NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 12. septembra 2006 [1]

I — Úvod

1. Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu z roku 1970 k dohode o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom z roku 1963 zakazuje zavedenie nových obmedzení týkajúcich sa slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby medzi stranami dohody. Základná otázka, ktorú je potrebné v tomto prípade zodpovedať, je, či toto ustanovenie rovnako zabraňuje členským štátom zavádzať reštriktívnejšie podmienky vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, než aké platili pri nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu pre dotknutý členský štát.

II — Príslušné ustanovenia

A — *Právna úprava Spoločenstva*

2. Dohoda, na základe ktorej vzniklo pridruženie medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (ďalej len „dohoda o pridružení“), bola podpísaná v Ankare na jednej strane Tureckou republikou a na druhej strane členskými štátmi EHS a Spoločenstva. Dohoda bola v mene Spoločenstva uzatvorená, schválená a potvrdená rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 [2]. Dodatkový protokol k dohode o pridružení bol podpísaný v Bruseli 23. novembra 1970 a v mene Spoločenstva uzatvorený, schválený a potvrdený nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 [3].

3. Článok 13 dohody o pridružení obsahuje nasledujúce všeobecné ustanovenie

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10.

3 — Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim vyd. 11/011, s. 41.

o slobode usadiť sa medzi členskými štátmi a Tureckom:

„Zmluvné strany sa dohodli, že budú uplatňovať články [43 ES] až [46 ES] vrátane a článok [48 ES], aby postupne medzi sebou odstránili prekážky slobody usadiť sa.“ [*neoficiálny preklad*] [4]

4. Článok 41 dodatkového protokolu stanovuje:

„1. Zmluvné strany upustia od vzájomného zavádzania akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa voľnosti usadenia [slobody usadiť sa — *neoficiálny preklad*] a voľnosti poskytovať služby [slobodného poskytovania služieb — *neoficiálny preklad*].

2. Asociačná rada v súlade s princípmi stanovenými v článkoch 13 a 14 asociačnej dohody stanoví časový harmonogram a pravidlá postupného rušenia vzájomných obmedzení týkajúcich sa voľnosti podnikania [slobody usadiť sa — *neoficiálny preklad*] a voľnosti poskytovania služieb [slobodného poskytovania služieb — *neoficiálny preklad*] zo strany zmluvných strán.

Asociačná rada zohľadní pri stanovovaní takéhoto časového harmonogramu a pravidiel na rôzne skupiny činností zodpovedajúce opatrenia už prijaté zo strany spoločenstva v týchto oblastiach a taktiež osobitné hospodárske a sociálne okolnosti v Turecku. Priorita sa kladie na činnosti konkrétne prispievajúce na rozvoj výroby a obchodu.“

Asociačná rada doposiaľ podľa článku 41 ods. 2 dodatkového protokolu neprijala žiadne opatrenia.

B — *Vnútroštátne právo*

5. Článok 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 (Immigration Act 1971) stanovuje:

„Pre osobu, ktorá príde do Spojeného kráľovstva loďou alebo lietadlom, na účely tohto zákona platí, že do Spojeného kráľovstva nevstúpila, pokiaľ zostane na palube, a ak vystúpi do prístavu alebo letiska, pre ňu naďalej platí, že do Spojeného kráľovstva nevstúpila, pokiaľ zostane v zóne (ak taká je) prístavu alebo letiska, v prípade potreby určenej na tento účel imigračným úradníkom; pre osobu, ktorá nevstúpila iným

4 — Po prečíslovaní Zmluvy ES na základe Amsterdamskej zmluvy odkazuje v súčasnosti toto ustanovenie na články 43 ES až 46 ES a 48 ES.

spôsobom do Spojeného kráľovstva, platí, že na toto územie nevstúpi, pokiaľ bude zadržaná alebo jej bude vstup umožnený dočasne, alebo bude prepustená na slobodu, pričom jej hrozí zadržanie, a to na základe právomocí priznaných prílohou 2 tohto zákona alebo časťou III imigračného a azylového zákona z roku 1999.“

6. Dňa 1. januára 1973, t. j. v deň, keď dodatkový protokol nadobudol platnosť pre Spojené kráľovstvo, boli pravidlá o prisťahovalectve platné v tomto členskom štáte v súvislosti so zakladaním podnikov a poskytovaním služieb obsiahnuté v Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509), predložených parlamentu 23. októbra 1972 (ďalej len „pravidlá o prisťahovalectve z roku 1973“). Tieto pravidlá boli v návrhu na začatie prejudiciálneho konania zhrnuté nasledujúcim spôsobom. Bod 30 pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973 (pod názvom „Podnikatelia“) stanovuje, že cestujúcim, ktorí sa nemôžu preukázať povolením na vstup, ale u ktorých možno v každom prípade predpokladať, že spĺňajú podmienky uvedené v jednom z nasledujúcich dvoch odsekov uvedených nižšie, sa vstup umožní najviac na obdobie dvoch mesiacov so zákazom výkonu zamestnania, pričom sa vyzvú, aby svoj prípad predložili na posúdenie Home Office. Bod 31 ukladá žiadateľovi povinnosť preukázať sa dostatočnými prostriedkami potrebnými na investovanie v podniku, ak už bol tento podnik založený, a na pokrytie s tým súvisiacich strát; stanovuje, že žiadateľ musí byť schopný pokryť svoje životné náklady, ako aj životné náklady vyživovaných osôb a že musí byť aktívne zapojený do prevádzkovania podniku; a rôzne iné takéto záležitosti. Bod 32 stanovuje, že ak chce žiadateľ vykonávať v Spojenom kráľovstve činnosť ako samostatne zárobková osoba, je povinný preukázať, že do krajiny prinesie prostriedky dostatočné na založenie podniku, od ktorého možno reálne očakávať, že uživí žiadateľa, ako aj ním vyživované osoby, a to bez potreby hľadania zamestnania, pre ktoré sa vyžaduje pracovné povolenie.

7. Súčasné pravidlá týkajúce sa osôb, ktoré chcú vstúpiť na územie Spojeného kráľovstva s cieľom založiť podnik, sú stanovené v HC 395 (ďalej len „súčasné pravidlá o prisťahovalectve“). Body 201 až 205 stanovujú nasledujúce podmienky:

„201. Podmienky, ktoré musí splniť osoba, ktorá chce vstúpiť na územie Spojeného kráľovstva na účely založenia podniku, sú: (i) že spĺňa podmienky buď bodu 202, alebo bodu 203; (ii) že má vo svojej dispozícii nie menej ako 200 000 £ vlastných peňazí, ktoré sú upotrebiteľné v Spojenom kráľovstve, ktoré sú držané vo vlastnom mene a nie v mene „trustu“ alebo inej investičnej spoločnosti a ktoré budú investované do jeho podniku v Spojenom kráľovstve; (iii) že v období, kým bude preňho jeho podnik generovať dostatočný príjem, bude mať k dispozícii v dostatočnej výške ďalšie finančné prostriedky, ktoré mu umožnia pokryť svoje životné náklady, ako aj životné náklady vyživovaných osôb bez toho, aby bol nútený sa zamestnať (inak ako v rámci svojho

podniku) alebo poberať verejné dávky; (iv) že sa bude aktívne a na plný úväzok podieľať na obchodovaní alebo poskytovaní služieb vo vlastnom mene alebo v partnerstve alebo ako riaditeľ podieľať na rozvíjaní a vedení spoločnosti; (v) že jeho výška finančnej investície bude primeraná jeho podielu v podniku; (vi) že bude mať buď väčšinový, alebo rovnocenný podiel v podniku a že prípadné partnerstvo alebo postavenie riaditeľa nie je zastieraním zamestnaneckého pomeru; (vii) že bude schopný niesť zodpovednosť za svoj podiel záväzkov; (viii) že v Spojenom kráľovstve existuje reálny dopyt po jeho investícii a službách; (ix) že jeho podiel na ziskoch z podniku bude dostatočný na to, aby mu umožnil pokryť jeho životné náklady, ako aj životné náklady vyživovaných osôb bez toho, aby bol nútený sa zamestnať (inak ako v rámci svojho podniku) alebo poberať verejné dávky; (x) že nemá v úmysle popri svojich obchodných aktivitách vyhľadávať alebo prijímať iné zamestnanie v Spojenom kráľovstve ako zamestnanie v rámci svojho podniku, a (xi) v tejto súvislosti disponuje platným príslušným povolením na vstup do Spojeného kráľovstva.

202. V prípade, že žiadateľ má v úmysle prevziať partnerstvo alebo pristúpiť do už existujúceho podniku zaregistrovaného v Spojenom kráľovstve ako partner alebo riaditeľ, bude popri povinnosti splniť podmienky článku 201 povinný predložiť: (i) až písomné vyhlásenie týkajúce sa podmienok, za ktorých prevezme alebo pristúpi do podniku; (ii) auditované účty podniku za uplynulé roky, a (iii) dôkaz, že jeho služby a investícia budú v rámci podniku znamenať čisté zvýšenie zamestnanosti osôb usadených v Spojenom kráľovstve v rozsahu vytvorenia aspoň dvoch pracovných pozícií na plný úväzok.

203. V prípade, že žiadateľ má v úmysle založiť v Spojenom kráľovstve podnik, bude popri povinnosti splniť podmienky článku 201 povinný predložiť dôkazy o tom: (i) až že so sebou prinesie dostatočné finančné prostriedky potrebné na založenie podniku, a (ii) že jeho podnik vytvorí platené pracovné pozície na plný úväzok pre aspoň dve osoby už usadené v Spojenom kráľovstve.

Povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva ako osoba, ktorá sa chce usadiť a začať podnikať

204. Osobe žiadajúcej o povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva s cieľom usadiť sa a začať podnikať môže byť umožnený vstup na obdobie nepresahujúce 12 mesiacov s podmienkou obmedzujúcou jej možnosť zamestnať sa za predpokladu, že pri príchode je schopná predložiť imigračnému úradníkovi (Immigration Officer) platné príslušné povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva vzťahujúce sa na túto kategóriu.

Zamietnutie povolenia na vstup na územie Spojeného kráľovstva ako osoba, ktorá sa chce usadiť a začať podnikať

205. Povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva ako osoba, ktorá sa chce usadiť a začať podnikať, bude zamietnuté

v prípade, že pri príchode nie je imigračnému úradníkovi predložené platné povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva.“

III — Skutkový stav a konanie

8. Keďže skutkové okolnosti týkajúce sa prípadov Tum a Dari sú zhruba podobné, je vhodné uviesť ich spoločne.

9. Pán Veli Tum a pán Mehmet Dari, ktorí sú obaja tureckými štátnymi príslušníkmi, pricestovali do Spojeného kráľovstva 29. novembra 2001 a 1. októbra 1998. Obom bol podľa článku 11 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 povolený dočasný vstup do Spojeného kráľovstva, ktorý bol podmienený obmedzením (v prípade pána Tum), resp. zákazom (v prípade pána Dari) výkonu zamestnania. Obaja požiadali v Spojenom kráľovstve o azyl. Secretary of State však odmietol vyhovieť ich žiadostiam a členským štátom, v ktorých po prvýkrát požiadali o azyl, t. j. Nemecku (pán Thun) a Francúzsku (pán Dari), boli v zmysle Dublinského dohovoru [5] poskytnuté inštrukcie na ich vyhostenie. Následné pokusy o prehodnotenie týchto rozhodnutí zo strany súdov boli neúspešné.

10. Pán Dari počas svojho pobytu v Spojenom kráľovstve otvoril v Herne Bay, Kent, svoju vlastnú pizzeriu. Dňa 30. septembra 2002 pán Dari podal imigračným úradom žiadosť o povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva, aby mohol pokračovať vo svojom podnikaní. Obdobne podal pán Tum povolenie o žiadosť na vstup do Spojeného kráľovstva s cieľom otvoriť podnik v oblasti čistenia v severnom Londýne. Keďže obaja boli v Spojenom kráľovstve s povolením na dočasný vstup podľa časti 11 zákona o prisťahovalectve z roku 1971, a teda formálne nevstúpili do Spojeného kráľovstva na účely prisťahovalectva, svoje žiadosti postavili na dohode o pridružení a dodatkovom protokole a žiadali, aby ich žiadosti boli posudzované podľa pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973.

11. Secretary of State 12. mája 2003 po posúdení predmetnej veci nie na základe pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973, ale podľa súčasných pravidiel o prisťahovalectve odmietol udeliť pánovi Tum povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva s cieľom usadiť sa a začať podnikať a naznačil, že v najkratšom možnom čase bude zabezpečené jeho vrátenie do Nemecka. Žiadosť pána Dari bola zamietnutá z rovnakých dôvodov. Pán Tum dostal súdny príkaz týkajúci sa inštrukcií na vyhostenie.

5 — Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev podpísaný v Dubline 15. júna 1990 [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „Dublinský dohovor“) (Ú. v. ES C 254, 1997, s. 1). Tento dohovor bol nahradený nariadením Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúcim kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/06, s. 109).

12. Páni Tum a Dari následne každý jednotlivo požiadali o súdne preskúmanie. Ich prípady boli prejednávané spoločne na High Court of Justice, Queen's Bench Division, ktorý rozsudkom z 19. novembra 2003 rozhodol v ich prospech. Podstata tohto rozhodnutia spočívala v tom, že páni Tum a Dari sa mohli platne oprieť o klauzulu „standstill" uvedenú v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, a žiadať tak preskúmanie ich žiadostí o vstup do Spojeného kráľovstva na účely výkonu nezávislej zárobkovej činnosti podľa pravidiel o prisťahovalectve účinných v čase pristúpenia Spojeného kráľovstva k Spoločenstvu 1. januára 1973.

13. Court of Appeal (odvolací súd) toto rozhodnutie svojím rozsudkom z 24. mája 2004 potvrdil.

14. Secretary of State požiadal 9. júla 2004 House of Lords o priznanie možnosti podať odvolanie proti rozsudkom Court of Appeal v oboch spojených veciach. V nadväznosti na ústne pojednávanie konané 27. októbra 2004 sa Appellate Committee of the House of Lords uzniesol na podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdnom dvore podľa článku 234 ES s nasledujúcou otázkou:

„Má sa článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu k dohode o pridružení podpísaného v Bruseli 23. novembra 1970 vykladať v tom zmysle, že zakazuje členskému štátu zaviesť odo dňa nadobudnutia účinnosti uvedeného protokolu v tomto členskom štáte nové obmedzenia vo vzťahu k podmienkam a konaniu týkajúcim sa vstupu tureckého štátneho príslušníka, ktorý sa chce usadiť a začať podnikať v tomto členskom štáte, na jeho územie?"

15. Písomné pripomienky predložili páni Tum a Dari, slovenská vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Komisia. Ďalšie pripomienky predložili na pojednávaní konanom 18. mája 2006 páni Tum a Dari, vláda Spojeného kráľovstva, holandská vláda a Komisia.

16. Páni Tum a Dari, slovenská vláda a Komisia zastávajú názor, že otázka predložená House of Lords by mala byť zodpovedaná kladne. Spojené kráľovstvo a Holandsko sa prikláňajú k opačnému názoru a tvrdia, že Súdny dvor by mal túto otázku zodpovedať záporne.

IV — Súhrn tvrdení

17. Pán Tum a pán Dari primárne tvrdia, že klauzula „standstill" uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa nevzťahuje

len na podmienky usadenia sa, ale aj na podmienky pobytu a vstupu. V práve Spoločenstva sú tieto podmienky považované za nevyhnutný dôsledok slobody usadiť sa. [6] Pán Tum a pán Dari akceptujú, že z tohto ustanovenia priamo nevyplývajú pre tureckých štátnych príslušníkov žiadne práva usadiť sa alebo právo vstúpiť na územie členského štátu. Tvrdia však, že podľa tohto ustanovenia by sa ich žiadosť o povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva s cieľom usadiť sa a začať podnikať mala posudzovať podľa vnútroštátneho práva platného v čase, keď sa Spojené kráľovstvo stalo zmluvnou stranou dodatkového protokolu, t. j. 1. januára 1973.

18. Pán Tum a pán Dari tvrdia, že v rozsudku Savas [7] Súdny dvor jasne uviedol, že dovolávať sa priamo účinnej klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa môžu akýkoľvek turecký štátny príslušník vrátane tých, ktorí sa na území Spojeného kráľovstva nachádzajú neoprávnene. Poznamenávajú, že v uvedenom prípade Súdny dvor nemusel posudzovať otázku vstupu vzhľadom na to, že pán Savas vstúpil na územie Spojeného kráľovstva legálnym spôsobom, i keď jeho pretrvávajúci pobyt v Spojenom kráľovstve bol nezákonný. Súdny dvor sa preto zaoberal len podmienkami, na základe ktorých by pánovi Savasovi bolo umožnené zostať v Spojenom kráľovstve, usadiť sa a začať podnikať.

19. Ako ďalší argument v prospech ich tvrdenia o rozsahu uplatniteľnosti článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu páni Tum a Dari uvádzajú, že na rozdiel od obdobných klauzúl „standstill“ [8] v znení tejto klauzuly sa nevyskytuje nič také, čo by naznačovalo, že jej uplatňovanie sa obmedzuje na podmienky zotrvania a usadenia sa vylučujúc tak jej uplatňovanie na podmienky vstupu. Takáto klauzula „standstill“ by stratila svoj zmysel v prípade, ak by v rozpore s cieľmi dohody o pridružení bolo členským štátom umožnené sťažiť, alebo dokonca znemožniť vstup na ich územie. Páni Tum a Dari zdôrazňujú, že takéto chápanie článku 41 ods. 1 nemá vplyv na právomoc členských štátov v oblasti imigrácie tureckých štátnych príslušníkov. Jednoducho len stavia týchto štátnych príslušníkov do pozície, v ktorej by sa boli bývali nachádzali v čase, keď sa príslušný členský štát stal zmluvnou stranou dodatkového protokolu — tak ako to vyžaduje klauzula „standstill“.

20. Napokon v odpovedi na tvrdenie Spojeného kráľovstva, že ochrana vyplývajúca z článku 41 ods. 1 by sa nemala rozširovať na

6 — Uvádzajú rozsudky z 8. apríla 1976, Royer, 48/75, Zb. s. 497, bod 50; z 20. mája 1990, Ramrath, C-106/91, Zb. s. I-3351 bod 17; z 12. decembra 1990, Kaefer and Procacci, C-100/89 a C-101/89, Zb. s. I-4647 bod 15, a z 27. septembra 2001, Barkoci a Malik, C-257/99, Zb. s. I-6557, bod 44.

7 — Rozsudok z 11. mája 2000, C-37/98, Zb. s. I-2927.

8 — Poukazujú na článok 13 rozhodnutia 1/80 asociačnej rady z 19. septembra 1980 o rozvoji pridruženia, ktorý stanovuje: „Členské štáty Spoločenstva ani Turecko nesmú zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa prístupu k zamestnaniu a uplatňované vo vzťahu k zamestnancom a členom ich rodiny *legálne sa zdržujúcim a zamestnaným* na ich území“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát) (ďalej len „rozhodnutie 1/80“).

zamietnutých žiadateľov o azyl (pozri bod 25 ďalej) poukazujú páni Tum a Dari na to, že hoci sa fyzicky nachádzajú na území Spojeného kráľovstva, podľa článku 11 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 formálne na územie Spojeného kráľovstva nevstúpili. Otázka, či ich možno vyhostiť do iného členského štátu podľa Dublinského dohovoru, je pre odpoveď na prejudiciálnu otázku položenú House of Lords irelevantná. Táto otázka sa obmedzuje na určenie pravidiel vzťahujúcich sa na žiadosti pánov Tum a Dari na povolenie vstupu s cieľom usadiť sa a začať podnikať.

21. Slovenská vláda a Komisia v podstate podporujú stanoviská, ktoré predložili páni Tum a Dari. Obe tvrdia, že dôsledkom situácie, keď článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu znemožňuje členským štátom komplikovať tureckým štátnym príslušníkom možnosť usadiť sa a začať podnikať v porovnaní so stavom, ktorý platil v čase nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia v danom členskom štáte, je skutočnosť, že toto právo nemôžu členské štáty obmedzovať zavádzaním nových obmedzení týkajúcich sa práva pobytu a práva vstupu vzhľadom na to, že tieto práva sú neoddeliteľne späté s právom usadiť sa.

22. Komisia konštatuje, že vzhľadom na to, že Súdny dvor v rozsudku Savas priznal výhodu vyplývajúcu z klauzuly „standstill" podľa článku 41 ods. 1 osobe, ktorej bol zákonným spôsobom umožnený vstup na územie členského štátu, hoci sa v ňom neskôr zdržiavala nezákonne, bolo by paradoxné, keby takáto výhoda nebola priznaná osobe, ktorá si ešte v Turecku riadne podala žiadosť o povolenie na vstup. Dodáva, že osoba, ktorá požiadala o vstup ako návštevník, pričom v skutočnosti mala v úmysle po priznaní práva vstupu na územie členského štátu usadiť sa a začať podnikať, by nespadala pod ochranu vyplývajúcu z dohody. Dokázať takýto podvodný úmysel by však bolo veľmi ťažké, ak nie nemožné.

23. Komisia poukazuje na to, že v prípadoch, kde Súdny dvor potvrdil, že rozhodnutie 1/80 nemá vplyv na právomoc členských štátov regulovať prvý vstup tureckých pracovníkov na ich územie, táto skutočnosť neznamená, že dohoda o pridružení alebo dodatkový protokol nemôžu mať nikdy žiadny vplyv na právomoc členských štátov upravovať vstup tureckých štátnych príslušníkov na ich územie. V skutočnosti bola právomoc členského štátu kontrolovať prvý vstup tureckých štátnych príslušníkov obmedzená. Hoci sa takýto výsledok musí považovať za nevyhnutný, Komisia naznačuje, že Súdny dvor by v záujme toho, aby sa vyhol neprimeranému zásahu do právomoci členských štátov upravovať podmienky prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, mal svoju odpoveď obmedziť na obmedzenia, ktoré sú neoddeliteľne spojené s právom usadiť sa.

24. Vláda Spojeného kráľovstva v prvom rade tvrdí, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora si členské štáty ponechávajú právo rozhodovať o vlastných podmienkach prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie. Dohovor o pridružení a dodatkový protokol nemajú za cieľ priznávať tureckým štátnym príslušníkom práva usadiť sa, ktoré by zodpovedali obdobným právam občanov EÚ. Pri výkone tejto právomoci bolo Spojené kráľovstvo oprávnené zmeniť podmienky, na základe ktorých povolí tureckým štátnym príslušníkom vstup na jeho územie s cieľom usadiť sa a začať podnikať, a to i v prípade, že takáto zmena sťaží možnosť vstupu na územie Spojeného kráľovstva v porovnaní so stavom platným k 1. januáru 1973. Toto tvrdenie vychádza z rozsudku Savas, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu len upravuje podmienky, ktoré členské štáty uplatňujú vo vzťahu k osobám, ktoré sa po legálnom vstupe na územie členského štátu chcú v ňom usadiť a začať podnikať, a v ktorom ďalej rozhodol, že toto ustanovenie nezasahuje do práva členských štátov stanoviť podmienky prvého vstupu.

25. Spojené kráľovstvo subsidiárne tvrdí, že v prípade, že by Súdny dvor rozhodol, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu zakazuje členským štátom zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa vstupu tureckých štátnych príslušníkov usilujúcich usadiť sa a začať podnikať na ich území, tento zákaz sa netýka tých osôb, ktoré sa snažili zotrvať na ich území a začať podnikať po tom, ako bola zamietnutá ich žiadosť o azyl a bolo možné ich vyhostiť do iného členského štátu na základe Dublinského dohovoru alebo inej následnej právnej úpravy. V tomto zmysle Spojené kráľovstvo poukazuje na to, že páni Tum a Dari sa dovolávali svojich údajných práv podľa článku 41 ods. 1 až vtedy, keď čelili vyhosteniu do Francúzska a Nemecka. Priznanie možnosti domáhať sa ochrany pred vyhostením podľa Dublinského dohovoru by sa rovnalo zneužívaniu práv v tom zmysle, že žiadateľ o azyl by na základe jeho nezákonného vstupu a pobytu na území členského štátu mohol profitovať z práv priznaných právom Spoločenstva.

26. Holandská vláda rovnako zastáva názor, že práv vyplývajúcich z článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa môžu domáhať len tí turecký štátni príslušníci, ktorí postupovali v súlade s vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve týkajúcimi sa vstupu a pobytu. Pripustenie možnosti požívať ochranu vyplývajúcu z článku 41 ods. 1 aj pre osoby, ktoré nezákonne vstúpili na územie členského štátu a následne v ňom začali podnikať, by negatívne ovplyvnilo účinnosť vnútroštátnej právnej úpravy prisťahovalectva, ktorá zostáva v právomoci členských štátov. Takisto by zbavil účinnosti azylový systém Spoločenstva. Holandská vláda sa domnieva, že aj v prípade, ak by sa páni Tum a Dari vrátili do Turecka a predložili novú žiadosť o povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva na základe ich podnikateľských aktivít vykonávaných v čase ich nezákonného

pobytu, stále by sa nemohli dovolávať článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Pripustiť takýto nárok by znamenalo ohroziť účinnosť a dôveryhodnosť vnútroštátnej právnej úpravy o prisťahovalectve.

V — Posúdenie

27. Ako už bolo uvedené v úvode týchto návrhov, základná otázka, ktorú je potrebné v tomto prípade zodpovedať, je, či článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ktorý zakazuje zavedenie nových obmedzení slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby odo dňa nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k príslušnému členskému štátu, zároveň bráni členským štátom prijímať pre tureckých štátnych príslušníkov reštriktívnejšie pravidlá.

28. V rôznych svojich podaniach sa všetky zúčastnené strany dovolávajú rozsudku Súdneho dvora Savas,[9] pričom ho uvádzajú na podporu svojich diametrálne odlišných tvrdení s tým, že táto otázka by mala byť zodpovedaná či už kladne, alebo záporne. Preto je potrebné si najprv zosumarizovať základné fakty tohto prípadu a rozsudok Súdneho dvora.

A — *Rozsudok Savas*

29. Pán Savas,[10] turecký štátny príslušník, získal povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva ako turista platné na jeden mesiac. Jeho vstupné víza obsahovali výslovnú podmienku zakazujúcu mu vstúpiť do zamestnania alebo angažovať sa v podnikaní alebo inom povolaní. Pán Savas zostal v Spojenom kráľovstve aj po uplynutí platnosti svojich víz porušujúc tak vnútroštátne pravidlá o prisťahovalectve. O niekoľko rokov neskôr začal prevádzkovať fabriku na výrobu košieľ, a to bez toho, aby žiadal o pracovné povolenie alebo povolenie na začatie podnikateľskej činnosti. Po tom, ako nejaký čas prevádzkoval toto podnikanie, prihlásil sa na vnútroštátnych prisťahovaleckých úradoch s cieľom zlegalizovať svoje postavenie. Jeho žiadosť o povolenie na zotrvanie v krajine bola zamietnutá a bol mu doručený príkaz na vyhostenie. Pán Savas sa následne voči tomuto rozhodnutiu odvolal, toto odvolanie však bolo zamietnuté.

30. Hoci pôvodne postavil pán Savas svoje podania výlučne na vnútroštátnom práve, neskôr sa dovolával článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu tvrdiac, že jeho situácia by sa mala posudzovať podľa pravidiel zákona o prisťahovalectve z roku 1973. Tento argument prisťahovalecké úrady odmietli z toho dôvodu, že ku dňu podania žiadosti o zlegalizovanie svojho pobytu v Spojenom kráľovstve

9 — Už citované v poznámke pod čiarou 7.

10 — V skutočnosti bol pán Savas pri vstupe do Spojeného kráľovstva doprevádzaný manželkou. V záujme zjednodušenia tohto opisu však uvádzam fakty tohto prípadu v jednotnom čísle.

nemal pán Savas povolenie zotrvať na území Spojeného kráľovstva, a preto nemohol požívať výhody vyplývajúce z pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973. Pán Savas sa následne obrátil na Queen's Bench Division of the High Court of Justice. Tento súd vyjadril pochybnosti o tom, či dohoda o pridružení priznávala práva cudzincom, ktorí sa podobne ako pán Savas zdržujú na území členského štátu nezákonne. Preto sa rozhodol predložiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa priameho účinku článku 41 dodatkového protokolu a rozsahu ochrany vyplývajúcej z tohto ustanovenia.

31. Na účely tohto prípadu stačí len poukázať na úvahy Súdneho dvora týkajúce sa rozsahu článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Pre úplnosť by som však poznamenal, že Súdny dvor nemal nijaký problém s konštatovaním, že toto ustanovenie sa môže aplikovať v konaniach pred vnútroštátnymi súdmi. [11]

32. Pokiaľ ide o rozsah článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, pán Savas vo svojich písomných pripomienkach najprv tvrdil, že právo na usadenie sa a s tým súvisiace právo na pobyt odvodil priamo z tohto ustanovenia, a to i napriek tomu, že svoj podnik v Spojenom kráľovstve založil v rozpore s pravidlami o prisťahovalectve platnými v tejto krajine. Na pojednávaní sa však už tejto argumentácie nepridržiaval tvrdiac, že toto ustanovenie ho oprávňovalo položiť vnútroštátnemu súdu otázku v tom zmysle, či pravidlá uplatnené vo vzťahu k jeho osobe boli prísnejšie, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa a právo na pobyt, ako tie, ktoré sa uplatňovali v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu. Súdny dvor sa vo svojom rozsudku vysporiadal s oboma argumentmi.

33. Prvý argument pána Savasa bol pre Súdny dvor podnetom k tomu, aby zopakoval základné zásady, ktoré vo vzťahu k tureckým pracovníkom vytvoril vo svojej rozhodovacej činnosti. Tieto základné zásady sú:

— „za súčasného stavu práva Spoločenstva ustanovenia o pridružení Tureckej republiky k Európskemu hospodárskemu spoločenstvu nezasahujú do právomoci ponechanej členským štátom právne upraviť tak vstup tureckých štátnych príslušníkov na ich územie a podmienok, za ktorých sa môžu po prvýkrát zamestnať, ale len upravujú postavenie tých tureckých pracovníkov, ktorí už sú legálne začlenení do pracovnej sily členských štátov“ [12],

— „na rozdiel od štátnych príslušníkov členských štátov nie sú tureckí pracovníci oprávnení pohybovať sa voľne na

11 — V bodoch 46 až 54 rozsudku.

12 — V bode 58 rozsudku.

území Spoločenstva, ale v hosťujúcom členskom štáte, na ktorého území vstúpili legálnym spôsobom a kde boli po určitý čas legálne zamestnaní, sú im priznané len určité práva“ [13],

— „právo zamestnať sa… priznané tureckým pracovníkom nevyhnutne implikuje existenciu práva na pobyt dotknutých osôb vzhľadom na to, že v opačnom prípade by sa právo prístupu na trh práce a právo zamestnať sa stalo v praxi úplne neuplatniteľným“ [14],

— „legálnosť zamestnania tureckých štátnych príslušníkov v hostiteľskom členskom štáte predpokladá stabilné a bezpečné postavenie v rámci pracovnej sily členského štátu a z toho dôvodu zahrnuje nespochybniteľné právo na pobyt“ [15],

— „obdobia, počas ktorých je turecký štátny príslušník zamestnaný na základe povolenia na pobyt, ktorý mu bol vydaný len v dôsledku podvodného konania, ktoré viedlo k odsúdeniu, nie sú založené na stabilnom postavení a takéto zamestnanie nemožno považovať za bezpečné s ohľadom na skutočnosť, že počas týchto období nebola dotknutá osoba oprávnená mať povolenie na pobyt… Zamestnanie vykonávané tureckým štátnym príslušníkom na základe povolenia na pobyt získaného za podvodných okolností tohto druhu nemohli nijako založiť práva v jeho prospech“ [16].

34. Súdny dvor ďalej rozhodol, že „tieto zásady vytvorené v kontexte výkladu ustanovení dohody o pridružení uzatvorenej medzi EHS a Tureckou republikou s cieľom dosiahnuť voľný pohyb tureckých pracovníkov v rámci Spoločenstva sa musia analogicky uplatňovať aj v kontexte ustanovení dohody o pridružení týkajúcich sa práva usadiť sa“ [17].

35. V tejto otázke dospel k záveru, že „„klauzula standstill“ uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sama osebe nie je spôsobilá založiť v prospech tureckého štátneho príslušníka právo na usadenie sa a právo na pobyt, ktoré s ním súvisí“ [18].

36. Súdny dvor ďalej pokračoval a rozhodol, že „prvotné prijatie tureckého štátneho

13 — V bode 59 rozsudku.
14 — V bode 60 rozsudku.
15 — Taktiež v bode 60 rozsudku.
16 — V bodoch 61 a 62 rozsudku.
17 — V bode 63 rozsudku.
18 — V bode 64 rozsudku.

príslušníka na územie členského štátu sa spravuje výlučne vnútroštátnym právnym poriadkom tohto štátu a dotknutá osoba sa môže domáhať určitých práv týkajúcich sa zamestnania alebo vykonávania podnikateľskej činnosti, ako aj súvisiacich práv týkajúcich sa pobytu podľa práva Spoločenstva len do tej miery, pokiaľ je jeho postavenie v danom členskom štáte v súlade s právnym poriadkom tohto štátu“ [19].

37. Vzhľadom na svoj prisťahovalecký štatút sa pán Savas nemohol domáhať priameho práva usadiť sa alebo práva na pobyt podľa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

38. V reakcii na druhý argument pána Savasa Súdny dvor pripomenul, že dospel k záveru, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu priznáva jednotlivcom práva, ktoré musia byť vynútiteľné pred vnútroštátnymi súdmi, a že toto ustanovenie „je prekážkou prijatia členským štátom akéhokoľvek nového opatrenia, ktorého cieľom alebo účinkom by bolo podriadiť usadenie sa a v súvislosti s tým pobyt tureckého štátneho príslušníka na jeho území reštriktívnejším podmienkam, než aké platili pri nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu pre dotknutý členský štát“ [20]. Je na vnútroštátnych súdoch, aby rozhodli, že je tomu tak aj v tomto prípade.

39. Súdny dvor zhrnul svoje závery o rozsahu uplatniteľnosti článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu nasledujúcim spôsobom:

— „Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu nemôže ako taký tureckému štátnemu príslušníkovi priznať právo na usadenie sa ani s tým súvisiace právo na pobyt v členskom štáte, na ktorého území v rozpore s vnútroštátnym prisťahovaleckým právom pobýval a uskutočňoval podnikateľskú činnosť ako podnikateľ.

— Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu však zakazuje zavádzanie nových vnútroštátnych obmedzení týkajúcich sa slobody usadiť sa a práva na pobyt tureckých štátnych príslušníkov, a to odo dňa, keď tento protokol nadobudol v danom hostiteľskom členskom štáte účinnosť. Je úlohou vnútroštátneho súdu aby vyložil vnútroštátne právo s cieľom určiť, či pravidlá uplatnené vo vzťahu k navrhovateľovi v konaní vo veci samej sú menej výhodné ako tie, ktoré boli platné v čase, keď dodatkový protokol nadobudol účinnosť.“ [21]

19 — V bode 65 rozsudku.

20 — V bode 69 rozsudku.

21 — V bode 71 rozsudku, tretej a štvrtej zarážke.

B — *Analýza*

1. Otázky nezodpovedané rozsudkom Savas

40. Ako už bolo uvedené vyššie, pán Tum a pán Dari podporovaní Komisiou a slovenskou vládou vykladajú rozsudok Súdneho dvora Savas tak, že stanovuje, že turecký štátny príslušník sa môže dovolávať článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom dosiahnuť, že pravidlá týkajúce sa usadenia sa, ktoré boli platné v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu, sa budú uplatňovať na jeho situáciu bez ohľadu na to, či sa na území daného členského štátu zdržiava legálne, alebo nie. V ich podaní pravidlá týkajúce sa usadenia sa nevyhnutne zahŕňajú podmienky vstupu do tohto členského štátu. Skutočnosť, že Súdny dvor sa v tomto rozsudku nezmienil o podmienkach vstupu, možno vysvetliť tým, že pán Savas vstúpil na územie Spojeného kráľovstva legálne. Tvrdia, že vyjadrenia Súdneho dvora o právomoci členských štátov týkajúce sa prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov je potrebné vnímať ako odpoveď Súdneho dvora na prvý argument pána Savasa uvedený v jeho písomných pripomienkach a nemajú žiaden význam pre odpoveď Súdneho dvora na druhé tvrdenie pána Savasa.

41. Vláda Spojeného kráľovstva podporovaná holandskou vládou sa naopak zameriava na dôraz, ktorý Súdny dvor kládol na výlučnú právomoc členských štátov stanoviť podmienky prvého vstupu tureckého štátneho príslušníka na ich územie. Turecký štátny príslušník je oprávnený dovolávať sa ochrany článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu až po tom, ako bol prijatý na územie členského štátu v súlade s pravidlami o prisťahovalectve platnými v čase jeho žiadosti o povolenie na vstup. Poukazuje na to, že v bode 69 rozsudku Savas (už citovanom v bode 38 vyššie) sa Súdny dvor zmieňoval len o práve usadiť sa a súvisiacom práve pobývať na území členského štátu ako o právach spadajúcich do pôsobnosti článku 41 ods. 1 a v tejto súvislosti neuvádzal podmienky vstupu.

42. Skutočnosť, že rozsudku Savas sa s cieľom podporiť zjavne nezlučiteľné stanoviská dovolávajú všetci vedľajší účastníci konania, nie je prekvapujúca vzhľadom na to, že rozporuplnými sa zdajú samotné závery Súdneho dvora. Na jednej strane Súdny dvor zdôrazňuje výlučnú právomoc členských štátov právne upraviť podmienky prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie a potvrdzuje, že turecký štátni príslušníci sa môžu domáhať práva zamestnať sa a usadiť sa a začať podnikať len v prípade, že ich postavenie v dotknutom členskom štáte je legálne. Na strane druhej Súdny dvor akceptuje, že turecký štátny príslušník sa môže dovolávať článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom zabezpečiť, aby sa naňho nevzťahovali prísnejšie podmienky usadenia sa a pobytu ako tie, ktoré boli platné v čase nadobudnutia účinnosti tohto protokolu v danom hostiteľskom členskom štáte, a to i napriek tomu, že sa tento turecký štátny príslušník v tomto členskom

štáte zdržiaval nelegálne. Ak sa môže turecký štátny príslušník domáhať práva usadiť sa a začať podnikať podľa vnútroštátneho práva len v prípade, že jeho postavenie v tomto členskom štáte je legálne, potom sa možno spýtať, prečo má právo, aby bola jeho žiadosť posudzovaná podľa starších, veľkorysejších ustanovení i v prípade, že sa v tomto členskom štáte nachádza v rozpore s vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve?

43. V každom prípade je zrejmé, že v rozsudku Savas sa Súdny dvor explicitne nezaoberal presnou otázkou, či sa turecký štátni príslušníci môžu dovolávať článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom získať *vstup* na územie členského štátu s cieľom usadiť sa a podnikať. Problém spočíval v danom prípade v tom, že pán Savas po tom, čo legálne vstúpil do Spojeného kráľovstva na základe turistického víza, tam v rozpore s vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve *zostal*. Na rozdiel od toho páni Tum a Dari napriek svojej fyzickej prítomnosti v Spojenom kráľovstve doposiaľ nevstúpili na územie tohto členského štátu v právnom zmysle slova; požívajú len štatút dočasného povolenia vstupu.

44. Dva prístupy sledované vedľajšími účastníkmi konania zodpovedajú dvom odlišným, avšak súvisiacim otázkam týkajúcim sa výkladu článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ktoré zostali otvorené aj v rozsudku Súdneho dvora Savas:

1. Je podmienkou domáhania sa ochrany tohto ustanovenia skutočnosť, že dotknutému tureckému štátnemu príslušníkovi bol povolený vstup na územie dotknutého členského štátu?

2. Zahrnuje koncept „slobody usadiť sa“ uvedený v tomto ustanovení podmienky vstupu na územie členského štátu?

2. Legálny pobyt ako podmienka dovolávania sa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu?

45. Právna úprava prisťahovalectva štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane tureckých štátnych príslušníkov vo všeobecnosti stále spadá do právomoci členských štátov do tej miery, do akej sa vnútroštátna právna úprava nestala predmetom harmonizačných opat-

rení podľa článku 63 bodu 3 ES,[22] pričom takéto opatrenia sú platné pre dotknutý členský štát.[23] Z toho implicitne vyplýva, že členské štáty sú oprávnené stanoviť podmienky vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie a konkrétnejšie, povoliť im vstup len na základe posúdenia konkrétnej dotknutej osoby a posúdenia dôvodov jej vstupu na ich územie.

46. Skutočnosť, že si členské štáty zachovávajú právomoc v oblasti prisťahovalectva tureckých štátnych príslušníkov, uznal Súdny dvor v konzistentnej sérii svojich rozsudkov týkajúcich sa tak tureckých zamestnancov, ako aj tureckých štátnych príslušníkov vykonávajúcich podnikateľskú činnosť. V tejto súvislosti možno poukázať na úvahy uvedené v rozsudku Savas, už citované v bode 33 vyššie a potvrdené v rozsudku Abatay a Sahin[24]. Členské štáty sú preto oprávnené rozhodnúť o povolení vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie podľa kritérií stanovených v ich vnútroštátnych pravidlách o prisťahovalectve.

47. Táto skutočnosť nie je medzi účastníkmi konania vo veci samej predmetom sporu. Na čo majú účastníci konania odlišný názor, je odpoveď na otázku, či podmienkou dovolávania sa ochrany v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu je okolnosť, že dotknutému tureckému štátnemu príslušníkovi bol povolený vstup na územie hostiteľského členského štátu a na tomto území sa legálne zdržiava. Inými slovami, boli povinní získať prístup na územie hostiteľského členského štátu v súlade s vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve ešte predtým, než boli oprávnení získať prístup na vnútroštátne trhy tohto členského štátu s cieľom vykonávať hospodársku činnosť či už v pozícii zamestnanca, alebo podnikateľa?

48. V tejto otázke Súdny dvor takisto v rozsudku Savas jednoznačne rozhodol, že tureckí štátni príslušníci sa môžu domáhať svojich hospodárskych práv v hostiteľskom členskom štáte len v prípade, že ich postavenie v tomto členskom štáte je legálne.[25] Sám osebe článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu priamo nepriznáva tureckým štátnym príslušníkom hospodárske práva, ale stanovuje len, že práva, ktorých sa môžu domáhať títo štátni príslušníci v hostiteľskom členskom štáte, sa majú určiť podľa vnútroštátneho práva platného v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k danému členskému štátu. S ohľadom však na skutočnosť, že v procese stanovenia rozhodného práva aplikovateľného na žiadosť o povolenie na vykonávanie hospodárskej činnosti v členskom štáte je obsiahnutý nespochybniteľný hmotnoprávny prvok, a vzhľadom na to, že táto okolnosť

22 — Na základe tohto ustanovenia bolo prijatých niekoľko opatrení Spoločenstva týkajúcich sa podmienok povolenia vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na osobitné účely. Pozri napr. smernicu Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, 2004, s. 12) a smernicu Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu (Ú. v. EÚ L 289, s. 15).

23 — V súlade s článkami 1 a 2 Protokolu o postavení Spojeného kráľovstva a Írska, pripojeného k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, sa žiadna z týchto smerníc nevzťahuje na Spojené kráľovstvo.

24 — Rozsudok z 21. októbra 2003, C-317/01 a C-369/01, Zb. s. I-12301, bod 65.

25 — V bode 65 rozsudku, už citované v bode 36 týchto návrhov.

ovplyvňuje rozsah práv, ktorých sa potenciálne možno podľa vnútroštátneho práva domáhať, neexistuje žiaden dôvod, prečo by sa pravidlo o predchádzajúcom povolení vstupu a legálnosti pobytu tureckého štátneho príslušníka stanovené v rozsudku Savas nemalo vzťahovať na článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

49. Skutočne, zdalo by sa, že toto je jediný spôsob, akým možno rozsudok Savas vykladať konzistentne. Treba predpokladať, že tam, kde Súdny dvor rozhodol, že bolo úlohou vnútroštátneho súdu rozhodnúť, či vnútroštátne pravidlá uplatnené príslušnými prisťahovaleckými úradmi vo vzťahu k pánovi Savasovi mali za následok zhoršenie jeho postavenia v porovnaní s prihláškou podľa pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973,[26] sa takýto postup mohol týkať len situácie po získaní formálneho povolenia zo strany pána Savasa na vstup do Spojeného kráľovstva ako osoby, ktorá sa chce usadiť a začať podnikať. Skutočnosť, že bolo udelené povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva na základe turistických víz, by sa v tomto smere nemalo považovať za dostatočné vzhľadom na to, že pojem usadenie sa predpokladá pobyt počas dlhšieho obdobia. Ak by sa ale naopak malo akceptovať, že Súdny dvor nemal v úmysle vztiahnuť túto požiadavku na pána Savasa, stavalo by ho to a spolu s ním i ďalších tureckých štátnych príslušníkov nachádzajúcich sa v Spojenom kráľovstve v rozpore s pravidlami tohto členského štátu o prisťahovalectve do výhodnejšieho postavenia v porovnaní s tými tureckými štátnymi príslušníkmi, ktorí žiadajú o povolenie na vstup s cieľom usadiť sa v súlade s vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve platnými v súčasnosti. Takýto výsledok nemohol byť úmyslom Súdneho dvora. Právo Spoločenstva by sa nemalo vykladať a uplatňovať takým spôsobom, ktorý podporuje obchádzanie vnútroštátnych pravidiel, ktoré navyše stále spadajú do výlučnej právomoci členských štátov, či dokonca k tomu podnecuje.

50. Ďalej sa tvrdilo, že v porovnaní s inými klauzulami „standstill“, ako napr. článkom 13 rozhodnutia č. 1/80, článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu neobsahuje žiadne obmedzenia alebo podmienky obmedzujúce jeho vlastnú uplatniteľnosť. Možno pripomenúť, že článok 13 rozhodnutia 1/80 zakazuje zavádzanie nových obmedzení podmienok prístupu k zamestnaniu uplatňovaných na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov „legálne sa zdržujúcich a zamestnaných“ na území členských štátov.

51. Nepovažujem tento argument za presvedčivý. Článok 13 rozhodnutia 1/80 je článkom obsahujúcim podrobné ustanovenia prijaté asociačnou radou podľa článku 36 dodatkového protokolu upravujúceho možnosť prijímania opatrení zo strany asociačnej rady zameraných na postupné zavádzanie voľného pohybu pracovníkov medzi členskými štátmi a Tureckou

26 — V bode 70 rozsudku.

republikou. Vo vzťahu k tureckým štátnym príslušníkom usilujúcim sa začať podnikať v členskom štáte neboli doposiaľ prijaté žiadne takéto ustanovenia. Ich práva sú v plnom rozsahu upravené v „klauzule standstill“ článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Povedal by som, že v situácii, kde chýbajú porovnateľne podrobné ustanovenia upravujúce slobodu usadiť sa, nemôže táto skutočnosť znamenať, že turecký štátni príslušníci budú požívať širšie práva usadiť sa v členských štátoch s cieľom začať samostatne podnikať ako tí turecký štátni príslušníci, ktorí sa usilujú o vstup na územie členských štátov s cieľom vykonávať hospodársku činnosť — ktorá by mohla byť i rovnakého druhu ako činnosť vykonávaná samostatne — avšak v rámci pracovného pomeru. Skôr je tu potrebný konvergentný výklad týchto ustanovení než takýto spôsob rozlišovania medzi ustanoveniami o zamestnancoch a samostatne zárobkovo činných osobách. Platí to o to viac aj preto, lebo záujmy členských štátov, pokiaľ ide o povolenie vstupu oboch kategórií tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, sú podobné, ak nie rovno identické.

52. Na základe všetkých týchto dôvodov sa domnievam, že podmienkou toho, aby mohli byť turecký štátni príslušníci oprávnení domáhať sa ochrany podľa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom dosiahnuť, aby ich žiadosť o usadenie sa na území členského štátu bola posudzovaná podľa právnej úpravy účinnej v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k danému hostiteľskému členskému štátu, je, že im najprv musí byť umožnený legálny vstup na územie tohto členského štátu a v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou o prisťahovalectve sa tam musia legálne zdržiavať.

3. Zahrnuje sloboda usadiť sa v rámci článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu právo na vstup na územie členského štátu?

53. Vedľajší účastníci konania, ktorí boli za kladnú odpoveď na prejudiciálnu otázku predloženú zo strany House of Lords, poukazujú na článok 13 dohody o pridružení, ktorý stanovuje, že pri odstraňovaní obmedzení slobody usadiť sa medzi zmluvnými stranami má článok 43 ES slúžiť ako určujúca zásada. Vo svojej judikatúre týkajúcej sa článku 43 ES Súdny dvor opakovane rozhodol, že uplatnenie slobody usadiť sa medzi členskými štátmi nevyhnutne predpokladá právo na vstup na územie hostiteľského členského štátu.[27] Títo účastníci konania tvrdia, že to isté musí platiť aj v kontexte dohody o pridružení.

54. Poukazujú tiež na to, že Súdny dvor v rozsudku Bankoci a Malik[28] vo veci týkajúcej sa slobody usadiť sa v kontexte európskej dohody s Českou republikou odvolávajúc sa na svoju judikatúru podľa Zmluvy ES

27 — Pozri judikatúru už citovanú v poznámke pod čiarou 6.
28 — Už citovaný v poznámke 6.

a dohody o pridružení s Tureckom uviedol, že „právo na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k slobode usadiť sa, ako je zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi…, naozaj znamená, že právo na vstup a pobyt sú priznávané ako súčasť práva usadiť sa českým štátnym príslušníkom, ktorí majú v úmysle v danom členskom štáte vykonávať činnosť priemyselného alebo komerčného charakteru, činnosť remeselných živnostníkov, alebo činnosť spočívajúcu vo výkone slobodných povolaní“ [29].

55. Podľa môjho názoru je však otázne, či zásady, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k slobode usadiť sa v rámci Spoločenstva, možno bez ďalších výhrad preniesť na uplatňovanie tejto slobody zo strany štátnych príslušníkov tretích krajín v situáciách týkajúcich sa vzťahov medzi Spoločenstvom a týmito tretími krajinami. Pravidlá a zásady, ktoré sa vzťahujú na slobodu usadiť sa v rámci Spoločenstva, sú odvodené od základného cieľa Spoločenstva, ktorým je vytvorenie vnútorného trhu, ktorý, možno pripomenúť, je opísaný v článku 14 ES ako „oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami zmlúv“. S ohľadom na tento cieľ je právo na vstup na územie členského štátu s cieľom vykonávať slobody zaručené v Zmluve ES kľúčové. Ak by členské štáty boli oprávnené podmieňovať vstup štátnych príslušníkov iných členských štátov na ich územie, vnútorný trh by sa stal iluzórnym.

56. Cieľom pridruženia Turecka je niečo úplne iné. Podľa článku 2 ods. 1 zmluvy o pridružení je týmto cieľom „podporovať trvalé a vyvážené posilňovanie obchodu a hospodárskych vzťahov medzi stranami berúc v plnej miere do úvahy potrebu zabezpečiť zrýchlený rozvoj tureckého hospodárstva a zlepšiť mieru zamestnanosti a životné podmienky tureckého obyvateľstva“. V konečnom dôsledku sa dohoda usiluje prispieť k zlepšeniu životného štandardu tureckého obyvateľstva, čo neskôr podporí vstup Turecka do Spoločenstva. [30]

57. Do dnešného dňa vyústila spolupráca medzi Spoločenstvom a Tureckom do vytvorenia colnej únie, nie však do vytvorenia spoločného alebo vnútorného trhu charakterizovaného neexistenciou vnútorných hraníc. Na rozdiel od colných únií, ktoré sa obmedzujú na liberalizáciu obchodu s tovarmi medzi dotknutými štátmi, spoločné trhy sú vytvárané na účel voľného pohybu tovarov, služieb a výrobných faktorov. Preto musia zaručovať voľný pohyb pracovníkov a kapitálu a slobodu usadiť sa. Ustanovenia dohody o pridružení a dodatkového protokolu upravujúce tieto otázky majú hlavne programový charakter a predstavujú len východiskový bod pre neskoršiu liberalizáciu. Aj v prípadoch, v ktorých boli dohodnuté podrobnejšie

29 — V bode 50 rozsudku.

30 — Pozri štvrté odôvodnenie a článok 28 dohody o pridružení.

pravidlá, ako napríklad v prípade voľného pohybu pracovníkov (článok 6 a nasl. rozhodnutia 1/80), nemôžu byť tieto ustanovenia porovnávané s obdobnými právami priznanými Zmluvou ES (článok 39 ES a nariadenie č. 1612/68). Pri neexistencii obdobných ustanovení zameraných na dosiahnutie slobody usadiť sa je ďalej zrejmé, že ustanovenia o usadení sa uvedené v dohode o pridružení nemožno vykladať analogicky s článkom 43 ES. Konkrétne v prípadoch, kde na účel zabezpečenia voľného pohybu neboli odstránené hranice medzi členskými štátmi a Tureckom tak, ako je tomu v prípade vnútorného trhu Spoločenstva, nemožno v rámci režimu pridruženia Turecka považovať právo na vstup za nevyhnutný predpoklad výkonu práv týkajúcich sa usadenia sa.

58. Druhý rozdiel medzi ustanoveniami o slobode usadiť sa v Zmluve ES a dohode o pridružení a dodatkovom protokole spočíva v tom, že zatiaľ čo Zmluva priznáva právo usadiť sa, ktoré možno vynucovať priamo prostredníctvom vnútroštátnych súdov, podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci Savas neodvodzujú turecké štátni príslušníci z článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu priame právo usadiť sa. Tohto ustanovenia sa môžu dovolávať len s cieľom dosiahnuť, aby sa na nich vzťahovali tie vnútroštátne pravidlá o usadení sa, ktoré platili v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k danému hostiteľskému štátu. Z toho implicitne vyplýva, že členským štátom bolo umožnené uplatňovať takéto vnútroštátne pravidlá upravujúce problematiku usadenia sa na tureckých štátnych príslušníkov bez ohľadu na to, či možno tieto pravidlá odôvodniť v prípade ich uplatňovania v kontexte Zmluvy ES. Tento zásadný rozdiel v povahe práva usadiť sa podľa Zmluvy ES a podľa dohody o pridružení je druhým dôvodom, prečo konvergentný výklad článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a článku 13 dohody o pridružení s výkladom článku 43 ES nie je zrejmý.

59. S ohľadom na skutočnosť, že na rozdiel od štátnych príslušníkov členských štátov tureckí štátni príslušníci nepožívajú priame a automatické právo usadiť sa v členských štátoch, musí platiť, že nemajú ani implicitné či odvodené právo na vstup na územie členských štátov s cieľom začať tam podnikať. Mimo kontextu pohybu v rámci Spoločenstva je otázku získania možnosti vstupu na územie členského štátu potrebné rozlišovať od otázky získania prístupu na trhy v tomto členskom štáte. Právo na vstup na územie členského štátu nemožno v rámci dohody o pridružení s Tureckom považovať za nevyhnutný dôsledok slobody usadiť sa. To znamená, že pravidlá upravujúce vstup tureckých štátnych príslušníkov na územie členských štátov nespadajú do vecnej pôsobnosti článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu

a teda môžu byť prijaté alebo sprísnené zo strany členských štátov v súlade s ich spoločensko-hospodárskymi a demografickými záujmami.

60. Je pravda, že Súdny dvor v rozsudku Barkoci a Malik naznačil, že podľa jeho judikatúry týkajúcej sa slobody usadiť sa vyplývajúcej zo Zmluvy ES a dohody o pridružení s Tureckom táto sloboda usadiť sa implicitne zahrnuje právo na vstup a právo na pobyt ako jej nevyhnutný dôsledok. Súdny dvor sa v tejto súvislosti vo vzťahu k tureckým štátnym príslušníkom odvolával na svoj rozsudok vo veci Savas. Body citované Súdnym dvorom [31] v jeho rozsudku však hovoria len o práve na pobyt ako dôsledku práva usadiť sa a vôbec neuvádzajú vstup. Skutočne, ako som už poznamenal predtým, rozsudok Savas sa explicitne nezaoberá otázkou vstupu, keďže to nebolo predmetom tohto sporu. Právo na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členského štátu je vo vzťahu k slobode usadiť sa úplne odlišné od práva na pobyt a bez bližšieho vysvetlenia zo strany Súdneho dvora nemôže byť jednoducho považované za obsiahnuté v tejto slobode. Odkaz na právo na vstup vo vzťahu k slobode usadiť sa uvedený v rozsudku Barkoci a Malik preto nemá oporu v judikatúre Súdneho dvora.

31 — Body 60 and 63, už citované v bodoch 33 a 34 týchto návrhov.

61. Preto dospievam k záveru, že sloboda usadiť sa uvádzaná v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu nezahrnuje podmienky upravujúce vstup tureckých štátnych príslušníkov na územie členských štátov. To znamená, že tohto ustanovenia sa nemožno dovolávať s cieľom vylúčiť uplatňovanie prísnejších podmienok vstupu na tureckých štátnych príslušníkov, než aké platili v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu pre príslušný členský štát.

4. Problém týkajúci sa podmienok usadenia sa stanovených v pravidlách o prisťahovalectve

62. Ak sa turecký štátni príslušníci nemôžu dovolávať článku 41 ods.1 dodatkového protokolu na to, aby mohli namietať uplatňovanie prísnejších prisťahovaleckých podmienok, avšak účinky tohto článku sa obmedzujú na ochranu týchto štátnych príslušníkov pred uplatňovaním prísnejších kritérií týkajúcich sa usadenia sa, potom vzniká otázka, ako sa majú tieto zásady uplatniť na také ustanovenia, akými sú predmetné pravidlá o prisťahovalectve platné v Spojenom kráľovstve, a to s ohľadom na skutočnosť, že tieto pravidlá podmieňujú rozhodnutie o vstupe tureckých štátnych príslušníkov, ktorí tam chcú začať podnikať, na územie Spojeného kráľovstva splnením podmienok týkajúcich sa ekonomického usadenia sa v tejto krajine.

63. Pri odpovedi na túto otázku je potrebné opätovne zdôrazniť, že podľa aktuálne platného práva Spoločenstva si členské štáty ponechávajú právomoc v oblasti prisťahovalectva, a sú preto oprávnené upravovať podmienky prvého vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie. Ďalej, ako som uviedol vyššie, tureckí štátni príslušníci sa môžu domáhať hospodárskych práv len v rámci dohody o pridružení uzatvorenej s Tureckom až po tom, ako im bol v súlade s kritériami a procesnými postupmi uplatňovanými v oblasti prisťahovalectva umožnený vstup na územie členského štátu a na tomto území sa legálne zdržiavajú. Opačne teda platí, že hospodárske práva, ktoré potenciálne možno tureckým štátnym príslušníkom v tomto kontexte priznať, nemôžu byť základom na domáhanie sa práva na vstup na územie členského štátu.

64. Faktom je, že od obdobia hospodárskej stagnácie v západnej Európe v 70-tych rokoch sa politiky členských štátov týkajúce sa prisťahovalectva štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane tureckých štátnych príslušníkov stali reštriktívnejšími. Z pohľadu práva Spoločenstva zostáva táto skutočnosť s ohľadom na to, že prisťahovalecká politika spadá do výlučnej právomoci členských štátov, relatívne nekontroverznou. V rámci svojich prisťahovaleckých politík sú členské štáty popri uplatňovaní kritérií vzťahujúcich sa k verejnému záujmu oprávnené stanoviť kritériá súvisiace s účelom, na ktorý sa žiada o povolenie na vstup, ako napr. štúdium, zamestnanie alebo usadenie sa, a pred udelením povolenia na vstup preveriť splnenie týchto kritérií. Týmto spôsobom sú schopné zabezpečiť nielen ochranu svojich verejných záujmov, ale zároveň aj preveriť, či žiadateľ, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, pravdepodobne uspeje vo svojich zámeroch a či je jeho žiadosť seriózna. V tomto zmysle je zrejmé, že žiadosť o povolenie na vstup na územie členského štátu s cieľom usadiť sa je potrebné posudzovať pozornejšie ako žiadosť o povolenie na vstup ako turista a že takéto povolenie nemožno využívať na činnosti, na ktoré nebolo určené. Výlučná právomoc členských štátov upravovať problematiku prisťahovalectva štátnych príslušníkov tretích krajín predpokladá, že sú oprávnené upraviť kritériá, ktoré uplatňujú na udeľovanie povolenia na vstup na ich územie s ohľadom na požiadavky verejného záujmu a vyvíjajúcich sa sociálno-hospodárskych a demografických faktorov a takisto — tam, kde je to potrebné — tieto kritériá sprísniť.

65. Vo svetle týchto zásad je potrebné priznať, že turecký štátny príslušník sa nemôže dovolávať článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom dosiahnuť, aby bola jeho žiadosť o povolenie na vstup na územie členského štátu s cieľom začať podnikať posudzovaná podľa kritérií, ktoré sa uplatňujú v čase vstupu nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k tomuto členskému štátu. Ak by sa existencia takéhoto práva mala uznať, znamenalo by to oslabenie

výlučnej právomoci členských štátov upravovať problematiku prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, potvrdenej Súdnym dvorom v rozsudku Savas. Táto právomoc nezahrnuje len právomoc posudzovať žiadosti o povolenie na vstup, ale aj právomoc zmeniť kritériá posudzovania. V oblasti, akou je politika prisťahovalectva, by sa právo Spoločenstva malo vykladať a uplatňovať takým spôsobom, ktorý zabezpečí, že právomoci, ktoré zostávajú na úrovni členských štátov, budú môcť byť uplatňované účinným spôsobom. [32]

66. Možno doplniť, že tam, kde je z ekonomického hľadiska nepodstatné, či určité druhy hospodárskych činností vykonávajú turecký štátni príslušníci v zamestnaneckom pomere, alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby, je nelogické tvrdiť, že členské štáty spadajú do pôsobnosti klauzuly „standstill“, pokiaľ ide o umožnenie vstupu zamestnancov, nespadajú pod ňu však v prípade vstupu samostatne zárobkovo činných osôb.

67. Som si vedomý skutočnosti, že takýto prístup *fakticky* znamená, že turecký štátni príslušníci budú musieť vyhovieť prísnejším kritériám na založenie podniku v členskom štáte, ako tomu bolo v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu vo vzťahu k danému hostiteľskému členskému štátu. To je však nevyhnutný dôsledok rozdelenia právomocí medzi členské štáty a Spoločenstvo v oblasti prisťahovalectva. Akonáhle bol tureckému štátnemu príslušníkovi umožnený vstup na územie hostiteľského členského štátu, môže sa domáhať ochrany v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s cieľom namietať uplatňovanie takých ďalších podmienok usadenia sa, ktoré boli v priebehu času sprísnené. Toto právo je osobitne relevantné pre tureckých štátnych príslušníkov, ktorým bol umožnený vstup na územie členského štátu ako zamestnancom a ktorí sa po istom čase rozhodnú založiť vlastný podnik, čím môžu profitovať z menej reštriktívnych podmienok usadenia sa. Zdá sa mi, že práve toto je primárnym účelom článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

68. Tieto úvahy vedú k záveru, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa nevzťahuje na také pravidlá o prisťahovalectve, akými sú pravidlá tvoriace predmet konania vo veci samej.

5. Žiadatelia o azyl, ktorých žiadosť bola zamietnutá

69. V prípade, že by Súdny dvor nebol tohto názoru, je v ďalšom kroku nevyhnutné posúdiť subsidiárne tvrdenie Spojeného kráľovstva, v zmysle ktorého by žiadatelia o azyl, ktorých žiadosť bola zamietnutá,

32 — Porovnaj v tom istom zmysle moje návrhy z 27. apríla 2006 vo veci Jia, C-1/05, bod 63.

nemali byť oprávnení domáhať sa ochrany v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu vzhľadom na to, že takýto výklad by sa rovnal zneužitiu práva.

70. V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že tak rozhodnutie zamietajúce tureckému štátnemu príslušníkovi udelenie azylu a v dôsledku toho nariaďujúce jeho vyhostenie do iného členského štátu podľa pravidiel azylového systému Spoločenstva, ako aj rozhodnutie o zamietnutí povolenia na vstup tureckého štátneho príslušníka s cieľom usadiť sa vyplývajú výlučne z vnútroštátnej právnej úpravy. Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu len upravuje, na ktorú časovú verziu právnej úpravy sa má pri prijatí tohto druhého rozhodnutia odkazovať.

71. Bez toho, aby bolo potrebné zaoberať sa otázkou, či by snaha pánov Tum a Dari dovolávať sa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu mala byť považovaná za zneužitie práva aj v prípade, ak by Súdny dvor mal rozhodnúť, že títo páni boli oprávnení domáhať sa uplatnenia tohto ustanovenia s cieľom dosiahnuť posúdenie svojej sťažnosti podľa pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973, by takýto rozsudok žiadnym spôsobom neovplyvnil — prinajmenšom z hľadiska práva Spoločenstva — platnosť pôvodného rozhodnutia prisťahovaleckých úradov Spojeného kráľovstva o ich žiadosti o azyl.

72. Aj v prípade, že vyhovejú kritériám stanoveným v pravidlách o prisťahovalectve z roku 1973, nemalo by sa prehliadať, že tak mohli urobiť len v dôsledku činnosti vykonávanej počas obdobia, v ktorom im formálne nebol umožnený vstup na územie Spojeného kráľovstva a ich právny status bol nezákonný. Faktická situácia vzniknutá v podmienkach nezákonného pobytu nemôže podľa môjho názoru predstavovať vhodný základ pre vznik práva usadiť sa, ktoré je právom hospodárskeho charakteru, alebo práva domáhať sa prístupu na vnútroštátne trhy, posudzovaných podľa výhodnejších vnútroštátnych ustanovení, ktoré boli medzičasom nahradené. Žiadosti o povolenie na vstup na územie členského štátu s cieľom usadiť sa a začať podnikať predložené tureckými štátnymi príslušníkmi, ktorí predtým vstúpili na územie členského štátu alebo sa v ňom zdržiavali v rozpore s vnútroštátnou právnou úpravou o prisťahovalectve, je potrebné posudzovať rovnakým spôsobom ako obdobné žiadosti predložené tureckými štátnymi príslušníkmi, ktorí sa usilujú o vstup v súlade s týmito vnútroštátnymi pravidlami o prisťahovalectve. Pokiaľ ide o zlučiteľnosť tohto prístupu s rozsudkom Savas, odkazujem na svoje úvahy uvedené v bode 49 vyššie.

VI — Návrh

73. S ohľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že otázka predložená House of Lords by mala byť zodpovedaná takto:

Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu k dohode o pridružení podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli nezakazuje členskému štátu prijať s účinnosťou odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto protokolu v danom členskom štáte nové obmedzenia vo vzťahu k podmienkam a konaniu týkajúcim sa vstupu tureckého štátneho príslušníka, ktorý sa chce usadiť a začať podnikať v tomto členskom štáte, na jeho územie.