GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2016 m. sausio 20 d.[1]

Byla C-561/14

Caner Genc
prieš
Integrationsministeriet

(Østre Landsret (Rytų regiono apeliacinis teismas, Danija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„EEB ir Turkijos asociacijos susitarimas — Sprendimas Nr. 1/80 — Laisvas darbuotojų judėjimas — Šeimos susijungimas — Nacionalinės teisės aktas, kuriuo nustatomos naujos, griežtesnės šeimos narių susijungimo sąlygos, taikomos ekonomiškai aktyvių atitinkamoje valstybėje narėje gyvenančių ir turinčių leidimą gyventi Turkijos piliečių šeimos nariams, kurie yra ekonomiškai neaktyvūs — „Status quo“ išlyga — Taikymo sritis — Naujas apribojimas — Pateisinimas — Privalomas bendrojo intereso pagrindas — Proporcingumas“

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas prašo, kad Teisingumo Teismas išaiškintų 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos, įkurtos 1963 m. rugsėjo 12 d. Turkijos Respublikos, EEB valstybių narių ir Bendrijos Ankaroje pasirašytu susitarimu, įsteigiančiu Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, kuris Bendrijos vardu sudarytas, aprobuotas bei patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB (toliau – EEB ir Turkijos asociacijos susitarimas)[2], priimto Sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros (toliau – Sprendimas Nr. 1/80) 13 straipsnį. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Turkijos piliečio C. Genc ir Danijos valdžios institucijų ginčą dėl to, kad pastarosios atmetė jo prašymą išduoti leidimą gyventi šalyje, siekiant susijungti su šeima.

I – **Įžanga**

2. Pareiškėjas pagrindinėje byloje C. Genc yra Turkijos pilietis, gimęs 1991 m. Jo tėvas, kuris taip pat yra Turkijos pilietis, nuo 1997 m. gyvena Danijoje ir nuo 2001 m. turi leidimą nuolat ten gyventi. Po tėvų skyrybų 1997 m. ir nepaisant to, kad tėvui buvo paskirta jo globa, C. Genc ir toliau gyveno Turkijoje su savo seneliais ir reguliariai matėsi su mama. Nuo 2003 m. gegužės mėn. du vyresni jo broliai turi leidimus gyventi Danijoje.

3. 2005 m. sausio 5 d. C. Genc pateikė prašymą išduoti leidimą gyventi Danijoje, kad galėtų atvykti gyventi pas savo tėvą, kuris tuo metu šioje šalyje dirbo samdomu darbuotoju.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 217, 1964, p. 3685; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 10.

4. 2006 m. rugpjūčio mėn. *Udlændingeservice*, dabar – *Udlændingestyrelsen* (Danijos migracijos tarnyba) atmetė jo prašymą. C. Genc pateikė skundą Integracijos ministerijai, kuri 2006 m. gruodžio 18 d. patvirtino sprendimą atmesti prašymą. Ši ministerija, be kita ko, rėmėsi tuo, kad C. Genc niekada nesilankė Danijoje, kad visą savo gyvenimą praleido Turkijoje, kur lankė mokyklą, kad jis kalba tik turkų kalba ir kad savo tėvą per pastaruosius dvejus metus matė labai epizodiškai, ir padarė išvadą, kad jis neturi jokio ryšio su Danijos visuomene ir neturi ar negali turėti tokių ryšių su Danija, kurie būtų sėkmingos integracijos pagrindas. Be to, ministerija pažymėjo, kad negalima laikyti, jog C. Genc tėvas itin gerai integravosi arba turi pakankamai tvirtus ryšius su Danijos visuomene, ir kad bet kuriuo atveju jis gali vykti į Turkiją, kad susitiktų su savo sūnumi.

5. 2007 m. rugsėjo 17 d. Integracijos ministerija atsisakė peržiūrėti savo sprendimą atmesti prašymą. 2011 m. gruodžio 9 d. pirmosios instancijos teismas, kuriam C. Genc pateikė prašymą dėl panaikinimo, atmetė skundą. C. Genc prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikė apeliacinį skundą.

6. Tiek Danijos migracijos tarnybos, tiek Integracijos ministerijos analizė grindžiama Įstatymo dėl užsieniečių (*udlændingeloven*, toliau – Įstatymas dėl užsieniečių) 9 straipsnio 13 dalimi. Pagal šią 2004 m. įterptą nuostatą [3] „tais atvejais, kai pareiškėjas ir vienas iš pareiškėjo tėvų gyvena savo kilmės valstybėje arba kitoje valstybėje, leidimas gyventi šalyje <...> gali būti išduodamas, tik jei pareiškėjas turi ar gali turėti tokius ryšius su Danija, kurie būtų sėkmingos integracijos joje pagrindas. Tačiau tai netaikoma tuo atveju, kai prašymas paduodamas ne vėliau kaip likus dvejiems metams nuo tos dienos, kai Danijoje gyvenantis asmuo tenkina [leidimo gyventi šalyje išdavimo] sąlygas arba yra labai svarbių priežasčių, pavyzdžiui, bendras šeimos gyvenimas, dėl kurių šio reikalavimo negalima taikyti“ [4].

7. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo manymu, kompetentingos valdžios institucijos, atlikdamos diskrecinį vertinimą, kad nustatytų, ar pareiškėjas turi ar gali turėti pakankamai tvirtų ryšių su Danija – t. y. įvertinti sėkmingos jo integracijos į Danijos visuomenę galimybes – turi atsižvelgti į tam tikrus kriterijus, pavyzdžiui, ankstesnių vaiko apsilankymų Danijoje trukmę ir pobūdį, šalį, kurioje vaikas praleido didžiąją dalį savo gyvenimo, šalį, kurioje jis lankė mokyklą, kalbą, kuria jis kalba, ir kiek per savo vaikystę jis įsisavino Danijos vertybių ir taisyklių. Atliekant šį vertinimą taip pat atsižvelgiama į vieno iš tėvų, pas kurį atvykti prašo vaikas, integracijos į Danijos visuomenę lygį ir su ja užmegztus ryšius. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nurodo tam tikrus atvejus, kai nereikalaujama įrodyti, kad ryšiai su Danija yra pakankamai tvirti, pavyzdžiui, tuo atveju, kai vaikas arba vienas iš tėvų serga arba yra neįgalus, arba kai atsisakymas leisti susijungti su šeima prieštarautų Danijos tarptautiniams įsipareigojimams arba geriausiems vaiko interesams, kaip jie suprantami pagal 1989 m. lapkričio 20 d. pasirašytą ir visų valstybių narių ratifikuotą Niujorko vaiko teisių konvenciją.

8. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad šis reikalavimas dėl pakankamai tvirtų ryšių su Danija šios šalies teisės sistemoje buvo nustatytas 2004 m. Tačiau pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį „Bendrijos valstybės narės ir Turkija negali nustatyti naujų apribojimų, susijusių su darbuotojų ir jų šeimos narių, kurie teisėtai gyvena ir dirba atitinkamoje teritorijoje, įsidarbinimo sąlygomis“.

3 — 2004 m. birželio 9 d. Įstatymas Nr. 427, iš dalies pakeičiantis Įstatymą dėl užsieniečių ir Įstatymą dėl integracijos (*lov Nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven*).

4 — Tokia buvo Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalies formuluotė klostantis faktinėms aplinkybėms po 2005 m. gegužės 18 d. Įstatymu Nr. 324, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl užsieniečių, Įstatymas dėl santuokos sudarymo ir ištuokos ir Įstatymas dėl repatriacijos (*lov Nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven*), padarytų pakeitimų. Ši nuostata vėliau iš dalies pakeista 2012 m. ir tapo šio įstatymo 9 straipsnio 16 dalimi. Šioje išvadoje toliau darysiu nuorodas į Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalį, nes ji atspindi Danijos teisės normas, taikytas tuo laikotarpiu, kai administracija pirmą kartą priėmė sprendimą dėl C. Genc prašymo. Be to, reikia pažymėti, kad po šių 2012 m. padarytų įstatymo pakeitimų minėtas straipsnis nebetaikomas prašymams išduoti leidimą gyventi šalyje, kai prašymas teikiamas jaunesnių nei šešerių metų vaikų arba dėl jų.

9. Todėl nacionalinis teismas kelia klausimą, ar ši „*status quo*“ išlyga taip pat taikoma sąlygoms, kuriomis Turkijos pilietybę turintys samdomi darbuotojai, teisėtai esantys darbo rinkoje, gali prašyti, kad pas juos į atitinkamos valstybės narės teritoriją atvyktų ekonomiškai neaktyvūs šeimos nariai. Minėtas teismas mano, kad Teisingumo Teismo praktika šiuo klausimu nėra labai aiški. Tuo atveju, jeigu Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis būtų laikoma nauju apribojimu, kaip jis suprantamas pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori, kad Teisingumo Teismas pateiktų paaiškinimus dėl vertinimo, kuriuo būtų siekiama nustatyti, ar minėtas apribojimas gali būti pateisinamas, pobūdžio.

10. Šiomis aplinkybėmis, susidūręs su Sąjungos teisės aiškinimo sunkumais, *Østre Landsret* (Rytų regiono apeliacinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir sprendimu (jį Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2014 m. gruodžio 5 d.) pateikti pastarajam teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar <...> Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje ir (ar) <...> Papildomo protokolo[, Briuselyje pasirašyto 1970 m. lapkričio 23 d. ir Bendrijos vardu pasirašyto, aprobuoto ir patvirtinto 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 (toliau – Papildomas protokolas)[5],] 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos „*status quo*“ išlygos turi būti aiškinamos taip, kad „*status quo*“ reikalavimas apima naujas ir griežtesnes šeimos narių, kurie nėra ekonomiškai aktyvūs, be kita ko, nepilnamečius ekonomiškai aktyvių Turkijos piliečių, kurie gyvena valstybėje narėje ir turi leidimą joje gyventi, vaikus, teisei susijungti su šeima taikomas sąlygas, atsižvelgiant į:

a) Teisingumo Teismo sprendimuose *Derin* [(C-325/05, EU:C:2007:442)], *Ziebell* [(C-371/08, EU:C:2011:809)], *Dülger* [(C-451/11, EU:C:2012:504)] ir *Demirkan* [(C-221/11, EU:C:2013:583)] pateiktą „*status quo*“ išlygų aiškinimą;

b) Ankaros [EEB ir Turkijos asociacijos] susitarimo, išaiškinto, be kita ko, sprendimuose *Ziebell* [(C-371/08, EU:C:2011:809)] ir *Demirkan* [(C-221/11, EU:C:2013:583)], tikslą ir turinį ir atsižvelgiant į:

— tai, kad susitarime ir prie jo pridėtuose protokoluose, sprendimuose ir kituose dokumentuose nėra įtvirtintos nuostatos dėl šeimos susijungimo,

ir

— tai, kad šeimos susijungimas <...> visada buvo ir yra reglamentuojamas antrinės teisės, šiuo metu Direktyvos dėl laisvo asmenų judėjimo ([2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos] direktyva 2004/38/EB [dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, p. 77)])?

2. Teisingumo Teismo prašoma atsakant į pirmąjį klausimą nurodyti, ar galima išvestinė valstybėje narėje gyvenančių ir leidimą joje gyventi turinčių ekonomiškai aktyvių Turkijos piliečių šeimos narių teisė susijungti su šeima, taikoma darbuotojo Turkijos piliečio šeimos nariams pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, ar ji taikoma tik savarankiškai dirbančio darbuotojo Turkijos piliečio šeimos nariams pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį?

5 — OL L 293, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 41.

3. Jei atsakymai į pirmąjį ir antrąjį klausimus būtų teigiami, Teisingumo Teismo prašoma nurodyti, ar Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje <...> įtvirtinta „*status quo*“ išlyga turi būti aiškinama taip, kad nauji apribojimai, kurie „pateisinami privalomu bendrojo intereso pagrindu, yra tinkami užtikrinti, kad būtų pasiektas teisėtas tikslas, ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti“ (to, kas numatyta Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnyje), yra teisėti?

4. Jeigu atsakymas į trečiąjį klausimą būtų teigiamas, Teisingumo Teismo prašoma nurodyti:

   a) Kokiomis gairėmis reikia vadovautis vertinant apribojimą ir proporcingumą? Teisingumo Teismo prašoma nurodyti, ar reikia vadovautis tais pačiais principais, kurie išdėstyti jo praktikoje dėl šeimos susijungimo, kiek tai susiję su laisvu Sąjungos piliečių judėjimu, grindžiamu Direktyva dėl laisvo asmenų judėjimo (Direktyva 2004/38) ir Sutarties nuostatomis, ar vis dėlto turi būti atliekamas kitoks vertinimas?

   b) Jei turi būti atliekamas kitoks vertinimas nei tas, kuris kyla iš Teisingumo Teismo praktikos dėl šeimos susijungimo, kiek tai susiję su laisvu [Sąjungos] piliečių judėjimu, Teisingumo Teismo prašoma nurodyti, ar atskaitos tašku turi būti laikomas proporcingumo vertinimas, atliekamas Europos žmogaus teisių teismo praktikoje dėl Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos[, pasirašytos 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje,] 8 straipsnio dėl šeimos gyvenimo gerbimo, o jei ne, kokiais principais reikia vadovautis?

   c) Nepaisant to, koks vertinimo metodas būtų taikomas, reikia išsiaiškinti, ar tokia teisės nuostata, kaip [Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis], pagal kurią šeimos susijungimui tarp asmens, kuris yra trečiosios šalies pilietis, turi leidimą gyventi Danijoje ir joje gyvena, ir jo nepilnamečio vaiko, kuris kartu su kitu iš tėvų gyvena kilmės valstybėje arba kitoje valstybėje, taikoma sąlyga, kad vaikas turėtų ar galėtų turėti tokius ryšius su Danija, kurie būtų sėkmingos integracijos Danijoje pagrindas, gali būti laikoma „pateisinama privalomu bendrojo intereso pagrindu, tinkama užtikrinti, kad būtų pasiektas teisėtas tikslas, ir neviršijančia to, kas būtina jam pasiekti“?“

11. Dėl šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą rašytines pastabas pateikė Danijos vyriausybė ir Europos Komisija. Teisingumo Teismo posėdyje, kuris vyko 2015 m. spalio 20 d., žodines pastabas pateikė ieškovas pagrindinėje byloje, Danijos ir Austrijos vyriausybės ir Komisija.

II – **Analizė**

A – *Dėl pirmojo ir antrojo klausimų*

12. Pirmuoju ir antruoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo prašo pasisakyti dėl Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnio ir jame įtvirtinto „*status quo*“ reikalavimo taikymo srities. Jis būtent klausia, ar minėtas reikalavimas gali būti taikomas naujam darbuotojo Turkijos piliečio ekonomiškai neaktyvių šeimos narių teisės susijungti su šeima apribojimui ir ar išvestinė teisė susijungti su šeima, kuri Sprendime *Dogan*[6] buvo pripažinta darbuotojo Turkijos piliečio, besinaudojančio įsisteigimo laisve, šeimos nariams, taip pat turi būti įtvirtinta laisvo darbuotojų Turkijos piliečių judėjimo srityje.

13. Savo rašytinėse pastabose, kur ji, regis, pakartoja prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo susirūpinimą, Danijos vyriausybė tiesiogiai paprašė Teisingumo Teismo peržiūrėti praktiką, suformuotą Sprendime *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066). Nagrinėdama kelis Teisingumo Teismo sprendimus, kuriuose aiškinama „*status quo*“ išlyga – Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis arba

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis – ši vyriausybė pabandė įrodyti, kad Teisingumo Teismo sprendime *Dogan* išdėstyta atskira nuomonė ir kad ji neatitinka jo ankstesnių sprendimų. Iki Sprendimo *Dogan* [7] visada buvo laikoma, kad teisei susijungti su šeima „*status quo*“ reikalavimas netaikomas. Danijos vyriausybė tvirtina, kad Teisingumo Teismas turi nepaisyti šio sprendimo ir grįžti prie išimtinai ekonominės Asociacijos susitarimo ir jo pagrindu priimtų įvairių aktų esmės, kaip antai buvo pripažinta Sprendime *Demirkan* [8].

14. Prieš paaiškindamas, kodėl, mano nuomone, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonės ir Danijos vyriausybės susirūpinimas grindžiamas neteisingu Teisingumo Teismo praktikos, kurioje, manau, nebuvo įtvirtinta išvestinė teisė susijungti su šeima, aiškinimu, norėčiau sugrįžti prie „*status quo*“ reikalavimo, kaip jis išaiškintas ir apibrėžtas Teisingumo Teismo.

1. Bendros pastabos dėl Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje nustatyto „*status quo*“ reikalavimo pagal Teisingumo Teismo praktiką

15. Neginčijama, kad C. Genc, ieškovui pagrindinėje byloje, pateikiant prašymą išduoti leidimą gyventi šalyje jo tėvas dirbo samdomu darbuotoju. Taigi C. Genc tėvo situacija susijusi su laisvu darbuotojų judėjimu ir jai taikomas išimtinai tik Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis [9].

16. Dėl nurodyto straipsnio Teisingumo Teismas nusprendė, kad jis veikia tiesiogiai [10] ir kad jis turi būti aiškinamas atsižvelgiant į visų šio sprendimo nuostatų taikymo kontekstą [11].

17. Kalbant apie kontekstą, reikia nurodyti, jog pagal nusistovėjusią teismo praktiką EEB ir Turkijos asociacijos susitarimu siekiama nuolat ir tolygiai stiprinti Susitariančiųjų šalių prekybinius ir ekonominius santykius, be kita ko, įgyvendinant laisvą darbuotojų judėjimą [12], ir tai daryti laipsniškai [13]. Konkrečiai dėl Sprendimo Nr. 1/80 Teisingumo Teismas nusprendė, kad juo siekiama „skatinti vienoje iš šio sprendimo nuostatų numatytas sąlygas atitinkančių ir todėl galinčių pasinaudoti jame suteikiamomis teisėmis Turkijos piliečių laipsniška integraciją į priimančiąją valstybę narę“ [14] ir kad, „išskyrus ypatingą šeimos narių, kuriems leista atvykti pas darbuotoją Turkijos pilietį, kuris teisėtai jau yra valstybės narės teritorijoje, situaciją, minėto sprendimo pagrindinis tikslas – laipsniška darbuotojų Turkijos piliečių integracija į [valstybę narę], grindžiama teisėtu ir iš principo nepertraukiamu darbu“ [15].

18. Teisingumo Teismas taip pat nagrinėjo sąryšį tarp Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje nurodytos „*status quo*“ išlygos ir Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje numatytos „*status quo*“ išlygos. Nepaisydamas labai skirtingos formuluotės [16], jis nusprendė, kad šiomis abiem išlygomis siekiama to paties tikslo, t. y. laipsniškai įgyvendinti laisvą darbuotojų judėjimą, įsisteigimo laisvę arba laisvą paslaugų teikimą, uždraudžiant nustatyti naujas kliūtis, kad netaptų sunkiau laipsniškai įgyvendinti šias

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Dėl Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnio ir Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo srities Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, kad, „nors šių nuostatų svarba yra vienoda, kiekvienai jų priskirta labai konkreti taikymo sritis, todėl jos negali būti taikomos kartu“ (Sprendimas *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 81 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

10 — Sprendimas *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 49 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

11 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 91 punktas).

12 — Sprendimas *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, 63 punktas).

13 — Žr. Asociacijos susitarimo 12 straipsnį. Taip pat žr. Sprendimą *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 63 punktas); Sprendimą *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, 65 punktas) ir Sprendimą *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 50 punktas).

14 — Sprendimas *Derin* (C-325/05, EU:C:2007:442, 53 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

15 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 90 punktas).

16 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:570, 69 punktas).

laisves[17]. Taigi šių dviejų nuostatų reikšmė[18] ir pobūdis[19] yra tie patys ir jas reikia aiškinti panašiai[20]. Todėl nėra pagrindo manyti, kad su laisvu darbuotojų judėjimu susijusios „*status quo*“ išlygos taikymo sritis yra siauresnė nei analogiškos išlygos, susijusios su įsisteigimo laisve arba laisvu paslaugų teikimu[21]. Teisingumo Teismo argumentai, susiję su Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta „*status quo*“ išlyga, taip pat galioja ir aiškinant Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, nes „šiame 13 straipsnyje numatytas „*status quo*“ reikalavimas taip pat taikomas bet kurioms naujoms laisvo darbuotojų judėjimo kliūtims, kuriomis pabloginamos tam tikru momentu egzistavusios sąlygos“[22].

19. Teisingumo Teismui pripažinus, kad Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis yra tiesiogiai veikiantis, ir patikslinus, kad jo taikymo sritis turi būti tokia pati kaip ir Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo sritis, liko nustatyti jo reikšmę. Teisingumo Teismo nuomone, „*status quo*“ išlyga „veikia ne kaip materialioji norma, dėl kurios atitinkama materialioji teisė, kurią ji pakeistų, taptų netaikytina, bet kaip kvaziprocedūrinė taisyklė, kuria *ratione temporis* nustatoma, pagal kurias valstybės narės nuostatas vertinti Turkijos piliečio, pageidaujančio valstybėje narėje pasinaudoti [laisvu darbuotojų judėjimu], padėtį“[23]. Joje įtvirtintas Susitariančiųjų Šalių priimtas įsipareigojimas, teisiškai reiškiantis paprastą susilaikymą[24].

20. Teisingumo Teismas taip pat nuolat primena, kad „*status quo*“ išlyga savaime nesukuria teisių[25], taip pat nesuteikia Turkijos piliečiui nei teisės dirbti samdomu darbuotoju, nei teisės gyventi šalyje, kuri yra jos padarinys[26], o teisė įvažiuoti į valstybės narės teritoriją negali būti pagrįsta Sąjungos teisės nuostatomis, nes lieka reglamentuojama nacionalinės teisės[27]. Teisingumo Teismas pripažino, kad „Sprendimas Nr. 1/80 nedaro poveikio valstybių narių kompetencijai atsisakyti leisti Turkijos piliečiui atvykti į jų teritoriją ir pirmą kartą įsidarbinti [samdomu darbuotoju]“[28], tačiau juo reglamentuojama darbuotojų Turkijos piliečių, kurie jau teisėtai yra valstybių narių darbo rinkoje, padėtis[29]. Vis dėlto Teisingumo Teismas pripažino, kad „*status quo*“ išlyga gali būti taikoma Turkijos piliečių atvykimo į valstybės narės teritoriją ir gyvenimo joje sąlygoms, kai toks atvykimas ir gyvenimas yra ūkinės veiklos vykdymo padarinys[30].

17 — Žr. Sprendimą *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 72 punktas); Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-92/07, EU:C:2010:228, 48 punktas); Sprendimą *Toprak ir Oguz* (C-300/09 ir C-301/09, EU:C:2010:756, 52 punktas) ir Sprendimą *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 94 punktas).

18 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 70 punktas) ir Sprendimas *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 81 punktas).

19 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 71 punktas) ir Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-92/07, EU:C:2010:228, 48 punktas).

20 — Sprendimas *Toprak ir Oguz* (C-300/09 ir C-301/09, EU:C:2010:756, 54 punktas) ir Sprendimas *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 94 punktas).

21 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 73 punktas).

22 — Sprendimas *Toprak ir Oguz* (C-300/09 ir C-301/09, EU:C:2010:756, 54 punktas).

23 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Tum ir Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 55 punktas) ir Sprendimą *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 89 punktas).

24 — Sprendimas *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 47 punktas); Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 58 punktas); Sprendimas *Tum ir Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 46 punktas) ir Sprendimas *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 87 punktas).

25 — Sprendimas *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 58 punktas).

26 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 64 punktas) ir Sprendimą *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 62 punktas).

27 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Tum ir Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 54 punktas).

28 — Sprendimas *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:623, 41 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

29 — Žr. Sprendimą *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 58 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

30 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 55 punktas).

21. Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis apskritai draudžia bet kokią naują vidaus priemonę, kurios tikslas ar pasekmė būtų tai, jog Turkijos piliečio naudojimuisi laisvu darbuotojų judėjimu nacionalinėje teritorijoje būtų taikomos labiau ribojančios sąlygos nei tos, kurios jam taikytos atitinkamoje valstybėje narėje Sprendimo Nr. 1/80 įsigaliojimo momentu [31]. Ta pačia nuostata draudžiama, įsigaliojus Sprendimui Nr. 1/80 atitinkamoje valstybėje narėje, nustatyti valstybių narių teisės aktuose bet kokius naujus apribojimus naudotis laisvu darbuotojų judėjimu, įskaitant tuos, kurie susiję su materialinėmis ir (arba) procedūrinėmis Turkijos piliečių pirmojo leidimo atvykti į šios valstybės narės teritoriją, kur jie ketina pasinaudoti minėta laisve, sąlygomis [32].

22. Šiame nagrinėjimo etape reikia konstatuoti, kad Teisingumo Teismas neatmetė galimybės, kad „*status quo*“ reikalavimas galėtų būti netiesiogiai taikomas ekonomiškai aktyvių Turkijos piliečių šeimos narių, negalinčių pasinaudoti teisėmis pagal Sprendimą Nr. 1/80, atvykimo į šalį ir gyvenimo joje sąlygoms, jeigu tarp pastarųjų vykdomos ūkinės veiklos ir minėto įvažiavimo arba gyvenimo šalyje nustatomas ryšys. Būtent toks ryšys buvo patvirtintas Sprendime *Dogan* [33].

2. Sprendimo Nr. 1/80 socialinis aspektas, šeimos susijungimo „ekonominis aspektas“ ir „*status quo*“ reikalavimas

23. Iš tiesų šeimos susijungimo klausimas nėra ignoruojamas Teisingumo Teismo sprendimuose, priimtuose dėl „*status quo*“ išlygų nagrinėjant Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociacijos (toliau – EEB ir Turkijos asociacija) klausimą. Atsižvelgęs į bendrą esminį ryšį tarp ūkinės veiklos vykdymo ir teisių, kurias turi Turkijos piliečiai, vykdantys ūkinę veiklą valstybės narės teritorijoje, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „šeimos susijungimas nėra iš Turkijos imigravusio darbuotojo šeimos nario teisė, tačiau priklauso tik nuo nacionalinių valdžios institucijų pagal atitinkamos valstybės narės teisę ir nepažeidžiant [pagrindinių teisių] priimto sprendimo“ [34]. Vis dėlto Sprendimas Nr. 1/80 papildė EEB ir Turkijos asociaciją socialiniu aspektu [35]. Beje, Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis priskirtinas prie minėto sprendimo „socialinių nuostatų“, kurios, Teisingumo Teismo nuomone, rodo, kad laisvas darbuotojų judėjimas, kuris turėjo būti įgyvendintas palaipsniui, perėjo į „kit[ą] <...> etap[ą]“ [36]. Aiškindamas Sprendimo Nr. 1/80 „socialines“ nuostatas Teisingumo Teismas pripažino, kad šeimos susijungimas, kuriuo gali naudotis valstybių narių darbo rinkose esantys darbuotojai Turkijos piliečiai, padeda pagerinti jų gyvenimo šalyje kokybę ir integraciją šiose valstybėse, o tai padeda siekti atitinkamos visuomenės ekonominės ir socialinės sanglaudos [37]. Vis dėlto šis šeimos susijungimas nėra besąlygiškas ir Teisingumo Teismo teiginį reikia vertinti atsižvelgiant į jo Sprendimą *Dülger* [38]. Šioje byloje Teisingumo Teismas išsakė nuomonę dėl Sprendimo Nr. 1/80 7 straipsnio 1 dalies, kurioje išvardijamos teisėtai darbo rinkoje esančio darbuotojo Turkijos piliečio šeimos narių, *kuriems leista atvykti pas jį*, teisės. Nors kitomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nuspręsdavo, kad pagal

31 — Žr. Sprendimą *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 33 punktas ir jame nurodyta teismo praktika). Dėl panašios išvados, kurią Teisingumo Teismas padarė dėl „*status quo*“ išlygos, nurodytos Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje, žr. Sprendimą *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 69 punktas); Sprendimą *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 66 punktas); Sprendimą *Soysal ir Savatli* (C-228/06, EU:C:2009:101, 47 punktas) ir Sprendimą *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 39 punktas). Galiausiai dėl išsamumo reikia pridurti, kad naujo apribojimo nustatymas vertinamas atsižvelgiant arba į Sprendimo Nr. 1/80 įsigaliojimo atitinkamoje valstybėje narėje dieną, arba į palankesnius teisės aktus, priimtus įsigaliojus minėtam sprendimui; žr. Sprendimą *Toprak ir Oguz* (C-300/09 ir C-301/09, EU:C:2010:756, 49 ir 56 punktai) ir Sprendimą *Dereci ir kt.* (C-256/11, EU:C:2011:734, 94 punktas).

32 — Žr. Sprendimą *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 34 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

34 — Sprendimas *Derin* (C-325/05, EU:C:2007:442, 64 punktas).

35 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Pehlivan* (C-484/07, EU:C:2011:395, 45 punktas).

36 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 77 punktas) ir Sprendimas *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504, 48 punktas).

37 — Žr. Sprendimą *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504, 42 punktas) ir Sprendimą *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 34 punktas).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

Sprendimą Nr. 1/80 šeimos narių galimybė atvykti į valstybės narės teritoriją susijungti su šioje valstybėje jau teisėtai esančiu darbuotoju Turkijos piliečiu nepriklauso nuo darbo samdomu darbuotoju [39], jis pažymėjo, kad minėto sprendimo 13 straipsnis skirtas „darbuotojams ir jų šeimos nariams, kurie atitinkamoje [valstybių narių] teritorijoje gyvena ir dirba teisėtai“ [40].

24. Šiame analizės etape primenu, kad ieškovas pagrindinėje byloje dar nėra Danijos teritorijoje, jis prašo leisti atvykti pas tėvą. Jo situacijai Sprendimo Nr. 1/80 7 straipsnio 1 dalis netaikoma, vadinasi, jis pats negali remtis šio sprendimo 13 straipsniu.

25. Sprendimas *Dogan* [41], kurį peržiūrėti prašo Danijos vyriausybė dėl to, kad jame nukrypstama nuo ankstesnės Teisingumo Teismo praktikos, atitinka šią praktiką. Šiame sprendime nebuvo pripažinta atskira darbuotojų Turkijos piliečių šeimos narių teisė susijungti su šeima, taip pat nepripažinta, kad minėto darbuotojo sutuoktinė, kuri dar nebuvo atvykusi į valstybės narės teritoriją, kur šis darbuotojas naudojosi savo ekonomine laisve, turi teisę remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu. Šiame sprendime Teisingumo Teismas pripažino, kad, kaip, beje, ir siūliau, šiuo straipsniu gali remtis tik ekonomiškai aktyvus Turkijos pilietis, įsikūręs valstybės narės teritorijoje, ir jis vienintelis turi nuostatose, kuriomis reglamentuojama EEB ir Turkijos asociacija, įtvirtintas teises [42]. Be to, tai būtų ne pirmas kartas, kai Teisingumo Teismas pripažintų, kaip tai darė savo Sprendime *Dogan* [43], kad „*status quo*“ išlyga galima remtis ginčijant nacionalinės teisės aktą, nustatantį atitinkamoje valstybėje narėje įsisteigusio Turkijos piliečio sutuoktinio atvykimo į šią valstybę dėl šeimos susijungimo sąlygas. Teisingumo Teismas jau buvo pripažinęs tokią galimybę Sprendime *Toprak ir Oguz* [44].

26. Kalbant apie Danijos vyriausybės norą, kad būtų taikomas Sprendimas *Demirkan* [45], reikia konstatuoti, kad šis sprendimas yra nereikšmingas nagrinėjamai bylai. Jame nagrinėtas Turkijos pilietybę turinčios podukros, kuri norėjo atvykti pas patėvį, Vokietijos pilietį ir gyventoją, į Vokietiją, atvejis ir buvo keliamas klausimas, ar ji galėjo remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi dėl to, kad ji atvyko į Vokietijos teritoriją ne kaip paslaugų teikėja, bet kaip jų gavėja. Šioje byloje, priešingai nei nagrinėjamoje prejudicinėje byloje, nebuvo nagrinėjamas darbuotojo Turkijos piliečio, jau įsikūrusio valstybės narės teritorijoje ir joje besinaudojančio ekonomine laisve, atvejis.

27. Taigi nepaisant Sprendimo Nr. 1/80 nuostatų „socialinio“ pobūdžio Teisingumo Teismas savo praktikoje vis dėlto visiškai neatskyrė naudojimosi ekonomine laisve nuo teisės susijungti su šeima. Kaip jau nurodžiau anksčiau, tik tuo atveju, kai teisės aktai susijungimo su šeima srityje daro poveikį darbuotojų Turkijos piliečių padėčiai, jiems taikomas Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis [46].

28. Atsižvelgiant į tai, ką Teisingumo Teismas nusprendė Sprendime *Dogan* [47] , jeigu kurios nors valstybės narės įstatymais pasunkinamas arba padaromas neįmanomas šeimos susijungimas ir dėl to Turkijos pilietis gali būti priverstas rinktis arba veiklą atitinkamoje valstybėje narėje, arba šeimos gyvenimą Turkijoje, tai gali turėti neigiamos įtakos jo apsisprendimui įsikurti Europos Sąjungos valstybėje narėje siekiant nuolat dirbti samdomu darbuotoju.

39 — Žr. Sprendimą *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 82 punktas).

40 — Sprendimas *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 84 punktas).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Žr. Sprendimo *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066) 32 punktą ir mano išvados šioje byloje (C-138/13, EU:C:2014:287) 20 ir paskesnius punktus.

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

45 — C 221/11, EU:C:2013:583.

46 — Žr. 23 punktą ir mano išvadoje byloje *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:287) nurodytą teismo praktiką.

47 — Pagal analogiją žr. Sprendimą *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 35 punktas).

29. Atsižvelgiant į visus išdėstytus argumentus, reikia daryti išvadą, kad toks teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuris apsunkina pagal samdomo darbuotojo Turkijos piliečio, teisėtai įsikūrusio valstybės narės teritorijoje, susijungimą su savo nepilnamečiais vaikais dėl jame nustatytų griežtesnių leidimo vaikams atvykti pirmą kartą į atitinkamos valstybės teritoriją suteikimo sąlygų, nei buvo taikomos Sprendimo Nr. 1/80 įsigaliojimo momentu [48], yra naujas darbuotojų Turkijos piliečių naudojimosi laisvu darbuotojų judėjimu apribojimas, kaip jis suprantamas pagal minėto sprendimo 13 straipsnį.

B – *Dėl trečiojo ir ketvirtojo klausimų*

30. Savo trečiuoju ir ketvirtuoju klausimais, kuriuos taip pat nagrinėsiu kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar naujas apribojimas, kaip jis suprantamas pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, gali būti pateisinamas ir, jeigu taip, kokiomis sąlygomis turėtų būti vertinamas proporcingumas. Nors tai užduotis, kuri iš principo patikėta nacionaliniams teismams, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškiai prašo Teisingumo Teismo išsakyti savo nuomonę dėl Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalies proporcingumo vertinimo. Vis dėlto prieš išsakant nuomonę šiuo klausimu reikia nustatyti, ar šiuo atveju tikrai yra privalomas bendrojo intereso pagrindas, galintis pateisinti naują apribojimą.

1. Dėl sėkmingos integracijos skatinimo kaip privalomo bendrojo intereso pagrindo

31. Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad apribojimas, kurio „tikslas arba pasekmė būtų tai, kad Turkijos piliečio naudojimasis laisvu darbuotojų judėjimu nacionalinėje teritorijoje būtų siejamas su labiau ribojančiomis sąlygomis nei tos, kurios jam taikytos Sprendimo Nr. 1/80 įsigaliojimo momentu, yra draudžiamas, išskyrus atvejus, kai šis apribojimas patenka į šio sprendimo 14 straipsnyje nurodytus apribojimus, kai jis pateisinamas privalomu bendrojo intereso pagrindu arba yra tinkamas užtikrinti, kad būtų pasiektas teisėtas tikslas, ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti“ [49]. Vadovaudamasis panašaus aiškinimo principu, kuriam teikiama pirmenybė aiškinant „*status quo*“ išlygas, Teisingumo Teismas Sprendime *Dogan* [50] patvirtino šią poziciją, nagrinėdamas naujus apribojimus, kaip jie suprantami pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį. Teisingumo Teismas aiškiai pripažino, kad naujas apribojimas gali būti pateisinamas ne tik Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnyje nurodytomis priežastimis, t. y. viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata, bet ir privalomais bendrojo intereso pagrindais, kurie yra apribojimų pateisinimo priežastys, ne kartą nurodytos Teisingumo Teismo praktikoje, susijusioje su pagrindinėmis laisvėmis. Nors Sprendime *Demir* [51] Teisingumo Teismas pripažino, kad tikslas užkirsti kelią neteisėtam atvykimui į šalį ir neteisėtam gyvenimui joje yra privalomas bendrojo intereso pagrindas, Sprendime *Dogan* jis paliko atvirą klausimą dėl priverstinių santuokų prevencijos ir integracijos skatinimo [52].

32. Nagrinėjamoje byloje Danijos vyriausybė tvirtina, kad Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalį reikėtų laikyti pateisinama dėl privalomo bendrojo intereso pagrindo – tikslo garantuoti sėkmingą integraciją.

48 — Žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 2.6 punktą. Nors Danijos vyriausybė ginčija, kad Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis gali būti taikomas tokiems teisės aktams, ji pripažįsta, kad 2004 m. įterpta Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis yra jos ankstesnių teisės aktų sugriežtinimas, taigi – naujas apribojimas.

49 — Sprendimas *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 40 punktas).

50 — Žr. mano išvados byloje *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:287) 41 punktą ir Sprendimo *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066) 37 punktą.

51 — Sprendimas *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 41 punktas).

52 — Žr. Sprendimo *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066) 38 punktą.

33. Teisingumo Teismas nėra itin griežtas, kai kalbama apie privalomo bendrojo intereso pagrindo įtvirtinimą [53]. Reikia pažymėti, kad Sprendime *Demir* [54] Teisingumo Teismas tik padarė išvadas, prieš tai nenurodydamas jokių įrodymų. Be to, kaip jau minėjau anksčiau, Sprendime *Dogan* [55] šiuo klausimu jis neišsakė nuomonės.

34. Esu linkęs manyti, kad taip Teisingumo Teismas elgiasi, norėdamas pripažinti valstybių narių turimą diskreciją šioje srityje. Atsižvelgdamas į šiuos argumentus taip pat būčiau linkęs sutikti, kad savaime sėkmingos integracijos skatinimas galėtų būti privalomas bendrojo intereso pagrindas, juo labiau kad nagrinėjamos bylos Gordijo mazgo esmė yra ne naujo apribojimo pateisinimas, o šio apribojimo tinkamumas, būtinumas ir proporcingumas.

35. Bet kuriuo atveju pažymėsiu tik tai, kad su integracija susiję rūpesčiai Sąjungos teisėje nėra svetimi [56] ir kad savaime neprieštarauja EEB ir Turkijos asociacijos siekiamam tikslui. Taigi iš pirmo žvilgsnio Danijos vyriausybės nurodytas privalomas bendrojo intereso pagrindas, man atrodo, leistinas.

2. Ar Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis yra tinkama užtikrinti, kad būtų pasiektas tikslas, ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti?

a) Dėl proporcingumo vertinimo apimties nustatymo

36. Pirmiausia reikia pateikti atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, kuris siekia išsiaiškinti, ar proporcingumo vertinimas, kurį reikia atlikti, siekiant nustatyti, kiek yra leistinas naujas apribojimas, kaip jis suprantamas pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, turi būti panašus į vertinimą, kuris gali būti atliktas tikrinant, ar laikomasi 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio.

37. Manau, šiuo klausimu logiška patvirtinti, jog atliktinas vertinimas tikrai yra tas pats, kuris atliekamas Sutartyje įtvirtintų ekonominių laisvių pažeidimo atveju. Tai aiškiai matyti iš pačios minėto vertinimo formuluotės, pateiktos Teisingumo Teismo sprendimuose *Demir* [57] ir *Dogan* [58]. Tai taip pat paaiškinama tuo, kad Teisingumo Teismas akivaizdžiai ir sąmoningai nusprendė, visų pirma Sprendime *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066), remtis ne argumentais, susijusiais su pagrindinėmis teisėmis, bet, priešingai, argumentais, susijusiais su tokiomis ekonominėmis laisvėmis, kokiomis naudojasi Turkijos piliečiai atsižvelgiant į sąlygas, nustatytas EEB ir Turkijos asociaciją reglamentuojančiose nuostatose; susijungimas su šeima laikytinas tik šių teisių „padariniu“ arba „tęsiniu“ [59].

53 — Šiuo klausimu galima jį kaltinti tam tikra griežtumo stoka: žr. V. Hatzopoulos „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, p. 191; D. Martin „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité“, *Cahiers de droit européen*, 1998, p. 261 ir p. 561; C. Barnard, „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?“, *in The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, p. 273.

54 — Sprendimas *Demir*, C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Dėl negalutinio privalomų bendrojo intereso pagrindų sąrašo žr., be kita ko, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, p. 36) 40 konstatuojamąją dalį.

56 — Žr., be kita ko, SESV 79 straipsnio 4 dalį. Sėkmingos integracijos skatinimą taip pat galima būtų palyginti su ekonominės ir socialinės sanglaudos siekiu, kuris paminėtas ne tik SESV 4 straipsnio 2 dalies c punkte ir 174 straipsnio pirmoje pastraipoje, bet ir 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (OL L 251, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 224) 4 ir 15 konstatuojamosiose dalyse. Taip pat reikia pažymėti, kad kitokiomis aplinkybėmis generalinė advokatė J. Kokott pripažino, kad teisės aktais, kuriais nustatoma atvykstančių šeimos narių integracijos tvarka, siekiama teisėtų tikslų (žr. generalinės advokatės J. Kokott išvados byloje *K ir A* (C-153/14, EU:C:2015:186) 33 ir 34 punktus).

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — F. Gazin „Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie“, *Europe*, 2014 m. spalis, 394 komentaras.

38. Pakartosiu [60], jog tai, kad Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis laikytina nauju apribojimu, kaip jis suprantamas pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, nereiškia, kad iškart pažeidžiama ieškovo pagrindinėje byloje tėvo teisė susijungti su šeima. Atvirkščiai, tai reiškia, kad jam suteiktą galimybę Sąjungos valstybės narės teritorijoje dirbti samdomą darbą ir tęsti šią veiklą gali pabloginti tai, kad jo nepilnametis sūnus, kurio globa jam paskirta, negalės pas jį atvykti arba tai padaryti jam bus sunkiau. Kadangi naujo apribojimo buvimas buvo nagrinėtas atsižvelgiant į darbuotojo Turkijos piliečio, kuris yra ieškovo pagrindinėje byloje tėvas, laisvo judėjimo aspektą, galimas minėto apribojimo pateisinimas taip pat turi būti nagrinėjamas taikant tas pačias sąlygas, kurias taikant nagrinėjami judėjimo laisvės apribojimai.

39. Aiškinti Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį atliekant vertinimą, kurį Teisingumo Teismas atlieka apribojimo atvejais, nereiškia, kad pernelyg sulyginamos darbuotojams Turkijos piliečiams ir Sąjungos piliečiams suteiktos teisės, nes bet kuriuo atveju reikia atsižvelgti į tai, kad Asociacijos susitarimo šalys susitarė remtis Sutarties nuostatomis, susijusiomis su laisvu darbuotojų judėjimu [61], o Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad minėtose nuostatose pripažinti principai kiek įmanoma turi būti taikomi Turkijos piliečiams, kurie naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 suteiktomis teisėmis [62].

40. Atsižvelgiant į pateiktus patikslinimus reikia išnagrinėti Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalį.

b) Taikymas nagrinėjamu atveju

41. Pagal prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktą informaciją ir Danijos vyriausybės pastabas Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalyje reikalaujama, kad nepilnametis vaikas, kuris teikia prašymą dėl leidimo gyventi, kad atvyktų pas vieną iš savo tėvų, jau gyvenantį Danijos teritorijoje, turėtų arba galėtų turėti tokius ryšius su Danija, kurie būtų sėkmingos integracijos pagrindas. Šis vyresniems nei 6 metų vaikams [63] nustatytas reikalavimas taikomas tik prašymams, pateiktiems praėjus dvejiems metams po to, kai vienas iš tėvų, gyvenantis Danijoje, gavo leidimą nuolat gyventi, ir tik tuo atveju, kai vaikas su kitu iš tėvų gyvena savo kilmės šalyje. Danijos įstatymų leidėjo manymu, tokiu reikalavimu siekiama neleisti tėvams nuspręsti palikti vaiką jo kilmės šalyje, kad jis būtų ugdomas atsižvelgiant į minėtos šalies kultūrą ir neįsisavintų Danijos taisyklių ir vertybių.

42. Tiek iš Įstatymo dėl užsieniečių projekto paaiškinamųjų pastabų, tiek iš raštų dėl naudojamos praktikos, kurių dalis pateikta bylos medžiagoje, matyti, kad nustatydamos, ar prašymą pateikęs asmuo turi pakankamai tvirtus ryšius su Danija, kompetentingos Danijos valdžios institucijos turi diskreciją vertinti, atsižvelgdamos į daugelį kriterijų, prieš pateikdamos išvadą ir (arba) prognozę dėl prašymą pateikusio asmens integracijos galimybių.

43. Iš tikrųjų turi būti atsižvelgta į visą turimą informaciją apie vaiko lankymosi Danijoje ir savo kilmės šalyje trukmę ir pobūdį, į tai, kur jis praleido didžiąją dalį savo vaikystės, į jo mokymosi vietą [64] ir kalbas, kurias moka. Danijos valdžios institucijos taip pat turi nustatyti, ar Danijos vertybių ir taisyklių įsisavinimas pakankamas, kad būtų ar galėtų būti pakankamai tvirtas ryšys su Danijos visuomene. Taip pat atsižvelgiama į Danijoje jau esančio vieno iš tėvų integracijos į minėtą visuomenę ir jo ryšių glaudumo su ja lygį bei į tikrąjį jo santykių su prašymą pateikusiu asmeniu pobūdį [65].

60 — Žr. šios išvados 27 punktą.

61 — Žr. Asociacijos susitarimo 12 straipsnį.

62 — Pavyzdžiui, žr. Sprendimą *Nazli* (C-340/97, EU:C:2000:77, 55 punktas ir jame nurodyta teismo praktika) ir Sprendimą *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, 58, 66 ir 68 punktai).

63 — Po Įstatymo pakeitimo 2012 m.

64 — Vis dėlto iš rašto, kuriame aprašoma su Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalimi susijusi praktika, kurios dalis perteikta prašyme priimti prejudicinį sprendimą, matyti, kad neatsižvelgiama į apsilankymus ar mokymąsi Danijoje, kurių trukmė nesiekia vienų metų.

65 — Vis dėlto tai, kad Danijoje jau esančiam vienam iš tėvų paskirta vaiko globa nėra lemiamas veiksnys. Taip pat atrodo, kad praktikoje neatsižvelgiama į tai, ar vaikų, kurie jau yra atvykę pas vieną iš tėvų, jau esančių Danijos teritorijoje, integracija buvo sėkminga.

44. Danijos valdžios institucijos neturi diskrecijos tam tikrais išskirtiniais atvejais, kai nereikia įrodyti tokio ryšio, kuris būtų pagrindas sėkmingai integracijai Danijoje. Iš principo neatsižvelgiant į tai, kad prašymas išduoti leidimą gyventi šalyje pateikiamas praėjus daugiau kaip dvejiems metams nuo šioje valstybėje jau esančio vieno iš tėvų leidimo gyventi šalyje gavimo dienos, leidimas gyventi vaikui išduodamas šiais atvejais: jeigu šis vaikas, kilmės šalyje gyvenantis vienas iš tėvų arba Danijoje gyvenantis vienas iš tėvų serga arba turi sunkią negalią; jeigu Danijoje gyvenantis vienas iš tėvų iki šiol nežinojo tikslios vaiko gyvenamosios vietos; jeigu vienas iš tėvų, kuris gyvena Danijoje, tenkina reikalavimus dėl išlaikymo arba gyvenamosios vietos; jeigu Danijoje gyvenantis vienas iš tėvų bet kuriuo atveju negali gyventi šalyje, iš kurios kilęs ir kur gyvena jo vaikas; jeigu atsisakymas leisti susijungti su šeima būtų vertinamas kaip prieštaraujantis Danijos tarptautiniams įsipareigojimams arba „geriausiems vaiko interesams“, kaip jie suprantami pagal 1989 m. lapkričio 20 d. pasirašytą ir visų valstybių narių ratifikuotą Niujorko vaiko teisių konvenciją.

45. Tačiau prašymas atmestinas valdžios institucijoms nustačius, kad Danijoje gyvenantis vienas iš tėvų sąmoningai nenorėjo, kad vaikas atvyktų, nes pageidavo, kad vaikas būtų ugdomas atsižvelgiant į kilmės šalies kultūrą. Tuomet atsižvelgiama į prašymą pateikusio asmens amžių, turint omenyje tai, kad galimybė prašyti susijunti su šeima galioja, iki prašymo teikėjui sueina 15 metų.

46. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalies *ratio legis* atrodo adekvatus, nes, nors Danijos valdžios institucijos kiekvieną atvejį vertina diskretiškai, jos turi atsižvelgti į daugelį kriterijų. Be to, kai kuriais atvejais nereikalaujama, kad būtų įrodytas tikras ar galimas pakankamai tvirto ryšio su Danijos visuomene buvimas.

47. Danijos vyriausybė tvirtina, kad to, jog šis reikalavimas dėl pakankamai tvirtų ryšių nėra absoliutus, pakanka, kad būtų galima manyti, jog nagrinėjami teisės aktai yra proporcingi pagal Teisingumo Teismo sprendimą *Dogan*[66]. Nors iš tiesų šiame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, kad nuostata, kurioje įtvirtinta, jog neįrodžius pakankamai gerų kalbos žinių mokėjimo prašymas iškart atmetamas neatsižvelgiant į konkrečias kiekvieno atvejo aplinkybes, viršija tai, kas būtina tikslui pasiekti[67], iš to negalėtume daryti išvados, kad priemonė, pagal kurią numatytas vien toks minėtų aplinkybių nagrinėjimas, atitinka proporcingumo reikalavimą[68].

48. Atsižvelgiant į tai, kad reikia nuodugniau išnagrinėti Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalies proporcingumą, svarbu išnagrinėti jo bendrą sistemą. Aišku, kad tiek remiantis tekstu, tiek nacionaline praktika matyti, jog šis straipsnis grindžiamas pagrindine prielaida, kuri, mano nuomone, yra sunkiai nuginčijama, kad kultūros yra nesuderinamos. Trečiojoje šalyje gimusio ir auklėto vaiko praktiškai nebegalima integruoti. Taip pat reikia pažymėti, kad reikalaujama, jog prašymą pateikę asmenys įrodytų, jog kažkiek įsisavino Danijos taisykles ir vertybes, kurios niekur nenustatytos. Jeigu Įstatymas dėl užsieniečių būtų taikomas, pavyzdžiui, JAV piliečiams, ar Danijos valdžios institucijos taip pat griežtai vertintų „pavėluotą“ prašymą susijungti? Ar jos taip pat tvirtai priekaištautų, kad vaiką sąmoningai buvo kuo ilgiau stengtasi išlaikyti jo kilmės šalies kultūros aplinkoje, taip visiškai panaikinant jo integracijos galimybes?

49. Reikia pripažinti, kad nesu įtikintas, jog ilgalaikis buvimas trečiojoje šalyje reiškia, jog integracija neįmanoma. Nereikia pamiršti, kad tokių šeimų ekonominė padėtis dažnai paaiškina, kodėl dažniau neatvykstama į Europą, ir kad tai nėra tik tariamas apsisprendimas teikti pirmenybę kultūrai, bet taip pat galbūt pirmiausia tikra finansinė našta.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Žr. Sprendimą *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38 punktas).

68 — Taip pat įdomu pažymėti, kad teismo posėdyje C. Genc atstovas tvirtino, kad nebuvo leista pateikti jokių įrodymų dėl pakankamai tvirto ryšio su Danijos visuomene ir kad realiai visi prašymai, grindžiami Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalimi, buvo atmesti.

50. Manęs taip pat neįtikina skirtinga prašymų išduoti leidimą gyventi nagrinėjimo tvarka, taikoma prašymams, pateiktiems per dvejus metus nuo Danijoje gyvenančio vieno iš tėvų leidimo gyventi šalyje gavimo (jie automatiškai tenkinami), ir prašymams, pateiktiems pasibaigus šiam dvejų metų terminui. Manau, šio termino pasibaigimas nesusijęs su integracijos galimybėmis ateityje, tuo labiau kai nagrinėjamas su nepilnamečiu vaiku susijęs atvejis. Manau, šiuo klausimu stokojama tam tikro nuoseklumo tarp nacionalinės priemonės ir tariamai siekiamo tikslo.

51. Iš tiesų tarkime, kad Y. D. Genc gavo leidimą nuolat gyventi šalyje, kai jo sūnui buvo septyneri su puse metų. Tarkime, kad sūnus niekada negyveno Danijoje, visą savo vaikystę praleido Turkijoje ir kalba tik turkiškai, kaip, atrodo, yra pagrindinės bylos atveju. Sakykime kad šis vaikas prašymą dėl leidimo gyventi šalyje pateikė būdamas 10 metų. Ar šie papildomi šeši Turkijoje praleisti mėnesiai [69] gali pakeisti vaiko integracijos į Danijos visuomenę galimybes tiek, kad nuo to momento reikėtų įrodyti pakankamai tvirtą ryšį, nors, iki jam suėjo devyneri su puse metų, leidimas gyventi šalyje jam tikriausiai būtų buvęs suteiktas, tačiau negalėtume sakyti, kad jo ryšys su Danija buvo glaudesnis?

52. Jeigu Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalimi siekiama užkirsti kelią pavėluotam šeimų susijungimui, manau, kad nustatyti amžiaus kriterijų būtų tikslingiau, tačiau to nepakaktų.

53. Galiausiai, nors, kaip pažymėjau anksčiau, Danijos valdžios institucijos, kalbant medicininiais terminais, turi pateikti „diagnozę“ dėl to, kiek vaikas įsisavino Danijos vertybes ir taisykles, reikia pažymėti, kad ši „diagnozė“ pateikiama nenurodant jokių „terapinių“ priemonių. Galbūt, užuot netenkinus prašymo dėl pesimistinės prognozės, kad integruotasi nebus, būtų galima numatyti laikino leidimo gyventi suteikimą, kuris būtų atnaujinamas su sąlyga, kad vaikas lankys danų kalbos arba pilietinio ugdymo kursus.

54. Neginčijama, kad Danijos valdžios institucijos, atlikdamos vertinimą prieš priimdamos sprendimą išduoti leidimą gyventi šalyje pagal Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalį, vadovaujasi daugybe kriterijų. Tačiau jų yra per daug ir jie nepakankamai tikslūs, kad būtų numatomi ir būtų užkirstas kelias administracinei sistemingo atsisakymo suteikti leidimą praktikai. Dar kartą pažymiu, kad, mano nuomone, tai, kad Danijos taisyklės ir vertybės nėra aiškiai nurodytos, yra problema. Minėtų kriterijų, kuriais grindžiamas Danijos valdžios institucijų vertinimas, sąrašas pateiktas paaiškinamosiose pastabose, tačiau dėl daugelio jų nurodyta, kad, vertinant kiekvieną atskirai, jie nėra lemiami [70], taigi galima kelti klausimą, ar jie nėra kumuliatyvūs, tačiau tokiu atveju reikalavimai būtų labai aukšti. Be to, kaip jau pažymėjau, šių kriterijų taikymas galbūt nevisiškai yra suderinamas su siekiamu tikslu, nes iš tiesų nėra įrodyta, kuo šių kriterijų neįvykdymas sukuria didelę ir neįveikiamą kliūtį nepilnamečiam vaikui sėkmingai integruotis.

55. Atsižvelgdamas į visus šiuos argumentus, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad naujas apribojimas – Įstatymo dėl užsieniečių 9 straipsnio 13 dalis – viršija tai, kas būtina sėkmingos integracijos tikslui pasiekti. Todėl reikia daryti išvadą, kad pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį draudžiama nuostata, įterpta įsigaliojus minėtam sprendimui, pagal kurią reikalaujama, kad nepilnamečiai vaikai, prašantys atvykti pas vieną iš tėvų Turkijos piliečių, Danijoje dirbantį samdomu darbuotoju, pasibaigus dvejų metų terminui po to, kai minėtas vienas iš tėvų gavo leidimą gyventi šalyje, įrodytų, kad jie turi arba gali turėti pakankamai tvirtus ryšius su šia valstybe nare.

69 — Lyginant su data, iki kurios jis galėjo pateikti prašymą netaikant reikalavimo pateikti įrodymą dėl pakankamai tvirto ryšio.

70 — Bet kuriuo atveju tai matyti iš rašto, kuriame aprašoma 2007 m. praktika.

III – **Išvada**

56. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui į *Østre Landsret* (Rytų regiono apeliacinis teismas) pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. Toks teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuris neabejotinai apsunkina samdomo darbuotojo Turkijos piliečio, teisėtai įsikūrusio valstybės narės teritorijoje, susijungimą su savo nepilnamečiais vaikais, nes juo nustatomos griežtesnės leidimo jiems atvykti pirmą kartą į atitinkamos valstybės teritoriją suteikimo sąlygos, nei buvo taikomos 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos, įkurtos 1963 m. rugsėjo 12 d. Turkijos Respublikos, EEB valstybių narių ir Bendrijos Ankaroje pasirašytu susitarimu, įsteigiančiu Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, kuris Bendrijos vardu sudarytas, aprobuotas bei patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB, priimto Sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros įsigaliojimo momentu, yra naujas darbuotojų Turkijos piliečių naudojimosi laisvu darbuotojų judėjimu apribojimas, kaip jis suprantamas pagal šio sprendimo 13 straipsnį.

2. Pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį draudžiama nuostata, įterpta įsigaliojus šiam sprendimui, pagal kurią reikalaujama, kad nepilnamečiai vaikai, prašantys atvykti pas vieną iš tėvų Turkijos piliečių, Danijoje dirbantį samdomu darbuotoju, pasibaigus dvejų metų terminui po to, kai šis gavo leidimą gyventi šalyje, įrodytų, kad jie turi arba gali turėti pakankamai tvirtus ryšius šioje valstybėje narėje.