PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. január 20.[1]

C-561/14. sz. ügy

Caner Genc
kontra
Integrationsministeriet

(az Østre Landsret [keleti regionális bíróság, Dánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az EGK-Törökország társulási megállapodás — 1/80 határozat — Munkavállalók szabad mozgása — Családegyesítés — A gazdaságilag aktív, az érintett tagállam területén tartózkodó és ott tartózkodási engedéllyel rendelkező török állampolgárok gazdasági szempontból inaktív családtagjai tekintetében a családegyesítés területén korlátozóbb, új feltételeket előíró nemzeti szabályozás — »Standstill« klauzula — Hatály — Új korlátozás — Igazolás — Közérdeken alapuló nyomós ok — Arányosság”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság arra kéri fel a Bíróságot, hogy értelmezze az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodással (a továbbiakban: EGK-Törökország társulási megállapodás)[2] – amelyet 1963. szeptember 12-én Ankarában írt alá egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az EGK tagállamai és a Közösség, és amely megállapodást a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat (HL 1964. L 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.) kötött meg, hagyott jóvá és erősített meg – létrehozott társulási tanácsnak a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 határozatának (a továbbiakban: 1/80 határozat) 13. cikkét. E kérelmet a C. Genc török állampolgár és a dán hatóságok között azzal kapcsolatban folyó jogvitában terjesztették elő, hogy az utóbbiak elutasították C. Genc családegyesítésre alapított tartózkodási engedély iránti kérelmét.

I – **Bevezetés**

2. Az alapeljárás felperese, C. Genc, török állampolgár 1991-ben született. Apja, aki szintén török állampolgár, 1997-ben telepedett le Dániában, és ott a 2001. évben kapott határozatlan időre szóló tartózkodási engedélyt. Szülei 1997. évben bekövetkezett válását követően, annak ellenére, hogy apja kapta meg a felügyeleti jogot, C. Genc továbbra is Törökországban élt nagyszüleivel, és rendszeresen találkozott édesanyjával. Két bátyja 2003. május hónap óta rendelkezik tartózkodási engedéllyel Dániában.

3. C. Genc 2005. január 5-én tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be Dániában, hogy csatlakozzon apjához, aki ekkor munkavállaló volt ebben az országban.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 1964. L 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.

4. 2006 augusztusában az Udlændingeservice, azóta Udlændingestyrelsen (dán bevándorlási hivatal) elutasította a kérelmet. C. Genc ekkor panaszt nyújtott be az integrációs minisztériumhoz, amely 2006. december 18-án helybenhagyta az elutasító határozatot. E minisztérium többek között kifejtette, hogy mivel C. Genc soha nem járt Dániában, egész életét Törökországban töltötte, ott is járt iskolába, csak törökül beszél, apját a megelőző két évben csak igen szórványosan látta, így semmilyen kapcsolódása nincs a dán társadalomhoz, továbbá ahhoz nem fűzi olyan kötelék, amely a sikeres beilleszkedést megalapozza, és ilyen kötelék megteremtésére lehetősége sincs. Az említett minisztérium arra is rámutatott, hogy C. Genc apja sem tekinthető különösebben jól integrálódott, vagy a dán társadalomhoz megfelelő kötelékekkel kapcsolódó személynek, valamint, hogy mindenféleképpen megvan a lehetősége, hogy fia meglátogatása érdekében Törökországba utazzon.

5. 2007. szeptember 17-én az integrációs minisztérium elutasította, hogy felülvizsgálja helybenhagyó határozatát. 2011. december 9-én a C. Genc által előterjesztett megsemmisítés iránti kérelmet elbíráló elsőfokú bíróság elutasította a keresetet. C. Genc ezt követően fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

6. Mind a dán bevándorlási hivatal, mind pedig a minisztérium elemzése a külföldiekről szóló törvény (udlændingeloven; a továbbiakban: a külföldiekről szóló törvény) 9. cikkének (13) bekezdésén alapul. E 2004-ben beiktatott [3] rendelkezés szerint „[a]mennyiben a kérelmező és a kérelmező szüleinek egyike a származása szerinti országában vagy egy másik országban rendelkezik lakóhellyel, a tartózkodási engedély […] csak akkor állítható ki, ha a kérelmezőt olyan kötelék fűzi Dániához, amely a Dániában történő sikeres beilleszkedést megalapozza, vagy ilyen kötelék megteremtésére lehetősége van. Ez a rendelkezés azonban nem alkalmazandó, ha a kérelmet legfeljebb két évvel az után nyújtották be, hogy a Dániában lakóhellyel rendelkező személy a [tartózkodási engedély] megadásához szükséges feltételeket teljesíti, vagy ha különlegesen nyomós indok szól ellene, ideértve a családi egység szempontját is” [4].

7. Annak a mérlegelésnek, amelyet az illetékes hatóságok annak eldöntése érdekében végeznek, hogy a kérelmezőt megfelelő kötelékek fűzik-e Dániához, vagy ilyen kötelék megteremtésére lehetősége van-e – vagyis a dán társadalomba való sikeres beilleszkedés esélyeinek értékeléséről van szó –, a kérdést előterjesztő bíróság megfogalmazása szerint számos paramétert kell figyelembe vennie, így a gyermek korábbi dániai tartózkodásainak tartamát és jellegét, azt az országot, amelyben a gyermek életének nagyobb részét töltötte, azt az országot, amelyben iskolába járt, az általa beszélt nyelvet, valamint, hogy gyermekkorát a dán normák és értékek milyen mértékben befolyásolták. Ezen értékelés során figyelembe veszik a dán társadalomba való beilleszkedés szintjét, és az azon szülő által e társadalommal kialakított kapcsolatokat, amelyhez a gyermek csatlakozni kíván. A kérdést előterjesztő bíróság beszámol több olyan esetről is, amelyekben a Dániával fennálló kötelékek bizonyítását nem követelik meg, például ha a gyermek vagy valamelyik szülője beteg vagy fogyatékkal élő, vagy amennyiben a családegyesítés engedélyezésének megtagadása ellentétes lenne Dánia nemzetközi kötelezettségvállalásaival vagy a gyermek mindenek felett álló érdekével, a gyermek jogairól szóló 1989. november 20-án New Yorkban kötött, valamennyi tagállam által megerősített egyezmény értelmében.

3 — Beiktatta: a külföldiekről szóló törvény és a beilleszkedésről szóló törvény módosításáról szóló, 2004. június 9-i 427. sz. törvény (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven).

4 — Így szólt a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése a tényállás megvalósulása idején a külföldiekről szóló törvény, a házasságkötésről és a válásról szóló törvény, illetve a visszautazásról szóló törvény módosításáról szóló, 2005. május 18-i 324. sz. törvény (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) általi módosítása nyomán. Ez a rendelkezés szintén módosításra került 2012-ben, majd áthelyezték az említett törvény 9. cikkének (16) bekezdésébe. A jelen indítványban továbbra is a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdésére fogok hivatkozni, mivel ez felel meg a dán jog azon időpontban hatályos állapotának, amikor a közigazgatási szervek első alkalommal határoztak C. Genc kérelméről. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy e 2012-ben bekövetkezett törvénymódosítás óta az említett cikk már nem alkalmazható a hat év alatti gyermekek által vagy nevükben benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmekre.

8. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy ezt a Dániához fűződő kötelékre vonatkozó követelményt 2004-ben vezették be a dán jogrendszerben. Márpedig az 1/80 határozat 13. cikkéből kitűnik, hogy „[a] Közösség tagállamai és Törökország nem vezethetnek be új korlátozásokat a területükön – a tartózkodást és foglalkoztatást illetően – jogilag rendezett helyzetben lévő munkavállalók és családtagjaik munkavállalási feltételeire vonatkozóan”.

9. A kérdést előterjesztő bíróság tehát azt a kérdést veti fel, hogy ez a „standstill” klauzula alkalmazandó-e azokra a feltételekre is, amelyek mellett a rendes munkaerőpiachoz tartozó török munkavállalók kérhetik, hogy csatlakozhassanak hozzájuk a gazdaságilag inaktív családtagjaik. Az említett bíróság úgy ítéli meg, hogy a Bíróság e kérdéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata nem igazán egyértelmű. Amennyiben a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése az 1/80 határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozásnak minősül, akkor a kérdést előterjesztő bíróság az annak eldöntése érdekében alkalmazandó teszt jellegével kapcsolatos tájékoztatást kér a Bíróságtól, hogy az említett korlátozás igazolható-e.

10. E körülmények között, miután az uniós jog értelmezésével kapcsolatos nehézséggel szembesült, az Østre Landsret (keleti regionális bíróság) úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és a Bíróság Hivatalához 2014. december 5-én beérkezett határozatával a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„1. Az […] 1/80 határozat 13. cikkében foglalt »standstill« klauzulát, és/vagy [a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel megkötött, jóváhagyott és megerősített, az 1970. november 23-i kiegészítő jegyzőkönyv (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv)[5]] 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő »standstill« klauzulát úgy kell-e értelmezni, hogy a kereső tevékenységet nem folytató családtagok – ideértve a tagállamban lakóhellyel és tartózkodási engedéllyel rendelkező, kereső tevékenységet folytató török állampolgárok kiskorú gyermekét – családegyesítésére vonatkozó új és szigorúbb feltételekre a »standstill« szabály vonatkozik, tekintettel a következőkre:

a) a »standstill« klauzulának a Bíróság által különösen a következő ítéletekben nyújtott értelmezése: Derin-ítélet [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell-ítélet [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger-ítélet (C-451/11, EU:C:2012:504)], valamint a Demirkan-ítélet [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

b) az ankarai [EGK-Törökország társulási megállapodás] célja és tartalma, különösen a Ziebell-ítéletben [(C-371/08, EU:C:2011:809)] és a Demirkan-ítéletben [(C-221/11, EU:C:2013:583)] adott értelmezés szerint, valamint tekintettel:

– arra a tényre, hogy a Megállapodás, valamint a hozzá csatolt jegyzőkönyvek és határozatok stb. nem tartalmaznak rendelkezést a családegyesítésre vonatkozóan,

valamint

– arra a tényre, hogy a […] családegyesítést mindig is a másodlagos jog szabályozta, jelenleg a szabad mozgásról szóló irányelv ([az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i] 2004/38/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [HL L 158, 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.])?

5 — HL L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.

2. Az első kérdés megválaszolásához a Bíróságot arra kérik, jelezze, hogy a tagállamban lakóhellyel és tartózkodási engedéllyel rendelkező, kereső tevékenységet folytató török állampolgár családtagjának családegyesítéséhez fűződő származtatott joga alkalmazandó-e a török munkavállaló családtagjára az 1/80 határozat 13. cikke alapján, vagy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése szerint az csak a török önálló vállalkozók családtagjaira vonatkozik?

3. Amennyiben a második kérdéssel összefüggésben értelmezett első kérdésre igenlő válasz adandó, a Bíróságot arra kérik, jelezze, hogy az 1/80 határozat [13. cikke] szerinti »standstill« klauzulát úgy kell-e értelmezni, hogy jogszerűek az olyan új korlátozások, amelyek bevezetését »valamely közérdeken alapuló nyomós ok indokolja, alkalmas a törvényes cél elérésének biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket« (túl azon, ami az 1/80 határozat 14. cikkében szerepel)?

4. Amennyiben a harmadik kérdésre igenlő válasz adandó, a Bíróságot a következők megválaszolására kérik:

   a) Milyen iránymutatást szükséges alkalmazni a korlátozás vizsgálatának és az arányosság értékelésének elvégzéséhez? A Bíróságot többek között arra kérik, hogy jelezze, hogy ugyanazokat az elveket kell-e alkalmazni, mint amelyeket az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatban a családegyesítésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában meghatározott, és amelyek a szabad mozgásról szóló irányelven (2004/38 irányelven) és a Szerződés rendelkezésein alapulnak, vagy pedig más értékelést kell alkalmazni?

   b) Amennyiben más értékelést kell alkalmazni, mint ami a Bíróságnak az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatos családegyesítésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatából ered, a Bíróságot arra kérik, jelezze, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló [Rómában 1950. november 4-én aláírt] európai egyezménynek [(a továbbiakban: EJEE)] a családi élethez való jogra vonatkozó 8. cikkével, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban elvégzett arányossági értékelést kell-e viszonyítási pontként elfogadni, és ha nem, mely elveket kell követni?

   c) Függetlenül az alkalmazandó értékelési módszertől: [A külföldiekről szóló törvény] 9. [cikkének] (13) bekezdéséhez hasonló szabály – amely szerint a Dániában lakóhellyel és tartózkodási engedéllyel, valamint harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy és annak kiskorú gyermeke közötti családegyesítés abban az esetben, ha a gyermek és a gyermek másik szülője a származás szerinti országban vagy egy másik országban lakik, ahhoz a feltételhez kötött, hogy a gyermeket olyan kötelékek fűzzék Dániához, amely a Dániában történő sikeres beilleszkedést megalapozhatja, vagy ilyen kötelék megteremtésére lehetősége legyen – tekinthető-e olyan rendelkezésnek, amelyet »valamely közérdeken alapuló nyomós ok indokol, azaz alkalmas a törvényes cél elérésének biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket«?”

11. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem kapcsán a dán kormány és az Európai Bizottság tett írásbeli észrevételeket. A Bíróság előtt 2015. október 20-án tartott tárgyaláson az alapeljárás felperese, a dán és az osztrák kormány, valamint a Bizottság ismertette szóbeli észrevételeit.

II – **Jogi elemzés**

A – *Az első és a második kérdésről*

12. Együttesen vizsgálandó első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság az 1/80 határozat 13. cikkének hatályával, és az abban szereplő „standstill” kötelezettség terjedelmével kapcsolatban tesz fel kérdést a Bíróságnak. Különösen azt a kérdést teszi fel, hogy a török munkavállaló gazdaságilag inaktív családtagjai számára a családegyesítés elérhetőségét érintő új korlátozás tartozhat-e az említett kötelezettség hatálya alá, valamint, hogy a Dogan-ítéletben [6] a letelepedés szabadságát gyakorló török munkavállaló családtagjai tekintetében elismert családegyesítéshez való származékos jog fennállása megállapítandó-e a török munkavállalók szabad mozgása vonatkozásában is.

13. Írásbeli észrevételeiben a dán kormány, amely láthatóan átveszi a kérdést előterjesztő bíróság aggodalmait, kifejezetten felhívta a Bíróságot arra, hogy vizsgálja felül a Dogan-ítéletben (C-138/13, EU:C:2014:2066) kialakított ítélkezési gyakorlatát. A Bíróság több, „standstill” klauzulák értelmezésére vonatkozó ítéletét elemezve – függetlenül attól, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdéséről vagy az 1/80 határozat 13. cikkéről van szó – e kormány megpróbálta bebizonyítani, hogy a Bíróság által az ezen ítéletben követett álláspont elszigetelt, és nem tűnik következetesnek a korábbi ítéleteihez képest. A családegyesítéshez való jogot a Dogan-ítéletig [7] mindig is úgy tekintették, mint amely kívül esik a „standstill” kötelezettség hatályán. A dán kormány előadja, hogy a Bíróságnak fel kell hagynia ezzel az ítélkezési gyakorlattal, és vissza kell térnie a társulási megállapodás, valamint az annak alapján elfogadott különböző jogi aktusok tisztán gazdasági lényegéhez, ahogy az a Demirkan-ítéletben [8] elismerésre került.

14. Mielőtt kifejteném, hogy miért vélem úgy, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kétségei és a dán kormány aggodalmai a Bíróság ítélkezési gyakorlatának téves értelmezésén alapulnak, amely álláspontom szerint nem rögzítette a családegyesítéshez való származékos jogot, vissza szeretnék térni a Bíróság által értelmezett és meghatározott „standstill” kötelezettségre.

1. Az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő „standstill” kötelezettséggel kapcsolatos általános megfontolások a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

15. Nem vitatott, hogy C. Genc apja kereső tevékenységet folytatott, amikor az alapeljárás felperese benyújtotta tartózkodási engedély iránti kérelmét. C. Genc apjának helyzete ekképpen a munkavállalók szabad mozgásának körébe esik, és kizárólag az 1/80 határozat 13. cikkének hatálya alá tartozik. [9]

16. A Bíróság az említett cikk kapcsán kimondta, hogy az közvetlen hatállyal rendelkezik, [10] valamint, hogy azt azon összefüggés fényében kell értelmezni, amelybe e határozat rendelkezéseinek összessége illeszkedik. [11]

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Az 1/80 határozat 13. cikkének és a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének alkalmazási köreit illetően a Bíróság több alkalommal úgy döntött, hogy bár „e két rendelkezés jelentése azonos, azok különböző, pontosan körülhatárolt területekre vonatkoznak, így nem lehet őket együttesen alkalmazni” (Dereci és társai ítélet [C-256/11, EU:C:2011:734, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]).

10 — Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

11 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 91. pont).

17. Az összefüggést illetően az az állandó ítélkezési gyakorlat, hogy az EGK-Törökország társulási megállapodás célja a szerződő felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése többek között a munkavállalók szabad mozgása által,[12] amelyet fokozatosan kell biztosítani.[13] Ami konkrétan az 1/80 határozatot illeti, a Bíróság kimondta, hogy annak célja „az e határozat valamely rendelkezésében megállapított feltételeknek megfelelő [ennélfogva az e határozatban biztosított jogokban részesülő] török [állampolgárok] fogadó tagállamba történő fokozatos [beilleszkedésének elősegítése]”,[14] valamint, hogy „azon családtagok sajátos helyzetét nem sértve, akiknek valamely tagállam területén már jogszerűen jelenlévő török munkavállalóhoz való csatlakozását engedélyezték, az említett határozat lényegi célja a török munkavállalók fokozatos integrálása e tagállamban, főszabály szerint megszakítás nélküli rendszeres foglalkoztatás révén”.[15]

18. A Bíróság foglalkozott a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula és az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő „standstill” klauzula közötti kapcsolatokkal is. Az érzékelhetően eltérő szövegezés ellenére[16] kimondta, hogy a két szabály célja azonos, mégpedig a munkavállalók szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságának fokozatos megvalósítása az új akadályok bevezetésének megtiltása révén, annak érdekében, hogy ne nehezítsék meg az említett szabadságok fokozatos megvalósítását.[17] Ennélfogva e két rendelkezés jelentése[18] és jellege[19] azonos, és azokat konvergens módon kell értelmezni.[20] Nincs ok arra, hogy szűkebb hatályt tulajdonítsunk a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó „standstill” klauzulának, mint a letelepedés szabadságára, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó megfelelőjének.[21] Mivel a Bíróság által a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben ismertetett megfontolások érvényesek az 1/80 határozat 13. cikkének értelmezésénél is, „az említett 13. cikkben szereplő »standstill« kötelezettség terjedelme – analóg módon – magában foglalja a munkavállalók szabad mozgásának gyakorlásával szembeni bármilyen új, egy adott időpontban fennálló feltételeket súlyosbító akadályt”.[22]

19. Miután a Bíróság rögzítette az 1/80 határozat 13. cikkének közvetlen hatályát, valamint kiemelte, hogy annak ugyanolyan hatállyal kell rendelkeznie, mint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének, már csak a jelentését kellett meghatározni. A Bíróság számára a „standstill” klauzula „nem anyagi jogi szabályként működik – alkalmazhatatlanná téve a releváns anyagi jogot, amelynek a helyébe lép –, hanem kvázi eljárási jellegű szabályként, amely *ratione temporis* írja elő, hogy melyek a tagállami szabályozás azon rendelkezései, amelyekre tekintettel értékelni kell az adott tagállamban a [munkavállalók szabad mozgásával] élni kívánó török állampolgár helyzetét”.[23] E szabály olyan, a szerződő felek által vállalt kötelezettséget tartalmaz, amely jogilag egyszerű tartózkodásban áll.[24]

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

13 — Lásd a társulási megállapodás 12. cikkét. Lásd még: Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 63. pont); Ziebell-ítélet (C-371/08, EU:C:2011:809, 65. pont); Demirkan-ítélet (C-221/11, EU:C:2013:583, 50. pont).

14 — Derin-ítélet (C-325/05, EU:C:2007:442, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

15 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 90. pont).

16 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:570, 69. pont).

17 — Lásd: Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 72. pont); Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-92/07, EU:C:2010:228, 48. pont); Toprak és Oguz ítélet (C-300/09 és C-301/09, EU:C:2010:756, 52. pont); Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. pont).

18 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 70. pont); Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 81. pont).

19 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 71. pont); Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-92/07, EU:C:2010:228, 48. pont).

20 — Toprak és Oguz ítélet (C-300/09 és C-301/09, EU:C:2010:756, 54. pont); Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. pont).

21 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 73. pont).

22 — Toprak és Oguz ítélet (C-300/09 és C-301/09, EU:C:2010:756, 54. pont).

23 — Lásd analógia útján: Tum és Dari ítélet (C-16/05, EU:C:2007:530, 55. pont); Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 89. pont).

24 — Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 47. pont); Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 58. pont); Tum és Dari ítélet (C-16/05, EU:C:2007:530, 46. pont); valamint Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 87. pont).

20. A Bíróság arra is ismétlődően emlékeztetett, hogy a „standstill” klauzula önmagában nem teremt jogokat,[25] és nem alkalmas arra, hogy a török állampolgár részére jogot keletkeztessen arra, hogy az kereső tevékenységet folytasson, vagy hogy az abból eredő tartózkodási jogot biztosítson,[26] mivel a valamely tagállam területére való belépési jogot nem lehet az uniós szabályozásból levezetni.[27] A Bíróság ekképpen elismerte, hogy „az 1/80 határozat semmilyen módon nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, hogy megtagadják a török állampolgártól a területükre való belépés és az ottani munkába állás jogát”,[28] ezzel szemben a tagállamok munkaerőpiacán már szabályosan integrálódott török munkavállalók helyzetét szabályozza.[29] A Bíróság mindazonáltal elismerte, hogy a „standstill” klauzula csakis akkor vonatkozhat a török állampolgároknak a tagállamok területére való belépésének és tartózkodásának feltételeire, ha az valamely gazdasági tevékenység gyakorlásának velejárója.[30]

21. Konkrétan, az 1/80 határozat 13. cikke általános jelleggel tiltja minden olyan új belső intézkedés bevezetését, amelynek az lenne a célja vagy hatása, hogy a munkavállalók szabad mozgásának az ország területén történő, török állampolgár általi gyakorlását azon feltételeknél korlátozóbb feltételeknek vesse alá, mint amelyek az 1/80 határozatnak az érintett tagállam vonatkozásában történt hatálybalépése időpontjában irányadók voltak.[31] Ugyanezen rendelkezéssel ellentétes továbbá az 1/80 határozatnak az érintett tagállamban történő hatálybalépését követően a munkavállalók szabad mozgásának a gyakorlásával kapcsolatos minden új korlátozásnak az érintett tagállamok szabályozásában való bevezetése – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén az említett gazdasági szabadságokkal élni kívánó török állampolgároknak a szóban forgó tagállam területére való első belépésére vonatkozóan.[32]

22. Az elemzés e szakaszában megállapítom, hogy a Bíróság nem zárta ki, hogy közvetve a „standstill” kötelezettség hatálya alá tartozhassanak a gazdaságilag aktív török állampolgárok 1/80 határozat alapján jogokkal nem rendelkező családtagjainak belépésére és tartózkodására vonatkozó feltételek, feltéve, hogy bizonyítható a kapcsolat az említett török állampolgárok gazdasági tevékenysége, és az említett belépés vagy tartózkodás között. Márpedig a Dogan-ítéletben[33] éppen e kapcsolat fennállását erősítették meg.

2. Az 1/80 határozat szociális dimenziója, a családegyesítés és a „standstill” kötelezettség „gazdasági dimenziója”

23. A családegyesítés témakörét ugyanis a Bíróság „standstill” klauzulákkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata nem hagyta figyelmen kívül az Európai Gazdasági Közösség és a Törökország közötti társulással (a továbbiakban: EGK-Törökország társulás) összefüggésben. Figyelemmel a gazdasági tevékenység gyakorlása és a gazdasági tevékenységet valamely tagállam területén folytató török állampolgárokat illető jogok közötti lényegi összefüggésre, a Bíróság kimondta, hogy a „családegyesítés […] nem a török migráns munkavállaló családtagjait megillető jog, hanem ellenkezőleg, az a nemzeti hatóságoknak a kizárólag az érintett tagállam joga alapján, egyben az alapvető jogok […] tiszteletben

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

26 — Lásd analógia útján: Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 64. pont); Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 62. pont).

27 — Lásd analógia útján: Tum és Dari ítélet (C-16/05, EU:C:2007:530, 54. pont).

28 — Unal-ítélet (C-187/10, EU:C:2011:623, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 — Lásd: Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 — Lásd analógia útján: Demirkan-ítélet (C-221/11, EU:C:2013:583, 55. pont).

31 — Lásd: Demir-ítélet (C-225/12, EU:C:2013:725, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság által a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzulával kapcsolatban levont hasonló következtetést illetően lásd: Savas-ítélet (C-37/98, EU:C:2000:224, 69. pont); Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 66. pont); Soysal és Savatli ítélet (C-228/06, EU:C:2009:101, 47. pont); Demirkan-ítélet (C-221/11, EU:C:2013:583, 39. pont). Végül, a teljesség kedvért hozzáteszem, hogy az új korlátozás fennállását vagy az 1/80 határozat adott tagállamban való hatálybalépésének időpontjához képest kell értékelni, vagy pedig az említett hatálybalépést követően elfogadott kedvezőbb szabályozás hatálybalépéséhez képest: lásd: Toprak és Oguz ítélet (C-300/09 és C-301/09, EU:C:2010:756, 49. és 56. pont); Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. pont).

32 — Lásd: Demir-ítélet (C-225/12, EU:C:2013:725, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

tartásának követelményére figyelemmel meghozandó döntésétől függ”.[34] Mindazonáltal az 1/80 határozat egyértelműen egy szociális dimenzióval egészítette ki az EGT-Törökország társulást.[35] Az 1/80 határozat 13. cikke egyébként az említett határozat „szociális rendelkezései” közé tartozik, ami azt bizonyítja, hogy a munkavállalók fokozatosan biztosítandó szabad mozgása „további lépést” teljesített.[36] Az 1/80 határozat „szociális” rendelkezéseit értelmezve a Bíróság elismerte, hogy a családegyesítés, amelyhez a tagállamok rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállalóknak joguk van, hozzájárul mind tartózkodásuk ideje alatti életminőségük javításához, mind az e tagállamokba történő integrációjukhoz, és ebből kifolyólag erősíti az adott társadalom gazdasági és társadalmi kohézióját.[37] E családegyesítés azonban nem feltétlen, és a Bíróság állítását a Dülger-ítélete[38] összefüggésében kell szemlélni. Márpedig ebben az ügyben a Bíróság az 1/80 határozat 7. cikkének (1) bekezdéséről döntött, amely a rendes munkaerőpiachoz tartozó török munkavállaló olyan családtagjainak jogait sorolja fel, akik *engedélyt kaptak arra, hogy hozzá költözzenek*. Bár egy másik összefüggésben a Bíróság úgy döntött, hogy az 1/80 határozat nem teszi függővé a kereső tevékenység gyakorlásától a tagállamba való belépésüket az ebben az államban jogszerűen tartózkodó török állampolgárral való családegyesítés céljából,[39] ugyanakkor különösen az említett határozat 13. cikke vonatkozásában kiemelte, hogy az „azokra a munkavállalókra és családtagjaira [vonatkozik], akik jogszerűen tartózkodnak a tagállamok területén a tartózkodás és a munkavállalás tekintetében”.[40]

24. Márpedig az elemzés e szakaszában emlékeztetek arra, hogy az alapeljárás felperese még nincs dán területen, hanem azt kéri, hogy ott csatlakozhasson apjához. Helyzetére nem vonatkozik az 1/80 határozat 7. cikkének (1) bekezdése, így tehát nem hivatkozhat az említett határozat 13. cikkére.

25. A Dogan-ítélet[41], amelynek felülvizsgálatára a dán kormány felhív, mivel az szakítást jelentett a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával, beleilleszkedik az utóbbi által meghatározott vonalba. Ez az ítélet nem ismerte el a török munkavállalók családtagjainak önálló családegyesítési jogát, ahogy nem ismerte el az említett munkavállaló gazdasági szabadságának gyakorlása által érintett tagállam területére még be nem lépett házastársának azon jogát sem, hogy az 1/80 határozat 13. cikkére hivatkozzon. Ebben az ítéletben a Bíróság elismerte, ahogyan azt egyébként javasoltam, hogy e cikkre csak a gazdaságilag aktív, valamely tagállam területén letelepedett török állampolgár hivatkozhat, aki ebből következően az EGT-Törökország társulási megállapodást szabályozó jogi aktusokban szereplő jogok kizárólagos jogosultja.[42] Ezenkívül nem jelent különösebb újdonságot, hogy a Bíróság, még mindig a Dogan-ítéletében[43], elfogadta, hogy a „standstill” klauzulára lehet hivatkozni olyan nemzeti szabályozással szemben, amely az érintett tagállam területén letelepedett török állampolgár házastársának e tagállam területére való családegyesítési célú belépésének feltételeit szabályozza. A Bíróság ugyanis már a Toprak és Oguz ítéletben[44] elismerte az ilyen hivatkozás lehetőségét.

26. A dán kormány által kívánt, a Demirkan-ítéletben[45] kialakított ítélkezési gyakorlathoz való visszatérés kapcsán meg kell állapítani, hogy e precedens nem releváns a jelen ügyet illetően. Abban az ügyben egy olyan nevelt leányról volt szó, aki német állampolgár és németországi lakos mostohaapjához kívánt csatlakozni Németországban, valamint arról a kérdésről, hogy úgy lehet-e tekinteni, hogy hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére, mivel a német területre való

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

35 — Lásd többek között: Pehlivan-ítélet (C-484/07, EU:C:2011:395, 45. pont).

36 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 77. pont); Dülger-ítélet (C-451/11, EU:C:2012:504, 48. pont).

37 — Lásd: Dülger-ítélet (C-451/11, EU:C:2012:504, 42. pont); Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066, 34. pont).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Lásd: Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 82. pont).

40 — Abatay és társai ítélet (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 84. pont).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Lásd: Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066) 32. pont, valamint az ezen ügyre vonatkozó indítványom (C-138/13, EU:C:2014:287) 20. és azt követő pontjai.

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

megérkezését követően nem szolgáltatást nyújtó, hanem szolgáltatás igénybevevője volt. Ebben az ügyben, ellentétben a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel, tehát nem egy olyan török munkavállaló volt érintett, aki már letelepedett valamelyik tagállamban, ahol már gyakorolta valamely gazdasági szabadságot.

27. Az 1/80 határozat rendelkezéseinek „szociális” jellege ellenére tehát a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nem ment addig, hogy teljesen elválassza a gazdasági szabadság gyakorlását a családegyesítéshez való jogtól. Ekképpen, ahogy arra már volt alkalmam rámutatni, csak annyiban kell megállapítani, hogy a családegyesítési tárgyú szabályozás az 1/80 határozat 13. cikkének hatálya alá tartozik, amennyiben az érinti a török munkavállalók helyzetét. [46]

28. Márpedig a Bíróság által a Dogan-ítéletben [47] rögzítettek fényében a török állampolgár arra vonatkozó döntését, hogy az Európai Unió valamely tagállamában tartós kereső tevékenység folytatása céljából letelepedjen, negatívan befolyásolhatja, ha az említett tagállam jogszabályai megnehezítik vagy lehetetlenné teszik a családegyesítést, aminek következtében az említett állampolgárnak választania kell az érintett tagállamban folytatott tevékenysége és a törökországi családi élete között.

29. Figyelemmel a fenti megfontolások összességére, meg kell állapítani, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás, amely esetében nem vitatott, hogy a valamely tagállam területén szabályosan letelepedett török állampolgár kiskorú gyermekeivel való családegyesítését nehezebbé teszi, mivel megszigorítja azok érintett tagállam területére való első belépésének feltételeit az 1/80 határozat hatálybalépésének időpontjában alkalmazandó feltételekhez képest, [48] a török állampolgárok szabad mozgásának az említett határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozását jelenti.

B – *A harmadik és negyedik kérdésről*

30. Harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket szintén együtt vizsgálok meg, a kérdést előterjesztő bíróság azt veti fel, hogy az 1/80 határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozás igazolható lehet-e, és ha igen, milyen feltételek mellett kell értékelni az arányos jelleget. Noha e feladat főszabály szerint a nemzeti bíróságokra hárul, a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten felhívja a Bíróságot arra, hogy foglaljon állást az arányossági teszt kapcsán a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése vonatkozásában. Mindazonáltal, mielőtt állást foglalnánk e kérdést illetően, el kell dönteni, hogy fennáll-e az új korlátozás igazolására alkalmas közérdeken alapuló nyomós ok.

1. A sikeres beilleszkedés elősegítéséről mint közérdeken alapuló nyomós okról

31. A Bíróság már kimondta, hogy az olyan korlátozás, amelynek az „a célja vagy a hatása, hogy a török állampolgárok számára a munkavállalók nemzeti területen való szabad mozgása jogának gyakorlását az 1/80 határozat hatálybalépésekor alkalmazandóknál szigorúbb feltételeknek veti alá, tilos, kivéve, ha az az e határozat 14. cikkében említett korlátozások körébe tartozik, vagy azt valamely közérdeken alapuló nyomós ok indokolja, azaz alkalmas a törvényes cél elérésének biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket”. [49] A „standstill” klauzulák értelmezési konvergenciája alapján a Bíróság a Dogan-ítéletben [50] helybenhagyta ezt a megközelítést a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új korlátozások vonatkozásában. Ekképpen a Bíróság kifejezetten elismerte, hogy az új korlátozást nem csak az 1/80 határozat 14. cikkében hivatkozott indokokkal

46 — Lásd: Dogan-ügyre vonatkozó indítványom (C-138/13, EU:C:2014:287) 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

47 — Lásd analógia útján: Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066, 35. pont).

48 — Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2.6 pontját. A dán kormány, noha vitatja, hogy az 1/80 határozat 13. cikkét alkalmazni lehetne az ilyen jellegű jogszabályokra, mégis elismeri, hogy a külföldiekről szóló törvény 2004-ben beiktatott 13. cikkének (9) bekezdése szigorítást, ennélfogva új korlátozást jelent a korábbi jogszabályához képest.

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

50 — Lásd: Dogan-ügyre vonatkozó indítványom (C-138/13, EU:C:2014:287) 41. pont; Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066) 37. pont.

– vagyis a közrendre, közbiztonságra és közegészségre hivatkozva – lehet igazolni, hanem a közérdeken alapuló nyomós okok révén is, amelyek a Bíróság alapvető szabadságokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatában a korlátozások jól ismert indokai. Bár a Demir-ítéletben [51] a Bíróság elismerte, hogy a jogellenes beutazás és tartózkodás megakadályozásának célja közérdeken alapuló nyomós okot képez, a Dogan-ítéletben [52] nyitva hagyta a kérdést a kényszerházasságok megelőzése és a beilleszkedés elősegítése tekintetében.

32. Márpedig a jelen ügyben a dán kormány azt állítja, hogy úgy kell tekinteni, hogy a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdését közérdeken alapuló nyomós ok, mégpedig a sikeres beilleszkedés elősegítése igazolja.

33. A Bíróság nem támaszt különös követelményeket a közérdeken alapuló nyomós ok elfogadását illetően. [53] Megjegyzem, hogy a Demir-ítéletben [54] a Bíróság egy olyan megállapításra szorítkozott, amelyet nem előzött meg bizonyítás. Emellett, ahogy fent említettem, e kérdéssel kapcsolatban még csak állást sem foglalt a Dogan-ítéletben. [55]

34. Hajlok arra, hogy úgy tekintsem, hogy a Bíróság részben azért jár el így, hogy elismerje a tagállamok mozgásterét ebben a tárgykörben. E megfontolások miatt arra is hajlok, hogy elfogadjam, önmagában a sikeres beilleszkedés elősegítése jelenthet nyomós okon alapuló közérdeket, annál is inkább, mivel a jelen ügyben a gordiuszi csomó inkább az új korlátozás megfelelő, szükséges és arányos jellegében, mintsem az azt igazoló okban keresendő.

35. Mindenesetre tehát annak rögzítésére szorítkozom, hogy a beilleszkedéssel kapcsolatos aggodalmak nem idegenek az uniós jogtól, [56] valamint, hogy önmagukban nem tűnnek ellentétesnek az EGK-Törökország társulás céljával. A dán kormány által hivatkozott közérdeken alapuló nyomós ok tehát első ránézésre elfogadhatónak tűnik.

2. A külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése alkalmas-e a követett cél elérésére, és nem megy-e túl az annak eléréséhez szükséges mértéken?

a) Az arányossági teszt terjedelmének meghatározása

36. Előzetesen választ kell adni a kérdést előterjesztő bíróságnak, amely azt a kérdést veti fel, hogy az annak meghatározása érdekében elvégzendő arányossági tesztnek, hogy milyen mértékben fogadható el az 1/80 határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozás, hasonlónak kell-e lennie ahhoz, amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 8. cikke tiszteletben tartásának ellenőrzése érdekében végeznek.

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

52 — Lásd: Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066) 38. pont.

53 — E tekintetben a szigor bizonyos hiányát lehet felróni neki: lásd Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?”, Revue trimestrielle de droit européen, 1998, 191. o.; Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité”, Cahiers de droit européen, 1998, 261. és 561. o.; Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?” in: The outer limits of European Union law, Hart Publishing, 2009, 273. o.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. A közérdeken alapuló kényszerítő okok nem kimerítő listáját lásd többek között a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 376., 36. o.) (40) preambulumbekezdésében.

56 — Lásd többek között az EUMSZ 79. cikk (4) bekezdését. A sikeres beilleszkedés elősegítése kapcsolódhat a nem csupán az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének c) pontjában és az EUMSZ 174. cikk első bekezdésében, hanem a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK irányelv (HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.) (4) és (15) preambulumbekezdésében említett gazdasági és társadalmi kohézió céljához is. Rámutatok továbbá arra, hogy Kokott főtanácsnok más összefüggésben elfogadta, hogy a családegyesítőhöz költöző személyek beilleszkedésére irányuló célokat követő jogszabály jogszerű célokra irányul (lásd: Kokott főtanácsnok K és A ügyre vonatkozó indítványa [C-153/14, EU:C:2015:186) 33. és 34. pont]).

37. Ezzel kapcsolatban álláspontom szerint logikus annak megerősítése, hogy az alkalmazandó teszt valóban ugyanaz, amelyet a Szerződésben rögzített gazdasági szabadságok megsértése esetén alkalmaznak. Ez egyértelműen kitűnik magának az említett tesztnek a megszövegezéséből, ahogy azt a Bíróság a Demir-ítéletben [57] és a Dogan-ítéletben [58] megfogalmazta. Ezt az is indokolja, hogy a Bíróság nyilvánvalóan és szándékosan úgy döntött, többek között a Dogan-ítéletben (C-138/13, EU:C:2014:2066), hogy okfejtését nem az alapvető jogok területére helyezi, hanem ellenkezőleg, azon gazdasági szabadságok területére, amellyel a török állampolgárok az EGK-Törökország társulást szabályozó rendelkezésekben rögzített feltételek mellett rendelkeznek, és amelyek vonatkozásában a családegyesítés csak „velejárónak” vagy „folyománynak” tűnik. [59]

38. Megismétlem, [60] hogy ha úgy tekintjük, hogy a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése az 1/80 határozat 13. cikkének értelmében vett új korlátozást jelent, az nem jelenti azt, hogy közvetlenül sérül az alapeljárás felperese apjának családegyesítéshez való joga. Ezzel szemben ez azt jelenti, hogy a számára biztosított azon lehetőségre, hogy az Unió egy tagállama területén kereső tevékenységet folytasson, és e tevékenységet fenntartsa, hatással lehet az, hogy kiskorú és szülői felügyelete alatt álló fia nem, vagy nehezebben csatlakozhat hozzá. Ugyanúgy, ahogy az új korlátozás fennállására vonatkozó elemzést is mindig a török munkavállaló – az alapeljárás felperesének apja – szempontjából kellett elvégezni, az említett korlátozás esetleges igazolását is ugyanazon feltételek mellett kell megvizsgálni, mint amelyek mellett e mozgási szabadság korlátait vizsgálták.

39. Az 1/80 határozat 13. cikke értelmezésének keretében azon teszt átvétele, amelyet a Bíróság korlátozás esetén alkalmaz, álláspontom szerint nem jelent túlzást a török munkavállalók számára, illetve az uniós polgárok tekintetében elismert jogok közelítése terén, mindenféleképpen azzal, hogy a társulási megállapodás felei megegyeztek abban, hogy merítenek a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseiből, [61] valamint, hogy a Bíróság kimondta, hogy az említett rendelkezésekben elfogadott elveket a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni az 1/80 határozat által elismert jogokban részesülő török állampolgárokra is. [62]

40. Ezt követően térjünk át a külföldiekről szóló törvény 9. cikke (13) bekezdésének vizsgálatára.

b) Alkalmazás a jelen ügyben

41. A kérdést előterjesztő bíróság megfogalmazása, illetve a dán kormány észrevételei szerint a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése azt írja elő, hogy a már dán területen letelepedett szülők egyikéhez való csatlakozás céljából tartózkodási engedély iránti kérelmet benyújtó kiskorú gyermeket olyan kötelékeknek kell fűzniük Dániához, amely a sikeres beilleszkedést megalapozhatja, vagy, hogy ilyen kötelék megteremtésére lehetősége legyen. E követelmény, amelyet a 6 év feletti gyermekek vonatkozásában írnak elő, [63] csak azon kérelmekre vonatkozik, amelyeket legalább két évvel azt követően nyújtanak be, hogy a Dániában tartózkodó szülő megkapta a végleges tartózkodási engedélyt, valamint, ha a gyermek a másik szülővel él a származási országában. A dán jogalkotó megfogalmazása szerint e követelmény célja annak megakadályozása, hogy a szülők a származási országban hagyják a gyermeket, annak érdekében, hogy az említett ország kultúrájának megfelelő nevelésben részesüljön, és ne hassák át a dán normák és értékek.

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, 2014. október, 394. sz. kommentár.

60 — Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

61 — Lásd a társulási megállapodás 12. cikkét.

62 — Lásd például: Nazli-ítélet (C-340/97, EU:C:2000:77, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Ziebell-ítélet (C-371/08, EU:C:2011:809, 58., 66. és 68. pont).

63 — A 2012-es jogszabály-módosítás következtében.

42. Mind a külföldiekről szóló törvénytervezet indokolásából, mind a gyakorlattal kapcsolatos, az iratok között részben szereplő jegyzetekből az tűnik ki, hogy az illetékes dán hatóságok által annak eldöntése érdekében végzendő értékelés, hogy a kérelmezőt megfelelő kötelékek fűzik-e Dániához, diszkrecionális jellegű, amelynek során számos szempontot vesznek figyelembe abból a célból, hogy egyfajta diagnózist és/vagy előrejelzést készítsenek a kérelmező beilleszkedési esélyeit illetően.

43. Ennek érdekében figyelembe kell venni minden, a gyermek dániai, illetve származási országában való tartózkodásának tartamára és jellegére vonatkozó információt, valamint minden, azon helyre vonatkozó adatot, ahol gyermekkorának nagyobb részét töltötte, továbbá az iskoláztatásával [64] és az általa beszélt nyelvekkel kapcsolatos valamennyi információt. A dán hatóságoknak azt is el kell dönteniük, hogy a dán normák és értékek átvétele megfelelő-e ahhoz, hogy az elégséges köteléket jelentsen vagy jelenthessen a dán társadalommal. Figyelembe veszik továbbá a már Dániában tartózkodó szülő beilleszkedésének mértékét, valamint az említett társadalommal fennálló kapcsolatának szorosságát, továbbá a kérelmezővel fennálló kapcsolatának valós jellegét is. [65]

44. A dán hatóságok mérlegelési jogköre nem áll fenn több kivételes esetben, amelyeknél nem szükséges bizonyítani a sikeres dániai beilleszkedés lehetővé tételét célzó elégséges kötelék fennállását. A következő esetekben a tartózkodási engedélyt főszabály szerint megadják a gyermeknek, annak ellenére, hogy kérelmét az azt követő két éven túl nyújtotta be, hogy a már e tagállamban tartózkodó szülő megkapta a tartózkodási engedélyt, azaz ha a gyermek vagy a származási országban, illetve Dániában élő szülője beteg vagy súlyos fogyatékkal élő; ha a Dániában tartózkodó szülő mindeddig nem ismerte a gyermek pontos tartózkodási helyét; ha a Dániában tartózkodó szülő immár megfelel a tartási vagy lakhatási követelés feltételeinek; ha a Dániában élő szülő semmiképpen sem tartózkodhat gyermeke származási országában, illetve a lakóhelye szerint országban, vagy ha a családegyesítés megtagadása ellentétesnek tűnik Dánia nemzetközi kötelezettségvállalásaival vagy a gyermek mindenek felett álló érdekével, az 1989. november 20-án aláírt és valamennyi tagállam által ratifikált New York-i egyezmény értelmében.

45. Ezzel szemben a kérelmet el kell utasítani, ha a hatóságok megállapítják, hogy a Dániában tartózkodó szülő tudatosan tartózkodott a gyermek elköltöztetésétől, annak érdekében, hogy az a származási országnak megfelelő neveltetésben részesüljön. Ilyen esetben figyelembe veszik a kérelmező életkorát, mivel a családegyesítés kérésére a kérelmező 15 éves koráig van lehetőség.

46. A külföldiekről szóló törvény 9. cikke (13) bekezdésének fentiek szerint ismertetett célja átgondoltnak tűnik, mivel a dán hatóságoknak, amellett, hogy az egyes eseteket diszkrecionálisan értelmezik, számos szempontot kell figyelembe venniük. Ezenkívül bizonyos esetekben nincs szükség arra, hogy bizonyítsák a dán társadalomhoz fűződő elégséges kötelék fennállását vagy annak lehetőségét.

47. A dán kormány előadja, hogy az elégséges kötelék követelménye automatikus jellegének ezen hiánya elegendő ahhoz, hogy úgy tekintsük, a szóban forgó jogszabály arányos, a Bíróság Dogan-ítéletben [66] szereplő döntésének megfelelően. Bár igaz, hogy a Bíróság ebben az ítéletben úgy döntött, hogy az olyan rendelkezés, amely azt írja elő, hogy az elégséges nyelvtudás bizonyítékának

64 — Ugyanakkor egy a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdésére vonatkozó gyakorlatot leíró, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben részlegesen ismertetett jegyzetből kitűnik, hogy az egy évnél rövidebb dániai tartózkodást vagy iskoláztatást nem veszik figyelembe.

65 — Az a tény, hogy a már Dániában tartózkodó szülőt illeti a gyermek szülői felügyeleti joga, mindazonáltal nem meghatározó. Úgy tűnik továbbá, hogy nem tulajdonítanak jelentőséget annak, hogy a már dán területen tartózkodó szülőhöz már csatlakozott gyermekek beilleszkedése sikeres volt-e, vagy nem.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

hiánya automatikusan, az egyes esetek különös jellemzőire tekintet nélkül a családegyesítés iránti kérelem elutasítását eredményezi, túllépi az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket,[67] ebből nem lehet azt levezetni, hogy az említett körülmények ilyen vizsgálatát előíró intézkedés ezen egyetlen feltétellel megfelel az arányossági tesztnek.[68]

48. Mivel tovább kell vinni a külföldiekről szóló törvény 9. cikke (13) bekezdésének arányos jellegére vonatkozó okfejtést, fontos elemezni annak rendszerét. Márpedig egyértelmű, hogy mind a szövegből, mind a nemzeti gyakorlatból kitűnik, hogy e cikk a kultúrák összeegyeztethetetlenségének alapvető, és álláspontom szerint nehezen megdönthető vélelmén alapul. E szerint a harmadik országban született és nevelkedett gyermek már szinte természeténél fogva nem integrálható. Azt is megjegyzem, hogy a kérelmezőktől azt követelik, hogy bizonyítsák a sehol meg nem határozott dán normák és értékek átvételének bizonyos szintjét. Márpedig, ha feltételezzük, hogy a külföldiekről szóló törvény vonatkozik például az amerikai állampolgárokra, akkor vajon a dán hatóságok ugyanilyen szigorral ítélnének meg egy „elkésett" családegyesítés iránti kérelmet? Ugyanilyen határozottan kifogásolnák, hogy a gyermeket tudatosan a lehető legtovább származási kultúrájában tartották, ezáltal nullára csökkentve beilleszkedésének esélyeit?

49. Ekképpen bevallom, hogy számomra nem meggyőző a harmadik országban való hosszas tartózkodás és a beilleszkedés lehetetlensége közötti állítólagos kapcsolat. Nem szabad szem elől téveszteni, hogy gyakran e családok gazdasági helyzete magyarázza azt, hogy miért nem gyakoribbak az európai látogatások, valamint, hogy itt nem pusztán egy feltételezett kulturális preferenciáról való döntésről, hanem, és talán elsődlegesen, egy valós gazdasági kényszerről van szó.

50. Azon megkülönböztetést sem tartom meggyőzőnek, amelyet a tartózkodási engedély iránti kérelmek szabályozásában a Dániában tartózkodó szülő részére adott határozatlan idejű tartózkodási engedélyt követő két évben benyújtott – automatikusan elfogadott – kérelmek, és a kétéves határidőt követően benyújtott kérelmek között tesznek. E határidő lejárta véleményem szerint nincs hatással a jövőbeli beilleszkedés perspektíváira, annál is inkább, mivel kiskorú gyermekekről beszélünk. Úgy tűnik, hogy itt bizonyos mértékben hiányzik a koherencia a nemzeti intézkedés és az állítólagosan követett cél között.

51. Képzeljük el, hogy Y. D. Genc akkor kapta meg határozatlan időre szóló tartózkodási engedélyét, amikor fia hét és fél éves volt. Képzeljük el, hogy a fiú soha nem tartózkodott Dániában, egész gyermekkorát Törökországba töltötte, és csak törökül beszél, ahogy az láthatóan az alapügyben fennáll. Képzeljük el, hogy e gyermek 10 éves korában nyújtott be kérelmet. E hat további,[69] Törökországban töltött hónap alkalmas-e arra, hogy erre az időpontra olyannyira megváltoztassa a gyermek dán társadalomba való beilleszkedésének esélyeit, hogy ekkor már bizonyítani kell, hogy megfelelő kötelék áll fenn, miközben 9 és fél éves koráig valószínűleg anélkül kapta volna meg a tartózkodási engedélyt, hogy azt lehetne állítani, hogy szorosabb kapcsolata volt Dániával?

52. Amennyiben a külföldiekről szóló törvény 9. cikke (13) bekezdésének célja inkább az elkésett családegyesítési helyzetek elleni küzdelem, akkor az életkori feltétel rögzítése álláspontom szerint megfelelőbb lenne, még ha nem is elégséges.

67 — Lásd: Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38. pont).

68 — Azt is érdemes megjegyezni, hogy C. Genc képviselője a tárgyalás során azt állította, hogy a dán társadalommal fennálló elégséges kötelék bizonyítása alól egyáltalán nem biztosítottak mentesülést, valamint, hogy a gyakorlatban a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdésére alapított valamennyi kérelmet elutasították.

69 — Azon időponthoz képest, amikor anélkül nyújthatott be kérelmet, hogy megkövetelték volna a megfelelő kötelék bizonyítását.

53. Végül, bár a dán hatóságoknak, amint fent említettem, „diagnózist” kell felállítaniuk a gyermek beilleszkedésének állapotáról, megjegyzem, hogy e diagnózishoz semmilyen „terápiás” intézkedés nem kapcsolódik, ha folytatni kívánjuk az orvosi metaforát. A beilleszkedés elmaradásának pesszimista előrejelzésén alapuló elutasítás helyett talán elképzelhető volna egy olyan határozott idejű tartózkodási engedély kiadása, amely meghosszabbításának feltétele, hogy a gyermek dán nyelvórákra vagy állampolgári ismeretek órákra jár.

54. Vitathatatlan, hogy a dán hatóságok értékelését a külföldiekről szóló törvény 9. cikke (13) bekezdésén alapuló tartózkodási engedély kiadásának időpontjában számos szempont vezérli. Az utóbbiak azonban egyszerre túlzottan nagyszámúak és nem kellően pontosak ahhoz, hogy előreláthatóak legyenek, és hogy előre jelezzék a következetes elutasítás közigazgatási gyakorlatát. Megismétlem, hogy például igen problémásnak látom, hogy a dán normák és értékek fogalma nincs egyértelműen kifejtve. Az említett, a dán hatóságok mérlegelésének alapját jelentő szempontokat az indokolásban sorolják fel, de a legtöbb ilyen esetében kiemelésre kerül, hogy azok önmagukban nem döntő jelentőségűek,[70] így felmerülhet a kérdés, hogy nem arról van-e szó, hogy kumulatív jellegűek, amely esetben a követelmények szintje rendkívül magas. Ezenkívül, ahogy arra rámutattam, e szempontok kezelése nem feltétlenül áll teljesen összhangban a követett célokkal, mivel valójában nem bizonyított, hogy az e szempontoknak való meg nem felelés mennyiben jelenti komoly és megkerülhetetlen akadályát a kiskorú gyermek sikeres beilleszkedésének.

55. A fenti okok összessége miatt azt javaslom a Bíróságnak, hogy mondja ki, a külföldiekről szóló törvény 9. cikkének (13) bekezdése által jelentett új korlátozás túlmegy azon, ami a sikeres beilleszkedés céljának eléréséhez szükséges. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy az 1/80 határozat 13. cikkével ellentétes az olyan, az említett határozat hatálybalépése után bevezetett rendelkezés, amely a Dániában kereső tevékenységet folytató török szülőhöz való csatlakozást kérelmező kiskorú gyermekek számára – amennyiben a tartózkodási engedélynek az említett szülő általi megszerzését követően két év eltelt – azt írja elő, hogy bizonyítsák, hogy megfelelő, e tagállamhoz fűződő kötelékkel rendelkeznek, vagy ilyen kötelék létrejöhet.

III – **Végkövetkeztetések**

56. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság az Østre Landsret (keleti regionális bíróság) által feltett kérdésekre a következő választ adja:

1) Az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás, amely esetében nem vitatott, hogy a valamely tagállam területén szabályosan letelepedett török állampolgár kiskorú gyermekeivel való családegyesítését nehezebbé teszi, mivel megszigorítja azok érintett tagállam területére való első belépésének feltételeit az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodással – amelyet 1963. szeptember 12-én Ankarában írt alá egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az EGK tagállamai és a Közösség, és amely megállapodást a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat kötött meg, hagyott jóvá és erősített meg – létrehozott társulási tanácsnak a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 határozata hatálybalépésének időpontjában alkalmazandó feltételekhez képest, a török állampolgárok szabad mozgásának az említett határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozását jelenti.

2) Az 1/80 határozat 13. cikkével ellentétes az olyan, az említett határozat hatálybalépése után bevezetett rendelkezés, amely a Dániában kereső tevékenységet folytató török szülőhöz való csatlakozást kérelmező kiskorú gyermekek számára – amennyiben a tartózkodási engedélynek az említett szülő általi megszerzését követően két év eltelt – azt írja elő, hogy bizonyítsák, hogy megfelelő, e tagállamhoz fűződő kötelékkel rendelkeznek, vagy ilyen kötelék létrejöhet.

70 — Mindenesetre ez tűnik ki a 2007. évi gyakorlatot leíró jegyzetből.