Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 20. januára 2016 [1]

Vec C-561/14

Caner Genc
proti
Integrationsministeriet

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Østre Landsret (Odvolací súd pre východnú oblasť, Dánsko)]

„Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom — Rozhodnutie č. 1/80 — Voľný pohyb pracovníkov — Zlúčenie rodiny — Vnútroštátna právna úprava stanovujúca nové prísnejšie podmienky v oblasti zlúčenia rodiny pre hospodársky neaktívnych rodinných príslušníkov hospodársky aktívnych tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú bydlisko a povolenie na pobyt v danom členskom štáte — Klauzula „standstill" — Pôsobnosť — Nové obmedzenie — Odôvodnenie — Naliehavý dôvod všeobecného záujmu — Proporcionalita"

1. Prejednávaným návrhom na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o výklad článku 13 rozhodnutia č. 1/80 z 19. septembra 1980 o vývoji pridruženia (ďalej len „rozhodnutie č. 1/80"), prijatého Asociačnou radou zriadenou dohodou, ktorou sa zakladá pridruženie medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na druhej strane, a ktorá bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 [2] (ďalej len „dohoda o pridružení medzi EHS – Tureckom"). Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú pán Genc, turecký štátny príslušník a dánske orgány, a ktorý sa týka zamietnutia žiadosti o povolenie na pobyt na účely zlúčenia rodiny, ktorú podal pán Genc, dánskymi orgánmi.

I – **Úvod**

2. Žalobca vo veci samej, pán Genc, je turecký štátny príslušník narodený v roku 1991. Jeho otec, rovnako turecký štátny príslušník, je usadený v Dánsku od roku 1997 a má tam od roku 2001 povolenie na trvalý pobyt. Po rozvode svojich rodičov v roku 1997 žil pán Genc, napriek tomu, že bol zverený do starostlivosti svojho otca, naďalej v Turecku u svojich starých rodičov a so svojou matkou sa vídal pravidelne. Jeho dvaja starší bratia majú povolenie na pobyt v Dánsku od mája 2003.

3. Pán Genc podal 5. januára 2005 žiadosť o povolenie na pobyt v Dánsku, aby sa pripojil k svojmu otcovi, ktorý bol v tom čase zamestnaný v tejto krajine.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685.

4. V auguste 2006 dánsky imigračný úrad (Udlændingeservice, teraz Udlændingestyrelsen) zamietol jeho žiadosť. Pán Genc potom podal sťažnosť na ministerstvo integrácie, ktoré 18. decembra 2006 potvrdilo rozhodnutie o zamietnutí. Toto ministerstvo najmä uviedlo, že pán Genc nikdy nežil v Dánsku, že strávil celý svoj život v Turecku, kde dostal školské vzdelanie, že hovorí iba turecky a že svojho otca počas posledných dvoch rokov videl iba veľmi sporadicky a dospelo k záveru, že pán Genc nemá žiadnu väzbu s dánskou spoločnosťou, a ani nemá, ani nemôže mať v Dánsku dostatočný základ pre úspešnú integráciu. Uvedené ministerstvo rovnako uviedlo, že ani otca pána Genca už nemožno považovať za zvlášť dobre integrovaného alebo sa domnievať, že sám má dostatočný základ v dánskej spoločnosti, a že v každom prípade môže odcestovať do Turecka, aby navštívil svojho syna.

5. Ministerstvo integrácie 17. septembra 2007 odmietlo opätovne preskúmať svoje rozhodnutie o zamietnutí. Prvostupňový súd, na ktorý pán Genc podal návrh na zrušenie, 9. decembra 2011 zamietol žalobu. Pán Genc sa potom odvolal na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

6. Tak analýza dánskeho imigračného úradu, ako aj analýza ministerstva integrácie, sa opierajú o § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch (udlændingeloven, ďalej len „zákon o cudzincoch“). Podľa tohto ustanovenia zavedeného v roku 2004 [3], „ak má žiadateľ a jeden z rodičov žiadateľa bydlisko v krajine pôvodu alebo v inej krajine, povolenie na pobyt… možno udeliť len v prípade, že žiadateľ má alebo má možnosť mať v Dánsku dostatočný základ pre úspešnú integráciu. Toto ustanovenie sa však neuplatňuje, ak sa žiadosť podá najneskôr do dvoch rokov odkedy osoba s bydliskom v Dánsku splnila podmienky [na vydanie povolenia na pobyt], alebo v prípade, že veľmi špecifické dôvody, najmä zjednotenie rodiny, svedčia v prospech iného postupu“ [4].

7. Diskrečné posúdenie, ku ktorému pristupujú príslušné orgány, aby určili, či žiadateľ má alebo môže mať dostatočný základ v Dánsku – teda vyhodnotili šance na úspech jeho integrácie do dánskej spoločnosti – musí podľa slov vnútroštátneho súdu zohľadniť niekoľko parametrov, vrátane dĺžky a povahy predchádzajúcich pobytov dieťaťa v Dánsku, krajiny, v ktorej dieťa strávilo väčšinu svojho života, krajiny, v ktorej dieťa absolvovalo školskú dochádzku, jazyka, ktorým dieťa hovorí a stupňa vštepenia dánskych noriem a hodnôt v detstve. Počas tohto posúdenia sa rovnako zohľadňuje úroveň integrácie do dánskej spoločnosti a väzby vytvorené s touto spoločnosťou u rodiča, ku ktorému sa dieťa chce pripojiť. Vnútroštátny súd ďalej uvádza niekoľko prípadov, v ktorých sa nevyžaduje dôkaz o dostatočnom základe v Dánsku, napríklad v prípade, keď je dieťa alebo jeden z jeho rodičov chorý alebo postihnutý alebo tiež v prípade, keď by odmietnutie povoliť zlúčenie odporovalo medzinárodným záväzkom Dánska alebo vyššiemu záujmu dieťaťa v zmysle Dohovoru o právach dieťaťa podpísaného v New Yorku 20. novembra 1989 a ratifikovaného všetkými členskými štátmi.

8. Vnútroštátny súd uvádza, že táto požiadavka týkajúca sa dostatočného základu v Dánsku bola do dánskeho právneho poriadku zavedená v roku 2004. Z článku 13 rozhodnutia č. 1/80 však vyplýva, že „členské štáty Spoločenstva a Turecká republika nemôžu zaviesť pre pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí majú na území týchto štátov legálny pobyt alebo tam sú legálne zamestnaní, nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu“.

3 — Zákonom č. 427 o zmene zákona o cudzincoch a zákona o integrácii (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) z 9. júna 2004.

4 — § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch mal v čase skutkových okolností práve takéto znenie, po zmene zavedenej zákonom č. 324 o zmene zákona o cudzincoch, zákona o uzatváraní a rozvedení manželstva a zákona o repatriácii (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) z 18. mája 2005. Toto ustanovenie bolo takisto zmenené v roku 2012, a potom presunuté do § 9 ods. 16 uvedeného zákona. V týchto návrhoch budem naďalej odkazovať na § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch, pretože predstavuje stav dánskeho práva uplatniteľného v čase, keď administratíva po prvýkrát rozhodla o žiadosti, ktorú podal pán Genc. Navyše treba poznamenať, že od tejto legislatívnej zmeny v roku 2012 sa už tento článok neuplatňuje na žiadosti o povolenie na pobyt podané deťmi mladšími ako šesť rokov alebo v ich prospech.

9. Vnútroštátny súd sa teda pýta, či sa táto klauzula „standstill“ uplatňuje aj na podmienky, za akých turecký zamestnanci zamestnaní na legálnom trhu práce môžu požadovať, aby sa k nim na území dotknutého členského štátu pripojili členovia ich rodiny, ktorí nie sú hospodársky aktívni. Tento súd sa domnieva, že judikatúra Súdneho dvora k tejto otázke nie je veľmi jasná. Pre prípad, ak by § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch predstavoval nové obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80, vnútroštátny súd chce, aby mu Súdny dvor vysvetlil povahu testu, ktorý treba vykonať s cieľom určiť, či toto obmedzenie môže byť odôvodnené.

10. Za týchto okolností Østre Landsret (Odvolací súd pre východnú oblasť), ktorý narazil na problém súvisiaci s výkladom práva Únie, rozhodol prerušiť konanie a rozhodnutím doručeným do kancelárie Súdneho dvora 5. decembra 2014 položiť tomuto súdu tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa klauzula ‚standstill' v článku 13 rozhodnutia…č. 1/80…, a/alebo klauzula‚standstill' v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu [podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a uzavretého, schváleného a potvrdeného v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 (ďalej len ‚dodatkový protokol')[5]]… vykladať v tom zmysle, že na nové a prísnejšie podmienky prístupu na účely zlúčenia rodiny pre rodinných príslušníkov, ktorí nie sú hospodársky aktívni, vrátane maloletých detí, hospodársky aktívnych tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú bydlisko a zároveň majú povolenie na pobyt v členskom štáte, sa vzťahuje požiadavka ‚standstill' vzhľadom na:

   a) výklad klauzúl ‚standstill' v rozsudkoch Súdneho dvora, konkrétne vo veciach Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)], Dülger [(C-451/11, EU:C:2012:504)] a Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

   b) cieľ a obsah [asociačnej] dohody [EHS – Turecko] z Ankary, ako sa vykladá najmä v rozsudkoch Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] a Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], a vzhľadom na:

      — skutočnosť, že dohoda a protokoly a rozhodnutia k nej pripojené neobsahujú ustanovenia o zlúčení rodiny,

      a

      — skutočnosť, že zlúčenie rodiny… sa vždy upravuje sekundárnym právom, v súčasnosti smernicou o voľnom pohybe (smernica [Európskeho parlamentu a Rady] 2004/38/ES [z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46)]?

2. V rámci odpovede na prvú otázku sa Súdny dvor vyzýva, aby uviedol, či sa akékoľvek odvodené právo na zlúčenie rodiny pre rodinných príslušníkov hospodársky aktívnych tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú bydlisko a povolenie na pobyt v členskom štáte, vzťahuje na rodinných príslušníkov tureckých pracovníkov v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80, alebo či sa vzťahuje výlučne na rodinných príslušníkov tureckých samostatne zárobkovo činných osôb v zmysle článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu?

3. Ak je odpoveď na prvú otázku v spojení s druhou otázkou kladná, Súdny dvor sa vyzýva, aby uviedol, či sa má klauzula ‚standstill' v článku 13… rozhodnutia č. 1/80 vykladať v tom zmysle, že nové obmedzenia, ktoré sú ‚odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, vhodné na

5 — Ú. v. ES L 293, s. 1.

zabezpečenie dosiahnutia sledovaného legitímneho cieľa a [ktoré] nejdú nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné‘ (nad rámec toho, čo sa uvádza v článku 14 rozhodnutia č. 1/80), sú dovolené?

4. Ak je odpoveď na tretiu otázku kladná, Súdny dvor sa vyzýva, aby uviedol:

   a) Aké zásady by sa mali použiť na vykonanie posúdenia takého obmedzenia a posúdenia proporcionality. Súdny dvor sa okrem iného vyzýva, aby uviedol, či sa musia dodržiavať rovnaké zásady, aké stanovuje vo svojej judikatúre týkajúcej sa zlúčenia rodiny v súvislosti s voľným pohybom občanov EÚ, ktorý je založený na smernici o voľnom pohybe (smernica 2004/38/ES) a na ustanoveniach Zmluvy, alebo či sa má použiť iné posúdenie?

   b) Ak je potrebné použiť iné posúdenie, než to, ktoré vyplýva z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa zlúčenia rodiny v súvislosti so slobodou pohybu občanov [Únie], Súdny dvor sa vyzýva, aby uviedol, či treba odkázať na posúdenie proporcionality, ktoré sa vykonáva vo vzťahu k článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach [podpísaného v Ríme 4. novembra 1950] týkajúcemu sa práva na rešpektovanie rodinného života v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, a ak nie, aké zásady sa musia dodržiavať?

   c) Bez ohľadu na to, ktorá metóda posúdenia sa má použiť: Môže sa pravidlo, [akým je § 9 ods. 13 zákona o pobyte cudzincov] – podľa ktorého je podmienkou pre zlúčenie rodiny medzi osobou, ktorá je štátnym príslušníkom tretieho štátu a má povolenie na pobyt a zároveň bydlisko v Dánsku, a jej maloletým dieťaťom, ak dieťa a druhý rodič dieťaťa majú pobyt v krajine pôvodu alebo v inej krajine, že dieťa má alebo má možnosť mať v Dánsku dostatočný základ pre úspešnú integráciu v Dánsku – považovať za ‚odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného legitímneho cieľa a [také, ktoré] nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné‘?“

11. K prejednávanému návrhu na začatie prejudiciálneho konania podali písomné pripomienky dánska vláda a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo na Súdnom dvore 20. októbra 2015, žalobca vo veci samej, dánska vláda a rakúska vláda, ako aj Komisia, vysvetlili svoje ústne pripomienky.

II – **Právna analýza**

A – *O prvej a druhej otázke*

12. Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvora na pôsobnosť článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a na rozsah povinnosti „standstill“, ktorú tento článok obsahuje. Predovšetkým sa pýta, či sa uvedená povinnosť môže vzťahovať na nové obmedzenie prístupu k zlúčeniu rodiny hospodársky neaktívnych rodinných príslušníkov tureckého pracovníka a či odvodené právo na zlúčenie rodiny, ktoré bolo priznané v rozsudku Dogan [6] rodinným príslušníkom tureckého pracovníka vykonávajúceho slobodu usadiť sa, treba rovnako potvrdiť v kontexte voľného pohybu tureckých pracovníkov.

13. Vo svojich písomných pripomienkach dánska vláda, ktorá, ako sa zdá, prevzala obavy vnútroštátneho súdu, výslovne vyzvala Súdny dvor, aby zrevidoval svoju judikatúru vyplývajúcu z rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Analýzou niekoľkých rozsudkov Súdneho dvora týkajúcich sa výkladu klauzúl „standstill“ – či už išlo o článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu alebo článok 13 rozhodnutia č. 1/80 – sa táto vláda pokúsila preukázať, že postoj, ktorý zaujal Súdny dvor v tomto rozsudku, je ojedinelý a nezdá sa byť v súlade s jeho skoršími rozsudkami. Právo na zlúčenie

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

rodiny sa až do rozsudku Dogan [7] vždy považovalo za právo nepatriace do pôsobnosti povinnosti „standstill“. Dánska vláda tvrdí, že Súdny dvor musí opustiť túto judikatúru a vrátiť sa k čisto ekonomickej podstate dohody o pridružení a rôznych aktov prijatých na jej základe tak, ako to bolo uznané v rozsudku Demirkan [8].

14. Skôr ako vysvetlím, prečo podľa môjho názoru pochybnosti vnútroštátneho súdu a obava dánskej vlády spočívajú na nesprávnom výklade judikatúry Súdneho dvora, ktorá podľa mňa nepotvrdila odvodené právo na zlúčenie rodiny, sa chcem vrátiť k povinnosti „standstill“ tak, ako ju vykladá a definuje Súdny dvor.

1. Všeobecné úvahy o povinnosti „standstill“ obsiahnutej v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 v judikatúre Súdneho dvora

15. Je nesporné, že otec pána Genca bol zamestnancom v čase, keď žalobca vo veci samej podal svoju žiadosť o povolenie na pobyt. Situácia otca pána Genca sa teda týka voľného pohybu pracovníkov a vzťahuje sa na ňu výlučne článok 13 rozhodnutia č. 1/80. [9]

16. Vo vzťahu k uvedenému článku Súdny dvor rozhodol, že má priamy účinok [10] a že ho treba vykladať s prihliadnutím na kontext, v ktorom sa nachádzajú všetky ustanovenia tohto rozhodnutia. [11]

17. Pokiaľ ide o kontext, podľa ustálenej judikatúry je cieľom dohody o pridružení medzi EHS a Tureckom podpora pretrvávajúceho a vyrovnaného posilňovania obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami, najmä prostredníctvom voľného pohybu pracovníkov, [12] ktorý sa musí realizovať postupne. [13] Pokiaľ ide konkrétne o rozhodnutie č. 1/80, Súdny dvor rozhodol, že toto rozhodnutie má „podporiť v prijímajúcom členskom štáte postupné začleňovanie tureckých štátnych príslušníkov spĺňajúcich podmienky stanovené v niektorom z ustanovení tohto rozhodnutia a z toho dôvodu požívajú práva, ktoré im dané ustanovenie priznáva“ [14] a že „bez toho, aby bola dotknutá osobitná situácia rodinných príslušníkov, ktorým bolo povolené, aby sa pripojili k tureckému pracovníkovi legálne sa nachádzajúcemu na území členského štátu, je hlavným cieľom uvedeného rozhodnutia postupná integrácia tureckých pracovníkov do členského štátu prostredníctvom výkonu pravidelného zamestnania na neprerušovanom základe“ [15].

18. Súdny dvor sa rovnako zaoberal vzťahmi medzi klauzulou „standstill“ v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a klauzulou „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Napriek značne rozdielnemu zneniu [16] rozhodol, že obe tieto klauzuly sledujú rovnaký cieľ, a to postupné zavedenie voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb prostredníctvom zákazu zavedenia nových prekážok, aby sa nesťažovala postupná realizácia uvedených

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Vo vzťahu k pôsobnosti článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu Súdny dvor opakovane rozhodol, že hoci „tieto dve ustanovenia majú rovnaký význam, každému z nich bola vymedzená presne určená oblasť pôsobnosti, takže sa nikdy neuplatnia naraz“ [rozsudok Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 81 a citovaná judikatúra)].

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

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

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

13 — Pozri článok 12 dohody o pridružení. Pozri rovnako rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 65) a Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 50).

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

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

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

slobôd.[17] Tieto dve ustanovenia majú teda rovnaký význam[18], rovnakú povahu[19] a treba ich vykladať zhodne.[20] Neexistuje tak dôvod priznať klauzule „standstill“ týkajúcej sa voľného pohybu pracovníkov menšiu pôsobnosť než zodpovedajúcej klauzule týkajúcej sa slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb.[21] Keďže úvahy Súdneho dvora vo vzťahu ku klauzule „standstill“ článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu platia aj pri výklade článku 13 rozhodnutia č. 1/80, „pôsobnosť povinnosti ‚standstill' uvedenej v tomto článku 13 sa analogicky vzťahuje na akúkoľvek novú prekážku výkonu voľného pohybu pracovníkov, ktorá spočíva v sťažení podmienok existujúcich k danému dátumu“[22].

19. Keď Súdny dvor potvrdil priamy účinok článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a spresnil, že jeho pôsobnosť má byť rovnaká ako pôsobnosť článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, zostávalo určiť jeho význam. Podľa Súdneho dvora klauzula „standstill“ „nefunguje ako hmotnoprávne pravidlo, čiže nespôsobuje neuplatniteľnosť príslušného materiálneho práva, ktoré nahradzuje, ale ako pravidlo kvázi procesnej povahy, ktoré určí, *ratione temporis*, ustanovenia právnej úpravy členského štátu, vzhľadom na ktoré treba posúdiť situáciu tureckého štátneho príslušníka, ktorý chce uplatniť“ voľný pohyb pracovníkov v členskom štáte.[23] Obsahuje povinnosť zaväzujúcu účastníkov dohody v práve zodpovedajúcu povinnosti zdržať sa konania.[24]

20. Súdny dvor rovnako opakovane pripomenul, že klauzula „standstill“ sama osebe nezakladá práva,[25] ani nemôže priznať tureckému štátnemu príslušníkovi právo na výkon zamestnania, ani z neho odvodené právo na pobyt,[26] keďže právo na vstup na územie členského štátu nemožno vyvodiť z právnej úpravy Únie, ale naopak naďalej sa riadi vnútroštátnym právom.[27] Súdny dvor tak uznal, že „rozhodnutie č. 1/80 [sa] nijako netýka právomoci členských štátov zamietnuť tureckému pracovníkovi právo vstúpiť na ich územie a prvýkrát sa tam zamestnať“[28]. Upravuje naopak situáciu tureckých pracovníkov, ktorí sú už legálne začlenení do trhu práce členských štátov.[29] Súdny dvor však napriek tomu pripustil, že klauzula „standstill“ sa môže vzťahovať na podmienky vstupu a pobytu tureckých štátnych príslušníkov na území členských štátov, iba pokiaľ predstavuje prirodzený dôsledok výkonu hospodárskej činnosti.[30]

21. Konkrétne článok 13 rozhodnutia č. 1/80 zakazuje vo všeobecnosti zavedenie každého nového vnútroštátneho opatrenia, ktorého cieľom alebo následkom je podmieniť výkon slobody voľného pohybu pracovníkov na vnútroštátnom území tureckými štátnymi príslušníkmi prísnejšími podmienkami, ako sú podmienky, ktoré sa uplatňovali v čase nadobudnutia platnosti rozhodnutia

17 — Pozri rozsudky Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 72), Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 48), Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, bod 52), ako aj Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 94).

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

19 — Rozsudky Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 71) ako aj Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 48).

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

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

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

23 — Pozri analogicky rozsudky Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 55), ako aj Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 89).

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

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

26 — Pozri analogicky rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 64) ako aj Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 62).

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

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

29 — Pozri rozsudok Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 58 a citovanú judikatúru).

30 — Pozri analogicky rozsudok Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 55).

č. 1/80 v dotknutom členskom štáte.[31] Toto ustanovenie rovnako bráni tomu, aby od nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80 v dotknutom členskom štáte boli do právnej úpravy členských štátov zavedené akékoľvek nové obmedzenia týkajúce sa výkonu slobody pohybu pracovníkov, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa hmotnoprávnych a/alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu na územie tohto členského štátu tureckých štátnych príslušníkov, ktorí tam chcú využívať uvedenú slobodu.[32]

22. V tomto štádiu analýzy uvádzam, že Súdny dvor nevylúčil, že pôsobnosť povinnosti „standstill“ sa môže nepriamo vzťahovať na podmienky vstupu a pobytu rodinných príslušníkov hospodársky aktívnych tureckých štátnych príslušníkov, aj keď títo rodinní príslušníci nemajú práva podľa rozhodnutia č. 1/80, pod podmienkou, že je preukázaná súvislosť medzi výkonom hospodárskej činnosti tureckých štátnych príslušníkov a uvedeným vstupom alebo pobytom. To je však práve tá súvislosť, ktorá bola potvrdená v rozsudku Dogan.[33]

2. Sociálny rozmer rozhodnutia č. 1/80, „ekonomický rozmer“ zlúčenia rodiny a povinnosť „standstill“

23. Téma zlúčenia rodiny v skutočnosti nie je ignorovaná judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa klauzúl „standstill“ v kontexte pridruženia medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (ďalej len „pridruženie EHS – Turecko“). Vzhľadom na neoddeliteľnú súvislosť, ktorá existuje medzi výkonom hospodárskej činnosti a právami, ktorých nositeľmi sú tureckí štátni príslušníci, ktorí túto činnosť vykonávajú na území členského štátu, Súdny dvor rozhodol, že „zlúčenie rodiny nepredstavuje právo priznané rodinným príslušníkom migrujúceho tureckého pracovníka, ale naopak závisí od rozhodnutia vnútroštátnych orgánov prijatého podľa práva dotknutého členského štátu s výhradou podmienky dodržania základných práv“[34]. Rozhodnutie č. 1/80 však predsa obohatilo pridruženie medzi EHS a Tureckom o sociálny rozmer.[35] Článok 13 rozhodnutia č. 1/80 je napokon súčasťou „sociálnych ustanovení“ uvedeného rozhodnutia, čo podľa Súdneho dvora preukazuje, že voľný pohyb pracovníkov, ktorý sa mal realizovať postupne, prešiel do „ďalšej etapy“[36]. Pri výklade „sociálnych“ ustanovení rozhodnutia č. 1/80 Súdny dvor uznal, že zlúčenie rodiny, ktoré sa priznáva tureckým pracovníkom zamestnaným na trhu práce v členských štátoch, prispieva tak k zlepšeniu kvality ich pobytu, ako aj k ich integrácii v týchto štátoch a z tohto dôvodu prispieva k hospodárskej a sociálnej súdržnosti dotknutej spoločnosti.[37] Toto zlúčenie rodiny však nie je bez podmienok a vyjadrenie Súdneho dvora treba dať do kontextu jeho rozsudku Dülger.[38] V tejto veci Súdny dvor rozhodoval o článku 7 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80, ktorý vypočítava práva rodinných príslušníkov tureckého pracovníka zamestnaného na legálnom trhu práce, *ktorým bolo povolené, aby sa pripojili k tomuto pracovníkovi*. Hoci v inom kontexte Súdny dvor rozhodol, že rozhodnutie č. 1/80 nepodmieňuje vstup rodinných príslušníkov na územie členského štátu na účely zlúčenia s tureckým

31 — Pozri rozsudok Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 33 a citovanú judikatúru). K podobnému záveru vyvodenému Súdnym dvorom vo vzťahu ku klauzule „standstill“ článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu pozri rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 69), Abatay a i. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, bod 66), Soysal a Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, bod 47), ako aj Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 39). Napokon pre úplnosť dodávam, že existencia nového obmedzenia sa posudzuje buď vo vzťahu k dátumu nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80 v dotknutom členskom štáte, alebo vo vzťahu k priaznivejšej právnej úprave prijatej po tomto nadobudnutí platnosti: pozri rozsudky Toprak a Oguz (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, body 49 a 56) ako aj Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 94).

32 — Pozri rozsudok Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 34 a citovanú judikatúru).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

35 — Pozri najmä rozsudok Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, bod 45).

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

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

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

pracovníkom, ktorý sa už nachádza legálne v tomto štáte, výkonom plateného zamestnania,[39] spresnil, pokiaľ ide predovšetkým o článok 13 uvedeného rozhodnutia, že toto ustanovenie odkazuje na „pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa nachádzajú na ich území legálne, pokiaľ ide o ich pobyt a zamestnanie“[40].

24. V tomto štádiu analýzy však pripomínam, že žalobca vo veci samej sa ešte nenachádza na dánskom území, ale požaduje, aby sa mohol pripojiť k svojmu otcovi. Na jeho situáciu sa nevzťahuje článok 7 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 a sám sa teda nemôže dovolávať jeho článku 13.

25. Rozsudok Dogan,[41] ktorého revíziu požaduje dánska vláda, pretože údajne predstavuje odklon od skoršej judikatúry Súdneho dvora, zapadá do línie tejto judikatúry. Tento rozsudok nepriznal samostatné právo na zlúčenie rodiny rodinným príslušníkom tureckých pracovníkov, rovnako ako nepriznal manželke tohto pracovníka, ktorá ešte nevstúpila na územie členského štátu, kde tento pracovník vykonáva svoju hospodársku slobodu, právo odvolávať sa na článok 13 rozhodnutia č. 1/80. V tomto rozsudku Súdny dvor uznal, ako som ho napokon vyzval, že na tento článok sa môže odvolávať iba hospodársky aktívny turecký štátny príslušník, ktorý je usadený na území členského štátu, a teda je ako jediný adresátom práv zakotvených ustanoveniami upravujúcimi asociačnú dohodu medzi EHS a Tureckom.[42] Navyše, nie je zvlášť revolučné, že Súdny dvor uznal vo svojom rozsudku Dogan,[43] že na klauzulu „standstill“ sa možno odvolávať voči vnútroštátnej právnej úprave podmienok vstupu manžela tureckého občana usadeného v členskom štáte na územie dotknutého členského štátu na účely zlúčenia rodiny. Súdny dvor už totiž túto možnosť uznal v rozsudku Toprak a Oguz.[44]

26. Pokiaľ ide o návrat k judikatúre Demirkan,[45] ktorý si praje dánska vláda, treba uviesť, že tento precedens nie je relevantný pre prejednávanú vec. V tomto prípade išlo o nevlastnú dcéru, tureckú štátnu príslušníčku, ktorá sa chcela v Nemecku pripojiť k svojmu nevlastnému otcovi, nemeckému občanovi s bydliskom v Nemecku a o otázku, či sa bolo možné domnievať, že sa môže odvolávať na článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, keď by po svojom príchode na nemecké územie nebola poskytovateľom, ale príjemcom služieb. V uvedenej veci nešlo na rozdiel od prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania o tureckého pracovníka už usadeného na území členského štátu, ktorý tam už vykonáva hospodársku slobodu.

27. Napriek „sociálnej“ povahe ustanovení rozhodnutia č. 1/80 Súdny dvor nezašiel vo svojej judikatúre tak ďaleko, že by úplne oddelil výkon hospodárskej slobody od zlúčenia rodiny. Ako som už mal príležitosť konštatovať, právna úprava v oblasti zlúčenia rodiny patrí do pôsobnosti článku 13 rozhodnutia č. 1/80 iba v rozsahu, v akom sa dotýka situácie tureckého pracovníka.[46]

28. S prihliadnutím na rozhodnutie Súdneho dvora v rozsudku Dogan[47] však rozhodnutie tureckého štátneho príslušníka usadiť sa v členskom štáte Európskej únie, aby tam stabilne vykonával zamestnanie, môže byť negatívne ovplyvnené, keď právna úprava tohto členského štátu sťažuje alebo znemožňuje zlúčenie rodiny, takže tento štátny príslušník môže byť nútený, aby si vybral medzi svojou činnosťou v dotknutom členskom štáte a svojím rodinným životom v Turecku.

39 — Pozri rozsudok Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 82).

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

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Pozri bod 32 rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) a bod 20 a nasl. mojich návrhov v tejto veci (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Pozri bod 23 a citovanú judikatúru v mojich návrhoch vo veci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Pozri analogicky rozsudok Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 35).

29. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že taká právna úpravu, ako je tá vo veci samej, o ktorej nie je sporné, že sťažuje zlúčenie tureckého zamestnanca, legálne usadeného na území členského štátu, s jeho maloletými deťmi tým, že sprísňuje podmienky ich prvého vstupu na územie daného členského štátu v porovnaní s podmienkami, ktoré sa uplatňovali v čase nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80,[48] predstavuje nové obmedzenie výkonu voľného pohybu tureckých pracovníkov v zmysle článku 13 uvedeného rozhodnutia.

B – *O tretej a štvrtej otázke*

30. Svojou treťou a štvrtou otázkou, ktoré tiež preskúmam spoločne, sa vnútroštátny súd pýta, či nové obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80 môže byť odôvodnené, a ako áno, zaujímajú ho podmienky, za akých treba posúdiť jeho primeranosť. Hoci je táto úloha v zásade zverená vnútroštátnym súdom, vnútroštátny súd výslovne vyzýva Súdny dvor, aby zaujal stanovisko k testu proporcionality vo vzťahu k § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch. Pred zaujatím stanoviska k tejto otázke však treba najprv určiť, či skutočne existuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť nové obmedzenie.

1. O podpore úspešnej integrácie ako naliehavom dôvode všeobecného záujmu

31. Súdny dvor už rozhodol, že obmedzenie, ktorého „cieľom alebo následkom by bolo podmienenie výkonu voľného pohybu pracovníkov tureckého príslušníka na vnútroštátnom území prísnejšími podmienkami, než sú podmienky, ktoré sa uplatňovali v čase nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80, je zakázané, pričom nie je zakázané, iba ak patrí medzi obmedzenia uvedené v článku 14 tohto rozhodnutia alebo je odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, alebo aj je vhodné na zabezpečenie realizácie sledovaného cieľa, ktorý je legitímny, a nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné“[49]. Na základe zbližovania výkladu, ktoré existuje medzi klauzulami „standstill“, Súdny dvor potvrdil tento prístup v rozsudku Dogan,[50] týkajúcom sa nových obmedzení v zmysle článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Súdny dvor tak výslovne pripustil, že nové obmedzenie môže byť odôvodnené nielen dôvodmi uvedenými v článku 14 rozhodnutia č. 1/80, a to verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou a zdravím, ale aj naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré sú odôvodneniami prekážok dobre známymi v judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa základných slobôd. Hoci v rozsudku Demir[51] Súdny dvor uznal, že cieľ zabrániť nelegálnemu vstupu a pobytu predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, túto otázku ponechal otvorenú vo vzťahu ku zabráneniu núteným manželstvám a podpore integrácie v rozsudku Dogan.[52]

32. V prejednávanej veci však dánska vláda tvrdí, že § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch treba považovať za odôvodnený naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a to zabezpečením úspešnej integrácie.

48 — Pozri bod 2.6 návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Hoci dánska vláda popiera, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 možno uplatniť na tento typ právnej úpravy, naopak uznáva, že § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch, zavedený v roku 2004, predstavuje sprísnenie jej skoršej právnej úpravy, a teda nové obmedzenie.

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

50 — Pozri bod 41 mojich návrhov vo veci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) a bod 37 rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

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

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

33. Súdny dvor nie je zvlášť náročný, keď ide o potvrdenie naliehavého dôvodu všeobecného záujmu.[53] Podotýkam, že v rozsudku Demir[54] sa Súdny dvor uspokojil s konštatovaním, ktorému nepredchádzalo žiadne dokazovanie. Navyše, ako som už zdôraznil vyššie, v rozsudku Dogan sa k tejto otázke dokonca vôbec nevyjadril.[55]

34. Som ochotný sa domnievať, že ak tak Súdny dvor koná, je to aj preto, aby uznal priestor pre voľnú úvahu, ktorú majú v tejto oblasti štáty. Z týchto dôvodov som ochotný tiež akceptovať, že ako taká môže podpora úspešnej integrácie predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, a to tým skôr, že gordický uzol v prejednávanej veci spočíva viac vo vhodnosti, nevyhnutnosti a primeranosti nového obmedzenia ako v jeho odôvodnení.

35. Pre všetky prípady sa teda obmedzím na konštatovanie, že obavy týkajúce sa integrácie nie sú právu Únie cudzie[56] a že sa ako také nezdajú byť v rozpore s cieľom sledovaným pridružením medzi EHS a Tureckom. Naliehavý dôvod všeobecného záujmu, na ktorý sa odvoláva dánska vláda, sa mi preto javí byť na prvý pohľad prípustný.

2. Je § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch vhodný na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie?

a) Určenie rozsahu testu proporcionality

36. Na úvod treba odpovedať vnútroštátnemu súdu, ktorý sa pýta, či test proporcionality, ktorý treba vykonať s cieľom určiť, do akej miery je prípustné nové obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80, má byť podobný tomu, ktorý možno urobiť v rámci preskúmania dodržania článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950.

37. V tejto súvislosti sa mi zdá logické potvrdiť, že test, ktorý treba použiť, je v skutočnosti ten, ktorý sa vyžaduje v prípade zásahu do hospodárskych slobôd zakotvených Zmluvou. Uvedené jasne vyplýva zo samotného znenia tohto testu tak, ako ho Súdny dvor formuloval vo svojich rozsudkoch Demir[57] a Dogan[58]. Možno to vysvetliť tiež skutočnosťou, že Súdny dvor sa zjavne a úmyselne rozhodol nevychádzať vo svojom odôvodnení najmä v rozsudku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) zo základných práv, ale naopak z tých hospodárskych slobôd, ktoré boli priznané tureckým štátnym príslušníkom za podmienok stanovených ustanoveniami upravujúcimi pridruženie medzi EHS a Tureckom a v prípade ktorých sa zlúčenie rodiny javilo iba ako „prirodzený dôsledok“ alebo „nadstavba“.[59]

53 — V tejto súvislosti mu bolo možné vytýkať určitý nedostatok presnosti: pozri HATZOPOULOS, V.: Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout? In: *Revue trimestrielle de droit européen*. 1998, s. 191; MARTIN, D.: Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité. In: *Cahiers de droit européen*. 1998, s. 261 a s. 561; BARNARD, C.: Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected? In: *The outer limits of European Union law*. Hart Publishing, 2009, s. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. K demonštratívnemu výpočtu naliehavých dôvodov všeobecného záujmu pozri najmä odôvodnenie č. 40 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36).

56 — Pozri najmä článok 79 ods. 4 ZFEÚ. Podporu úspešnej integrácie by bolo možné rovnako prirovnať k cieľu hospodárskej a sociálnej súdržnosti uvedenému nielen v článku 4 ods. 2 písm. c) ZFEÚ a článku 174 prvom odseku ZFEÚ, ale aj v odôvodneniach č. 4 a 15 smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224). Rovnako uvádzam, že generálna advokátka Kokott v inom kontexte uznala, že právna úprava, ktorej cieľom je integrácia osôb, ktoré majú právo na zlúčenie rodiny, sleduje legitímne ciele [pozri body 33 a 34 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci K a A (C-153/14, EU:C:2015:186)].

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — GAZIN, F.: Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie. In: *Europe*. Október 2014, komentár 394.

38. Zopakujem,[60] že záver, že § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch predstavuje nové obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80, neznamená, že predstavuje priamy zásah do práva otca žalobcu vo veci samej na zlúčenie rodiny. Naopak znamená to, že možnosť, ktorá je mu ponúknutá, vykonávať zamestnanie na území členského štátu Únie a pokračovať v tejto činnosti, môže byť dotknutá tým, že jeho maloletý syn, ktorý mu bol zverený do starostlivosti, sa k nemu nebude môcť pripojiť alebo sa k nemu bude môcť pripojiť len za sťažených podmienok. Rovnako ako bola analýza týkajúca sa existencie nového obmedzenia vždy vykonávaná cez optiku slobody pohybu tureckého pracovníka, ktorým je otec žalobcu vo veci samej, musí byť možné odôvodnenie uvedeného obmedzenia preskúmané za rovnakých podmienok, za akých sú preskúmané prekážky tejto slobody pohybu.

39. Nezdá sa mi, že použitie testu, ktorý Súdny dvor uplatňuje v prípade prekážky, pri výklade článku 13 rozhodnutia č. 1/80 ide príliš ďaleko pri priblížení medzi právami priznanými tureckým pracovníkom a právami priznaným občanom Únie, keďže v každom prípade sa účastníci dohody o pridružení dohodli na tom, že sa inšpirujú ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa voľného pohybu pracovníkov[61] a keďže Súdny dvor rozhodol, že zásady uznané v rámci týchto ustanovení treba, pokiaľ je to možné, uplatniť v prípade tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú práva priznané rozhodnutím č. 1/80.[62]

40. S týmto spresnením teraz pristúpim k preskúmaniu § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch.

b) Uplatnenie na prejednávaný prípad

41. Podľa slov vnútroštátneho súdu a pripomienok dánskej vlády vyžaduje § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch od maloletého dieťaťa, ktoré podáva žiadosť o povolenie na pobyt, aby sa pripojilo k jednému zo svojich rodičov už usadenému na dánskom území, aby v Dánsku malo alebo mohlo mať dostatočný základ na umožnenie úspešnej integrácie. Táto požiadavka kladená na deti staršie ako 6 rokov[63] sa neuplatní iba v prípade, ak ide o žiadosti podané najneskôr do dvoch rokov po tom, čo rodič s bydliskom v Dánsku získal svoje povolenie na trvalý pobyt a v prípade, keď dieťa býva vo svojej krajine pôvodu s druhým zo svojich rodičov. Podľa vyjadrenia dánskeho zákonodarcu je cieľom takejto požiadavky zabrániť tomu, aby sa rodičia rozhodli ponechať dieťa v krajine pôvodu, takže tam získa vzdelanie, ktoré je v súlade s kultúrou uvedenej krajiny a nie sú mu vštepené dánske normy a hodnoty.

42. Z dôvodovej správy k návrhu zákona o cudzincoch, ako aj z poznámok týkajúcich sa praxe, čiastočne zopakovaných v spise vyplýva, že posúdenie, ktoré musia vykonať príslušné dánske orgány, aby určili, či má žiadateľ dostatočný základ v Dánsku, je diskrečným posúdením, ktoré zohľadňuje množstvo kritérií s cieľom zistiť diagnózu a/alebo prognózu šancí žiadateľa na integráciu.

60 — Pozri bod 27 týchto návrhov.

61 — Pozri článok 12 dohody o pridružení.

62 — Pozri napríklad rozsudky Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, bod 55 a citovanú judikatúru), ako aj Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, body 58, 66 a 68).

63 — Po legislatívnej zmene, ku ktorej došlo v roku 2012.

43. Na tento účel treba zohľadniť všetky dostupné informácie o dĺžke a povahe pobytov dieťaťa v Dánsku a v jeho krajine pôvodu, o mieste, kde strávilo najväčšiu časť svojho detstva, o mieste, kde získalo vzdelanie [64] a o jazykoch, ktoré ovláda. Dánske orgány musia tiež určiť, či stupeň vštepenia dánskych hodnôt a noriem je dostatočný na to, aby existoval alebo mohol existovať dostatočný základ v dánskej spoločnosti. Zohľadňuje sa aj stupeň integrácie do dánskej spoločnosti a úzkosť väzby s touto spoločnosťou u rodiča, ktorý sa už nachádza v Dánsku a skutočná povaha jeho vzťahov so žiadateľom. [65]

44. Dánske orgány nedisponujú voľnou úvahou v rade výnimočných prípadov, v ktorých nie je nevyhnutné preukázanie základu v Dánsku dostatočného na umožnenie úspešnej integrácie v tejto krajine. Povolenie na pobyt sa v zásade udelí dieťaťu, aj keď bola žiadosť podaná viac ako dva roky po tom, čo rodič, ktorý sa už nachádza v tomto členskom štáte, získal svoje povolenie na pobyt, v týchto prípadoch, teda ak je toto dieťa, rodič s bydliskom v štáte pôvodu alebo rodič s bydliskom v Dánsku chorý alebo ťažko postihnutý, ak rodič s bydliskom v Dánsku až dovtedy nepoznal presné miesto, kde má bydlisko dieťa, ak rodič s bydliskom v Dánsku už spĺňa podmienku vyživovacej povinnosti alebo podmienku domicilu, ak rodič s bydliskom v Dánsku nemôže v žiadnom prípade bývať v štáte pôvodu alebo bydliska svojho dieťaťa, alebo ak by zamietnutie zlúčenia odporovalo medzinárodným záväzkom Dánska alebo vyššiemu záujmu dieťaťa v zmysle dohovoru z New Yorku o právach dieťaťa, podpísaného 20. novembra 1989 a ratifikovaného všetkými členskými štátmi.

45. Naopak žiadosť musí byť zamietnutá, ak orgány konštatujú, že rodič s bydliskom v Dánsku sa vedome vzdal príchodu dieťaťa pre to, aby dieťa získalo vzdelanie v súlade s kultúrou krajiny pôvodu. Zohľadní sa teda vek žiadateľa, keďže možnosť požadovať zlúčenie rodiny trvá až do 15. roku veku tohto žiadateľa.

46. S týmto vysvetlením sa *ratio legis* § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch zdá byť rozumné, pretože dánske orgány aj pri diskrečnom výklade každej veci musia zohľadniť množstvo kritérií. Navyše v niektorých prípadoch sa nevyžaduje, aby bola preukázaná existencia alebo možnosť dostatočného základu v dánskej spoločnosti.

47. Dánska vláda tvrdí, že to, že požiadavka dostatočného základu nie je automatická, stačí na to, aby dotknutú právnu úpravu bolo možné považovať za primeranú v súlade s rozhodnutím Súdneho dvora v rozsudku Dogan. [66] Hoci je pravda, že Súdny dvor v tomto rozsudku rozhodol, že ustanovenie, ktoré stanovuje, že nepredloženie dôkazu dostatočných jazykových znalostí má automaticky za následok zamietnutie žiadosti bez zohľadnenia osobitných okolností každej veci, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, [67] nemožno z neho vyvodiť, že opatrenie, ktoré stanovuje preskúmanie takýchto okolností iba pod touto jednou podmienkou, spĺňa test proporcionality. [68]

48. Pretože úvahu o primeranosti § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch treba posunúť ďalej, je dôležité posúdiť ho systémovo. Je teda jasné, že tak z textu, ako aj z vnútroštátnej praxe vyplýva, že toto ustanovenie spočíva na základnej a podľa môjho názoru ťažko vyvrátiteľnej domnienke o nezlučiteľnosti kultúr. Dieťa narodené a vychované v treťom štáte sa už takmer prirodzene nebude môcť integrovať. Rovnako podotýkam, že sa od žiadateľov vyžaduje, aby preukázali určitý stupeň vštepenia dánskych noriem a hodnôt, ktoré nie sú nikde definované. Ak by sa však zákon

64 — Zo správy opisujúcej prax týkajúcu sa § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch, čiastočne prevzatej do návrhu na začatie prejudiciálneho konania, však vyplýva, že pobyt alebo školská dochádzka v Dánsku kratšie ako jeden rok sa nezohľadnia.

65 — Skutočnosť, že rodičovi, ktorý sa už nachádza v Dánsku, bolo dieťa zverené do výchovy, však nie je rozhodujúca. Zdá sa tiež, že v praxi nie je dôležité, či integrácia detí, ktoré sa už pripojili k svojmu rodičovi nachádzajúcemu sa na dánskom území, bola alebo nebola úspešná.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

68 — Je rovnako zaujímavé poznamenať, že zástupca pána Genca na pojednávaní tvrdil, že nebolo poskytnuté žiadne oslobodenie od povinnosti preukázať dostatočný základ v dánskej spoločnosti a že v praxi boli zamietnuté všetky žiadosti založené na § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch.

o cudzincoch uplatňoval napríklad na štátnych príslušníkov USA, posudzovali by dánske orgány rovnako prísne „oneskorenú“ žiadosť o zlúčenie? Vytýkali by rovnako rázne, že dieťa bolo vedome ponechané čo najdlhšie vo svojej pôvodnej kultúre, čím sa všetky jeho šance na integráciu znížili na nulu?

49. Priznávam teda, že nie som presvedčený o vzťahu, ktorý existuje medzi dlhším pobytom v treťom štáte a nemožnou integráciou. Netreba zabúdať, že ekonomická situácia týchto rodín často vysvetľuje neexistenciu častejších pobytov v Európe a že tam nejde iba o hypotetickú prednostnú kultúrnu voľbu, ale tiež, a možno najmä, o skutočný ekonomický tlak.

50. Nie som presvedčený ani rozdielom, ktorý sa v úprave žiadostí o pobyt robí medzi žiadosťami podanými do dvoch rokov od udelenia povolenia na pobyt rodičovi s bydliskom v Dánsku – ktorým je automaticky vyhovené – a žiadosťami podanými po uplynutí tejto dvojročnej lehoty. Plynutie tejto lehoty sa mi javí ako bez akéhokoľvek vzťahu s vyhliadkami budúcej integrácie, a to tým skôr, že v tomto prípade hovoríme o maloletých deťoch. Zdá sa mi, že medzi vnútroštátnym opatrením a údajne sledovaným cieľom chýba logická súvislosť.

51. Predstavme si totiž, že pán Genc by získal svoje povolenie na trvalý pobyt v čase, keď mal jeho syn sedem a pol roka. Predstavme si ďalej, že tento syn by nikdy nežil v Dánsku, strávil by celé detstvo v Turecku a hovoril by iba po turecky, ako je tomu, zdá sa, vo veci samej. Predpokladajme, že toto dieťa by podalo svoju žiadosť vo veku desiatich rokov. Môže týchto šesť mesiacov navyše[69] strávených v Turecku zmeniť šance dieťaťa na integráciu do dánskej spoločnosti do tej miery, že musí preukázať dostatočný základ, zatiaľ čo až do veku deväť a pol roka by mu povolenie na pobyt pravdepodobne bolo bývalo udelené, pričom by však nebolo možné povedať, že má užší vzťah s Dánskom?

52. Ak má § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch bojovať skôr proti situáciám oneskoreného zlúčenia, potom sa mi stanovenie kritéria veku zdá vhodnejšie, hoci nie dostatočné.

53. Napokon, ako som už uviedol vyššie, ak sú dánske orgány povinné zistiť „diagnózu“ stavu vštepenia hodnôt a noriem do dieťaťa, podotýkam, že túto diagnózu nesprevádza žiadne „terapeutické“ opatrenie, ak mám použiť medicínsku metaforu. Namiesto zamietnutia založeného na pesimistickej predpovedi nemožnosti integrácie si možno predstaviť udelenie povolenia na prechodný pobyt, ktorého obnovenie by bolo podmienené tým, že dieťa navštevuje jazykový kurz dánčiny alebo dánsku štátnu školu.

54. Je pravda, že posúdenie dánskych orgánov v čase rozhodovania o udelení povolenia na pobyt na základe § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch sa riadi mnohými kritériami. Týchto kritérií je však príliš veľa a zároveň nie sú dostatočne presné na to, aby boli predvídateľné a zabránili administratívnej praxi systematického zamietania. Opakujem, že považujem napríklad za pomerne problematické, že nie sú vysvetlené dánske normy a hodnoty. Zoznam kritérií, na ktorých sa bude zakladať posúdenie dánskych orgánov, je uvedený v dôvodovej správe, ale v prípade väčšiny z nich sa uvádza, že posudzované jednotlivo nie sú rozhodujúce,[70] takže vzniká otázka, či nemusia byť splnené kumulatívne, pričom v tomto prípade by išlo o veľmi prísnu požiadavku. Navyše, ako som už uviedol, uplatňovanie týchto kritérií nie je nevyhnutne v plnom súlade so sledovaným cieľom, pretože nie je skutočne preukázané, prečo ich nesplnenie predstavuje vážnu a neprekonateľnú prekážku úspešnej integrácie maloletého dieťaťa.

69 — V porovnaní s dňom, do ktorého bolo možné podať žiadosť bez toho, aby sa vyžadoval dôkaz dostatočného základu.

70 — To v každom prípade vyplýva zo správy opisujúcej prax z roku 2007.

55. Zo všetkých týchto dôvodov vyzývam Súdny dvor, aby rozhodol, že nové obmedzenie, ktoré predstavuje § 9 ods. 13 zákona o cudzincoch, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa úspešnej integrácie. Treba preto konštatovať, že článku 13 rozhodnutia č. 1/80 odporuje ustanovenie, zavedené po nadobudnutí platnosti uvedeného rozhodnutia, ktoré vyžaduje od maloletých detí, ktoré požadujú, aby sa mohli pripojiť k ich tureckému rodičovi, ktorý je v Dánsku zamestnaný, po tom, čo už uplynula lehota dvoch rokov, odkedy tento rodič získal povolenie na pobyt, aby preukázali, že majú alebo môžu mať dostatočný základ v tomto členskom štáte.

III – **Návrh**

56. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na otázky, ktoré položil Østre Landsret (Odvolací súd pre východnú oblasť), odpovedal takto:

1. Taká právna úprava, ako je tá vo veci samej, o ktorej nie je sporné, že sťažuje zlúčenie tureckého zamestnanca, legálne usadeného na území členského štátu, s jeho maloletými deťmi tým, že sprísňuje podmienky ich prvého vstupu na územie daného členského štátu v porovnaní s podmienkami, ktoré sa uplatňovali v čase nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80 z 19. septembra 1980 o vývoji pridruženia, prijatého Asociačnou radou zriadenou dohodou, ktorou sa zakladá pridruženie medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane, a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na druhej strane, a ktorá bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963, predstavuje nové obmedzenie výkonu voľného pohybu tureckých pracovníkov v zmysle článku 13 uvedeného rozhodnutia.

2. Článku 13 rozhodnutia č. 1/80 odporuje ustanovenie, zavedené po nadobudnutí platnosti uvedeného rozhodnutia, ktoré vyžaduje od maloletých detí, ktoré požadujú, aby sa mohli pripojiť k ich tureckému rodičovi, ktorý je v Dánsku zamestnaný, po tom, čo už uplynula lehota dvoch rokov, odkedy tento rodič získal povolenie na pobyt, aby preukázali, že majú alebo môžu mať dostatočný základ v tomto členskom štáte.