Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 20. siječnja 2016.[1]

Predmet C-561/14

Caner Genc
protiv
Integrationsministeriet

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska))

„Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 1/80 – Slobodno kretanje radnika – Spajanje obitelji – Nacionalni propis koji predviđa nove, strože uvjete u području spajanja obitelji za ekonomski neaktivne članove obitelji turskih državljana koji su ekonomski aktivni te borave i imaju pravo boravka u predmetnoj državi članici – Klauzula standstill – Područje primjene – Novo ograničenje – Opravdanje – Važan razlog u općem interesu – Proporcionalnost“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev od Suda traži tumačenje članka 13. Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80) koju je donijelo Vijeće za pridruživanje uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska s jedne strane i države članice EEZ-a i Zajednica s druge, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska)[2]. Taj je zahtjev upućen u okviru spora između C. Genca, turskog državljanina, i danskih tijela vlasti zbog odbijanja tih tijela njegova zahtjeva za dozvolu boravka na temelju spajanja obitelji.

I – **Uvod**

2. Tužitelj u glavnom postupku, C. Genc, turski je državljanin rođen 1991. Njegov otac, također turski državljanin, živi u Danskoj od 1997., a od 2001. ima dozvolu boravka na neodređeno vrijeme. C. Genc je nakon razvoda svojih roditelja 1997., i unatoč tomu što je pravo na njegovo čuvanje i odgoj bilo povjereno njegovu ocu, nastavio živjeti u Turskoj kod bake i djeda i redovito viđati majku. Njegova dva starija brata imaju dozvolu boravka u Danskoj od svibnja 2003.

3. C. Genc je 5. siječnja 2005. podnio zahtjev za dozvolu boravka u Danskoj kako bi se pridružio svojem ocu, koji je tada bio zaposlen u toj zemlji.

4. Udlændingeservice, sada Udlændingestyrelsen (danski ured za migracije) je u kolovozu 2006. odbio njegov zahtjev. C. Genc je nakon toga podnio žalbu ministarstvu integracija, koje je 18. prosinca 2006. potvrdilo odbijajuću odluku. To je ministarstvo među ostalim istaknulo da C. Genc nikada nije bio u Danskoj, da je cijeli život proveo u Turskoj gdje se školovao, da govori samo turski i da je oca ove

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 1964, 217, str. 3685. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.)

posljednje dvije godine viđao vrlo neredovito, na temelju čega je zaključilo da ne postoji ništa što ga povezuje s danskim društvom i da nema dovoljne veze ili nema mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju. Ministarstvo je također navelo da se ne može smatrati da se sam otac C. Genca osobito dobro integrirao ili da ima dovoljnu vezu s danskim društvom i da on, u svakom slučaju, može otići u Tursku kako bi posjetio sina.

5. Ministarstvo integracija je 17. rujna 2007. odbilo preispitati svoju odluku o odbijanju. Prvostupanjski je sud 9. prosinca 2011. odbio tužbu za poništenje koju je podnio C. Genc. On je zatim podnio žalbu protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev.

6. Analiza danskog ureda za migracije kao i analiza ministarstva integracija temelje se na članku 9. stavku 13. Zakona o strancima (udlændingeloven, u daljnjem tekstu: Zakon o strancima). U skladu s tom odredbom, uvedenom 2004.[3], „[d]ozvola boravka […] se u slučaju kada podnositelj zahtjeva i jedan od njegovih roditelja imaju boravište u zemlji podrijetla ili u drugoj zemlji, može izdati samo ako podnositelj zahtjeva ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju. Međutim, to se ne primjenjuje ako je zahtjev podnesen u roku od dvije godine nakon što je osoba koja boravi na danskom području ispunila uvjete [za izdavanje dozvole boravka], ili ako posebno uvjerljivi razlozi, osobito jedinstvo obitelji, upućuju na suprotno”[4].

7. Kod diskrecijske ocjene koju moraju izvršiti nadležna tijela kako bi utvrdila ima li podnositelj zahtjeva ili može li imati dovoljnu vezu s Danskom – to jest ocjene mogućnosti uspjeha njegove integracije u dansko društvo – mora se uzeti u obzir, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, određen broj parametara, među kojima su trajanje i karakter prethodnih boravaka djeteta u Danskoj, zemlja u kojoj je dijete provelo većinu svojeg života, zemlja u kojoj se školovalo, jezik koji govori i to koliko su na njega tijekom djetinjstva utjecale danske vrijednosti i norme. Tijekom te ocjene također se vodi računa o stupnju integracije u dansko društvo roditelja kojem se dijete želi pridružiti i vezama koje je s tim društvom ostvario. Sud koji je uputio zahtjev također navodi slučajeve u kojima se nije zahtijevao dokaz dovoljne veze s Danskom, na primjer kada je dijete bolesno ili je jedan od roditelja bolestan ili osoba s invaliditetom ili još kada bi neodobravanje spajanja bilo protivno međunarodnim obvezama Danske ili najboljem interesu djeteta u smislu newyorške Konvencije o pravima djeteta, koja je potpisana 20. studenoga 1989. i koju su ratificirale sve države članice.

8. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je taj zahtjev za dovoljnu vezu s Danskom uveden u danski pravni poredak 2004. Iz članka 13. Odluke br. 1/80 proizlazi da: „[d]ržave članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjetâ pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji su na njihovu državnom području zakonito zaposleni i imaju zakonit boravak. [neslužbeni prijevod]”.

9. On se dakle pita o tome primjenjuje li se klauzula *standstill* i na uvjete pod kojima zaposleni turski radnici, koji su uključeni na redovno tržište rada, traže da im se na području predmetne države članice pridruže ekonomski neaktivni članovi njihove obitelji. Taj sud smatra da sudska praksa Suda o tom pitanju nije bila baš jasna. Ako bi članak 9. stavak 13. Zakona o strancima predstavljao novo ograničenje, u smislu članka 13. Odluke br. 1/80, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži pojašnjenja u pogledu prirode provjera koje treba provesti kako bi se utvrdilo može li se navedeno ograničenje opravdati.

3 — Zakonom br. 427 od 9. lipnja 2004. o izmjeni Zakona o strancima i Zakona o integraciji (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven).

4 — Tako je članak 9. stavak 13. Zakona o strancima glasio u vrijeme činjeničnog stanja u glavnom postupku nakon izmjena uvedenih Zakonom br. 324 o izmjeni Zakona o strancima, Zakona o sklapanju i prestanku braka i Zakona o repatrijaciji (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) od 18. svibnja 2005. Ta je odredba također izmijenjena 2012., a zatim premještena u članak 9. stavak 16. navedenog zakona. U ovom ću se mišljenju nastaviti pozivati na članak 9. stavak 13. Zakona o strancima jer on odražava stanje danskog prava koje se primjenjivalo u trenutku kad je uprava prvi put odlučila o zahtjevu C. Genca. Osim toga, valja napomenuti da se nakon te zakonodavne izmjene 2012. navedeni članak više ne primjenjuje na zahtjeve za dozvolu boravka koje podnesu djeca mlađa od šest godina ili koje netko podnese za njih.

10. U tim je okolnostima Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji), suočen s teškoćom u vezi s tumačenjem prava Unije, odlučio prekinuti postupak i odlukom koju je tajništvo Suda zaprimilo 5. prosinca 2014. uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li klauzulu *standstill* iz članka 13. Odluke br.° 1/80 […] i/ili klauzulu *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola [koji je potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol)[5]] […] tumačiti tako da su zahtjevom *standstill* obuhvaćeni novi i stroži uvjeti pristupa spajanju obitelji za članove obitelji koji nisu ekonomski aktivni, uključujući maloljetnu djecu ekonomski aktivnih turskih državljana koji borave i imaju dozvolu boravka u državi članici, s obzirom na:

   a) tumačenje klauzula *standstill* koje je Sud dao u svojim presudama Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] i Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

   b) cilj i sadržaj Sporazuma [o pridruživanju EEZ-Turska] iz Ankare, kako su protumačeni u presudama Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] i Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], imajući u vidu:

      — činjenicu da Sporazum te protokoli i odluke koji su mu priloženi ne sadržavaju odredbe o spajanju obitelji,

      i

      — činjenicu da je spajanje obitelji […] uvijek bilo uređeno sekundarnim pravom, trenutačno Direktivom o slobodnom kretanju (Direktiva 2004/38/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)])?

2. Moli se Sud da pri odgovaranju na prvo pitanje navede primjenjuje li se neko izvedeno pravo na spajanje obitelji za članove obitelji ekonomski aktivnih turskih državljana koji borave i imaju dozvolu boravka u državi članici na članove obitelji turskih radnika prema članku 13. Odluke br. 1/80 ili se primjenjuje samo na članove obitelji turskih samozaposlenih osoba u skladu s člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola?

3. Ako je odgovor na prvo pitanje i na drugo pitanje potvrdan, moli se Sud da navede treba li klauzulu *standstill* iz članka 13. […] Odluke br. 1/80 tumačiti tako da su zakonita nova ograničenja koja su , opravdana važnim razlogom u općem interesu, […] prikladn[a] za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i [koja ne prekoračuju] ono što je nužno za njihovo ostvarivanje' (ne prekoračuju ono što je navedeno u članku 14. Odluke br. 1/80)?

5 — SL L 293, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.)

4. Ako je odgovor na treće pitanje potvrdan, moli se Sud da navede:

   a) koje smjernice treba primijeniti za provedbu testa ograničavanja i ocjene proporcionalnosti. Sud se, među ostalim, moli da navede moraju li se slijediti ista načela kao ona utvrđena u njegovoj sudskoj praksi o spajanju obitelji u vezi sa slobodnim kretanjem građana Unije koja se temelje na Direktivi o slobodnom kretanju (Direktiva 2004/38) i odredbama Ugovora, ili se mora primijeniti drukčija ocjena;

   b) ako se mora primijeniti drukčija ocjena od one koja proizlazi iz sudske prakse Suda o spajanju obitelji u vezi sa slobodnim kretanjem građana [Unije], moli se Sud da navede treba li kao referentnu točku usvojiti ocjenu proporcionalnosti provedenu u okviru članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.] o poštovanju obiteljskog života u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava – a ako ne, koja načela treba slijediti?

   c) neovisno o tome koju metodu ocjene treba primijeniti: može li se smatrati da je pravilo poput [članka 9. stavka 13. Zakona o strancima] – prema kojem je uvjet spajanja obitelji između osobe koja je državljanin treće zemlje i ima dozvolu boravka i boravi u Danskoj i njezina maloljetnog djeteta, pri čemu dijete i djetetov drugi roditelj borave u zemlji podrijetla ili drugoj zemlji, taj da dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u Danskoj – ‚opravdano važnim razlogom u općem interesu, […] prikladno za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i [da ne prekoračuje] ono što je nužno za njegovo ostvarivanje'?

11. Na ovaj zahtjev za prethodnu odluku pisana očitovanja podnijeli su danska vlada i Europska komisija. Na raspravi koja se pred Sudom održala 20. listopada 2015. usmena očitovanja iznijeli su tužitelj u glavnom postupku, danska i austrijska vlada kao i Komisija.

II – **Pravna analiza**

A – *Prvo i drugo pitanje*

12. Prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o području primjene članka 13. Odluke br. 1/80 i području primjene zahtjeva *standstill* koji ona sadržava. Osobito, on pita može li novo ograničenje pristupa spajanju obitelji članovima obitelji turskog radnika koji ne obavljaju gospodarsku djelatnost potpadati pod taj zahtjev i treba li izvedeno pravo na spajanje obitelji koje je u presudi Dogan [6] bilo priznato članovima obitelji turskog radnika, koji ostvaruje slobodu poslovnog nastana, odrediti također u kontekstu slobodnog kretanja turskih radnika.

13. U okviru svojih pisanih očitovanja danska je vlada, za koju se čini da dijeli dvojbe suda koji je uputio zahtjev, izričito pozvala Sud na promjenu njegove sudske prakse iz predmeta Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Analizirajući određen broj presuda Suda u kojima se tumači klauzula *standstill* – bilo da je riječ o članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola ili članku 13. Odluke br. 1/80 – ta je vlada pokušala dokazati da je stajalište koje je Sud zauzeo u toj presudi osamljeno i da nije u skladu s prethodnim presudama. Do presude Dogan [7] uvijek se smatralo da je pravo na spajanje obitelji bilo izvan područja primjene zahtjeva *standstill*. Danska vlada smatra da Sud treba napustiti takvu sudsku praksu i vratiti se na posve ekonomsku bit Sporazuma o pridruživanju i različitih akata donesenih na njegovu temelju, kako je potvrđena u presudi Demirkan [8].

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066
7 — C-138/13, EU:C:2014:2066
8 — C-221/11, EU:C:2013:583

14. Prije nego što objasnim zašto se, prema mojem mišljenju, sumnje suda koji je uputio zahtjev i zabrinutost danske vlade temelje na pogrešnom tumačenju sudske prakse Suda, s kojom, kako smatram, nije bilo određeno izvedeno pravo na spajanje obitelji, želio bih se vratiti na zahtjev *standstill* kako ga tumači i definira Sud.

1. Opća utvrđenja o zahtjevu *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80 u sudskoj praksi Suda

15. Nesporno je da je otac C. Genca bio zaposlen u trenutku kada je tužitelj u glavnom postupku podnio zahtjev za dozvolu boravka. Položaj oca C. Genca odnosi se tako na slobodno kretanje radnika i potpada isključivo pod članak 13. Odluke br. 1/80 [9].

16. Sud je u pogledu navedenog članka presudio da on ima izravan učinak [10] i da ga je potrebno tumačiti u svjetlu konteksta u kojem se nalaze sve odredbe te odluke [11].

17. U pogledu tog konteksta, prema ustaljenoj sudskoj praksi cilj Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska je promicanje kontinuiranog jačanja i ravnoteže trgovinskih i gospodarskih odnosa između ugovornih strana putem, osobito, slobodnog kretanja radnika [12] koje treba postupno ostvariti [13]. U odnosu konkretno na Odluku br. 1/80 Sud je odlučio da je njezin cilj „poticati postupnu integraciju turskih državljana koji ispunjavaju uvjete predviđene u jednoj od odredaba te odluke, u državi članici domaćinu, s čime dobivaju prava koja im ta odluka dodjeljuje” [14], i da je „uz poštovanje posebnog položaja članova obitelji kojima je dopušteno pridružiti se turskom radniku koji se već zakonito nalazi na području države članice osnovni predmet te odluke postupna integracija turskih radnika u potonju na način da su načelno neprekidno zakonito zaposleni” [15].

18. Sud je također ispitao odnose između klauzule *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i one iz članka 13. Odluke br. 1/80. Unatoč značajno različitom tekstu [16], odlučio je da dvije klauzule slijede isti cilj, to jest postupnu provedbu slobodnog kretanja radnika, slobode poslovnog nastana ili slobodnog pružanja usluga zabranom uvođenja novih prepreka kako se postupno ostvarenje navedenih sloboda ne bi otežalo [17]. Prema tome, te dvije odredbe imaju jednako značenje [18], jednaku prirodu [19] i moraju se tumačiti usklađeno [20]. Stoga nema razloga priznavati manje širok doseg klauzuli *standstill* koja se odnosi na slobodno kretanje radnika u odnosu na jednakovrijednu klauzulu koja se odnosi na slobodu poslovnog nastana ili na slobodno pružanje usluga [21]. Budući da utvrđenja Suda u vezi s klauzulom *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola jednako vrijede i kad je riječ o tumačenju članka 13. Odluke br. 1/80, „doseg zahtjeva *standstill* iz tog članka 13. analogno obuhvaća svaku novu prepreku provedbi slobodnog kretanja radnika s pogoršanjem uvjeta koji postoje na određeni datum” [22].

9 — Kad je riječ o području primjene članka 13. Odluke br. 1/80 odnosno članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, Sud je dosljedno zauzeo stajalište da iako „te dvije odredbe imaju isto značenje, svaka ima svoje određeno područje, tako da ih nije moguće primijeniti zajedno” [presuda Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 81. i navedena sudska praksa)].

10 — Presuda Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, t. 49. i navedena sudska praksa)

11 — Presuda Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 91.)

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

13 — Vidjeti članak 12. Sporazuma o pridruživanju. Vidjeti također presude Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, t. 63.); Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, t. 65.) i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 50.)

14 — Presuda Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, t. 53. i navedena sudska praksa)

15 — Presuda Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 90.)

16 — Presuda Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:570, t. 69.)

17 — Vidjeti presude Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 72.); Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228, t. 48.); Toprak i Oguz (C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, t. 52.), kao i Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 94.)

18 — Presude Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 70.) kao i Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 81.)

19 — Presude Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 71.) kao i Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228, t. 48.)

20 — Presude Toprak i Oguz (C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, t. 54.) kao i Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 94.)

21 — Presude Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 73.)

22 — Presude Toprak i Oguz (C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, t. 54.)

19. Nakon što je Sud utvrdio izravni učinak članka 13. Odluke br. 1/80 i objasnio da njegov doseg mora biti jednak onome iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, ostaje utvrditi njegovo značenje. Za Sud klauzula *standstill* „nije materijalnopravna odredba koja onemogućuje primjenu relevantnog materijalnog prava tako da ga nadomjesti, nego kvazipostupovna odredba koja *ratione temporis* određuje koje su odredbe propisa države članice u odnosu na koje valja ocijeniti situaciju turskog državljanina koji se želi koristiti" slobodnim kretanjem radnika u državi članici [23]. Ona obuhvaća obvezu ugovornih strana koja pravno znači isto što i jednostavno nečinjenje [24].

20. Sud je također više puta naglasio da klauzula *standstill* sama po sebi ne stvara prava [25] i turskom državljaninu ne može dati pravo na obavljanje djelatnosti zaposlene osobe ili s tim povezano pravo boravka [26] jer pravo ulaska na područje države članice ne može proizlaziti iz propisa Unije, nego je ono, suprotno tomu, uređeno nacionalnim pravom [27]. Sud je tako potvrdio da „Odluka br. 1/80 ni na koji način ne utječe na nadležnost država članica da turskom državljaninu odbiju pravo ulaska na njihovo područje i da tamo dobije prvo zaposlenje" [28]. Nasuprot tomu, ona uređuje situaciju turskih radnika koji su već zakonito integrirani na tržištu rada država članica [29]. Međutim, Sud je ipak potvrdio da se klauzula *standstill* može odnositi na uvjete ulaska i boravka turskih državljana na područje država članica ako je povezana s obavljanjem gospodarske djelatnosti [30].

21. Konkretno, članak 13. Odluke br. 1/80 općenito zabranjuje uvođenje svake nove unutarnje mjere koja bi imala za cilj, ili bi joj bio učinak, za turskog državljanina, podvrgavanje slobodnog kretanja radnika na području države članice restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na dan stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u pogledu odnosne države članice [31]. Ta ista odredba također onemogućuje uvođenje u propise država članica, računajući od datuma stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u odnosu na dotičnu državu članicu, svih novih ograničenja provedbe slobodnog kretanja radnika, uključujući materijalno i/ili procesno pravne uvjete prvog ulaska na državno područje te države članice turskih državljana koji imaju namjeru koristiti se tom slobodom [32].

22. U ovoj fazi analize smatram da Sud nije isključio da pod područje primjene zahtjeva *standstill*, neizravno, mogu potpadati uvjeti ulaska i boravka članova obitelji – koji nemaju prava na temelju Odluke br. 1/80 – ekonomski aktivnih turskih državljana, ako se dokaže veza između obavljanja gospodarske djelatnosti potonjih i navedenog ulaska ili boravka. Upravo je ta veza potvrđena u presudi Dogan [33].

23 — Vidjeti, po analogiji, presude Tum i Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, t. 55.) kao i Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 89.)

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

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

26 — Vidjeti po analogiji presude Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, t. 64.) kao i Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 62.)

27 — Vidjeti po analogiji presudu Tum i Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, t. 54.)

28 — Presuda Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, t. 41. i navedena sudska praksa)

29 — Vidjeti presudu Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, t. 58. i navedena sudska praksa)

30 — Vidjeti po analogiji presudu Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 55.)

31 — Vidjeti presudu Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, t. 33. i navedena sudska praksa). Za sličan zaključak Suda u odnosu na klauzulu *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, vidjeti presude Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, t. 69.); Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 66.); Soysal i Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, t. 47.), kao i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 39.). Zaključno, radi cjelovitosti, dodajem da se postojanje novog ograničenja ocjenjuje ili u odnosu na datum stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u predmetnoj državi članici ili u odnosu na povoljnije zakonodavstvo doneseno nakon spomenutog stupanja na snagu, vidjeti presude Toprak i Oguz (C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, t. 49. i 56.) kao i Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 94.).

32 — Vidjeti presudu Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, t. 34. i navedena sudska praksa)

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066

2. Socijalna dimenzija Odluke br. 1/80, „ekonomska dimenzija” spajanja obitelji i zahtjev *standstill*

23. Tematika spajanja obitelji nije naime nepoznata u sudskoj praksi Suda u vezi s klauzulama *standstill* u kontekstu pridruživanja između Europske ekonomske zajednice i Turske (u daljnjem tekstu: pridruživanje EEZ-Turska). Vodeći računa o bitnoj vezi između obavljanja gospodarske djelatnosti i prava turskih državljana koji je obavljaju na području države članice, Sud je presudio da „spajanje obitelji ne predstavlja pravo za članove obitelji turskog radnika migranta, nego nasuprot tome, ovisi o odluci nacionalnih tijela donesenoj samo na temelju prava predmetne države članice, uz poštovanje temeljnih prava” [34]. Ipak, Odlukom br. 1/80 o pridruživanju EEZ-Turska jasno je dodana socijalna dimenzija [35]. Članak 13. Odluke br. 1/80 dio je „socijalnih odredaba” navedene odluke koji, prema Sudu, svjedoči o tome da je slobodno kretanje radnika, koje se trebalo ostvarivati postupno, ušlo u „daljnju fazu” [36]. Tumačeći „socijalne” odredbe Odluke br. 1/80, Sud je potvrdio da spajanje obitelji na koje imaju pravo turski radnici koji pripadaju tržištu rada država članica doprinosi poboljšanju kvalitete njihova boravka kao i njihovoj integraciji u tim državama i zbog toga potiče gospodarsku i socijalnu koheziju predmetnog društva [37]. Međutim, to spajanje obitelji nije bezuvjetno i utvrđenje Suda treba zamijeniti u kontekstu njegove presude Dülger [38]. U tom predmetu Sud se izjasnio o članku 7. stavku 1. Odluke br.° 1/80 u kojem se nabrajaju prava članova obitelji turskog radnika, koji pripada zakonitom tržištu rada, *koji su dobili dopuštenje da mu se pridruže*. Iako je Sud u drugim okolnostima odlučio da Odluka br.° 1/80 ne određuje da je zaposlenje uvjet za njihov pristup području države članice na osnovi spajanja obitelji s turskim radnikom koji se već zakonito nalazi u toj državi [39], pojasnio je, osobito u pogledu članka 13. navedene odluke, da se on odnosi na „radnike i članove njegove obitelji koji se, u pogledu boravka i zaposlenja, zakonito nalaze na njezinom području” [40].

24. U ovoj fazi analize podsjećam da se tužitelj u glavnom postupku još ne nalazi na danskom području, nego je podnio zahtjev da se tamo pridruži svojem ocu. Njegova situacija nije obuhvaćena člankom 7. stavkom 1. Odluke br. 1/80 pa se on dakle ne može pozivati na članak 13. spomenute odluke.

25. Presuda Dogan [41], za koju danska vlada poziva da se izmijeni zato što znači odmak u odnosu na prijašnju sudsku praksu Suda, u skladu je s tom praksom. S tom presudom nije priznato neovisno pravo na spajanje obitelji članovima obitelji turskih radnika, a ni supruzi navedenog radnika, koja još nije bila ušla na područje države članice u kojoj je on ostvarivao svoju ekonomsku slobodu, nije priznato pravo pozivanja na članak 13. Odluke br. 1/80. U toj presudi Sud je potvrdio, na što sam ga uostalom pozvao, da se na taj članak mogu pozivati samo ekonomski aktivni turski državljani koji borave na području države članice i koji stoga jedini imaju prava određena u tekstu koji uređuje Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska [42]. Osim toga, nije osobita novost da je Sud priznao, također u svojoj presudi Dogan [43], da se na klauzulu *standstill* može pozivati u vezi s nacionalnim zakonodavstvom koje uređuje uvjete ulaska na područje predmetne države članice s ciljem spajanja obitelji supružnika turskog državljanina koji već boravi u toj državi članici. Naime, Sud je već priznao mogućnost takvog pozivanja u presudi Toprak i Oguz [44].

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

35 — Vidjeti, osobito, presudu Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, t. 45.)

36 — Presude Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 77.) kao i Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, t. 48.)

37 — Vidjeti presude Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, t. 42.) i Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 34.)

38 — C-451/11, EU:C:2012:504

39 — Vidjeti presudu Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 82.)

40 — Presuda Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 84.)

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066

42 — Vidjeti točku 32. presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) i točku 20. i sljedeće mojeg mišljenja u tom predmetu (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066

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

26. U pogledu vraćanja na sudsku praksu Demirkan [45], što želi danska vlada, potrebno je utvrditi da taj presedan nije relevantan za naš predmet. Tu je bila riječ o pastorci, turskog državljanstva, koja se željela pridružiti svome očuhu, koji je bio njemački državljanin i rezident u Njemačkoj i o pitanju bi li se moglo smatrati da se ona mogla pozivati na članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola ako bi ona, nakon dolaska na njemačko područje, bila primatelj, a ne pružatelj usluga. U tom predmetu, i za razliku od ovog prethodnog pitanja, nije riječ u turskom radniku koji već boravi na području države članice i tamo ostvaruje ekonomsku slobodu.

27. Unatoč „socijalnom" karakteru odredaba Odluke br. 1/80, Sud u svojoj sudskoj praksi nije išao tako daleko da potpuno odvoji obavljanje ekonomske slobode od prava na spajanje obitelji. Stoga, kao što sam već imao priliku utvrditi, propise s područja spajanja obitelji valja uključiti u područje primjene članka 13. Odluke br. 1/80 [46] samo ako utječu na položaj turskih radnika.

28. Kao što je Sud odlučio u presudi Dogan [47], na odluku turskog državljanina da se poslovno nastani u državi članici Europske unije kako bi tamo stabilno obavljao ekonomsku aktivnost moglo bi negativno utjecati to da zakonodavstvo te države članice otežava ili onemogućuje spajanje obitelji na način da bi se navedeni državljanin mogao smatrati obveznim odabrati između aktivnosti u dotičnoj državi članici i obiteljskog života u Turskoj.

29. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, valja zaključiti da zakonodavstvo poput onog u pitanju u glavnom postupku, za koje je nesporno da otežava spajanje turskog radnika koji se zakonito nalazi na području države članice s njegovom maloljetnom djecom postrožavanjem uvjeta njihova prvog ulaska na područje dotične države članice u odnosu na uvjete koji su se primjenjivali u trenutku stupanja na snagu Odluke br. 1/80 [48], predstavlja novo ograničenje slobodnog kretanja turskih radnika, u smislu članka 13. navedene odluke.

B – *Treće i četvrto pitanje*

30. Trećim i četvrtim pitanjem, koja ću također ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita može li se novo ograničenje, u smislu članka 13. Odluke br. 1/80, opravdati i, ako može, on se pita o uvjetima u kojima treba ocijeniti proporcionalnost. Iako je ta zadaća u načelu na nacionalnim sudovima, sud koji je uputio zahtjev izričito poziva Sud da zauzme stajalište o testu proporcionalnosti u vezi s člankom 9. stavkom 13. Zakona o strancima. Međutim, prije zauzimanja stajališta o tom pitanju, najprije valja utvrditi je li doista riječ o važnom razlogu u općem interesu koji može opravdati novo ograničenje.

1. Promicanje uspješne integracije kao važan razlog u općem interesu

31. Sud je već presudio da je ograničenje koje „ima za cilj ili kao učinak podrediti provedbu slobodnog kretanja radnika za turskog državljanina na nacionalnom državnom području restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na datum stupanja na snagu Odluke br. 1/80 zabranjeno, osim ako ne potpada pod ograničenja navedena u članku 14. iste odluke ili ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao" [49]. Zbog sukladnosti tumačenja klauzula *standstill* Sud je potvrdio taj pristup u presudi Dogan [50] u vezi s novim ograničenjima u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog

45 — C-221/11, EU:C:2013:583

46 — Vidjeti točku 23. i navedenu sudsku praksu u mojem mišljenju u predmetu Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287)

47 — Vidjeti po analogiji presudu Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 35.)

48 — Vidjeti točku 2.6. zahtjeva za prethodnu odluku. Iako osporava to da se članak 13. Odluke br. 1/80 može primijeniti na tu vrstu zakonodavstva, danska vlada nasuprot tomu priznaje da članak 9. stavak 13. Zakona o strancima, uveden 2004., predstavlja postrožavanje prethodnog zakonodavstva i, prema tome, novo ograničenje.

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

50 — Vidjeti točku 41. mojeg mišljenja u predmetu Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) i točku 37. presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066)

protokola. Tako je Sud izričito priznao da se novo ograničenje može opravdati ne samo razlozima iz članka 14. Odluke br. 1/80, to jest razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, nego i važnim razlozima u općem interesu koji su razlozi za opravdanje prepreka dobro poznatih u sudskoj praksi Suda u vezi s temeljnim slobodama. Iako je Sud u presudi Demir [51] utvrdio da cilj sprječavanja nezakonitog ulaska i boravka predstavlja važan razlog u općem interesu, ostavio je to pitanje otvorenim u odnosu na sprečavanje prisilnih brakova i promicanje integracije u presudi Dogan [52].

32. U našem predmetu danska vlada tvrdi da članak 9. stavak 13. Zakona o strancima treba smatrati opravdanim važnim razlogom u općem interesu, to jest jamstvom uspješne integracije.

33. Sud nije osobito zahtjevan kada je riječ o određivanju važnog razloga u općem interesu [53]. Napominjem da mu je u presudi Demir [54] bilo dovoljno utvrđenje, kojem nije prethodilo dokazivanje. Osim toga, kao što sam prethodno istaknuo, u presudi Dogan Sud o tome čak nije zauzeo stajalište [55].

34. Sklon sam smatrati da Sud tako postupa i radi priznanja manevarskog prostora koji države članice imaju u tom području. Zbog tih utvrđenja, također sam sklon prihvatiti da promicanje uspješne integracije samo po sebi može predstavljati važan razlog u općem interesu, i to tim više jer se gordijski čvor u ovom predmetu nalazi više u prikladnosti, nužnosti i proporcionalnosti novog ograničenja nego u razlozima za njegovo opravdanje.

35. Koliko je to potrebno, istaknut ću samo to da problemi koji se odnose na integraciju nisu strani u pravu Unije [56] i da se kao takvi ne čine protivni cilju koji slijedi pridruživanje EEZ-Turska. Važan razlog u općem interesu na koji se pozvala danska vlada mi se stoga na prvi pogled čini dopušten.

2. Je li članak 9. stavak 13. Zakona o strancima primjeren za osiguranje ostvarivanja postavljenog cilja i ne prekoračuje li ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja?

a) Određivanje opsega testa proporcionalnosti

36. Najprije valja odgovoriti sudu koji je uputio zahtjev, koji se pita treba li test proporcionalnosti koji mora provesti kako bi se utvrdilo u kojoj je mjeri dopušteno novo ograničenje u smislu članka 13. Odluke br. 1/80, sličiti onome koji se može izvršiti u okviru nadzora poštovanja članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

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

52 — Vidjeti točku 38. presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066)

53 — U tom pogledu može mu se prigovoriti zbog određenog nedostatka strogoće, vidjeti Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998., str. 191.; Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité”, *Cahiers de droit européen*, 1998, str. 261. i str. 561.; Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?”, u *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, str. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Za neiscrpan popis važnih razloga u općem interesu, vidjeti osobito uvodnu izjavu 40. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

56 — Vidjeti osobito članak 79. stavak 4. UFEU-a. Promicanje uspješne integracije također bi se moglo usporediti s ciljem ekonomske i socijalne kohezije koja se spominje ne samo u članku 4. stavku 2. točki (c) UFEU-a i članku 174. prvom stavku UFEU-a, nego i u uvodnim izjavama 4. i 15. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.). Također podsjećam da je nezavisna odvjetnica Kokott, u drugim okolnostima, priznala da zakonodavstvo čiji je cilj integracija osoba koje imaju pravo na spajanje obitelji slijedi zakonite ciljeve [vidjeti točke 33. i 34. mišljenja nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu K i A (C-153/14, EU:C:2015:186)].

37. U vezi s tim pitanjem, čini mi se logičnim potvrditi da doista treba primijeniti test koji vrijedi u slučaju zadiranja u jednu od ekonomskih sloboda iz Ugovorâ. To jasno proizlazi iz samog teksta navedenog testa kako ga je u svojima presudama Demir [57] i Dogan [58] oblikovao Sud. To se također objašnjava time da je Sud jasno i svjesno odlučio da svoje obrazloženje u presudi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) ne smjesti u područje temeljnih prava, nego, nasuprot tomu, u područje ekonomskih sloboda poput onih na koje imaju pravo turski državljani pod uvjetima određenima u odredbama koje uređuju pridruživanje EEZ-Turska i u odnosu na koje se spajanje obitelji čini samo kao „posljedica" ili „nastavak" [59].

38. Ponavljam [60], smatrati da članak 9. stavak 13. Zakona o strancima predstavlja novo ograničenje u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 ne znači da se neposredno zadire u pravo na spajanje obitelji oca tužitelja u glavnom postupku. To, nasuprot tomu, znači da na mogućnost koju on ima glede obavljanja djelatnosti kao zaposlena osoba na području države članice Unije i zadržavanja te djelatnosti može utjecati činjenica da mu se njegov maloljetni sin, za kojeg mu je povjereno pravo na čuvanje i odgoj, neće moći pridružiti ili da će mu se teže moći pridružiti. Budući da je analiza o postojanju novog ograničenja napravljena s gledišta slobodnog kretanja turskog radnika, koji je u ovom slučaju otac tužitelja u glavnom postupku, moguće opravdanje navedenog ograničenja valja ispitati u istim uvjetima u kojima su ispitane prepreke toj slobodi kretanja.

39. Ne čini mi se da su, u okviru tumačenja članka 13. Odluke br. 1/80, s prijenosom testa, koji Sud primjenjuje u vezi s preprekama, previše izjednačena prava koja se priznaju turskim radnicima i ona koja se priznaju građanima Unije, pri čemu u svakom slučaju vrijedi da su se stranke Sporazuma o pridruživanju dogovorile da će se voditi odredbama Ugovora o slobodnom kretanju radnika [61] i da je Sud presudio da načela priznata u okviru navedenih odredaba treba prenijeti, koliko je to moguće, na turske državljane koji imaju prava priznata Odlukom br. 1/80 [62].

40. Nakon što je to pojašnjeno, ispitat ćemo sada članak 9. stavak 13. Zakona o strancima.

b) Primjena u predmetnom slučaju

41. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev i očitovanjima danske vlade, članak 9. stavak 13. Zakona o strancima zahtijeva da maloljetno dijete koje podnese zahtjev za dozvolu boravka kako bi se pridružilo jednom od svojih roditelja koji se već nalazi na danskom području ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju. Taj uvjet, koji se odnosi na djecu stariju od 6 godina [63], mora biti ispunjen samo u pogledu zahtjeva podnesenih najmanje dvije godine nakon što je roditelj koji boravi u Danskoj dobio dozvolu stalnog boravka i ako dijete boravi u zemlji podrijetla sa svojim drugim roditeljem. Prema riječima danskog zakonodavca, cilj takvog zahtjeva je spriječiti to da roditelji odaberu ostaviti dijete u zemlji podrijetla zato da bi se ono tamo obrazovalo u skladu s kulturom navedene zemlje i da na njega ne bi utjecale danske norme i vrijednosti.

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*, listopad 2014., komentar 394.

60 — Vidjeti točku 27. ovog mišljenja.

61 — Vidjeti članak 12. Sporazuma o pridruživanju.

62 — Vidjeti, na primjer, presudu Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, t. 55. navedenu sudsku praksu) kao i Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, t. 58., 66. i 68.)

63 — Nakon zakonodavne izmjene iz 2012.

42. Iz objašnjenja prijedloga Zakona o strancima kao i iz napomena koje se odnose na praksu, koje su djelomično preuzete u spisu, proizlazi da je ocjena koju moraju izvršiti nadležna danska tijela kako bi se odredilo ima li podnositelj zahtjeva dovoljnu vezu s Danskom diskrecijska ocjena, pri čemu se uzima u obzir više kriterija kako bi se odredila neka vrsta dijagnoze i/ili prognoze o mogućnosti integracije podnositelja zahtjeva.

43. U tu svrhu trebat će uzeti u obzir sve dostupne informacije o trajanju i karakteru djetetovih boravaka u Danskoj i njegovoj zemlji podrijetla, o mjestu gdje je ono provelo najveći dio svojeg djetinjstva, o mjestu školovanja [64] i o jezicima koje govori. Danska tijela također moraju odrediti je li stupanj utjecaja danskih vrijednosti i normi dovoljan da postoji ili da bi mogla postojati dovoljna veza s danskim društvom. Također se uzima u obzir stupanj integracije roditelja koji se već nalazi u Danskoj i koliko je uska njegova povezanost sa spomenutim društvom te stvarna priroda njegovih odnosa s podnositeljem zahtjeva [65].

44. Danska tijela nemaju diskrecijske ovlasti u nizu iznimnih slučajeva za koje dokazivanje dovoljne veze s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u toj zemlji nije potrebno. Dozvola boravka djetetu načelno se odobrava, iako je zahtjev podnesen dvije godine nakon što je roditelj koji se već nalazio u toj državi članici dobio svoju dozvolu boravka u sljedećim slučajevima, to jest ako je to dijete, roditelj koji boravi u državi članici podrijetla ili roditelj koji boravi u Danskoj bolestan ili s teškim invaliditetom, ako roditelj koji boravi u Danskoj dotad nije znao točno mjesto boravišta djeteta, ako roditelj koji boravi u Danskoj sada ispunjava uvjete u vezi sa zahtjevom za uzdržavanje ili udomljavanje, ako roditelj koji boravi u Danskoj ne može ni u kojem slučaju boraviti u državi podrijetla i boravišta svojeg djeteta ili ako bi odbijanje spajanja obitelji bilo protivno međunarodnim obvezama Danske ili najboljem interesu djeteta, u smislu newyorške Konvencije o pravima djeteta, koja je potpisana 20. studenoga 1989. i koju su ratificirale sve države članice.

45. Nasuprot tomu, zahtjev se mora odbiti ako tijela utvrde da roditelj koji boravi u Danskoj svjesno nije poveo dijete kako bi se ono obrazovalo u skladu s kulturom zemlje podrijetla. Također će se voditi računa o dobi podnositelja zahtjeva, pri čemu se spajanje obitelji može zatražiti sve dok navedeni podnositelj zahtjeva ne navrši 15 godina.

46. Tako obrazloženi *ratio legis* članka 9. stavka 13. Zakona o strancima čini se primjerenim s obzirom na to da danske vlasti moraju uzeti u obzir nekoliko kriterija, uz diskrecijsko tumačenje svakog slučaja. Osim toga, u određenim slučajevima ne traži se dokazivanje postojanja ili mogućnosti dovoljne veze s danskim društvom.

47. Danska vlada tvrdi da se zbog tog nepostojanja automatizma kod zahtjeva za dovoljnu vezu predmetno zakonodavstvo može smatrati proporcionalnim, u skladu s onime što je Sud presudio u presudi Dogan [66]. Iako je točno da je Sud u toj presudi presudio da odredba koja predviđa da izostanak dokaza o dovoljnom poznavanju jezika automatski dovodi do odbijanja zahtjeva, bez uzimanja u obzir posebnih okolnosti svakog slučaja, prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje cilja [67], ne može se zaključiti da mjera koja predviđa takvo ispitivanje navedenih okolnosti samo na temelju tog uvjeta može proći test proporcionalnosti [68].

64 — Međutim, iz napomene u kojoj je opisana praksa u vezi s člankom 9. stavkom 13. Zakona o strancima, koja je djelomično preuzeta u zahtjevu za prethodnu odluku, proizlazi da se boravak ili školovanje u Danskoj kraći od jedne godine ne uzimaju o obzir.

65 — To što je roditelju koji se već nalazi u Danskoj povjereno pravo na čuvanje i odgoj djeteta ipak nije presudno. Također se čini da u praksi nije važno to jesu li se djeca koja su se već pridružila roditelju koji se nalazi na danskom području uspješno integrirala ili ne.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066

67 — Vidjeti presudu Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 38.)

68 — Također je zanimljivo napomenuti da je zastupnik C. Genca na raspravi tvrdio da nikad nije bilo odobreno izuzeće da se dokaže dovoljna veza s danskim društvom i da su u praksi svi zahtjevi na temelju članka 9. stavka 13. Zakona o strancima bili odbijeni.

48. Budući da dodatno treba proučiti proporcionalnost članka 9. stavka 13. Zakona o strancima, važno je da se analizira njegova sistematika. Jasno je da iz teksta i nacionalne prakse proizlazi da je taj članak osnovan na temeljnoj, i po mojem mišljenju teško oborivoj, pretpostavci o nespojivosti kultura. Dijete koje je rođeno i odgojeno u trećoj državi, ne može se, takoreći po prirodi, više integrirati. Također napominjem da se od podnositelja zahtjeva traži da dokažu da su u određenom stupnju pod utjecajem danskih normi i vrijednosti, koje nigdje nisu određene. Međutim, bi li danska tijela, ako bi se Zakon o strancima primijenio primjerice na američke državljane, s jednakom strogoćom ocijenila „zakašnjeli" zahtjev za spajanje obitelji? Bi li im jednako odlučno predbacila da je dijete bilo namjerno zadržano što je duže moguće u svojoj izvornoj kulturi, čime su sve njegove mogućnosti za integraciju bile uništene?

49. Priznajem da mi nije uvjerljiva tvrdnja o povezanosti produženog boravka u trećoj državi i nemogućnosti integracije. Ne treba zaboraviti da ekonomska situacija tih obitelji često objašnjava to što nije bilo češćih boravaka u Europi i da nije riječ samo o hipotetskom izboru kulturne preference nego i, možda prije svega, o stvarnom ekonomskom ograničenju.

50. Isto tako nije mi uvjerljivo to što se pri rješavanju zahtjeva za dozvolu boravka pravi razlika između zahtjeva podnesenih unutar dvije godine od kada je roditelj koji boravi u Danskoj dobio dozvolu boravka – koji se automatski prihvaćaju – i onih koji su podneseni nakon tog roka od dvije godine. Čini mi se da protek tog roka nije povezan s mogućnošću buduće integracije, tim više što je ovdje riječ o maloljetnoj djeci. Čini mi se da postoji određeni nesklad između nacionalne mjere i navodno postavljenog cilja.

51. Naime, zamislimo da je Y. D. Genc dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme kada je njegov sin imao 7 i pol godina. Zamislimo da taj sin nikada nije boravio u Danskoj, da je cijelo djetinjstvo proveo u Turskoj i da govori samo turski, kao što je to slučaj u glavnom postupku. Zamislimo da je to dijete podnijelo zahtjev s deset godina. Mogu li tih dodatnih šest mjeseci [69] provedenih u Turskoj tako promijeniti mogućnosti integracije djeteta u dansko društvo da sada mora dokazivati dovoljnu vezu, dok bi mu do dobi od 9 i pol godina dozvola boravka vjerojatno bila odobrena, iako ne bi bilo moguće reći da ima užu vezu s Danskom?

52. Ako je svrha članka 9. stavka 13. Zakona o strancima više sprečavanje situacija zakašnjelih spajanja, određivanje dobnog kriterija činilo bi mi se prikladnije, iako nedovoljno.

53. Zaključno, kao što sam već rekao, ako danska tijela trebaju utvrditi „dijagnozu" o stanju utjecaja na dijete, napominjem da ta dijagnoza ne povlači za sobom nikakvu „terapeutsku" mjeru, ako se poslužimo zdravstvenom metaforom. Umjesto odbijanja koje se temelji na pesimističnom predviđanju neintegracije, možda možemo zamisliti odobravanje dozvole boravka na određeno vrijeme koja bi se obnovila pod uvjetom da dijete pohađa tečaj danskog jezika ili danskog građanskog odgoja.

54. Točno je da se pri ocjeni danskih tijela, kada odlučuju o odobravanju dozvole boravka na temelju članka 9. stavka 13. Zakona o strancima, uzimaju u obzir brojni kriteriji. Međutim, njih je previše i istodobno su nedovoljno precizni da bi bili predvidljivi i da bi se mogla spriječiti administrativna praksa sustavnog odbijanja. Ponavljam da je prema mojem mišljenju, na primjer, stvarno problematično to što danske norme i vrijednosti nisu jasno određene. Spomenuti kriteriji na kojima se temelji ocjena danskih tijela navedeni su u napomenama s pojašnjenjem, ali je za većinu od njih navedeno da, gledajući zasebno, nisu odlučujući [70], tako da se može postaviti pitanje jesu li oni

69 — S obzirom na datum do kojeg je mogao podnijeti zahtjev bez dokazivanja dovoljne veze.

70 — To je u svakom slučaju ono što proizlazi iz napomene o praksi iz 2007.

kumulativni, što bi značilo da predstavljaju vrlo velik zahtjev. Osim toga, i kao što sam naveo, upotreba tih kriterija nije nužno u potpunosti u skladu s postavljenim ciljem s obzirom na to da nije stvarno dokazano zbog čega je neispunjenje tih kriterija ozbiljna i nezaobilazna prepreka uspješnoj integraciji maloljetnog djeteta.

55. Zbog svega navedenoga, pozivam Sud da presudi da novo ograničenje koje sadržava članak 9. stavak 13. Zakona o strancima prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje cilja uspješne integracije. Stoga valja utvrditi da se članku 13. Odluke br. 1/80 protivi odredba, uvedena nakon stupanja na snagu spomenute odluke, kojom se maloljetnoj djeci koja podnesu zahtjev da se pridruže svojem roditelju, koji je turski državljanin zaposlen u Danskoj, ako su protekle dvije godine nakon što je taj roditelj dobio dozvolu boravka, nalaže da dokažu da imaju ili mogu imati dovoljnu vezu s tom državom članicom.

III – **Zaključak**

56. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je postavio Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji) odgovori kako slijedi:

1. Zakonodavstvo poput onog u pitanju u glavnom postupku, za koje je nesporno da otežava spajanje turskog radnika koji se zakonito nalazi na području države članice s njegovom maloljetnom djecom postrožavanjem uvjeta njihova prvog ulaska na područje dotične države članice u odnosu na uvjete koji su se primjenjivali u trenutku stupanja na snagu Odluke br. 1/80, od 19. rujna 1980., o razvoju pridruživanja, koju je donijelo Vijeće za pridruživanje uspostavljeno Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska s jedne strane i države članice EEZ-a i Zajednica s druge te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963., predstavlja novo ograničenje slobodnog kretanja turskih radnika, u smislu članka 13. navedene odluke.

2. Članku 13. Odluke br. 1/80 protivi se odredba, uvedena nakon stupanja na snagu spomenute odluke, kojom se maloljetnoj djeci koja podnesu zahtjev da se pridruže svojem roditelju koji je turski državljanin zaposlen u Danskoj, ako su protekle dvije godine nakon što je taj roditelj dobio dozvolu boravka, nalaže da dokažu da imaju ili mogu imati dovoljnu vezu s tom državom članicom.