Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 20. januarja 2016 [1]

Zadeva C-561/14

Caner Genc
proti
Integrationsministeriet
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije, Danska))

„Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Sklep št. 1/80 — Prosto gibanje delavcev — Združitev družine — Nacionalna ureditev, ki določa nove in strožje pogoje na področju združitve družine za delovno neaktivne družinske člane turških državljanov, ki so delovno aktivni in z dovoljenjem za prebivanje prebivajo v zadevni državi članici — Klavzula ‚standstill' — Področje uporabe — Nova omejitev — Upravičenost — Nujni razlog v splošnem interesu — Sorazmernost"

1. Predložitveno sodišče s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predlaga, naj razloži člen 13 Sklepa št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80), ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen s Sporazumom o vzpostavitvi pridružitvenega razmerja med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale 12. septembra 1963 v Ankari in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum EGS-Turčija). [2] Ta predlog je bil vložen v okviru spora med C. Gencem, turškim državljanom, in danskimi organi, ker so ti zavrnili njegovo prošnjo za dovoljenje za prebivanje, vloženo na podlagi združitve družine.

I – **Uvod**

2. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, C. Genc, je turški državljan, ki je bil rojen leta 1991. Njegov oče, ki je prav tako turški državljan, na Danskem prebiva od leta 1997, od leta 2001 pa ima dovoljenje za stalno prebivanje. C. Genc je po razvezi staršev leta 1997, čeprav je njegov oče dobil pravico do njegovega varstva in vzgoje, še naprej živel v Turčiji pri starih starših in redno videval mater. Njegova starejša brata imata od maja 2003 dovoljenje za prebivanje na Danskem.

3. C. Genc je 5. januarja 2005 vložil prošnjo za dovoljenje za prebivanje na Danskem, da bi se pridružil očetu, ki je bil v tej državi takrat zaposlen.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10.

4. Udlændingeservice, tedaj Udlændingestyrelsen (danska služba za priseljevanje) je avgusta 2006 zavrnila njegovo prošnjo. C. Genc je nato vložil pritožbo pri ministrstvu za integracijo, ki je 18. decembra 2006 potrdilo odločitev o zavrnitvi. Ministrstvo je med drugim navedlo, da C. Genc nikoli ni bil na Danskem, da je vse življenje preživel v Turčiji, kjer se je šolal, da govori le turško in da je svojega očeta v zadnjih dveh letih videl zelo redko, na podlagi tega pa je sklenilo, da nima nobene navezne okoliščine z dansko družbo in da nima ali ne more imeti možnosti ustvariti takih vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo. Navedeno ministrstvo je tudi ugotovilo, da niti očeta C. Genca ni mogoče obravnavati, kot da je posebej dobro integriran ali da ima zadostne vezi z dansko družbo, ter da bi vsekakor lahko šel v Turčijo in obiskal sina.

5. Ministrstvo za integracijo je 17. septembra 2007 zavrnilo ponovni pregled svoje odločitve o zavrnitvi. Prvostopenjsko sodišče, ki mu je C. Genc predložil predlog za razglasitev ničnosti, je 9. decembra 2011 tožbo zavrnilo. C. Genc se je nato pritožil pri predložitvenem sodišču.

6. Analiza danske službe za priseljevanje in analiza ministrstva za integracijo temeljita na členu 9(13) zakona o tujcih (Udlændingeloven, v nadaljevanju: zakon o tujcih). V tej določbi, sprejeti leta 2004,[3] je navedeno, da se, „če vlagatelj prošnje in eden od njegovih staršev prebivata v svoji izvorni državi ali drugi državi, […] dovoljenje za prebivanje izda, samo če vlagatelj prošnje ima ali ima možnost ustvariti take vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo. To pa ne velja, če je prošnja vložena v dveh letih po tem, ko oseba, ki prebiva na Danskem, izpolni pogoje [za podelitev dovoljenja za stalno prebivanje] ali če obstajajo posebej prepričljivi razlogi proti temu, med drugim enotnost družine“.[4]

7. Pri diskrecijski presoji, ki jo pristojni organi opravijo za opredelitev, ali vlagatelj prošnje ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi z Dansko – torej za oceno o možnostih za njegovo uspešno integracijo v dansko družbo – je treba po navedbah predložitvenega sodišča upoštevati nekatere parametre, in sicer trajanje in naravo prejšnjih prebivanj otroka na Danskem, državo, v kateri je otrok preživel večji del svojega življenja, državo, v kateri se je šolal, jezik, ki ga govori, in to, koliko so med otroštvom nanj vplivale danske vrednote in norme. Med to presojo se upošteva tudi raven integracije starša, ki se mu želi otrok pridružiti, v dansko družbo in vezi, ki jih je z njo ustvaril. Predložitveno sodišče navaja tudi nekaj primerov, v katerih se ne zahteva dokaz za zadostne vezi z Dansko, na primer, če je otrok ali eden od staršev bolan ali invalid ali pa če bi bila zavrnitev združitve v nasprotju z mednarodnimi obveznosti Danske ali otrokovo koristjo v smislu Newyorške konvencije o otrokovih pravicah, ki je bila podpisana 20. novembra 1989 in so jo ratificirale vse države članice.

8. Predložitveno sodišče navaja, da je bila zahteva v zvezi z zadostnimi vezmi z Dansko v danski pravni red uvedena leta 2004. Vendar iz člena 13 Sklepa št. 1/80 izhaja, da „[d]ržave članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa na trg dela za delavce in njihove družinske člane, katerih prebivanje in zaposlitev na njihovem ozemlju sta zakonita“.

9. Sprašuje se torej, ali se ta klavzula „standstill“ uporablja tudi za pogoje, pod katerimi lahko zaposleni turški delavci, ki so vključeni na zakoniti trg dela, zaprosijo, da se jim na ozemlju zadevne države članice pridružijo njihovi delovno neaktivni družinski člani. Navedeno sodišče meni, da sodna praksa Sodišča o tem vprašanju ni zelo jasna. Če bi člen 9(13) zakona o tujcih pomenil novo omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80, želi predložitveno sodišče od Sodišča pojasnila glede narave preverjanja, ki ga je treba opraviti za opredelitev, ali je navedeno omejitev mogoče upravičiti.

3 — Z zakonom št. 427 z dne 9. junija 2004 o spremembi zakona o tujcih in zakona o integraciji (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven).

4 — Tako je bilo besedilo člena 9(13) zakona o tujcih v času dejanskega stanja po spremembi, ki je bila uvedena z zakonom št.°324 o spremembi zakona o tujcih, zakona o sklenitvi in razvezi zakonske zveze ter zakona o vrnitvi (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) z dne 18. maja 2005. Ta določba je bila spremenjena tudi leta 2012, nato pa prenesena v člen 9(16) navedenega zakona. V teh sklepnih predlogih se bom še naprej skliceval na člen 9(13) zakona o tujcih, saj je bilo tako stanje upoštevnega danskega prava, ko je uprava prvič odločala o prošnji C. Genca. Poleg tega je treba opozoriti, da se navedeni člen od te zakonodajne spremembe iz leta 2012 ne uporablja več za prošnje za dovoljenje za prebivanje, ki jih vložijo otroci, mlajši od šestih let, ali ki so vložene za take otroke.

10. Tako je v teh okoliščinah Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije), ki je naletelo na težavo, povezano z razlago prava Unije, prekinilo odločanje in Sodišču z odločbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 5. decembra 2014, v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba klavzulo ‚standstill' v členu 13 Sklepa […] št. 1/80 […] in/ali klavzulo ‚standstill' v členu 41(1) Dodatnega protokola[, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sklenjen, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (v nadaljevanju: Dodatni protokol)[5]] […], razlagati tako, da so novi in strožji pogoji za dostop do združitve družinskih članov, ki niso delovno aktivni, vključno z mladoletnimi otroki delovno aktivnih turških državljanov, ki z dovoljenjem za prebivanje prebivajo v državi članici, zajeti z zahtevo ‚standstill' ob upoštevanju:

   (a) razlage klavzule ‚standstill', ki jo je Sodišče podalo zlasti v sodbah Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] in Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

   (b) cilja in vsebine [Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija] iz Ankare, kakor je bil razložen zlasti v sodbah Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] in Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], ter ob upoštevanju

      — tega, da Sporazum ter priloženi protokoli in sklepi itd. ne zajemajo določb o združitvi družine,

      in

      — tega, da je bila združitev družine […] vedno urejena s sekundarno zakonodajo, zdaj z Direktivo o prostem gibanju [Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46]?

2. V zvezi z odgovorom na prvo vprašanje, ali se katera koli izvedena pravica do združitve družine za družinske člane delovno aktivnih turških državljanov, ki z dovoljenjem za prebivanje prebivajo v državi članici, uporablja za družinske člane turških delavcev v skladu s členom 13 Sklepa št. 1/80 ali pa se uporablja le za družinske člane turških samozaposlenih oseb na podlagi člena 41(1) Dodatnega protokola?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje v povezavi z drugim vprašanjem pritrdilen, ali je treba klavzulo ‚standstill' v členu 13 […] Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da so nove omejitve, ki so ‚upravičene z nujnim razlogom v splošnem interesu, primerne za uresničitev želenega legitimnega cilja in ne presegajo tistega, kar je nujno za dosego tega cilja' (tistega, kar je določeno v členu 14 Sklepa št. 1/80), zakonite?

5 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41.

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen:

   (a) Katere smernice je treba uporabiti za preverjanje meril za omejitev in presojo sorazmernosti? Med drugim, ali je treba slediti istim načelom, kot so tista, določena v sodni praksi Sodišča glede združitve družine v povezavi s prostim gibanjem državljanov EU, ki temeljijo na Direktivi o prostem gibanju (Direktiva 2004/38) in določbah Pogodbe, ali pa je treba uporabiti drugo presojo?

   (b) Če je treba uporabiti drugo presojo, kot je tista, ki izvira iz sodne prakse Sodišča o združitvi družine v povezavi s prostim gibanjem državljanov [Unije], ali je treba presojo sorazmernosti, opravljeno v zvezi s členom 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah[, podpisane v Rimu 4. novembra 1950] glede spoštovanja družinskega življenja in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, sprejeti kot referenčno točko in, če ni tako, katerim načelom je treba slediti?

   (c) Ne glede na to, katero presojo je treba uporabiti: [a]li je mogoče pravilo, kakršen je [člen 9(13) zakona o tujcih] – v skladu s katerim je pogoj za združitev državljana tretje države, ki z dovoljenjem za prebivanje prebiva na Danskem, in njegovega mladoletnega otroka, pri čemer otrok in otrokov drugi roditelj prebivata v izvorni ali drugi državi, ta, da otrok ima ali ima možnost ustvariti take vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo na Danskem – šteti za ‚upravičeno z nujnim razlogom v splošnem interesu, primerno za uresničitev želenega legitimnega cilja in [da] ne presega tistega, kar je nujno za dosego tega cilja‘?“

11. V zvezi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe sta pisna stališča predložili danska vlada in Evropska komisija. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, danska in avstrijska vlada ter Komisija so na obravnavi, ki je 20. oktobra 2015 potekala pred Sodiščem, predstavile ustna stališča.

II – **Pravna analiza**

A – *Prvo in drugo vprašanje*

12. Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, Sodišče sprašuje o področju uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80 in obsegu zahteve „standstill“, ki jo vsebuje. Zlasti sprašuje, ali lahko nova omejitev glede dostopa delovno neaktivnih družinskih članov turškega delavca do združitve družine spada na področje uporabe navedene klavzule in ali je treba izvedeno pravico do združitve družine, ki naj bi bila v sodbi Dogan [6] priznana družinskim članom turškega delavca, ki uresničuje svobodo ustanavljanja, določiti tudi v okviru prostega gibanja turških delavcev.

13. Danska vlada, za katero se zdi, da ima iste pomisleke kot predložitveno sodišče, je Sodišče v pisnih stališčih izrecno pozvala, naj spremeni svojo sodno prakso iz zadeve Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Ta vlada je z analizo nekaj sodb Sodišča, v katerih sta razloženi klavzuli „standstill“ – naj bo to člen 41(1) Dodatnega protokola ali člen 13 Sklepa št. 1/80 – poskusila dokazati, da je stališče Sodišča v navedeni sodbi osamljeno in da se ne zdi v skladu z njegovimi prejšnjimi sodbami. Za pravico do združitve družine naj bi se do sodbe Dogan [7] vedno štelo, da je zunaj področja uporabe zahteve „standstill“. Danska vlada trdi, da mora Sodišče opustiti tako sodno prakso in se vrniti k povsem gospodarskemu bistvu Pridružitvenega sporazuma in različnih aktov, sprejetih na njegovi podlagi, kot naj bi bilo priznano v sodbi Demirkan. [8]

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

14. Preden bom pojasnil, zakaj menim, da dvomi predložitvenega sodišča in zaskrbljenost danske vlade temeljijo na napačni razlagi sodne prakse Sodišča, s katero po mojem mnenju ni bila določena izvedena pravica do združitve družine, bi se rad vrnil k zahtevi „standstill“, kot jo je razložilo in opredelilo Sodišče.

1. Splošne ugotovitve o zahtevi „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 v sodni praksi Sodišča

15. Ni sporno, da je bil oče C. Genca zaposlen, ko je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vložila prošnjo za dovoljenje za prebivanje. Položaj očeta C. Genca se tako nanaša na prosto gibanje delavcev in spada izključno na področje uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80.[9]

16. Sodišče je v zvezi z navedenim členom menilo, da ima neposredni učinek[10] in da ga je treba razlagati ob upoštevanju konteksta, v kateri se umeščajo vse določbe tega sklepa.[11]

17. Kar zadeva kontekst, je v skladu z ustaljeno sodno prakso cilj Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija spodbujanje trajne in uravnotežene krepitve trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama, zlasti s prostim gibanjem delavcev,[12] ki ga je treba uresničiti postopoma.[13] Zlasti kar zadeva Sklep št. 1/80, je Sodišče menilo, da „spodbuja postopno vključevanje turških državljanov, ki izpolnjujejo predvidene pogoje ene izmed določb tega sklepa, v državo gostiteljico, s čimer pridobijo pravice, ki jim jih ta sklep podeljuje“,[14] in da „je ob upoštevanju posebnega položaja družinskih članov, ki se jim dovoli pridružitev turškemu delavcu, ki je že zakonito na ozemlju države članice, bistveni namen navedenega sklepa postopna vključitev turških delavcev v zadnjenavedeno tako, da so načeloma neprekinjeno, zakonito zaposleni“.[15]

18. Sodišče je preučilo tudi razmerja med klavzulo „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola in tako klavzulo iz člena 13 Sklepa št. 1/80. Čeprav je njuno besedilo precej različno,[16] je menilo, da imata ti klavzuli enak cilj, in sicer postopno izvajanje prostega gibanja delavcev, svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, pri čemer se prepove uvajanje novih ovir, da se ne oteži postopna uresničitev navedenih svoboščin.[17] Ti dve določbi imata zato enak pomen[18] in naravo[19] ter ju je treba razlagati usklajeno[20]. Tako ni razloga, da bi klavzuli „standstill“ v zvezi s prostim gibanjem delavcev priznali ožji obseg v primerjavi z enakovredno klavzulo v zvezi s svobodo ustanavljanja ali svobodo opravljanja storitev.[21] Ker ugotovitve Sodišča v zvezi s klavzulo „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola veljajo tudi za razlago člena 13 Sklepa št. 1/80, „se obseg obveznosti ‚standstill’ iz tega člena 13 analogno nanaša na vsako novo oviro za izvajanje svobodnega gibanja delavcev s poslabšanjem pogojev, ki obstajajo na neki datum“.[22]

9 — Kar zadeva področje uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80 oziroma člena 41(1) Dodatnega protokola, je Sodišče večkrat odločilo, da „imata ti določbi sicer enak pomen, vendar pa imata vsaka svoje natančno določeno področje, tako da ju ni mogoče uporabiti skupaj“ (sodba Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 81 in navedena sodna praksa)).

10 — Sodba Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 49 in navedena sodna praksa).

11 — Sodba Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 91).

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

13 — Glej člen 12 Pridružitvenega sporazuma. Glej tudi sodbe Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, točka 65) in Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 50).

14 — Sodba Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, točka 53 in navedena sodna praksa).

15 — Sodba Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 90).

16 — Sodba Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:570, točka 69).

17 — Glej sodbe Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 72), Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228, točka 48), Toprak in Oguz (C-300/09 in C-301/09, EU:C:2010:756, točka 52) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 94).

18 — Sodbi Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 70) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 81).

19 — Sodbi Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 71) in Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228, točka 48).

20 — Sodbi Toprak in Oguz (C-300/09 in C-301/09, EU:C:2010:756, točka 54) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 94).

21 — Sodba Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 73).

22 — Sodba Toprak in Oguz (C-300/09 in C-301/09, EU:C:2010:756, točka 54).

19. Ko je Sodišče določilo neposredni učinek člena 13 Sklepa št. 1/80 in pojasnilo, da mora biti njegov obseg enak tistemu iz člena 41(1) Dodatnega protokola, je bilo treba določiti še njegov pomen. Po mnenju Sodišča klavzula „standstill“ „ni materialnopravna določba, ki onemogoča uporabo upoštevnega materialnega prava tako, da ga nadomesti, ampak kvaziprocesnopravna določba, ki *ratione temporis* določa, glede na katere določbe ureditve države članice je treba presojati položaj turškega državljana, ki želi uveljaviti“ prosto gibanje delavcev v državi članici.[23] Ta določba vsebuje obveznost pogodbenic, ki pravno pomeni enako kot preprosta opustitev nadaljnjega ukrepanja.[24]

20. Sodišče je večkrat poudarilo tudi, da klavzula „standstill“ ne ustvarja pravic[25] in turškemu državljanu ne podeljuje pravice do opravljanja dejavnosti kot zaposlena oseba ali z njo povezanega dovoljenja za prebivanje,[26] saj pravica do vstopa na ozemlje države članice ne more izhajati iz predpisov Unije, temveč jo, nasprotno, ureja nacionalno pravo.[27] Sodišče je tako priznalo, da „Sklep št. 1/80 nikakor ne vpliva na pristojnost držav članic, da turškemu državljanu zavrnejo vstop na njihovo ozemlje in da tam pridobi prvo zaposlitev“,[28] temveč, nasprotno, ureja položaj turških delavcev, ki so že zakonito vključeni na trg dela držav članic.[29] Toda Sodišče je kljub temu priznalo, da se klavzula „standstill“ lahko nanaša na pogoje za vstop in prebivanje turških državljanov na ozemlju držav članic, če je povezana z izvajanjem gospodarske dejavnosti.[30]

21. Konkretno to pomeni, da člen 13 Sklepa št. 1/80 na splošno prepoveduje uvedbo kakršnih koli novih nacionalnih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da za turškega državljana pri izvrševanju prostega gibanja delavcev na nacionalnem ozemlju veljajo strožji pogoji od tistih, ki so zanj veljali, ko je za zadevno državo članico začel veljati Sklep št. 1/80.[31] Ista določba nasprotuje tudi temu, da se po začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80 v zadevni državi članici sprejmejo kakršne koli nove omejitve prostega gibanja delavcev, vključno s tistimi, ki se nanašajo na materialnopravne in/ali procesnopravne pogoje na področju prvega vstopa na nacionalno ozemlje turških državljanov, ki želijo v njej uresničevati to svoboščino, na ozemlje te države.[32]

22. V tej fazi analize ugotavljam, da Sodišče ni izključilo možnosti, da lahko na področje uporabe zahteve „standstill“ posredno spadajo pogoji za vstop in prebivanje družinskih članov – ki nimajo pravic na podlagi Sklepa št. 1/80 – delovno aktivnih turških državljanov, če se dokaže povezava med opravljanjem gospodarske dejavnosti zadnjenavedenih in navedenim vstopom ali navedenim prebivanjem. Ravno ta povezava pa je bila potrjena v sodbi Dogan.[33]

23 — Po analogiji sodbi Tum in Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, točka 55) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 89).

24 — Sodbe Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 47), Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 58), Tum in Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, točka 46) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 87).

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

26 — Po analogiji sodbi Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 64) in Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 62).

27 — Po analogiji sodba Tum in Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, točka 54).

28 — Sodba Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, točka 41 in navedena sodna praksa).

29 — Glej sodbo Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 58 in navedena sodna praksa).

30 — Glej po analogiji sodbo Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 55).

31 — Glej sodbo Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, točka 33 in navedena sodna praksa). Za podobno ugotovitev Sodišča v zvezi s klavzulo „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola glej sodbe Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točka 69), Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 66), Soysal in Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, točka 47) in Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 39). Nazadnje naj zaradi celostne obravnave dodam, da se obstoj nove omejitve presoja ali glede na datum začetka veljavnosti Sklepa št. 1/80 v zadevni državi članici ali glede na ugodnejšo zakonodajo, ki je bila sprejeta po navedenem začetku veljavnosti: glej sodbi Toprak in Oguz (C-300/09 in C-301/09, EU:C:2010:756, točki 49 in 56) in Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 94).

32 — Glej sodbo Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, točka 34 in navedena sodna praksa).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

2. Socialni vidik Sklepa št. 1/80, „ekonomski vidik“ združitve družine in zahteva „standstill“

23. Tematika združitve družine je bila namreč v sodni praksi Sodišča v zvezi s klavzulama „standstill“ v okviru pridružitve med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo (v nadaljevanju: pridružitev EGS-Turčija), že obravnavana. Ob upoštevanju neločljive povezave med opravljanjem gospodarske dejavnosti in pravicami turških državljanov, ki jo opravljajo na ozemlju države članice, je Sodišče menilo, da „združitev družine ne pomeni pravice za družinske člane turškega delavca migranta, ampak je, nasprotno, odvisna od odločitve nacionalnih organov, sprejete zgolj na podlagi nacionalnega prava zadevne države članice ob upoštevanju temeljnih pravic“.[34] Toda s Sklepom št. 1/80 je bil pridružitvi EGS-Turčija jasno dodan socialni vidik.[35] Člen 13 Sklepa št. 1/80 je sicer del „socialnih določb“ navedenega sklepa, ki po mnenju Sodišča kaže na to, da je prosto gibanje delavcev, ki bi ga bilo treba uresničevati postopoma, prešlo v „dodatno fazo“.[36] Sodišče je pri razlagi „socialnih“ določb Sklepa št. 1/80 priznalo, da združitev družine, do katere so upravičeni turški delavci, ki so vključeni na trg dela držav članic, prispeva k izboljšanju kakovosti njihovega bivanja in integraciji v te države ter tako spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo zadevne družbe.[37] Toda ta združitev družine ni brezpogojna, trditev Sodišča pa je treba ponovno umestiti v kontekst njegove sodbe Dülger.[38] Sodišče se je v tej zadevi izrekalo o členu 7(1) Sklepa št. 1/80, ki navaja pravice družinskih članov turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela, *ki so pridobili dovoljenje, da se mu pridružijo*. Čeprav je Sodišče v drugih okoliščinah menilo, da Sklep št. 1/80 ne določa, da je opravljanje zaposlitve pogoj za njihov dostop do ozemlja države članice na podlagi združitve družine s turškim delavcem, ki je že zakonito v tej državi,[39] pa je, zlasti kar zadeva člen 13 navedenega sklepa, navedlo, da se zadnjenavedeni nanaša na „delavce in njihove družinske člane, ki so z vidika prebivanja in zaposlitve zakonito na njihovem ozemlju“.[40]

24. Naj v tej fazi analize opozorim, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari še ni na danskem ozemlju, temveč je vložila prošnjo, da se tam pridruži očetu. Njen položaj ne spada na področje uporabe člena 7(1) Sklepa št. 1/80, zato se ne more sklicevati na člen 13 navedenega sklepa.

25. Sodba Dogan,[41] za katero danska vlada poziva, naj se spremeni, saj naj bi pomenila odmik od predhodne sodne prakse Sodišča, je v skladu s to prakso. S to sodbo ni bila priznana neodvisna pravica do združitve družine za družinske člane turških delavcev, prav tako pa ženi navedenega delavca, ki še ni vstopila na ozemlje države članice, v kateri ta delavec uresničuje svojo gospodarsko svoboščino, ni bila priznana pravica do sklicevanja na člen 13 Sklepa št. 1/80. Sodišče je v tej sodbi priznalo – k čemur sem ga tudi pozval – da se na ta člen lahko sklicuje le gospodarsko dejaven turški državljan, ki prebiva na ozemlju države članice in ima torej edini pravice, določene z besedili, ki urejajo Pridružitveni sporazum EGS-Turčija.[42] Poleg tega ni ravno novost, da je Sodišče – prav tako v sodbi Dogan –[43] priznalo, da se je na klavzulo „standstill“ mogoče sklicevati v zvezi z nacionalno zakonodajo, ki ureja pogoje za vstop na ozemlje zadevne države članice z namenom združitve družine zakonca turškega državljana, ki prebiva v tej državi članici. Sodišče je tako možnost sklicevanja namreč že priznalo v sodbi Toprak in Oguz.[44]

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

35 — Glej zlasti sodbo Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, točka 45).

36 — Sodbi Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 77) ter Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, točka 48).

37 — Glej sodbi Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, točka 42) in Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 34).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Glej sodbo Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 82).

40 — Sodba Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 84).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Glej točko 32 sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) ter točko 20 in naslednje mojih sklepnih predlogov v tej zadevi (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

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

26. Glede vrnitve k sodni praksi iz zadeve Demirkan,[45] za katero si prizadeva danska vlada, je treba ugotoviti, da ta precedens v obravnavani zadevi ni upošteven. V tem primeru je šlo za pastorko, ki je bila turška državljanka in se je hotela pridružiti svojemu očimu, ki je bil nemški državljan in rezident te države, v Nemčiji, ter za vprašanje, ali bi bilo mogoče šteti, da bi se lahko sklicevala na člen 41(1) Dodatnega protokola, saj po prihodu na nemško ozemlje ne bi bila izvajalka storitev, temveč njihova prejemnica. V tej zadevi v nasprotju z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe ni šlo za turškega delavca, ki že prebiva na ozemlju države članice in tam že uresničuje eno od gospodarskih svoboščin.

27. Kljub „socialni“ naravi določb Sklepa št. 1/80 Sodišče v sodni praksi ni šlo tako daleč, da bi uresničevanje ene od gospodarskih svoboščin popolnoma ločilo od pravice do združitve družine. Kot sem že imel priložnost pojasniti, je torej treba predpise na področju združitve družine vključiti na področje uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80, le če vplivajo na položaj turških delavcev.[46]

28. Kot je menilo Sodišče v sodbi Dogan,[47] lahko na odločitev turškega državljana, da se naseli v državi članici Evropske unije, da bi tam trajno opravljal dejavnost zaposlene osebe, negativno vpliva zakonodaja te države članice, ki otežuje ali onemogoča združitev družine, tako da mora navedeni državljan izbirati med svojo dejavnostjo v zadevni državi članici in družinskim življenjem v Turčiji.

29. Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev je treba skleniti, da taka zakonodaja, kot se obravnava v postopku v glavni stvari – ki nesporno otežuje združitev turške zaposlene osebe, ki zakonito prebiva na ozemlju države članice, z mladoletnimi otroki, saj v primerjavi s pogoji, ki so se uporabljali ob začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80,[48] zaostruje pogoje glede njihovega prvega vstopa na ozemlje zadevne države članice – pomeni novo omejitev prostega gibanja turških delavcev v smislu člena 13 navedenega sklepa.

B – *Tretje in četrto vprašanje*

30. Predložitveno sodišče se s tretjim in četrtim vprašanjem, ki ju bom prav tako preučil skupaj, sprašuje, ali je novo omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80 mogoče upravičiti in, če je tako, kakšni so pogoji, pod katerimi je treba presojati sorazmernost. Čeprav je ta naloga načeloma v pristojnosti nacionalnih sodišč, predložitveno sodišče Sodišče izrecno poziva, naj se opredeli o preverjanju sorazmernosti v zvezi s členom 9(13) zakona o tujcih. Pred opredelitvijo o tem vprašanju pa je treba najprej določiti, ali gre res za nujni razlog v splošnem interesu, na podlagi katerega je mogoče upravičiti novo omejitev.

1. Spodbujanje uspešne integracije kot nujni razlog v splošnem interesu

31. Sodišče je že odločilo, da je omejitev, katere „cilj ali učinek bi bil, da za [to, da turški državljan izvaja pravico do prostega gibanja delavcev] na nacionalnem ozemlju[,] veljajo pogoji, ki so strožji od teh, ki so se uporabljali, ko je začel veljati Sklep št. 1/80, […] prepovedana, razen če spada med omejitve iz člena 14 tega sklepa ali če je upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za zagotavljanje uresničitve želenega [legitimnega] cilja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja“.[49] Sodišče je zaradi skladnosti razlage klavzul „standstill“ ta pristop potrdilo v sodbi

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Glej točko 23 in navedeno sodno prakso v mojih sklepnih predlogih v zadevi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Po analogiji glej sodbo Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 35).

48 — Glej točko 2.6 predloga za sprejetje predhodne odločbe. Čeprav danska vlada nasprotuje temu, da je člen 13 Sklepa št. 1/80 mogoče uporabiti za tako zakonodajo, pa priznava, da člen 9(13) zakona o tujcih, sprejet leta 2004, pomeni zaostritev njene prejšnje zakonodaje in torej novo omejitev.

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

Dogan [50] v zvezi z novimi omejitvami v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola. Tako je Sodišče izrecno dovolilo, da je mogoče novo omejitev upravičiti ne le z razlogi iz člena 14 Sklepa št. 1/80 – in sicer z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem – temveč tudi z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki so v sodni praksi Sodišča v zvezi s temeljnimi svoboščinami razlogi za utemeljitev dobro poznanih ovir. Čeprav je Sodišče v sodbi Demir [51] priznalo, da cilj preprečiti nezakonit vstop in nezakonito prebivanje pomeni nujni razlog v splošnem interesu, pa je vprašanje v zvezi s preprečevanjem prisilnih porok in spodbujanjem integracije v sodbi Dogan pustilo odprto. [52]

32. Danska vlada pa v obravnavani zadevi trdi, da je treba v zvezi s členom 9(13) zakona o tujcih šteti, da ga upravičuje nujni razlog v splošnem interesu, in sicer zagotavljanje uspešne integracije.

33. Sodišče ni posebej zahtevno, kar zadeva določitev nujnega razloga v splošnem interesu. [53] Naj opozorim, da mu je v sodbi Demir [54] zadoščala ugotovitev, ki pred tem ni bila dokazana. Poleg tega, kot sem ugotovil zgoraj, se o tem vprašanju v sodbi Dogan sploh ni opredelilo. [55]

34. Nagibam se k temu, da Sodišče tako ravna tudi zaradi priznavanja manevrskega prostora, ki ga imajo države na tem področju. Zaradi teh ugotovitev se nagibam tudi k sklepu, da spodbujanje uspešne integracije lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu, in to še toliko bolj, ker je gordijski vozel v tej zadevi bolj kot pri razlogu za utemeljitev nove omejitve pri njeni ustreznosti, nujnosti in sorazmernosti.

35. Kolikor je potrebno, bom torej ugotovil zgolj, da pomisleki v zvezi z integracijo pravu Unije niso tuji [56] in se ne zdijo v nasprotju s ciljem, zastavljenim s pridružitvijo EGS-Turčija. Nujni razlog v splošnem interesu, na kateri se sklicuje danska vlada, se mi na prvi pogled torej zdi dopusten.

2. Ali je člen 9(13) zakona o tujcih primeren za zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja?

a) Določitev obsega preverjanja sorazmernosti

36. Predložitvenemu sodišču je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali mora biti preverjanje sorazmernosti, ki ga je treba opraviti za opredelitev, v kolikšni meri je nova omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80 dopustna, podobno tistemu, ki ga je mogoče opraviti pri nadzoru nad spoštovanjem člena 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, podpisane v Rimu 4. novembra 1950.

50 — Glej točko 41 mojih sklepnih predlogov v zadevi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) in točko 37 sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

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

52 — Glej točko 38 sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — V zvezi s tem mu je mogoče očitati nekaj pomanjkanja strogosti: glej Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?“, Revue trimestrielle de droit européen, 1998, str. 191; Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité“, Cahiers de droit européen, 1998, str. 261 in 561; Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?“ v *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, str. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Za neizčrpen seznam nujnih razlogov v splošnem interesu glej zlasti uvodno izjavo 40 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).

56 — Glej zlasti člen 79(4) PDEU. Spodbujanje uspešne integracije bi bilo mogoče primerjati tudi s ciljem ekonomske in socialne kohezije, ki ni naveden zgolj v členih 4(2)(c) PDEU in 174, prvi odstavek, PDEU, temveč tudi v uvodnih izjavah 4 in 15 Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224). Ugotavljam tudi, da je generalna pravobranilka J. Kokott v drugačnih okoliščinah priznala, da so v zakonodaji, katere namen je integracija oseb, ki jim je odobrena združitev družine, zastavljeni legitimni cilji (glej točki 33 in 34 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi K in A (C-153/14, EU:C:2015:186)).

37. V zvezi s tem vprašanjem se mi zdi logično potrditi, da je res treba uporabiti preverjanje, ki prevlada v primeru posega v eno od gospodarskih svoboščin, določenih s Pogodbo. To jasno izhaja iz besedila navedenega preverjanja, kot ga je v sodbah Demir [57] in Dogan [58] oblikovalo Sodišče. Vzrok za to je tudi dejstvo, da se je Sodišče očitno in zavestno odločilo, da svojega sklepanja, zlasti v sodbi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), ne umesti na področje temeljnih pravic, temveč, nasprotno, na področje gospodarskih svoboščin, kakršne imajo turški državljani pod pogoji, določenimi z določbami, ki urejajo pridružitev EGS-Turčija in zaradi katerih se združitev družine zdi le „posledica“ ali „nadaljevanje“. [59]

38. Naj ponovim, [60] da to, da se člen 9(13) zakona o tujcih šteje za novo omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80, še ne pomeni neposrednega posega v pravico očeta tožeče stranke iz postopka v glavni stvari do združitve družine. Nasprotno, to pomeni, da na možnost, ki jo ima glede opravljanja dejavnosti kot zaposlena oseba na ozemlju države članice Unije in ohranjanja te dejavnosti, lahko vpliva dejstvo, da se mu njegov mladoletni sin, glede katerega ima pravico do varstva in vzgoje, ne bo mogel pridružiti ali se mu bo težje pridružil. Ker je bila analiza o obstoju nove omejitve vedno opravljena z vidika svoboščine prostega gibanja turškega delavca, v tem primeru očeta tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, bo treba tudi možno upravičenost navedene omejitve preučiti pod enakimi pogoji, kot veljajo za preučitev ovir za to prosto gibanje.

39. Ne zdi se mi, da bi v okviru razlage člena 13 Sklepa št. 1/80 s prenosom preverjanja, ki ga Sodišče uporablja v zvezi z oviro, preveč enačili pravice, priznane turškim delavcem, in pravice, priznane državljanom Unije, pri čemer vsekakor velja, da sta se pogodbenici Pridružitvenega sporazuma dogovorili, da se bosta zgledovali po določbah Pogodbe v zvezi s prostim gibanjem delavcev, [61] Sodišče pa je odločilo, da je treba na turške državljane, ki uživajo pravice iz Sklepa št. 1/80, kolikor je mogoče prenesti načela, priznana v teh določbah. [62]

40. Po tem pojasnilu bom zdaj preučil člen 9(13) zakona o tujcih.

b) Uporaba v obravnavani zadevi

41. Člen 9(13) zakona o tujcih glede na navedbe predložitvenega sodišča in stališča danske vlade od mladoletnega otroka, ki vloži prošnjo za dovoljenje za prebivanje na podlagi združitve z enim od staršev, ki že prebiva na danskem ozemlju, zahteva, da ima ali ima možnost ustvariti take vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo. Ta zahteva, ki je naložena otrokom, starejšim od šestih let, [63] mora biti izpolnjena, le kar zadeva prošnje, vložene najmanj dve leti po tem, ko je eden od staršev, ki prebiva na Danskem, prejel dovoljenje za stalno prebivanje, in če otrok v svoji državi izvora prebiva z drugim staršem. Po besedah danskega zakonodajalca je cilj take zahteve preprečiti, da bi starši otroka pustili v državi izvora, zato da bi se tam izobraževal v skladu s kulturo navedene države in nanj ne bi vplivale danske norme in vrednote.

42. Iz pojasnjevalnih pripomb k osnutku zakona o tujcih in iz opomb glede prakse, ki so delno povzete v spisu, izhaja, da je presoja, ki jo morajo opraviti pristojni danski organi, za opredelitev, ali ima vlagatelj prošnje zadostne vezi z Dansko, diskrecijska presoja, pri kateri se upošteva več meril, na podlagi katerih se določi neke vrste diagnoza in/ali prognoza v zvezi z vlagateljevimi možnostmi integracije.

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*, oktober 2014, komentar 394.

60 — Glej točko 27 teh sklepnih predlogov.

61 — Glej člen 12 Pridružitvenega sporazuma.

62 — Glej na primer sodbi Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, točka 55 in navedena sodna praksa) in Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, točke 58, 66 in 68).

63 — Po zakonodajni spremembi iz leta 2012.

43. V ta namen bo treba upoštevati vse razpoložljive informacije o trajanju in naravi prebivanj otroka na Danskem in v njegovi državi izvora, kraju, kjer je preživel večji del svojega otroštva, kraju šolanja [64] in jezikih, ki jih govori. Danski organi morajo opredeliti tudi, ali je raven vpliva danskih vrednot in norm zadostna, da ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi z dansko družbo. Upošteva se tudi raven integracije starša, ki je že na Danskem, in to, kako tesna je njegova vez z navedeno družbo, ter resničnost njegovih odnosov z vlagateljem prošnje. [65]

44. Danski organi nimajo diskrecijske pravice v vrsti izjemnih primerov, v katerih dokaz o zadostnih vezeh z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo v tej državi, ni nujen. Dovoljenje za prebivanje je otroku načeloma podeljeno, tudi če je bila njegova prošnja vložena več kot dve leti po tem, ko je eden od staršev, ki je že na ozemlju te države članice, prejel dovoljenje za prebivanje, v teh primerih: če je ta otrok, eden od staršev, ki prebiva v državi izvora, ali eden od staršev, ki prebiva na Danskem, bolan ali težek invalid; če eden od staršev, ki prebiva na Danskem, dotlej ni poznal natančnega kraja prebivanja otroka; če eden od staršev, ki prebiva na Danskem, zdaj izpolnjuje pogoje v zvezi s preživninskim zahtevkom ali stalnim prebivališčem; če eden od staršev, ki prebiva na Danskem, nikakor ne more prebivati v državi izvora in prebivališča otroka ali če se zavrnitev združitve zdi v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi Danske ali otrokovo koristjo v smislu newyorške Konvencije o otrokovih pravicah, ki je bila podpisana 20. novembra 1989 in so jo ratificirale vse države članice.

45. Nasprotno, prošnjo bo treba zavrniti, če organi ugotovijo, da eden od staršev, ki prebiva na Danskem, zavedno ni pripeljal otroka, zato da bi se ta izobraževal v skladu s kulturo države izvora. Upoštevala se bo torej starost vlagatelja prošnje, pri čemer je za združitev družine mogoče zaprositi, dokler ni navedeni vlagatelj star 15 let.

46. Tako obrazloženi *ratio legis* člena 9(13) zakona o tujcih se zdi primeren, saj morajo danski organi upoštevati več meril, pri čemer opravijo diskrecijsko razlago vsakega posameznega primera. Poleg tega se v nekaterih primerih ne zahteva, da se dokaže obstoj ali možnost zadostnih vezi z dansko družbo.

47. Danska vlada trdi, da je zaradi te nesamodejnosti pri zahtevi glede zadostnih vezi mogoče šteti, da je zadevna zakonodaja sorazmerna, kar naj bi bilo v skladu z mnenjem Sodišča v sodbi Dogan. [66] Čeprav je Sodišče v tej sodbi res menilo, da določba, na podlagi katere neobstoj dokaza o zadostnem jezikovnem znanju samodejno povzroči zavrnitev prošnje, ne da bi se upoštevale posebne okoliščine posameznega primera, presega to, kar je nujno za dosego zastavljenega cilja, [67] iz tega ni mogoče sklepati, da ukrep, ki določa tako preučitev navedenih okoliščin, samo na podlagi tega pogoja prestane preverjanje sorazmernosti. [68]

48. Ker je treba dodatno preučiti sorazmernost člena 9(13) zakona o tujcih, je pomembno, da se analizira njegova sistematika. Jasno je, da iz besedila in nacionalne prakse izhaja, da je ta člen zasnovan na temeljni in po mojem mnenju težko izpodbojni domnevi o nezdružljivosti kultur. Otrok, ki je rojen in vzgojen v tretji državi, se tako rekoč po naravi ne bi več mogel integrirati. Naj opozorim tudi, da se od vlagateljev prošnje zahteva, da dokažejo določeno stopnjo vpliva danskih norm in vrednot, ki nikjer niso opredeljene. Ali bi danski organi, če bi se zakon o tujcih uporabil na primer za ameriške državljane, „prepozno“ vloženo prošnjo za združitev obravnavali enako strogo? Ali bi ravno tako odločno očitali, da je bil otrok zavestno kar se da dolgo zadrževan v svoji izvorni kulturi, s čimer so se izničile vse njegove možnosti za integracijo?

64 — Toda iz opombe, v kateri je opisana praksa v zvezi s členom 9(13) zakona o tujcih, ki je delno povzeta v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, izhaja, da se ne bo upoštevalo prebivanje ali šolanje na Danskem, ki je krajše od enega leta.

65 — Vendar dejstvo, da ima eden od staršev, ki je že na Danskem, pravico do varstva in vzgoje otroka, ni odločilno. Zdi se tudi, da to, ali so se otroci, ki so se že pridružili enemu od staršev na danskem ozemlju, uspešno integrirali ali ne, v praksi ne bo pomembno.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Glej sodbo Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 38).

68 — Zanimivo je tudi, da je zastopnik C. Genca na obravnavi trdil, da še nikoli ni bila odobrena oprostitev obveznosti, da se dokažejo zadostne vezi z dansko družbo, in da so bile vse prošnje na podlagi člena 9(13) zakona o tujcih v praksi zavrnjene.

49. Priznam, da nisem prepričan o korelaciji med daljšim prebivanjem v tretji državi in nemožnostjo integracije. Ne smemo mimo dejstva, da te družine dostikrat zaradi ekonomskega položaja ne morejo pogosteje prebivati v Evropi in da v tem primeru ne gre le za hipotetično izbiro kulturne preference, temveč tudi – in morda predvsem – za resnično ekonomsko omejitev.

50. Nič bolj me ne prepriča to, da se pri obravnavi prošenj za dovoljenje za prebivanje razlikuje med prošnjami, vloženimi v dveh letih po podelitvi dovoljenja za stalno prebivanje enemu od staršev, ki prebiva na Danskem – ki so sprejete samodejno – in prošnjami, vloženimi po preteku teh dveh let. Zdi se mi, da pretek tega roka ni povezan z možnostmi prihodnje integracije, in sicer še toliko bolj, ker gre za mladoletne otroke. Menim, da nacionalni ukrep in domnevno zastavljeni cilj nista povsem skladna.

51. Predstavljajmo si namreč, da bi Y. D. Genc pridobil dovoljenje za stalno prebivanje, ko bi imel njegov sin sedem let in pol. Predstavljajmo si, da ta sin ni nikoli prebival na Danskem, da je vse otroštvo preživel v Turčiji in da govori le turško, kot se zdi, da velja v postopku v glavni stvari. Predstavljajmo si, da bi ta otrok prošnjo vložil pri 10 letih. Ali bi teh dodatnih šest mesecev,[69] ki jih je preživel v Turčiji, lahko tako spremenilo možnosti za otrokovo integracijo v dansko družbo, da mora zdaj dokazati zadostne vezi, medtem ko bi mu bilo dovoljenje za prebivanje do starosti devet let in pol verjetno podeljeno, čeprav ne bi bilo mogoče reči, da ima z Dansko tesnejšo vez?

52. Če je namen člena 9(13) zakona o tujcih bolj kot zgoraj navedeno preprečevati pozne združitve, bi se mi določitev merila v zvezi s starostjo zdela primernejša, čeprav nezadostna.

53. Nazadnje, čeprav so – kot sem že navedel – danski organi pristojni za postavitev „diagnoze“ glede stanja vpliva danskih norm in vrednot na otroka, ugotavljam, da te diagnoze ne spremlja nikakršen „terapevtski“ ukrep, če naj nadaljujemo s prispodobo iz zdravstva. Namesto zavrnitve, ki temelji na pesimistični napovedi neintegracije, bi si mogoče lahko omislili podelitev dovoljenja za prebivanje za določen čas, ki bi se obnovilo, če bi otrok obiskoval tečaj danščine ali danske državljanske vzgoje.

54. Pri presoji danskih organov, ko ti odločajo o podelitvi dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 9(13) zakona o tujcih, se sicer upoštevajo številna merila. Vendar je teh preveč in niso dovolj natančna, da bi bila predvidljiva in bi bilo mogoče preprečiti upravno prakso sistematične zavrnitve. Ponavljam, da je po mojem mnenju na primer resnično problematično, da danske norme in vrednote niso jasno določene. Navedena merila, na katerih bo temeljila presoja danskih organov, so našteta v pojasnjevalnih opombah, vendar je pri večini teh meril navedeno, da vsako posebej ni odločilno,[70] zato se lahko vprašamo, ali so kumulativna, kar bi pomenilo zelo velike zahteve. Poleg tega uporaba teh meril, kot sem že ugotovil, ni nujno v celoti v skladu z zastavljenim ciljem, saj ni zares dokazano, zakaj je neizpolnjevanje teh meril resna in neizogibna ovira za uspešno integracijo mladoletnega otroka.

55. Iz vseh teh razlogov Sodišču predlagam, naj razsodi, da nova omejitev, ki jo vsebuje člen 9(13) zakona o tujcih, presega to, kar je nujno za uresničitev cilja v zvezi z uspešno integracijo. Zato je treba ugotoviti, da člen 13 Sklepa št. 1/80 nasprotuje določbi, uvedeni po začetku veljavnosti navedenega sklepa, ki mladoletnim otrokom, ki zaprosijo za združitev z enim od staršev, ki je turški državljan, zaposlenim na Danskem, po tem, ko je pretekel dvoletni rok od datuma, ko je navedeni od staršev prejel dovoljenje za stalno prebivanje, nalaga, naj dokažejo, da imajo ali imajo možnost ustvariti zadostne vezi v tej državi članici.

69 — Glede na datum, do katerega bi lahko vložil prošnjo, ne da bi mu bilo treba dokazati zadostne vezi.

70 — To vsaj izhaja iz opombe iz leta 2007, v kateri je opisana praksa.

III – **Predlog**

56. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije), odgovori:

1. Taka zakonodaja, kot se obravnava v postopku v glavni stvari – ki nesporno otežuje združitev turške zaposlene osebe, ki zakonito prebiva na ozemlju države članice, z mladoletnimi otroki, saj zaostruje pogoje glede njihovega prvega vstopa na ozemlje zadevne države članice v primerjavi s pogoji, ki so se uporabljali ob začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen s Sporazumom o vzpostavitvi pridružitvenega razmerja med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale 12. septembra 1963 v Ankari in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 – pomeni novo omejitev prostega gibanja turških delavcev v smislu člena 13 navedenega sklepa.

2. Člen 13 Sklepa št. 1/80 nasprotuje določbi, uvedeni po začetku veljavnosti navedenega sklepa, ki mladoletnim otrokom, ki zaprosijo za združitev z enim od staršev, ki je turški državljan, zaposlenim na Danskem, po tem, ko je pretekel dvoletni rok od datuma, ko je navedeni od staršev prejel dovoljenje za stalno prebivanje, nalaga, naj dokažejo, da imajo ali imajo možnost ustvariti zadostne vezi v tej državi članici.