ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI [*PAOLO MENGOZZI*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 20. janvārī [1]

Lieta C-561/14

Caner Genc
pret
Integrationsministeriet

(Østre Landsret (Austrumu reģiona Apelācijas tiesa, Dānija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

EEK un Turcijas asociācijas līgums — Lēmums Nr. 1/80 — Darba ņēmēju brīva pārvietošanās — Ģimenes atkalapvienošanās — Valsts tiesību akti, kuros ir paredzēti jauni stingrāki noteikumi par ģimenes atkalapvienošanos, kuri attiecas uz ekonomiski aktīvo Turcijas pilsoņu, kas uzturas attiecīgajā dalībvalstī un kam ir uzturēšanās atļauja, ekonomiski neaktīviem ģimenes locekļiem — "Atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula — Piemērošanas joma — Jauns ierobežojums — Pamatojums — Primārs vispārējo interešu apsvērums — Samērīgums

1. Šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniedzējtiesa lūdz Tiesu interpretēt 13. pantu 1980. gada 19. septembra Lēmumā Nr. 1/80 par asociācijas izveidi (turpmāk tekstā – "Lēmums Nr. 1/80"), kuru pieņēmusi Asociācijas padome, kas izveidota saskaņā ar Līgumu, ar kuru tiek izveidota asociācija starp Eiropas Ekonomikas kopienu un Turciju, kuru 1963. gada 12. septembrī Ankarā parakstīja Turcijas Republika, no vienas puses, un EEK dalībvalstis un Kopiena, no otras puses, un kurš Kopienas vārdā ir noslēgts un apstiprināts ar Padomes 1963. gada 23. decembra Lēmumu 64/732/EEK (turpmāk tekstā – "EEK un Turcijas asociācijas līgums") [2]. Šis lūgums ir iesniegts tiesvedībā starp Turcijas pilsoni *C. Genc* un Dānijas iestādēm saistībā ar to, ka pēdējās minētās ir noraidījušas viņa uzturēšanās atļaujas pieteikumu sakarā ar ģimenes atkalapvienošanos.

I – **Ievads**

2. Prasītājs pamatlietā *C. Genc* ir 1991. gadā dzimis Turcijas pilsonis. Viņa tēvs, arī turku tautības, Dānijā uzturas kopš 1997. gada, un kopš 2001. gada viņam ir piešķirta beztermiņa uzturēšanās atļauja. Pēc vecāku šķiršanās 1997. gadā *C. Genc*, lai gan viņš likumīgi tika nodots tēva aizgādībā, palika dzīvot Turcijā pie saviem vecvecākiem un bieži tikās ar savu māti. Viņa diviem vecākajiem brāļiem uzturēšanās atļauja Dānijā ir piešķirta kopš 2003. gada maija.

3. C. Genc 2005. gada 5. janvārī Dānijā iesniedza uzturēšanās atļaujas pieteikumu, lai pievienotos savam tēvam, kurš šajā valstī ir algots darba ņēmējs.

1 — Oriģinālvaloda – franču.
2 — OV 1964, 217, 3685. lpp.

4. 2006. gada augustā *Udlændingeservice*, šobrīd – *Udlændingestyrelsen* (Dānijas Imigrācijas dienests) viņa pieteikumu noraidīja. Tad *C. Genc* iesniedza sūdzību Integrācijas lietu ministrijā, kura 2006. gada 18. decembrī apstiprināja noraidošo lēmumu. Šī ministrija it īpaši norādīja, ka *C. Genc* nekad nav bijis Dānijā, ka viņš visu savu dzīvi ir pavadījis Turcijā, kur mācījies skolā, ka viņš runājot vienīgi turku valodā, ka viņš savu tēvu šo divu pēdējo gadu laikā ir saticis tikai retumis, tāpēc var secināt, ka viņam nav nekādas saiknes ar Dānijas sabiedrību un ka viņam nav vai nevar būt pietiekams pamats, lai veiksmīgi izdotos integrēties Dānijas sabiedrībā. Tāpat minētā ministrija norādīja, ka arī *C. Genc* tēvs nav uzskatāms par tādu, kas būtu īpaši labi integrējies vai kam būtu pietiekama saikne ar Dānijas sabiedrību, un ka katrā ziņā viņam ir iespēja doties uz Turciju, lai tiktos ar savu dēlu.

5. Integrācijas lietu ministrija 2007. gada 17. septembrī atteicās pārskatīt savu noraidošo lēmumu. Pirmās instances tiesa, kura saņēma *C. Genc* prasību atcelt lēmumu, 2011. gada 9. decembrī prasību noraidīja. Tad *C. Genc* iesniedza apelācijas sūdzību iesniedzējtiesā.

6. Gan Dānijas Imigrācijas dienesta, gan ministrijas analīze balstās uz Likuma par ārvalstniekiem (*udlændingeloven*, turpmāk tekstā – "Likums par ārvalstniekiem") 9. panta 13. punktu. Saskaņā ar šo tiesību normu, kura ir pieņemta 2004. gadā [3], "gadījumā, ja pieteikuma iesniedzējs un viens no viņa vecākiem dzīvo izcelsmes valstī vai citā valstī, uzturēšanās atļauju [..] var izsniegt vienīgi tad, ja tam ir vai varētu būt pietiekama saikne ar Dāniju, kas nodrošinātu veiksmīgu integrāciju. Taču tas nav piemērojams, ja pieteikums ir iesniegts divu gadu laikā pēc datuma, kurā persona, kas dzīvo Dānijas teritorijā, ir izpildījusi nosacījumus, [lai varētu saņemt beztermiņa uzturēšanās atļauju], vai arī ja cits ļoti īpašs pamatojums, proti, ģimenes vienotība, pieļauj pretējo" [4].

7. Īstenojot diskrecionāro vērtējumu, kuru kompetentās iestādes veic, nosakot, vai pieteikuma iesniedzējam ir vai varētu būt pietiekama saikne ar Dāniju, proti, vērtējot viņa iespējas sekmīgi integrēties Dānijas sabiedrībā, pēc iesniedzējtiesas domām, ir jāņem vērā noteikti rādītāji, tostarp bērna iepriekšējās uzturēšanās Dānijā ilgums un raksturs, valsts, kurā bērns ir pavadījis lielāko daļu savas dzīves, valsts, kurā viņš ir izglītojies, valoda, kādā viņš runā, un apmērs, kādā viņam bērnībā ir mācītas dāņu vērtības un normas. Tāpat šī vērtējuma laikā tiek ņemts vērā arī vecāka, kuram bērns lūdz atļauju pievienoties, integrācijas Dānijas sabiedrībā līmenis un arī bērna saišu ar šo vecāku apmērs. Tāpat iesniedzējtiesa norāda uz noteiktu skaitu gadījumu, kuros pietiekamas saiknes ar Dāniju pierādīšana netiek prasīta, piemēram, ja bērns vai viens no vecākiem ir slims vai invalīds vai arī ja atkalapvienošanās atteikums būtu pretrunā Dānijas starptautiskajām saistībām vai prioritārām bērna interesēm saskaņā ar Ņujorkas Konvenciju par bērna tiesībām, kas parakstīta 1989. gada 20. novembrī un ko ratificējušas visas dalībvalstis.

8. Iesniedzējtiesa norāda, ka šī prasība par pietiekamu saikni ar Dāniju šīs valsts tiesību sistēmā tika ieviesta 2004. gadā. No Lēmuma Nr. 1/80 13. panta izriet, ka "Kopienas dalībvalstis un Turcija nedrīkst ieviest jaunus ierobežojumus to darba ņēmēju un viņu ģimenes locekļu piekļuvei nodarbinātībai, kuri to attiecīgajā teritorijā uzturas un strādā likumīgi".

3 — Saskaņā ar 2004. gada 9. jūnija Likumu Nr. 427 par Likuma par ārvalstniekiem un Likuma par integrāciju grozījumiem (*lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven*).

4 — Šādi Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts bija formulēts lietas faktisko apstākļu rašanās brīdī pēc grozījumiem, kas tika izdarīti ar 2005. gada 18. maija Likumu Nr. 324, kas attiecas uz grozījumiem Likumā par ārvalstniekiem, Likumā par laulības noslēgšanu un izbeigšanu un Likumā par repatriāciju (*lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven*). Šī tiesību norma tika grozīta arī 2012. gadā un pēc tam tā aizstāja minētā likuma 9. panta 16. punktu. Es šajos secinājumos turpināšu atsaukties uz Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktu, jo tas atbilst Dānijas tiesību normām, kuras bija spēkā brīdī, kad iestādes pirmo reizi pieņēma lēmumu par *C. Genc* pieteikumu. Turklāt ir jāatzīmē, ka kopš šiem 2012. gadā izdarītajiem tiesību aktu grozījumiem minētais pants vairs nav piemērojams uzturēšanās atļaujas pieteikumiem, kurus iesniedz bērni vai kuri iesniegti par bērniem, kas ir jaunāki par sešiem gadiem.

9. Tādēļ tā vaicā, vai šī "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula ir attiecināma arī uz nosacījumiem, ar kādiem turku algotie darba ņēmēji, kas strādā likumīgi, var pretendēt uz atkalapvienošanos attiecīgās dalībvalsts teritorijā ar viņu ģimenes locekļiem, kuri nav ekonomiski aktīvi. Minētā tiesa uzskata, ka Tiesas judikatūra šajā jautājumā neesot skaidra. Gadījumā, ja tiktu pieņemts, ka Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts ir jauns ierobežojums Lēmuma Nr. 1/80 13. panta izpratnē, iesniedzējtiesa vēlas saņemt Tiesas skaidrojumus par to, kādas pārbaudes būtu jāveic, lai noskaidrotu, vai šāds ierobežojums ir pamatots.

10. Šādos apstākļos, tā kā ir radušās grūtības saistībā ar Savienības tiesību interpretāciju, *Østre Landsret* (Austrumu reģiona Apelācijas tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un ar lūgumu, kurš Tiesas kancelejā tika iesniegts 2014. gada 5. decembrī, uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula, kas paredzēta [..] Lēmuma Nr. 1/80 [..] 13. pantā, un/vai "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula, kas paredzēta papildprotokola [parakstīts 1970. gada 23. novembrī Briselē un Kopienu vārdā noslēgts un apstiprināts ar Padomes 1972. gada 19. decembra Regulu (EEK) Nr. 2760/72 (turpmāk tekstā – "papildprotokols")[5]] 41. panta 1. punktā [..], ir jāinterpretē tādējādi, ka jauniem un stingrākiem nosacījumiem attiecībā uz ģimenes locekļu, kuri nav ekonomiski aktīvi, tostarp ekonomiski aktīvu Turcijas pilsoņu, kuri uzturas un kuriem ir uzturēšanās atļauja dalībvalstī, nepilngadīgu bērnu, ģimenes atkalapvienošanos ir piemērojama "atturēšanās no jebkādas darbības" prasība, ņemot vērā:

   a) Tiesas veikto "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulas interpretāciju it īpaši tās spriedumos *Derin* [(C-325/05, EU:C:2007:442)], *Ziebell* [(C-371/08, EU:C:2011:809), *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504)] un *Demirkan* [(C-221/11, EU:C:2013:583)];

   b) Ankaras [EEK un Turcijas asociācijas] līguma mērķi un saturu, kā tas it īpaši interpretēts spriedumos *Ziebell* [(C-371/08, EU:C:2011:809)] un *Demirkan* [(C-221/11, EU:C:2013:583)], un ņemot vērā

      — to, ka līgumā un ar to saistītajos protokolos un lēmumos nav ietverti noteikumi par ģimenes atkalapvienošanos,

      un

      — apstākli, ka ģimenes atkalapvienošanās [..] vienmēr ir tikusi regulēta sekundārajos tiesību aktos, šobrīd Brīvas pārvietošanās direktīvā ([Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa] Direktīva 2004/38/EK [par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 77. lpp.)])?

2) Atbildot uz pirmo jautājumu, Tiesai tiek lūgts norādīt, vai jebkādas atvasinātās tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, kas ir ekonomiski aktīvu Turcijas pilsoņu, kuri uzturas un kuriem ir uzturēšanās atļauja dalībvalstī, ģimenes locekļiem, ir piemērojamas Turcijas izcelsmes darba ņēmēju ģimenes locekļiem saskaņā ar Lēmuma Nr. 1/80 13. pantu vai arī tās ir piemērojamas tikai Turcijas izcelsmes pašnodarbinātu personu ģimenes locekļiem saskaņā ar papildprotokola 41. panta 1. punktu?

3) Ja atbilde uz pirmo jautājumu, skatot to kopsakarā ar otro jautājumu, ir apstiprinoša, Tiesai tiek lūgts norādīt, vai Lēmuma Nr. 1/80 13. pantā [..] paredzētā "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula ir jāinterpretē tādējādi, ka jauni ierobežojumi, kas ir "attaisnoti ar primāru vispārēju

5 — OV L 293, 1. lpp.

interešu apsvērumu vai arī ir piemēroti, lai nodrošinātu likumīgā mērķa īstenošanu, un nepārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai" (ārpus Lēmuma Nr. 1/80 14. pantā paredzētajam), ir likumīgi?

4) Ja atbilde uz trešo jautājumu ir apstiprinoša, Tiesai tiek lūgts norādīt:

   a) kādas norādes būtu jāizmanto, veicot ierobežojumu pārbaudi un samērīguma vērtējumu? Tiesai tostarp tiek lūgts norādīt, vai ir jāievēro tie paši principi, kas paredzēti tās judikatūrā par ģimenes atkalapvienošanos saistībā ar ES pilsoņu brīvu pārvietošanos un kas ir balstīti uz Brīvas pārvietošanās direktīvu (Direktīva 2004/38) un Līguma noteikumiem, vai arī ir jāpiemēro cits vērtējums?

   b) Ja ir jāpiemēro cits vērtējums, nevis tas, kas izriet no Tiesas judikatūras par ģimenes atkalapvienošanos saistībā ar [Savienības] pilsoņu brīvu pārvietošanos, Tiesai tiek lūgts norādīt, vai samērīguma vērtējums, kas tiek veikts saistībā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas [parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī] 8. pantu par ģimenes dzīves neaizskaramību un Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru, būtu jāpiemēro kā atsauces punkts, un ja nē, tad kādi principi būtu jāievēro?

   c) Neraugoties uz to, kāda novērtējuma metode ir jāpiemēro: vai tāds noteikums kā [Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts] – saskaņā ar kuru ģimenes atkalapvienošanās nosacījums personai, kura ir trešās valsts pilsonis un kurai ir uzturēšanās atļauja Dānijā, un kura tajā uzturas, ar savu nepilngadīgo bērnu, ja bērns un otrs no viņa vecākiem uzturas izcelsmes valstī vai citā valstī, ir tāds, ka bērnam ir saikne ar Dāniju vai arī ir iespēja izveidot tādu saikni ar Dāniju, kas būtu pamats veiksmīgai integrācijai Dānijā, – ir uzskatāms par "attaisnotu ar primāru vispārēju interešu apsvērumu [..] vai arī ir piemērots, lai nodrošinātu likumīgā mērķa īstenošanu, un nepārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai"?"

11. Par šo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu ir iesniegti Dānijas valdības un Eiropas Komisijas rakstveida apsvērumi. Tiesas sēdes laikā, kura notika 2015. gada 20. oktobrī, prasītājs pamatlietā, Dānijas un Austrijas valdības, kā arī Komisija izklāstīja savus mutvārdu apsvērumus.

II – **Juridiskā analīze**

A – *Par pirmo un otro jautājumu*

12. Savā pirmajā un otrajā jautājumā, kuri ir jāvērtē kopā, iesniedzējtiesa vaicā Tiesai par Lēmuma Nr. 1/80 13. panta piemērošanas jomu un par tajā ietvertā pienākuma "atturēties no jebkādas darbības" apjomu. It īpaši tā vaicā, vai jauns ierobežojums attiecībā uz iespēju turku darba ņēmēja ģimenes locekļiem, kuri nav ekonomiski aktīvi, īstenot atkalapvienošanos ir tāds, uz kuru attiecas šis pienākums, un vai atvasinātās tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, kas atzītas spriedumā *Dogan*[6], ar tāda turku darba ņēmēja ģimenes locekļiem, kurš izmanto brīvību veikt uzņēmējdarbību, būtu jānostiprina arī saistībā ar turku darba ņēmēju brīvu pārvietošanos.

13. Savos rakstveida apsvērumos Dānijas valdība, kura izteica tādas pašas bažas kā iesniedzējtiesa, skaidri ir aicinājusi Tiesu atteikties no savas judikatūras *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066). Analizējot noteiktu skaitu Tiesas spriedumu, kuros ir interpretētas "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulas – neatkarīgi no tā, vai tas ir papildprotokola 41. panta 1. punkts vai Lēmuma Nr. 1/80 13. pants, – šī valdība ir centusies pierādīt, ka nostāja, kāda Tiesai ir šajā spriedumā, ir atsevišķs gadījums un nešķiet

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

saskanīgs ar tās iepriekšējiem nolēmumiem. Līdz spriedumam *Dogan*[7] tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos vienmēr ir uzskatītas par tādām, uz kurām neattiecas pienākuma "atturēties no jebkādas darbības" piemērošana. Dānijas valdība apgalvo, ka Tiesai ir jāatsakās no šādas judikatūras un jāatgriežas pie Asociācijas līguma un dažādo saskaņā ar to pieņemto dokumentu tīri ekonomiskās būtības, kāda ir atzīta spriedumā *Demirkan*[8].

14. Pirms es izskaidrošu, kādēļ, manuprāt, iesniedzējtiesas šaubu un Dānijas valdības satraukuma pamatā ir Tiesas judikatūras, kura, pēc manām domām, neattiecas uz ģimenes atkalapvienošanās atvasinātajām tiesībām, kļūdaina izpratne, es vēlos atgriezties pie pienākuma "atturēties no jebkādas darbības", kā to ir interpretējusi un definējusi Tiesa.

1) Vispārēji apsvērumi par Lēmuma Nr. 1/80 13. pantā paredzēto pienākumu "atturēties no jebkādas darbības" Tiesas judikatūrā

15. Ir skaidrs, ka *C. Genc* tēvs brīdī, kad prasītājs pamatlietā iesniedza savu pieteikumu par uzturēšanās atļauju, strādāja algotu darbu. Proti, *C. Genc* tēva situācija ir saistīta ar darba ņēmēju brīvu pārvietošanos un uz to attiecas vienīgi Lēmuma Nr. 1/80 13. pants[9].

16. Par minēto pantu Tiesa ir lēmusi, ka tam ir tieša iedarbība[10] un ka tas jāinterpretē, ņemot vērā kontekstu, kurā iekļaujas visi šā lēmuma noteikumi[11].

17. Attiecībā uz kontekstu no pastāvīgās judikatūras izriet, ka EEK un Turcijas asociācijas līguma mērķis ir veicināt nepārtrauktu un līdzsvarotu tirdzniecības un ekonomisko attiecību nostiprināšanu starp līgumslēdzējām pusēm, tostarp nodrošinot darba ņēmēju brīvu pārvietošanos[12], kas jāīsteno pakāpeniski[13]. It īpaši saistībā ar Lēmumu Nr. 1/80 Tiesa ir lēmusi, ka tas ir paredzēts, lai "veicinātu Turcijas pilsoņu, kas atbilst kādas šī lēmuma normas nosacījumiem un kam tādējādi ir piešķirtas lēmumā paredzētās tiesības, pakāpenisku integrāciju uzņemošajā dalībvalstī"[14], un ka, "ņemot vērā ģimenes locekļu, kuriem ir atļauts pievienoties Turcijas izcelsmes darba ņēmējam, kurš jau likumīgi atrodas dalībvalsts teritorijā, īpašo situāciju, šā lēmuma galvenais mērķis ir pakāpeniski integrēt Turcijas izcelsmes darba ņēmējus minētajā valstī, nodrošinot likumīgu nepārtrauktu nodarbinātību"[15].

18. Tiesa ir pārbaudījusi arī saistību starp papildprotokola 41. panta 1. punkta un Lēmuma Nr. 1/80 13. panta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulām. Neraugoties uz to, ka formulējumi ievērojami atšķiras[16], tā ir lēmusi, ka šīm abām klauzulām ir viens mērķis, proti, pakāpeniski ieviest darba ņēmēju brīvu pārvietošanos, brīvību veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvību, aizliedzot ieviest jaunus šķēršļus, lai neapgrūtinātu minēto brīvību pakāpenisku īstenošanu[17]. Tādējādi

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Saistībā ar Lēmuma Nr. 1/80 13. panta un papildprotokola 41. panta 1. punkta attiecīgo piemērošanas jomu Tiesa ir atkārtoti lēmusi, ka, lai arī "šīm abām tiesību normām ir vienāda nozīme, katrai no tām tomēr ir piešķirta precīzi noteikta joma, tādējādi tās nevar piemērot kopā" (spriedums *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 81. punkts un tajā minētā judikatūra)).

10 — Spriedums *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 49. punkts un tajā minētā judikatūra).

11 — Spriedums *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 91. punkts).

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

13 — Skat. Asociācijas līguma 12. pantu. Skat. arī spriedumus *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 63. punkts); *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, 65. punkts) un *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 50. punkts).

14 — Spriedums *Derin* (C-325/05, EU:C:2007:442, 53. punkts un tajā minētā judikatūra).

15 — Spriedums *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 90. punkts).

16 — Spriedums *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:570, 69. punkts).

17 — Skat. spriedumus *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 72. punkts); Komisija/Nīderlande (C-92/07, EU:C:2010:228, 48. punkts); *Toprak* un *Oguz* (C-300/09 un C-301/09, EU:C:2010:756, 52. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. punkts).

šīm abām tiesību normām ir vienāda nozīme [18], vienāda būtība [19] un tās ir jāinterpretē saskanīgi [20]. Tāpēc nav pamata "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulai, kas attiecas uz darba ņēmēju brīvu pārvietošanos, atzīt mazāku iedarbības apjomu salīdzinājumā ar tai līdzvērtīgām klauzulām, kuras attiecas uz brīvību veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvību [21]. Tiesas izteiktie apsvērumi saistībā ar papildprotokola 41. panta 1. punktā ietverto "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu ir attiecināmi arī uz Lēmuma Nr. 1/80 13. panta interpretēšanu, un "šajā 13. pantā ietvertā "atturēšanās no jebkādas darbības" pienākuma piemērojamība pēc analoģijas attiecas uz ikvienu jaunu šķērsli darba ņēmēju brīvas pārvietošanās īstenošanai, kas ietver attiecīgajā datumā pastāvošo nosacījumu pastiprināšanu" [22].

19. Kad Tiesa bija noteikusi, ka Lēmuma Nr. 1/80 13. pantam ir tieša iedarbība, un precizējusi, ka tā piemērojamībai ir jābūt tādai pašai kā papildprotokola 41. panta 1. punktam, vēl bija jānosaka tā nozīme. Tiesa uzskata, ka "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula "darbojas nevis kā materiāla norma, padarot par nepiemērojamām tās aizvietotās materiālo tiesību normas, bet kā *quasi* procesuāla norma, kas *ratione temporis* nosaka tos dalībvalsts tiesiskā regulējuma noteikumus, kurus ievērojot ir jāizvērtē tāda Turcijas pilsoņa situācija, kas dalībvalstī paredz izmantot" darba ņēmēju pārvietošanās brīvību [23]. Tā ietver katras līgumslēdzējas puses pienākumu, kurš tiek juridiski izpildīts tikai ar atturēšanos no darbības [24].

20. Tāpat Tiesa ir atkārtoti norādījusi, ka "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula pati par sevi nerada tiesības [25], kā arī nav tāda, kas varētu piešķirt Turcijas pilsonim tiesības strādāt algotu darbu vai uzturēšanās tiesības, kas ar to ir saistītas [26], un tiesības ieceļot dalībvalsts teritorijā nevar izrietēt no Savienības tiesiskā regulējuma, bet tās, tieši pretēji, joprojām reglamentē valsts tiesību normas [27]. Tādējādi Tiesa ir atzinusi, ka "Lēmums Nr. 1/80 nekādi neietekmē dalībvalstu kompetenci atteikt Turcijas pilsonim tiesības iebraukt to teritorijā un strādāt tajā pirmo algoto darbu" [28]. Tas reglamentē to Turcijas izcelsmes darba ņēmēju situāciju, kuri jau iepriekš ir likumīgi integrējušies dalībvalstu darba tirgū [29]. Tāpat Tiesa ir pieļāvusi, ka "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula var attiekties uz Turcijas pilsoņu ieceļošanas un uzturēšanās dalībvalstu teritorijā nosacījumiem tikai, ciktāl tā ir saistīta ar saimnieciskas darbības veikšanu [30].

21. Konkrēti, Lēmuma Nr. 1/80 13. pants vispārīgi aizliedz veikt jebkādu jaunu valsts pasākumu, kura mērķis vai sekas būtu tādas, ka Turcijas pilsoņa darba ņēmēju brīvas pārvietošanās tiesību īstenošanai valsts teritorijā tiktu paredzēti ierobežojošāki nosacījumi nekā tie, kas bija piemērojami Lēmuma Nr. 1/80 spēkā stāšanās datumā attiecīgajā dalībvalstī [31]. Šī tiesību norma arī liedz dalībvalsts tiesiskajā

18 — Spriedumi *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 70. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 81. punkts).

19 — Spriedumi *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 71. punkts), kā arī Komisija/Nīderlande (C-92/07, EU:C:2010:228, 48. punkts).

20 — Spriedumi *Toprak* un *Oguz* (C-300/09 un C-301/09, EU:C:2010:756, 54. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. punkts).

21 — Spriedums *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 73. punkts).

22 — Spriedums *Toprak* un *Oguz* (C-300/09 un C-301/09, EU:C:2010:756, 54. punkts).

23 — Pēc analoģijas skat. spriedumus *Tum* un *Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 55. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 89. punkts).

24 — Spriedumi *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 47. punkts); *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 58. punkts); *Tum* un *Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 46. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 87. punkts).

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

26 — Pēc analoģijas spriedumi *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 64. punkts), kā arī *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 62. punkts).

27 — Pēc analoģijas skat. spriedumu *Tum* un *Dari* (C-16/05, EU:C:2007:530, 54. punkts).

28 — Spriedums *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:623, 41. punkts un tajā minētā judikatūra).

29 — Skat. spriedumu *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 58. punkts un tajā minētā judikatūra).

30 — Pēc analoģijas skat. spriedumu *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 55. punkts).

31 — Skat. spriedumu *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 33. punkts un tajā minētā judikatūra). Līdzīgu Tiesas secinājumu saistībā ar papildprotokola 41. panta 1. punktā paredzēto "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu skat. spriedumos *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224, 69. punkts); *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 66. punkts); *Soysal* un *Savatli* (C-228/06, EU:C:2009:101, 47. punkts), kā arī *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, 39. punkts). Visbeidzot pilnīgai skaidrībai es piebildīšu, ka jauna ierobežojuma pastāvēšana tiek vērtēta vai nu saistībā ar datumu, kurā Lēmums Nr. 1/80 ir stājies spēkā attiecīgajā dalībvalstī, vai arī saistībā ar labvēlīgākiem tiesību aktiem, kuri ir pieņemti pēc šīs stāšanās spēkā, skat. spriedumus *Toprak* un *Oguz* (C-300/09 un C-301/09, EU:C:2010:756, 49. un 56. punkts), kā arī *Dereci* u.c. (C-256/11, EU:C:2011:734, 94. punkts).

regulējumā kopš datuma, kad attiecīgajā dalībvalstī stājās spēkā Lēmums Nr. 1/80, ieviest jebkādus jaunus ierobežojumus darba ņēmēju brīvas pārvietošanās tiesību īstenošanai, tostarp tādus, kas attiecas uz pirmreizējās uzņemšanas šīs dalībvalsts teritorijā materiāltiesiskajiem nosacījumiem un/vai procesuāliem nosacījumiem Turcijas pilsoņiem, kas grasās tajā izmantot šo brīvību [32].

22. Šajā analīzes posmā es konstatēju, ka Tiesa nav izslēgusi iespēju, ka pienākuma "atturēties no jebkādas darbības" piemērošanas joma netieši var attiekties arī uz ekonomiski aktīvo Turcijas pilsoņu ģimenes locekļu, kuriem nav tiesību saskaņā ar Lēmumu Nr. 1/80, ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem, ar noteikumu, ka tiek konstatēta saikne starp ekonomiski aktīvo Turcijas pilsoņu saimniecisko darbību un minēto ieceļošanu vai uzturēšanos. Tieši šāda saikne ir tikusi konstatēta spriedumā *Dogan* [33].

2) Lēmuma Nr. 1/80 sociālā nozīme, ģimenes atkalapvienošanās "ekonomiskā nozīme" un "atturēšanās no jebkādas darbības" pienākums

23. Ģimenes atkalapvienošanās tēma Tiesas judikatūrā par "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulām Eiropas Ekonomikas kopienas un Turcijas asociācijas (turpmāk tekstā – "EEK un Turcijas asociācija") kontekstā patiesībā nav sveša. Ņemot vērā neapstrīdamo saikni, kas pastāv starp saimniecisko darbību un tiesībām, kādas ir Turcijas pilsoņiem, kuri to veic kādas dalībvalsts teritorijā, Tiesa ir lēmusi, ka "ģimenes atkalapvienošanās nav uzskatāma par turku migrējošā darba ņēmēja ģimenes locekļu tiesībām, bet tā, gluži pretēji, ir atkarīga no valsts iestāžu lēmuma, kas ir pieņemts, piemērojot vienīgi attiecīgās dalībvalsts tiesības, ar noteikumu, ka ir ievērotas pamattiesības" [34]. Tādējādi ar Lēmumu Nr. 1/80 EEK un Turcijas asociācijai skaidri ir piešķirta sociāla nozīme [35]. Lēmuma Nr. 1/80 13. pants turklāt ir daļa no minētā lēmuma "sociālajām normām", kas, pēc Tiesas domām, apliecina to, ka darba ņēmēju brīva pārvietošanās, kurai ir bijis jāīstenojas pakāpeniski, ir pārvarējusi "papildu posmu" [36]. Interpretējot Lēmuma Nr. 1/80 "sociālās" normas, Tiesa ir atzinusi, ka dalībvalstu darba tirgū strādājošo Turcijas izcelsmes darba ņēmēju ģimenes atkalapvienošanās uzlabo gan viņu uzturēšanās kvalitāti, gan integrēšanos šajās valstīs un tādējādi veicina attiecīgās sabiedrības ekonomisko un sociālo saliedētību [37]. Taču šāda ģimenes atkalapvienošanās nav beznosacījumu, un Tiesas apgalvojums ir jāaplūko tās sprieduma *Dülger* [38] kontekstā. Šajā lietā Tiesa ir spriedusi par Lēmuma Nr. 1/80 7. panta 1. punktu, kurā ir uzskaitītas likumīgā darba tirgū strādājoša Turcijas izcelsmes darba ņēmēja ģimenes locekļu, *kuriem ir atļauts viņam pievienoties*, tiesības. Lai gan citā kontekstā Tiesa ir lēmusi, ka saskaņā ar Lēmumu Nr. 1/80 viņu ieceļošana dalībvalsts teritorijā, lai notiktu Turcijas izcelsmes darba ņēmēja, kurš jau likumīgi atrodas valstī, ģimenes atkalapvienošanās, nav atkarīga no tā, vai viņš strādā algotu darbu [39], saistībā konkrēti ar minētā lēmuma 13. pantu tā precizē, ka tas attiecas uz "darba ņēmējiem un viņu ģimenes locekļiem, kuri to attiecīgajā teritorijā atrodas likumīgi gan saistībā ar uzturēšanos, gan nodarbinātību" [40].

24. Šajā analīzes posmā es atgādinu, ka prasītājs pamatlietā vēl neatrodas Dānijas teritorijā, bet lūdz atļauju pievienoties tur savam tēvam. Uz viņa situāciju neattiecas Lēmuma Nr. 1/80 7. panta 1. punkts, un tāpēc viņš nevar atsaukties uz minētā lēmuma 13. pantu.

32 — Skat. spriedumu *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, 34. punkts un tajā minētā judikatūra).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

35 — Skat. it īpaši spriedumu *Pehlivan* (C-484/07, EU:C:2011:395, 45. punkts).

36 — Spriedumi *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 77. punkts), kā arī *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504, 48. punkts).

37 — Skat. spriedumus *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504, 42. punkts) un *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 34. punkts).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Skat. spriedumu *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 82. punkts).

40 — Spriedums *Abatay* u.c. (C-317/01 un C-369/01, EU:C:2003:572, 84. punkts).

25. Atbilstošs pēdējam minētajam ir spriedums *Dogan*[41], no kura Dānijas valdība aicina atteikties, jo tas esot pretrunā iepriekšējai Tiesas judikatūrai. Šajā spriedumā netika atzītas autonomas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos Turcijas izcelsmes darba ņēmēja ģimenes locekļiem, kā arī minētā darba ņēmēja laulātajam, kas vēl neatradās dalībvalstī, kurā darba ņēmējs īstenoja ekonomisko brīvību, netika atzītas tiesības atsaukties uz Lēmuma Nr. 1/80 13. pantu. Šajā spriedumā Tiesa atzina, kā es tai biju ieteicis, ka uz šo pantu var atsaukties vien ekonomiski aktīvie Turcijas pilsoņi, kuri dzīvo dalībvalsts teritorijā un tādējādi ir vienīgie, kuri var izmantot tiesības, kas ir paredzētas tiesību aktos, ar kuriem regulē EEK un Turcijas asociācijas līgumu[42]. Turklāt nav jaunums, ka Tiesa ir pieļāvusi, arī tajā pašā spriedumā *Dogan*[43], ka uz "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu varot atsaukties arī saistībā ar valsts tiesību aktiem, kuri reglamentē Turcijas pilsoņa, kurš dzīvo attiecīgajā dalībvalstī, laulātā ieceļošanas šīs dalībvalsts teritorijā ģimenes atkalapvienošanās nolūkos nosacījumus. Faktiski Tiesa šādu iespēju jau ir pieļāvusi spriedumā *Toprak* un *Oguz*[44].

26. Saistībā ar Dānijas valdības izteikto vēlmi atgriezties pie judikatūras *Demirkan*[45], nākas konstatēt, ka pēdējā minētā šajā gadījumā nav būtiska. Tajā runa ir par turku tautības pameitu, kura vēlas pievienoties savam patēvam, Vācijas pilsonim un rezidentam, Vācijā, un par to, vai var uzskatīt, ka viņa var atsaukties uz papildprotokola 41. panta 1. punktu, jo viņa kopš ierašanās Vācijas teritorijā ir bijusi pakalpojumu saņēmēja, nevis sniedzēja. Minētajā lietā un pretēji šim lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu nav runa par Turcijas izcelsmes darba ņēmēju, kurš jau atrastos dalībvalsts teritorijā un jau izmantotu tur ekonomisko brīvību.

27. Lai gan Lēmuma Nr. 1/80 normām ir "sociāls" raksturs, Tiesa savā judikatūrā nav gājusi tik tālu, lai ekonomiskās brīvības īstenošanu pilnībā nodalītu no tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos. Tādēļ, kā reiz jau esmu to konstatējis, Lēmuma Nr. 1/80 13. pants ir piemērojams tikai, ciktāl tiesiskais regulējums par ģimeņu atkalapvienošanos ietekmē Turcijas izcelsmes darba ņēmēju stāvokli[46].

28. Ņemot vērā to, ko Tiesa jau ir lēmusi spriedumā *Dogan*[47], ja kādas Eiropas Savienības dalībvalsts tiesību akti ģimenes atkalapvienošanos tajā padara sarežģītu vai neiespējamu, Turcijas pilsoņa lēmums apmesties uz dzīvi šajā dalībvalstī, lai tur pastāvīgi strādātu algotu darbu, varētu tikt ietekmēts negatīvi un minētajam pilsonim varētu nākties izvēlēties starp darbu attiecīgajā dalībvalstī un savu ģimenes dzīvi Turcijā.

29. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, var secināt, ka tādi tiesību akti, kādi tiek aplūkoti pamatlietā, kuri Turcijas izcelsmes darba ņēmēja, kurš likumīgi strādā dalībvalsts teritorijā, atkalapvienošanos ar saviem nepilngadīgajiem bērniem padara sarežģītāku, nosakot stingrākus noteikumus saistībā ar viņu pirmo ierašanos attiecīgās valsts teritorijā salīdzinājumā ar tiem, kādi bija piemērojami brīdī, kad stājās spēkā Lēmums Nr. 1/80[48], ir uzskatāmi par jaunu ierobežojumu Turcijas izcelsmes darba ņēmēju brīvas pārvietošanās īstenošanai minētā lēmuma 13. panta izpratnē.

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Skat. 32. punktu spriedumā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066) un 20. un nākamos punktus manos secinājumos šajā lietā (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Skat. 23. punktu un tajā minēto judikatūru manos secinājumos lietā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Pēc analoģijas skat. spriedumu *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 35. punkts).

48 — Skat. lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 2.6. punktu. Lai gan Dānijas valdība apstrīd, ka Lēmuma Nr. 1/80 13. pantu varētu piemērot šāda veida tiesību aktiem, tā tomēr atzīst, ka 2004. gadā ieviestā Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts ir uzskatāms par stingrākiem noteikumiem nekā iepriekšējie tiesību akti, proti, par jaunu ierobežojumu.

B – *Par trešo un ceturto jautājumu*

30. Savā trešajā un ceturtajā jautājumā, kurus es arī vērtēšu kopā, iesniedzējtiesa vaicā, vai jauns ierobežojums Lēmuma Nr. 1/80 13. panta izpratnē var tikt uzskatīts par pamatotu, un ja tā ir, tā jautā, ar kādiem nosacījumiem būtu jāvērtē, vai tas ir samērīgs. Lai gan tas principā būtu valsts tiesas uzdevums, iesniedzējtiesa skaidri aicina Tiesu paust savu nostāju attiecībā uz samērīguma vērtējumu saistībā ar Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktu. Taču pirms nostājas paušanas šajā jautājumā vispirms ir jānosaka, vai pastāv primārs vispārējo interešu apsvērums, kas varētu attaisnot jaunu ierobežojumu.

1) Par sekmīgas integrācijas veicināšanu kā primāru vispārējo interešu apsvērumu

31. Tiesa jau ir lēmusi, ka šāds ierobežojums, kura "mērķis vai sekas ir ierobežojošāku nosacījumu noteikšana Turcijas pilsoņiem darba ņēmēju brīvas pārvietošanās valsts teritorijā tiesību izmantošanai nekā tie, kas bija piemērojami Lēmuma Nr. 1/80 spēkā stāšanās datumā, ir aizliegts, izņemot, ja tas ietilpst šī lēmuma 14. pantā minētajos ierobežojumos vai tas ir attaisnots ar primāru vispārējo interešu apsvērumu, vai arī ir piemērots, lai nodrošinātu likumīgā mērķa īstenošanu, un nepārsniedz to, kas nepieciešams tā sasniegšanai"[49]. Atbilstoši interpretācijas konverģencei, kas attiecas uz "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulām, Tiesa šo pieeju ir apstiprinājusi spriedumā *Dogan*[50] saistībā ar jauniem ierobežojumiem papildprotokola 41. panta 1. punkta izpratnē. Tādējādi Tiesa ir skaidri atzinusi, ka jaunu ierobežojumu var pamatot ne tikai ar Lēmuma Nr. 1/80 14. pantā minētajiem iemesliem, proti, ar sabiedrisko kārtību, sabiedrības drošību un veselības aizsardzību, bet arī ar primāriem vispārējo interešu apsvērumiem, kas ir Tiesas judikatūrā labi zināmi radīto šķēršļu attaisnojuma pamati saistībā ar pamattiesībām. Lai gan spriedumā *Demir*[51] Tiesa ir atzinusi, ka mērķis novērst nelikumīgu ieceļošanu un uzturēšanos ir uzskatāms par primāru vispārējo interešu apsvērumu, tā spriedumā *Dogan* ir atstājusi atklātu jautājumu par piespiedu laulību novēršanu un integrācijas veicināšanu[52].

32. Mūsu lietā Dānijas valdība ir apgalvojusi, ka Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts ir uzskatāms par tādu, kas attaisnojams ar primāru vispārējo interešu apsvērumu, proti, lai garantētu sekmīgu integrāciju.

33. Tiesa nešķiet īpaši prasīga, ja runa ir par primāra vispārējo interešu apsvēruma nostiprināšanu[53]. Es atzīmēšu, ka spriedumā *Demir*[54] Tiesa ir aprobežojusies vien ar konstatējumu bez iepriekšēja pierādījumu izklāstījuma. Turklāt, kā jau iepriekš norādīju, spriedumā *Dogan* tā pat nav paudusi savu nostāju šajā jautājumā[55].

34. Es drīzāk uzskatu, ka Tiesa šādi rīkojas arī tādēļ, lai tiktu atzīta rīcības brīvība, kāda valstīm ir šajā jautājumā. Ņemot vērā šos apsvērumus, es varētu arī pieņemt, ka sekmīgas integrācijas veicināšana pati par sevi var būt primārs vispārējo interešu apsvērums, it īpaši arī tādēļ, ka šīs lietas "Gordija mezgls" drīzāk ir jaunā ierobežojuma atbilstīgums, nepieciešamība un samērīgums, nevis tā attaisnojuma pamats.

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

50 — Skat. 41. punktu manos secinājumos lietā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:287) un 37. punktu spriedumā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066).

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

52 — Skat. 38. punktu spriedumā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — Šajā ziņā varētu pārmest zināmu stingrības trūkumu: skat. Hatzopoulos, V., "Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, 191. lpp.; Martin, D., "Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité", *Cahiers de droit européen*, 1998, 261. un 561. lpp.; Barnard, C., "Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?", no: *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, 273. lpp.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Primāru vispārējo interešu apsvērumu neizsmeļošu uzskaitījumu skat. it īpaši Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 12. decembra Direktīvas 2006/123/EK par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV L 376, 36. lpp.) preambulas 40. apsvērumā.

35. Tāpēc katram gadījumam es aprobežošos vien ar to, ka norādīšu, ka bažas saistībā ar integrāciju Savienības tiesībās nav svešas [56] un nešķiet, ka tās būtu pretrunā EEK un Turcijas asociācijas izvirzītajam mērķim. Tāpēc Dānijas valdības minētais primārais vispārējo interešu apsvērums pirmajā brīdī man šķiet pieļaujams.

2) Vai Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts ir tāds, kas var garantēt izvirzītā mērķa īstenošanu, un vai tas nepārsniedz tā sasniegšanai nepieciešamo?

a) Samērīguma pārbaudes apjoma noteikšana

36. Vispirms ir jāatbild iesniedzējtiesai, kura vaicā, vai samērīguma pārbaudei, kas jāveic, lai noteiktu, cik lielā mērā jauns ierobežojums Lēmuma Nr. 1/80 13. panta izpratnē ir pieļaujams, ir jābūt līdzīgai tai, kuru var īstenot saistībā ar Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas, kas parakstīta 1950. gada 4. novembrī Romā, 8. panta ievērošanas kontroli.

37. Šajā ziņā man šķiet loģiski apstiprināt, ka piemērojamā pārbaude ir tāda pati kā gadījumā, ja tiek apdraudēta kāda no Līgumā paredzētajām ekonomiskajām brīvībām. Tas skaidri izriet no paša minētās pārbaudes formulējuma, kādu Tiesa ir norādījusi savos spriedumos *Demir* [57] un *Dogan* [58]. To izskaidro arī fakts, ka Tiesa ir skaidri un brīvprātīgi izvēlējusies savu pamatojumu, it īpaši spriedumā *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066), saistīt nevis ar pamattiesību jomu, bet, gluži pretēji, ar ekonomisko brīvību jomu, kādas ir Turcijas pilsoņiem apstākļos, kas ir noteikti EEK un Turcijas asociāciju regulējošajās tiesību normās, un kurām ģimenes atkalapvienošanās ir vienīgi kā "izrietošas sekas" vai "papildinājums" [59].

38. Es atkārtoju [60], ka tas, ka Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts ir uzskatāms par jaunu ierobežojumu Lēmuma Nr. 1/80 13. panta izpratnē, nenozīmē, ka tas ir tiešs šķērslis prasītāja pamatlietā tēva tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos. Taču tas nozīmē, ka iespēju, kas viņam dota, strādāt algotu darbu Savienības dalībvalsts teritorijā un saglabāt šo darbību var ietekmēt fakts, ka viņa nepilngadīgais dēls, kurš atrodas viņa likumīgā aizgādībā, nevar viņam pievienoties vai var pievienoties ar lielākām grūtībām. Tāpat kā analīze saistībā ar jauna ierobežojuma pastāvēšanu tika veikta, raugoties no Turcijas izcelsmes darba ņēmēja, kurš ir prasītāja pamatlietā tēvs, pārvietošanās brīvības skatpunkta, arī minētā ierobežojuma iespējamais pamatojums ir jāvērtē tādos pašos apstākļos, kādos vērtē šķēršļus šādai pārvietošanās brīvībai.

39. Transponējot to Lēmuma Nr. 1/80 13. panta interpretācijas ietvaros, man nešķiet, ka pārbaude, kuru Tiesa piemēro gadījumam, kad pastāv šķērslis, būtu pārmērīga, pielīdzinot tiesības, kas ir atzītas Turcijas izcelsmes darba ņēmējiem, un tiesības, kas ir atzītas Savienības pilsoņiem, katrā ziņā ņemot vērā to, ka Asociācijas līguma līgumslēdzējas puses ir vienojušās balstīties uz Līguma noteikumiem par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos [61] un ka Tiesa ir lēmusi, ka principi, kas atzīti šajās tiesību normās, ir pēc iespējas lielākā apjomā jāattiecina arī uz Turcijas pilsoņiem, kuri izmanto Lēmumā Nr. 1/80 atzītās tiesības [62].

56 — Skat. it īpaši LESD 79. panta 4. punktu. Sekmīgas integrācijas veicināšanu var salīdzināt arī ar ekonomiskās un sociālās kohēzijas mērķi, kas minēts ne tikai LESD 4. panta 2. punkta c) apakšpunktā un 174. panta pirmajā daļā, bet arī Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīvas 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (OV L 251, 12. lpp.) preambulas 4. un 15. apsvērumā. Es arī norādīšu, ka ģenerāladvokāte J. Kokote [*J. Kokott*] citā kontekstā ir atzinusi, ka tiesību aktiem, kas attiecas uz personu, kuras izmanto ģimenes atkalapvienošanos, integrāciju, ir leģitīmi mērķi (skat. 33. un 34. punktu ģenerāladvokātes J. Kokotes secinājumos lietā *K* un *A* (C-153/14, EU:C:2015:186)).

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — Gazin, F., "Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie", *Europe*, 2014. gada oktobris, 394. komentārs.

60 — Skat. šo secinājumu 22. punktu.

61 — Skat. Asociācijas līguma 12. pantu.

62 — Piemēram, skat. spriedumus *Nazli* (C-340/97, EU:C:2000:77, 55. punkts un tajā minētā judikatūra), kā arī *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, 58., 66. un 68. punkts).

40. Kad tas ir precizēts, tagad pāriešu pie Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkta vērtējuma.

b) Piemērošana šajā gadījumā

41. Saskaņā ar iesniedzējtiesas norādīto un Dānijas valdības apsvērumiem Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktā ir prasīts, lai nepilngadīgajam bērnam, kurš iesniedz uzturēšanās atļaujas pieteikumu, lai varētu pievienoties vienam no saviem vecākiem, kurš jau uzturas Dānijas teritorijā, būtu vai varētu būt pietiekama saikne ar Dāniju, lai varētu notikt sekmīga integrācija. Šī prasība, kura ir piemērojama bērniem, kas ir vismaz 6 gadus veci [63], attiecas vienīgi uz pieteikumiem, kuri iesniegti vismaz divus gadus pēc tam, kad vecāks, kas dzīvo Dānijā, ir saņēmis savu beztermiņa uzturēšanās atļauju, un gadījumā, ja bērns kopā ar otru vecāku dzīvo savā izcelsmes valstī. Saskaņā ar Dānijas tiesību aktu noteikumiem šādas prasības mērķis ir liegt vecākiem iespēju izvēlēties bērnu atstāt izcelsmes valstī, lai viņš tur saņemtu minētās valsts kultūrai atbilstošu izglītību un neapgūtu Dānijas normas un vērtības.

42. Gan no Likuma par ārvalstniekiem projekta skaidrojošajām piezīmēm, gan no piezīmēm par praksi, kas daļēji iekļautas dokumentācijā, izriet, ka, lai varētu noteikt, vai pieteikuma iesniedzējam ir pietiekama saikne ar Dāniju, vērtējums, kurš jāveic Dānijas kompetentajām iestādēm, ir diskrecionārs vērtējums, kurā jāņem vērā daudzi kritēriji, lai varētu īstenot sava veida diagnosticēšanu un/vai prognozēšanu par pieteikuma iesniedzēja integrēšanās izredzēm.

43. Šajā ziņā ir jāņem vērā visa pieejamā informācija par bērna uzturēšanās Dānijā un savā izcelsmes valstī ilgumu un raksturu, par vietu, kur viņš pavadījis lielāko daļu savas bērnības, par vietu, kur viņš guvis izglītību [64], un valodām, kuras viņš zina. Dānijas iestādēm arī ir jānosaka, vai Dānijas normas un vērtības ir apgūtas pietiekami, lai pastāvētu vai varētu pastāvēt pietiekama saikne ar Dānijas sabiedrību. Tāpat tiek ņemta vērā vecāka, kurš jau atrodas Dānijā, integrācijas pakāpe un saiknes ar minēto sabiedrību stiprība un viņa attiecību ar pieteikuma iesniedzēju patiesais raksturs [65].

44. Dānijas iestādēm nav rīcības brīvības virknē izņēmuma gadījumu, kuros pietiekamas saiknes ar Dāniju, kas nodrošinātu sekmīgu integrāciju šajā valstī, pierādīšana nav nepieciešama. Principā uzturēšanās atļauju bērnam piešķir – arī tad, ja pieteikums iesniegts vairāk nekā divus gadus pēc tam, kad viņa vecāks, kurš jau atrodas šajā dalībvalstī, ir saņēmis savu uzturēšanās atļauju, – šādos gadījumos, proti, ja bērns, vecāks, kurš dzīvo izcelsmes valstī, vai vecāks, kurš dzīvo Dānijā, ir slims vai ar smagu invaliditāti; ja vecāks, kurš dzīvo Dānijā, līdz tam brīdim nav zinājis precīzu bērna dzīvesvietu; ja vecāks, kurš dzīvo Dānijā, kopš tā brīža atbilst nosacījumiem par uzturlīdzekļiem vai dzīvesvietu; ja vecāks, kurš dzīvo Dānijā, nekādā gadījumā nevar uzturēties sava bērna izcelsmes un dzīvesvietas valstī vai ja atkalapvienošanās atteikums ir pretrunā Dānijas starptautiskām saistībām vai prioritārām bērna interesēm Ņujorkas Konvencijas par bērna tiesībām, kas parakstīta 1989. gada 20. novembrī un ko ratificējušas visas dalībvalstis, izpratnē.

45. Savukārt pieteikums ir jānoraida, ja iestādes konstatē, ka vecāks, kurš dzīvo Dānijā, ir apzināti izvairījies uzņemt bērnu pie sevis, lai tas varētu saņemt izcelsmes valsts kultūrai atbilstošu izglītību. Tāpēc ir jāņem vērā pieteikuma iesniedzēja vecums, apzinoties, ka iespēja pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos pastāv līdz minētā pieteikuma iesniedzēja 15 gadu vecumam.

63 — Pēc 2012. gadā izdarītajiem tiesību aktu grozījumiem.

64 — Tomēr no vienas piezīmes, kas apraksta praksi saistībā ar Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktu un kas daļēji ir iekļauta lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, izriet, ka uzturēšanās vai izglītošanās Dānijā mazāk par vienu gadu netiekot ņemta vērā.

65 — Fakts, ka bērns ir vecāka, kurš jau atrodas Dānijā, likumīgā aizgādībā, tomēr nav noteicošais. Tāpat šķiet, ka praktiski netiek piešķirta nozīme arī faktam, vai bērniem, kuri jau ir pievienojušies saviem vecākiem Dānijas teritorijā, ir vai nav izdevusies integrācija.

46. Pēc šāda skaidrojuma Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkta *ratio legis* šķiet samērīgs, jo Dānijas iestādēm, veicot diskrecionāru katra gadījuma diskrecionāru interpretāciju, ir jāņem vērā vairāki kritēriji. Turklāt noteiktos gadījumos nav prasīts, lai tiktu pierādīts, cik reāla vai iespējama ir pietiekama saikne ar Dānijas sabiedrību.

47. Dānijas valdība uzskata, ka tas, ka prasība par pietiekamu saikni nav izpildāma automātiski, ir pietiekami, lai varētu uzskatīt, ka attiecīgie tiesību akti ir samērīgi, atbilstoši tam, ko Tiesa jau ir lēmusi spriedumā *Dogan*[66]. Lai gan Tiesa šajā spriedumā patiesi ir lēmusi, ka tiesību norma, kas paredz, ka, ja nav pierādījumu par pietiekamām valodu zināšanām, pieteikums ir automātiski noraidāms, neņemot vērā katra gadījuma īpašos apstākļos, esot pārmērīga salīdzinājumā ar to, kas nepieciešams, lai sasniegtu izvirzīto mērķi[67], no tā nevar secināt, ka pasākums, kas paredz šādu minēto apstākļu izvērtēšanu, ar šādu noteikumu vien izpilda nosacījumu par samērīgumu[68].

48. Tā kā pamatojums par Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkta samērīgumu ir jāizvērš vēl tālāk, ir svarīgi analizēt tā sistēmiskumu. Ir skaidrs, ka gan no tiesību akta teksta, gan valsts prakses izriet, ka šis pants balstās uz fundamentālu un, manuprāt, grūti atspēkojamu pieņēmumu par kultūru nesaderību. Pēc būtības bērns, kas dzimis un uzaudzis trešajā valstī, teju vai neesot integrējams. Es arī atzīmēšu, ka no pieteikuma iesniedzējiem tiek prasīts, lai tie pierādītu, ka tie zināmā mērā ir pieņēmuši Dānijas normas un vērtības, kuras nekādā veidā nav definētas. Pieņemot, ka Likums par ārvalstniekiem tiktu piemērots, piemēram, ASV pilsoņiem, vai Dānijas iestādes tikpat bargi spriestu par "novēlotu" atkalapvienošanās pieteikumu? Vai tās tikpat stingri apgalvotu, ka apzināti ir veicināts, lai bērns pēc iespējas ilgāk uzturētos savā izcelsmes kultūrā, tādējādi līdz minimumam samazinot jebkādas iespējas veiksmīgi integrēties?

49. Es īsti nesaskatu konstatēto saistību starp ilgāku uzturēšanos trešajā valstī un integrēšanās neiespējamību. Nedrīkst aizmirst, ka nereti biežākas uzturēšanās Eiropā nenotiek šo ģimeņu ekonomiskā stāvokļa dēļ un ka runa ir ne tikai par iespējamu kādas noteiktas kultūras izvēli, bet arī, iespējams, galvenokārt par reālām ekonomiskām grūtībām.

50. Tāpat mani nepārliecina uzturēšanās atļauju pieteikumu sistēmā veiktā nošķiršana starp pieteikumiem, kuri ir iesniegti divu gadu laikā pēc beztermiņa uzturēšanās atļaujas izsniegšanas vecākam, kas dzīvo Dānijā, un kuri tiek pieņemti automātiski, un pieteikumiem, kurus iesniedz pēc šī divu gadu termiņa. Manuprāt, šī termiņa beigšanās nekādā veidā nav saistīta ar turpmākām integrēšanās perspektīvām, it īpaši, ja runājam par nepilngadīgiem bērniem. Manuprāt, te nedaudz trūkst saskaņotības starp valsts pasākumu un iespējamo izvirzīto mērķi.

51. Faktiski iedomāsimies, ka *C. Genc* savu beztermiņa uzturēšanās atļauju būtu saņēmis, kad viņa dēlam bija septiņi ar pusi gadi. Iedomāsimies, ka šis dēls nekad nav uzturējies Dānijā, visu savu bērnību ir pavadījis Turcijā un runā vienīgi turku valodā, kā tas, šķiet, arī ir pamatlietā. Iedomāsimies, ka šis bērns pieteikumu būtu iesniedzis 10 gadu vecumā. Vai šie papildu seši mēneši[69], kas pavadīti Turcijā, ir tie, kas varētu mainīt iespēju bērnam integrēties Dānijas sabiedrībā, lai tādēļ viņam būtu jāpierāda pietiekama saikne, lai gan līdz deviņu ar pusi gadu vecumam uzturēšanās atļauja viņam tiktu izsniegta un neviens nevarētu norādīt, ka viņam būtu ciešāka saikne ar Dāniju?

52. Tā kā Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts drīzāk ir paredzēts, lai cīnītos pret novēlotas atkalapvienošanās situācijām, vecuma kritērija noteikšana man šķiet piemērotāka, tomēr nepietiekama.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Skat. spriedumu *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38. punkts).

68 — Tāpat ir interesanti atzīmēt, ka *C. Genc* pārstāvis tiesas sēdes laikā apstiprināja, ka nekāds atbrīvojums no pietiekamas saiknes ar Dānijas sabiedrību pierādīšanas nav ticis piešķirts un ka praktiski visi pieteikumi, kas ir balstīti uz Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktu, esot tikuši noraidīti.

69 — Salīdzinot ar datumu, līdz kuram viņš būtu varējis iesniegt savu pieteikumu un nebūtu prasīts pierādīt pietiekamu saikni.

53. Visbeidzot, lai gan, kā esmu to iepriekš norādījis, Dānijas iestādes tiek aicinātas veikt bērna valodas, kultūras un normu apguves līmeņa "diagnosticēšanu", es atzīmēšu, ka šī diagnosticēšana, izmantojot medicīnas metaforu, nekādā veidā nav saistīta ar "terapeitiskiem" pasākumiem. Tā vietā, lai atteikumu balstītu uz pesimistisku pieņēmumu par nespēju integrēties, būtu saprātīgāk uzturēšanās atļauju izsniegt uz noteiktu laiku ar noteikumu, ka tā tiks atjaunota, ja bērns mācīsies valodas kursos vai apgūs Dānijas pilsonisko izglītību.

54. Protams, ka Dānijas iestāžu vērtējums brīdī, kad tiek lemts par uzturēšanās atļaujas piešķiršanu, pamatojoties uz Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punktu, ir atkarīgs no daudziem un dažādiem kritērijiem. Taču to ir par daudz un tie ir nepietiekami precīzi, lai būtu paredzami un varētu novērst sistemātisku atteikumu administratīvo praksi. Es vēlreiz atkārtošu, ka uzskatu, piemēram, ka problēma ir tā, ka Dānijas normas un vērtības nav skaidri izklāstītas. Minētie kritēriji, uz kuriem savu vērtējumu balstītu Dānijas iestādes, ir izklāstīti skaidrojošajās piezīmēs, taču attiecībā uz lielāko daļu no tiem ir norādīts, ka tie, aplūkojot katru atsevišķi, nav noteicošie[70], tāpēc rodas jautājums, vai tie nav kumulatīvi, un tādā gadījumā prasību līmenis būtu pārāk augsts. Turklāt, kā esmu jau norādījis, šo kritēriju izmantošana ne vienmēr ir pilnībā saskanīga ar izvirzīto mērķi, jo patiesībā nav pierādīts, kādā veidā šo kritēriju neizpildīšana būtu uzskatāma par nopietnu un nepārvaramu šķērsli nepilngadīga bērna sekmīgai integrācijai.

55. Visu šo iemeslu dēļ es aicinu Tiesu spriest, ka jauns ierobežojums, kuru veido Likuma par ārvalstniekiem 9. panta 13. punkts, ir pārmērīgs salīdzinājumā ar to, kas nepieciešams, lai panāktu sekmīgu integrāciju. Turklāt ir jākonstatē, ka Lēmuma Nr. 1/80 13. pants nepieļauj tiesību normu, kura ieviesta pēc minētā lēmuma stāšanās spēkā un ar kuru ir noteikts, ka nepilngadīgiem bērniem, kas ir iesnieguši pieteikumu par pievienošanos savam Turcijas izcelsmes vecākam, kurš Dānijā strādā algotu darbu, lai gan ir beidzies divu gadu termiņš, kopš šis vecāks ir saņēmis savu beztermiņa uzturēšanās atļauju, ir jāpierāda, ka viņiem ir vai var būt pietiekama saikne ar šo dalībvalsti.

III – **Secinājumi**

56. Ņemot vērā iepriekšējos apsvērumus, es iesaku Tiesai uz *Østre Landsret* (Austrumu reģiona Apelācijas tiesa) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) tiesību akti, kādi tiek aplūkoti pamatlietā, par kuriem ir konstatēts, ka tie algota Turcijas izcelsmes darba ņēmēja, kurš likumīgi dzīvo dalībvalsts teritorijā, atkalapvienošanos ar saviem nepilngadīgajiem bērniem padara sarežģītāku, paredzot stingrākus noteikumus par viņu pirmo ierašanos attiecīgās dalībvalsts teritorijā salīdzinājumā ar tiem, kas bija piemērojami brīdī, kad stājās spēkā 1980. gada 19. septembra Lēmums Nr. 1/80 par asociācijas izveidi, kuru pieņēmusi Asociācijas padome, kas izveidota saskaņā ar Līgumu, ar kuru tiek izveidota asociācija starp Eiropas Ekonomikas kopienu un Turciju, kuru 1963. gada 12. septembrī Ankarā parakstīja Turcijas Republika, no vienas puses, un EEK dalībvalstis un Kopiena, no otras puses, un kurš Kopienas vārdā ir noslēgts un apstiprināts ar Padomes 1963. gada 23. decembra Lēmumu 64/732/EEK, ir jauns ierobežojums Turcijas izcelsmes darba ņēmēju tiesībām uz brīvu pārvietošanos minētā lēmuma 13. panta izpratnē;

2) Lēmuma Nr. 1/80 13. pants nepieļauj tiesību normu, kura ir ieviesta pēc minētā lēmuma stāšanās spēkā un ar kuru ir noteikts, ka nepilngadīgiem bērniem, kas ir iesnieguši pieteikumu par pievienošanos savam Turcijas izcelsmes vecākam, kurš Dānijā strādā algotu darbu, lai gan ir beidzies divu gadu termiņš, kopš šis vecāks ir saņēmis savu beztermiņa uzturēšanās atļauju, ir jāpierāda, ka viņiem ir vai var būt pietiekama saikne ar šo dalībvalsti.

70 — Katrā ziņā tieši tas izriet no piezīmes, kurā ir aprakstīta 2007. gada prakse.