konstatovat, že tento rozsudek není v posuzované věci relevantní. Šlo v něm o tureckou státní příslušnici, která chtěla následovat svého nevlastního otce, německého občana pobývajícího v Německu, do tohoto státu, a o to, zda se tato turecká státní příslušnice může dovolávat čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, pokud nebyla po příjezdu na německé území poskytovatelem služeb, nýbrž jejich příjemcem. V této věci se na rozdíl od posuzované žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nejednalo o tureckého pracovníka, který je již usazen na území členského státu a využívá tam hospodářské svobody.

27. Nehledě na „sociální“ povahu ustanovení rozhodnutí č. 1/80 Soudní dvůr tedy ve své judikatuře nezašel tak daleko, že by zcela oddělil výkon hospodářské svobody od práva na sloučení rodiny. Jak jsem již v této souvislosti konstatoval dříve, právní úprava v oblasti sloučení rodiny má spadat do působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80 pouze tehdy, pokud ovlivňuje postavení tureckých pracovníků [46].

28. S ohledem na to, co vyslovil Soudní dvůr v rozsudku ve věci Dogan [47], je přitom třeba uvést, že rozhodnutí tureckého státního příslušníka usadit se v členském státě Evropské unie za účelem stálého výkonu zaměstnání může být negativně ovlivněno, pokud právní předpisy tohoto členského státu ztěžují nebo znemožňují sloučení rodiny, takže uvedený státní příslušník může být nucen k tomu, aby si vybral mezi pracovní činností v dotyčném členském státě, nebo rodinným životem v Turecku.

29. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že takový právní předpis, o jaký se jedná v původním řízení, který nesporně ztěžuje sloučení tureckého zaměstnance řádně usazeného na území členského státu s jeho nezletilými dětmi tím, že zpřísňuje podmínky jejich prvního vstupu na území dotyčného členského státu oproti podmínkám, které byly uplatnitelné v okamžiku vstupu rozhodnutí č. 1/80 v platnost [48], představuje nové omezení výkonu volného pohybu tureckých pracovníků ve smyslu článku 13 uvedeného rozhodnutí.

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Viz bod 32 rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) a body 20 a následující mého stanoviska v této věci (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Viz bod 23 a citovaná judikatura v mém stanovisku ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Obdobně viz rozsudek Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 35).

48 — Viz bod 2.6 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. I když dánská vláda zpochybnila, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 lze na tento druh právního předpisu uplatnit, uznala, že § 9 odst. 13 zákona o cizincích, který byl přijat v roce 2004, představuje zpřísnění jejích dřívějších právních předpisů, a tudíž i nové omezení.

B – *Ke třetí a čtvrté otázce*

30. Třetí a čtvrtou otázkou, které rovněž posoudím společně, se předkládající soud táže, zda lze nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 odůvodnit, a je-li tomu tak, táže se na podmínky, za kterých je nutno posuzovat proporcionalitu. I když je tato úloha v zásadě svěřena vnitrostátním soudům, předkládající soud Soudnímu dvoru výslovně navrhuje, aby zaujal stanovisko k testu proporcionality § 9 odst. 13 zákona o cizincích. Před tím, než se v tomto směru vyjádřím, je nicméně třeba zjistit, zda je v posuzované věci dán naléhavý důvod obecného zájmu, který může nové omezení odůvodnit.

1. K podpoře úspěšné integrace jakožto naléhavému důvodu obecného zájmu

31. Soudní dvůr již rozhodl, že omezení, které má „za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu rozhodnutí č. 1/80 v platnost, je zakázáno, ledaže patří mezi omezení uvedená v článku 14 tohoto rozhodnutí nebo je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, může zajistit dosažení sledovaného legitimního cíle a nejde nad rámec toho, co je k jeho dosažení nezbytné“ [49]. V rozsudku ve věci Dogan [50] Soudní dvůr tento přístup na základě souběhu výkladu doložek „standstill“ potvrdil, a to v souvislosti s novými omezeními ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Soudní dvůr výslovně připustil, že nové omezení lze odůvodnit nejen důvody uvedenými v článku 14 rozhodnutí č. 1/80, tj. veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a veřejným zdravím, ale také naléhavými důvody obecného zájmu, které se často vyskytují jako odůvodnění určitých překážek v judikatuře Soudního dvora týkající se základních svobod. I když v rozsudku ve věci Demir [51] Soudní dvůr uznal, že naléhavým důvodem veřejného zájmu je zabránění nelegálnímu vstupu a pobytu, v rozsudku ve věci Dogan ponechal danou otázku otevřenou ve vztahu k předcházení nuceným sňatkům a k podpoře integrace [52].

32. V posuzované věci přitom dánská vláda tvrdí, že § 9 odst. 13 zákona o cizincích je odůvodněn naléhavým důvodem obecného zájmu, a to zajištěním úspěšné integrace.

33. Nezdá se, že by byl Soudní dvůr zvlášť náročný, pokud jde o konstatování naléhavého důvodu obecného zájmu [53]. Podotýkám, že v rozsudku ve věci Demir [54] se Soudní dvůr omezil na pouhé konstatování, kterému nepředcházela žádná bližší argumentace. Jak jsem již nadto uvedl výše, v rozsudku ve věci Dogan se k této otázce také nevyjádřil [55].

34. Přikláním se k názoru, že Soudní dvůr tak činí i proto, aby stvrdil existenci rozhodovacího prostoru, který mají v této oblasti státy. Na základě těchto úvah se rovněž kloním k názoru, že naléhavý důvod obecného zájmu může sama o sobě představovat i podpora úspěšné integrace, a to tím spíše, že gordický uzel posuzované věci spočívá spíše v otázce jeho vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti než v odůvodnění nového omezení.

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

50 — Viz bod 41 mého stanoviska ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) a bod 37 rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

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

52 — Viz bod 38 rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — V tomto ohledu mu lze vytknout do jisté míry nedostatečně přísný přístup: viz Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, s. 191; Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité“, *Cahiers de droit européen*, 1998, s. 261 a s. 561; Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?“ in *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, s. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Co se týče demonstrativního výčtu naléhavých důvodu obecného zájmu viz zejména bod 40 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36).

35. Pro úplnost bych tedy uvedl jen to, že problematika integrace není unijnímu právu cizí [56] a nezdá se, že by jako taková odporovala cíli, který sleduje přidružení EHS-Turecko. Naléhavý důvod obecného zájmu, kterého se dovolává dánská vláda, mi tudíž na první pohled připadá jako přijatelný.

2. Může § 9 odst. 13 zákona o cizincích zajistit dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení?

a) Stanovení rozsahu testu proporcionality

36. Předně je třeba odpovědět na otázku, kterou se předkládající soud táže, zda test proporcionality, kterým má být zjištěno, do jaké míry je přípustné nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, se má podobat testu, který lze provést v rámci přezkumu dodržování článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950.

37. V tomto směru považuji za logické potvrdit, že se má použít test, který se uplatňuje v případě omezení některé z hospodářských svobod zakotvených ve Smlouvě. Uvedené jednoznačně plyne ze samotné formulace uvedeného testu, jak ji provedl Soudní dvůr v rozsudcích ve věcech Demir [57] a Dogan [58]. Uvedené vysvětluje i skutečnost, že Soudní dvůr se zejména v rozsudku ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) zcela zřejmě a záměrně rozhodl, že své odůvodnění neopře o základní práva, nýbrž naopak o hospodářské svobody, které mají turečtí státní příslušníci za podmínek stanovených v předpisech, jež upravují přidružení EHS-Turecko, a ve vztahu k nimž se sloučení rodiny zdá být pouhým „logickým důsledkem“ či „navazující otázkou“ [59].

38. Znovu opakuji [60], že závěr, že § 9 odst. 13 zákona o cizincích představuje nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, neznamená, že toto ustanovení přímo porušuje právo na sloučení rodiny otce žalobce v původním řízení. Jeho význam spočívá naopak v tom, že možnost být na území členského státu Unie zaměstnán a v této pracovní činnosti pokračovat, která mu je nabídnuta, může být ovlivněna tím, že jeho nezletilý syn, který mu byl svěřen do péče, ho nebude moct následovat vůbec anebo jen s obtížemi. Stejně tak, jako byla analýza existence nového omezení vždy prováděna z pohledu volného pohybu tureckého pracovníka, kterým je v původním řízení otec žalobce, možné odůvodnění uvedeného omezení bude muset být posouzeno za stejných podmínek jako v případě posuzování překážek tohoto volného pohybu.

39. Použitím testu – který Soudní dvůr uplatňuje v případě překážek – v rámci výkladu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 podle mého názoru nedojde k přílišné asimilaci mezi právy přiznanými tureckým pracovníkům a právy přiznanými unijním občanům, jelikož strany dohody o přidružení se každopádně dohodly na tom, že budou vycházet z ustanovení Smlouvy o volném pohybu pracovníků [61], a jelikož Soudní dvůr rozhodl, že se zásady zakotvené v rámci uvedených ustanovení musí v co největším rozsahu vztahovat na turecké státní příslušníky, kterým náleží práva přiznaná rozhodnutím č. 1/80 [62].

40. Po tomto upřesnění nyní můžeme přistoupit k posouzení § 9 odst. 13 zákona o cizincích.

56 — Viz zejména čl. 79 odst. 4 SFEU. Podporu úspěšné integrace by také bylo možno přirovnat k cíli hospodářské a sociální koheze, který není zmíněn pouze v čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a čl. 174 prvním pododstavci SFEU, ale také v bodech 4 a 15 odůvodnění směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224). Chtěl bych poukázat rovněž na to, že generální advokátka J. Kokott v jiných souvislostech připustila, že právní předpis, jehož cílem je integrace osob, které mají zájem následovat rodinného příslušníka, sleduje legitimní cíle [viz body 33 a 34 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci K a 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*, říjen 2014, komentář 394.

60 — Viz bod 27 tohoto stanoviska.

61 — Viz článek 12 dohody o přidružení.

62 — Viz například rozsudky Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, bod 55 a citovaná judikatura), jakož i Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, body 58, 66 a 68).

b) Uplatnění v projednávaném případě

41. Ustanovení § 9 odst. 13 zákona o cizincích podle předkládajícího soudu a vyjádření dánské vlády vyžaduje, aby nezletilé dítě, které podá žádost o povolení k pobytu za účelem následování některého ze svých rodičů, který je již usazen na dánském území, mělo nebo mohlo mít v Dánsku takové vazby, že je dán základ pro úspěšnou integraci. Tento požadavek, který se vztahuje na děti starší šesti let [63], se uplatní pouze u žádostí, které byly podány minimálně dva roky poté, co rodič pobývající v Dánsku získal konečné povolení k pobytu, a v případě, kdy dítě pobývá v zemi původu se svým druhým rodičem. Tento požadavek má podle slov dánského zákonodárce zabránit rozhodnutí rodičů ponechat dítě v zemi původu kvůli tomu, aby zde získalo vzdělání odpovídající kultuře dané země a neosvojilo si dánské normy a hodnoty.

42. Z vysvětlivek k návrhu zákona o cizincích i z informací o praxi, které se zčásti nacházejí ve spise, vyplývá, že posouzení, které musí provést příslušné dánské orgány za účelem určení, zda má žadatel v Dánsku dostatečné vazby, je posouzením diskrečním, při kterém se zohledňuje řada kritérií s cílem vyhotovit určitou formu diagnózy či prognózy šancí žadatele na integraci.

43. Za tímto účelem je nutno zohlednit všechny dostupné informace o délce a povaze pobytů dítěte v Dánsku a zemi jeho původu, o prostředí, ve kterém strávilo převážnou část svého dětství, o místě jeho školní docházky [64] a jazycích, kterými hovoří. Dánské orgány rovněž musí zjistit, zda míra, do jaké si dítě osvojilo dánské hodnoty a normy, postačuje k tomu, aby mělo nebo mohlo mít dostatečné vazby na dánskou společnost. Zohledňuje se rovněž stupeň integrace rodiče, který již v Dánsku pobývá, jeho vazby na dánskou společnost a skutečný charakter jeho vztahů se žadatelem [65].

44. Dánské orgány nemají posuzovací pravomoc v několika výjimečných případech, ve kterých není nutné prokázat, že žadatel má v Dánsku takové vazby, že je dán základ pro úspěšnou integraci v této zemi. I přesto, že je žádost podána po uplynutí dvou let od okamžiku, kdy rodič, který již v tomto členském státě pobývá, získal povolení k pobytu, dítěti se povolení k pobytu v zásadě udělí v těchto případech: pokud je toto dítě, rodič pobývající ve státě původu nebo rodič pobývající v Dánsku nemocný nebo těžce postižený, pokud rodič pobývající v Dánsku dosud neznal přesné místo bydliště dítěte, pokud již rodič pobývající v Dánsku splňuje podmínky týkající se pohledávek výživného nebo bydliště, pokud rodič pobývající v Dánsku v žádném případě nemůže přebývat ve státě původu a bydliště svého dítěte nebo pokud se nepovolení sloučení rodiny jeví jako rozporné s mezinárodními závazky Dánska nebo zájmem dítěte ve smyslu Úmluvy o právech dítěte, podepsané v New Yorku dne 20. listopadu 1989 a ratifikované všemi členskými státy.

45. Žádost bude naproti tomu zamítnuta, pokud orgány zjistí, že rodič pobývající v Dánsku k sobě dítě úmyslně nenechal přijet proto, aby získalo vzdělání odpovídající kultuře země původu. Zohledňuje se i věk žadatele, přičemž o sloučení rodiny lze požádat až do doby, než žadatel dosáhne věku 15 let.

46. Výše popsané *ratio legis* § 9 odst. 13 zákona o cizincích se jeví jako uvážené, jelikož dánské orgány musí při výkladu každého případu na základě diskreční pravomoci zohlednit řadu kritérií. V některých případech se nadto nevyžaduje prokázání skutečné existence či možnosti dostatečné vazby na dánskou společnost.

63 — Na základě legislativní změny, ke které došlo v roce 2012.

64 — Z informací o praxi uplatňované v souvislosti s § 9 odst. 13 zákona o cizincích, které jsou zčásti obsaženy v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nicméně vyplývá, že se nezohledňuje pobyt či školní docházka v Dánsku kratší než jeden rok.

65 — Skutečnost, že je dítě svěřeno do péče rodiče, který již pobývá v Dánsku, nicméně není rozhodující. Vše rovněž nasvědčuje tomu, že se v praxi nepřikládá význam ani tomu, zda se děti, které se již připojily ke svému rodiči pobývajícímu na dánském území, úspěšně integrovaly.

47. Dánská vláda tvrdí, že předmětný právní předpis lze s ohledem na skutečnost, že požadavek dostatečné vazby není automatický, považovat za přiměřený v souladu s tím, jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Dogan [66]. I když je pravda, že Soudní dvůr v tomto rozsudku rozhodl, že ustanovení, podle kterého neprokázání dostatečných jazykových znalostí vede k automatickému zamítnutí žádosti, aniž je přihlíženo ke konkrétním okolnostem každého případu, jde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle [67], nelze z toho dovozovat, že opatření, které počítá s posouzením zmíněných okolností, obstojí v testu proporcionality jen na tomto základě [68].

48. Vzhledem k tomu, že je přiměřenost § 9 odst. 13 zákona o cizincích třeba odůvodnit důkladněji, je namístě jej analyzovat ze systémového hlediska. Ze znění tohoto ustanovení i vnitrostátní praxe přitom zjevně plyne, že je toto ustanovení založeno na základní domněnce neslučitelnosti kultur, která je dle mého názoru jen stěží vyvratitelná. Integrace dítěte, které se narodilo a vyrostlo ve třetím státě, je podle této domněnky téměř z podstaty věci nemožná. Také chci podotknout, že se od žadatelů vyžaduje, aby prokázali určitou míru osvojení si dánských norem a hodnot, které ale nejsou nikterak vymezeny. Posuzovaly by dánské orgány stejně přísně „opožděnou“ žádost o sloučení například v případě, kdy by se zákon o cizincích aplikoval na americké státní příslušníky? Poukazovaly by stejně rozhodně na skutečnost, že dítě bylo úmyslně a co možná nejdéle ponecháno v rámci kultury svého původu, čímž byly zmařeny veškeré šance na jeho integraci?

49. Přiznávám se tudíž, že nejsem přesvědčen o tom, že mezi dlouhotrvajícím pobytem ve třetím státě a nemožností integrace existuje určitá souvislost. Nelze opomíjet, že absenci častějších pobytů v Evropě vysvětluje hospodářská situace těchto rodin a že se v tomto případě nejedná pouze o hypotetickou přednostní volbu kultury, ale také – a možná hlavně – o skutečné ekonomické omezení.

50. Nejsem přesvědčen ani o rozlišování, které se v rámci režimů žádosti o pobyt činí mezi žádostmi podanými do dvou let poté, co rodič pobývající v Dánsku získal povolení k pobytu – které se automaticky přijímají – a žádostmi podanými po uplynutí této dvouleté doby. Připadá mi, že uplynutí této doby nikterak nesouvisí s vyhlídkami na budoucí integraci, a to tím spíše, hovoříme-li zde o nezletilých dětech. Zdá se mi, že v tomto ohledu není vnitrostátní opatření zcela konzistentní s údajně sledovaným cílem.

51. Představme si totiž, že by pan Genc získal povolení k trvalému pobytu v okamžiku, kdy by jeho synovi bylo 7 a půl roku. Představme si, že by jeho syn nikdy nepobýval v Dánsku, celé dětství by strávil v Turecku a hovořil pouze turecky – což je podle všeho situace, která nastala ve věci v původním řízení. Představme si, že by toto dítě podalo žádost ve věku 10 let. Může těchto šest dalších měsíců [69] strávených v Turecku změnit šance dítěte na integraci do dánské společnosti, ve vztahu k níž musí dítě doložit dostatečné vazby, zatímco až do věku 9 a půl let by mu bylo povolení k pobytu pravděpodobně uděleno, aniž by však bylo možné říct, že měl na Dánsko užší vazby?

52. Pokud je cílem § 9 odst. 13 zákona o cizincích spíše zabránit situacím opožděného sloučení rodiny, jako vhodnější, byť ne zcela dostačující, by mi připadalo stanovení kritéria věku.

53. Nakonec je třeba podotknout, že i když mají – jak jsem uvedl výše – dánské orgány vypracovat „diagnózu“ o tom, do jaké míry si dítě osvojilo dánské normy a hodnoty, poznamenávám, že s touto diagnózou není spojeno žádné „terapeutické“ opatření, máme-li se držet lékařských metafor. Raději než žádost zamítnout na základě pesimistické předpovědi neúspěšné integrace si možná lze představit udělení povolení k pobytu na dobu určitou, jehož prodloužení by bylo podmíněno tím, že dítě absolvuje kurz dánštiny nebo dánské občanské výchovy.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Viz rozsudek Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 38).

68 — Je rovněž zajímavé podotknout, že zástupce C. Genca na jednání tvrdil, že z povinnosti prokázat dostatečné vazby na dánskou společnost nikdy nebyla připuštěna výjimka a že v praxi byly všechny žádosti podané na základě § 9 odst. 13 zákona o cizincích zamítnuty.

69 — Od okamžiku, do kterého mohlo podat žádost bez požadavku prokázání dostatečné vazby.

54. Je pravda, že dánské orgány při rozhodování o udělení povolení k pobytu na základě § 9 odst. 13 zákona o cizincích provádí posouzení na základě řady kritérií. Těchto kritérií je však příliš mnoho a k tomu, aby bylo možné je považovat za předvídatelná a aby zabránila správní praxi v systematickém zamítání žádostí, nejsou dostatečně konkrétní. Chci znovu zopakovat, že za velmi problematické považuji například to, že nejsou jasně zformulovány dánské normy a hodnoty. Uvedená kritéria, o která se opírá posouzení dánských orgánů, jsou vyjmenována ve vysvětlivkách, u většiny z nich je ale uvedeno, že samostatně nejsou rozhodující[70], takže si lze položit otázku, zda nejsou kumulativní – v takovém případě by přitom šlo o velmi vysoký požadavek. Jak jsem uvedl, používání těchto kritérií kromě toho není zcela konzistentní se sledovaným cílem, jelikož není nikterak doloženo, proč nesplnění těchto kritérií představuje vážnou a nevyhnutelnou překážku úspěšné integrace nezletilého dítěte.

55. Na základě všech těchto důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že nové omezení, které představuje § 9 odst. 13 zákona o cizincích, překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle úspěšné integrace. Je tudíž třeba konstatovat, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 brání ustanovení, které bylo přijato po vstupu tohoto rozhodnutí v platnost a které ukládá nezletilým dětem, jež žádají o možnost následovat svého tureckého rodiče, který je v Dánsku zaměstnán, aby po uplynutí dvou let od okamžiku, kdy uvedený rodič získal povolení k pobytu, prokázaly, že mají nebo mohou mít v tomto členském státě dostatečné vazby.

III – **Závěry**

56. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na otázky položené Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast) následujícím způsobem:

„1) Takový právní předpis, o jaký se jedná v původním řízení, který nesporně ztěžuje sloučení tureckého zaměstnance řádně usazeného na území členského státu s jeho nezletilými dětmi tím, že zpřísňuje podmínky jejich prvního vstupu na území dotyčného členského státu oproti podmínkám, které byly uplatnitelné v okamžiku vstupu rozhodnutí č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení, přijatého Radou přidružení, jež byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, kterou dne 12. září 1963 podepsala v Ankaře Turecká republika na straně jedné a členské státy EHS a Společenství na straně druhé a která byla jménem Společenství uzavřena, schválena a potvrzena rozhodnutím Rady ze dne 23. prosince 1963 64/732/EHS, v platnost, představuje nové omezení výkonu volného pohybu tureckých pracovníků ve smyslu článku 13 uvedeného rozhodnutí.

2) Článek 13 rozhodnutí č. 1/80 brání ustanovení, které bylo přijato po vstupu tohoto rozhodnutí v platnost a které ukládá nezletilým dětem, jež žádají o možnost následovat svého tureckého rodiče, který je v Dánsku zaměstnán, aby po uplynutí dvou let od okamžiku, kdy uvedený rodič získal povolení k pobytu, prokázaly, že mají nebo mohou mít v tomto členském státě dostatečné vazby.“

70 — Což nepochybně vyplývá z informace o praxi z roku 2007.