Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 30. apríla 2014[1]

**Vec C-138/13**

**Naime Dogan**
**proti**
**Spolkovej republike Nemecko**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Nemecko)]

„Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom — Dodatkový protokol — Článok 41 ods. 1 — Vnútroštátna právna úprava, ktorou sa menia podmienky vstupu manželského partnera tureckého štátneho príslušníka, ktorý uplatnil slobodu usadiť sa, na štátne územie z dôvodu zlúčenia rodiny — Smernica 2003/86/ES — Článok 7 ods. 2 — Vnútroštátna právna úprava, ktorá vyžaduje preukázanie základných jazykových znalostí manželského partnera, ktorý chce vstúpiť na štátne územie z dôvodu zlúčenia rodiny“

1. Prejednávaným návrhom na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby poskytol výklad článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a uzatvoreného, schváleného a potvrdeného v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972[2] (ďalej len „dodatkový protokol“), ktorý sa týka opatrení, ktoré sa majú prijať počas prechodnej fázy pridruženia vytvoreného dohodou medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, podpísanou 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členským štátmi EHS a Spoločenstvom na druhej strane, uzatvorenou, schválenou a potvrdenou v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963[3] (ďalej len „dohoda o pridružení“), ako aj článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny[4]. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pani Naime Doganovou a Spolkovou republikou Nemecko, ktorého predmetom je rozhodnutie nemeckých orgánov o zamietnutí jej žiadosti o vízum z dôvodu zlúčenia rodiny.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim. vyd. 11/011, s. 41.
3 — Ú. v. ES 217, 1964, s. 3685.
4 — Ú. v. ES L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224.

## I – **Právny rámec**

### A – *Právo Únie*

#### 1. Dohoda o pridružení a dodatkový protokol

2. V súlade so svojím článkom 2 ods. 1 má dohoda o pridružení za cieľ podporovať stále a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami s prihliadnutím najmä na nevyhnutnosť zabezpečiť urýchlený rozvoj hospodárstva Turecka a zvýšenie úrovne zamestnávania a životných podmienok tureckého národa. Podľa článku 13 tejto dohody „zmluvné strany sa dohodli, že sa budú inšpirovať článkami [43 ES] až [46 ES] vrátane a článkom [48 ES] na odstránenie vzájomných obmedzení slobody usadiť sa“ [*neoficiálny preklad*].

3. Dodatkový protokol je podľa svojho článku 62 neoddeliteľnou súčasťou dohody o pridružení. Článok 41 ods. 1 tohto protokolu stanovuje, že „zmluvné strany upustia od vzájomného zavádzania akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa voľnosti usadenia a voľnosti poskytovať služby“.

#### 2. Smernica 2003/86

4. V súlade s jej článkom 1 je účelom smernice 2003/86 „určiť podmienky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov“. Podľa jej článku 4 ods. 1 členské štáty povolia za predpokladu splnenia podmienok ustanovených v kapitole IV tejto smernice, ako aj v jej článku 16 vstup a pobyt členom užšej rodiny, medzi ktorých patrí manželský partner garanta.

5. Článok 7 uvedenej smernice, ktorý je súčasťou kapitoly IV nazvanej „Požiadavky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny“, znie:

„1. Po podaní žiadosti o zlúčenie rodiny môže príslušný členský štát požiadať osobu, ktorá podala žiadosť, aby predložila dôkaz o tom, že garant:

a) má ubytovanie…;

b) má zdravotné poistenie…;

c) má trvalý a pravidelný príjem, ktoré sú dostatočné [ktorý je dostatočný – *neoficiálny preklad*] na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov… .

2. Členské štáty môžu požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby dodržiavali integračné opatrenia v súlade s vnútroštátnym právom.

Pokiaľ ide o utečencov a/alebo rodinných príslušníkov utečencov uvedených v článku 12, integračné opatrenia uvedené v prvom pododseku sa môžu uplatniť iba vtedy, ak bolo dotknutým osobám povolené zlúčenie rodiny.“

6. Podľa článku 17 smernice 2003/86 členské štáty „náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu, keď zamietnu žiadosť, odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt, alebo rozhodnú nariadiť odsun garanta alebo jeho rodinných príslušníkov“.

B – *Nemecké právo*

7. Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vydanie víza, o ktoré požiadala pani Dogan, sa riadi ustanoveniami nemeckého zákona o pobyte, zamestnávaní a integrácii cudzincov na spolkovom území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) v znení vyplývajúcom z oznámenia z 25. februára 2008 [5], naposledy zmeneného a doplneného prostredníctvom § 2 zákona z 21. januára 2013 [6]. § 1 uvedeného zákona nazvaný „Účel zákona; rozsah pôsobnosti“ v odseku 2 bode 1 stanovuje:

„Tento zákon sa nevzťahuje na cudzincov,

1. ktorých právne postavenie upravuje zákon o všeobecnom práve občanov Únie na voľný pohyb [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern], pokiaľ zákon nestanovuje inak,…“

8. Podľa § 2 ods. 8:

„Základné znalosti nemeckého jazyka zodpovedajú úrovni A 1 spoločného európskeho referenčného rámca pre jazyky [odporúčania Výboru ministrov Rady Európy adresované členským štátom č. R (98) 6 zo 17. marca 1998 o spoločnom európskom referenčnom rámci pre jazyky – GER].“

9. § 4 nazvaný „Požiadavka povolenia na pobyt“ v odseku 1 bode 1 stanovuje, že „cudzinci potrebujú na vstup a pobyt na spolkovom území povolenie na pobyt, pokiaľ… právo na pobyt nevyplýva z Dohody o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom z 12. septembra 1963… . Povolenia na pobyt sa udeľujú ako… vízum v zmysle § 6 ods. 1 bodu 1 a ods. 3“.

10. Podľa § 6 ods. 3 „na dlhodobý pobyt je potrebné vízum na vstup na spolkové územie (národné vízum), ktoré sa udeľuje pred vstupom…“

11. § 27 ods. 1 stanovuje, že „povolenie na pobyt na účely obnovy a zachovania rodinného spoločenstva na spolkovom území pre cudzích štátnych príslušníkov (zlúčenie rodiny) sa udeľuje a predlžuje na ochranu manželstva a rodiny v súlade s článkom 6 základného zákona [Grundgesetz]“.

12. § 30 nazvaný „Nasledovanie manželského partnera“ v odseku 1 prvej vete bode 2 stanovuje, že „manželskému partnerovi cudzinca sa udelí povolenie na pobyt, ak… sa manželský partner dokáže dorozumieť po nemecky aspoň jednoduchým spôsobom…“ Druhá veta bod 1 toho istého odseku stanovuje, že „prvá veta bod 2 je na udelenie povolenia na pobyt irelevantná, ak… má cudzinec povolenie na pobyt podľa § 19 až § 21 [povolenie na pobyt na určité druhy zárobkovej činnosti] a manželstvo už existovalo v čase, keď cudzinec presunul miesto svojho pobytu na spolkové územie…“ Napokon tretia veta bod 2 stanovuje, že „prvá veta bod 2 je na udelenie povolenia na pobyt irelevantná, ak… manželský partner nie je z dôvodu fyzického, duševného alebo psychického ochorenia alebo postihnutia schopný preukázať základné znalosti nemeckého jazyka…“

13. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že § 30 ods. 1 prvá veta bod 2 zákona o pobyte cudzincov bol doplnený zákonom o prebratí smerníc Európskej únie v oblasti práva na pobyt a azylového práva (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) z 19. augusta 2007 [7].

5 — BGBl. 2008 I, s. 162.

6 — BGBl. 2013 I, s. 86.

7 — BGBl. 2007 I, s. 1970.

## II – **Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky**

14. Žalobkyňa, ktorá je tureckou štátnou príslušníčkou s bydliskom v Turecku, požiadala o vízum z dôvodu zlúčenia rodiny, aby mohla nasledovať svojho manžela, ktorý je tiež tureckým štátnym príslušníkom a žije od roku 1998 v Nemecku, kde je konateľom spoločnosti s ručením obmedzeným, ktorej je väčšinovým spoločníkom, a kde má od roku 2002 povolenie na pobyt na určitú dobu, ktoré sa následne zmenilo na povolenie na pobyt na neurčitú dobu. Pred uzavretím civilného manželstva v roku 2007 žalobkyňa už uzavrela s pánom Doganom cirkevné manželstvo pred imámom, z ktorého sa v rokoch 1988 až 1993 narodili spolu štyri deti.

15. Dňa 18. januára 2011 požiadala žalobkyňa na nemeckom veľvyslanectve v Ankare o vydanie víz z dôvodu zlúčenia rodiny manželov a detí pre seba a najprv pre dve zo svojich detí. Na tento účel predložila certifikát Goetheho inštitútu, podľa ktorého sa 28. septembra 2010 zúčastnila na jazykovom teste úrovne A 1 a úspešne ho absolvovala s dostatočným počtom bodov (62 bodov zo 100). V písomnej časti testu dosiahla 14,11 z 25 možných bodov.

16. Keďže nemecké veľvyslanectvo sa domnievalo, že žalobkyňa, ktorá je negramotná, absolvovala test tak, že náhodne začiarkla odpovede v teste s výberom z rôznych možností, a naučila sa naspamäť tri vety, ktoré boli vopred sformulované, rozhodnutím z 23. marca 2011 zamietlo žiadosť z dôvodu nepreukázania znalostí nemeckého jazyka. Žalobkyňa toto rozhodnutie nenapadla, ale 26. júla 2011 uvedenému veľvyslanectvu znovu predložila žiadosť o vydanie víz z dôvodu zlúčenia rodiny len pre seba, pričom veľvyslanectvo rozhodnutím z 31. októbra 2011 zamietlo aj túto žiadosť. V nadväznosti na námietku žalobkyne podanú prostredníctvom advokáta 15. novembra 2011 nemecké veľvyslanectvo v Ankare zrušilo pôvodné rozhodnutie a nahradilo ho rovnako zamietavým rozhodnutím o námietke z 24. januára 2012 s odôvodnením, že žalobkyňa nedisponuje potrebnými jazykovými znalosťami, keďže je negramotná.

17. Žalobkyňa podala proti rozhodnutiu z 24. januára 2012 žalobu na vnútroštátny súd. Tento súd sa rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Bráni článok 41 ods. 1 [dodatkového protokolu] vnútroštátnej právnej úprave, zavedenej až po nadobudnutí platnosti uvedených ustanovení, podľa ktorej je prvý vstup rodinného príslušníka tureckého štátneho príslušníka požívajúceho právny status podľa článku 41 ods. 1 [uvedeného] protokolu podmienený tým, že rodinný príslušník pred vstupom na… územie [Spolkovej republiky Nemecko] preukáže, že sa dokáže jednoduchým spôsobom dorozumieť v nemeckom jazyku?

2. Bráni článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice [2003/86] vnútroštátnej právnej úprave uvedenej v prvej otázke?“

## III – **Analýza**

### A – *O prvej prejudiciálnej otázke*

18. Svojou prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré bolo prijaté po nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu a ktoré podmieňuje vstup manželského partnera tureckého štátneho príslušníka usadeného v dotknutom členskom štáte na územie tohto členského štátu na účely zlúčenia rodiny preukázaním toho, že tento manželský partner má základné znalosti úradného jazyka uvedeného členského štátu, predstavuje „nové obmedzenie“ v zmysle článku 41 ods. 1 uvedeného protokolu.

19. Podľa ustálenej judikatúry toto ustanovenie jasným, presným a nepodmieneným spôsobom upravuje nie nejednoznačnú klauzulu „standstill“, ktorá „obsahuje povinnosť… zodpovedajúcu povinnosti zdržať sa konania“ [8] a na ktorú „sa pred vnútroštátnymi súdmi môžu odvolávať turecký štátni príslušníci, na ktorých sa vzťahuje, s cieľom vylúčiť uplatnenie odporujúcich predpisov vnútroštátneho práva“. [9] Čo sa týka jej dosahu, Súdny dvor spresnil, že hoci uvedená klauzula sama osebe nepriznáva tureckým štátnym príslušníkom právo usadiť sa ani právo na pobyt, ktoré by priamo vyplývali z právnej úpravy Únie, táto klauzula bráni tomu, aby členský štát prijal akékoľvek nové opatrenie, ktorého cieľom alebo následkom by bolo podriadiť usadenie sa a súbežne aj pobyt takého štátneho príslušníka na jeho území prísnejším podmienkam, ako sú podmienky, ktoré sa uplatňovali v čase vstupu dodatkového protokolu do platnosti v dotknutom členskom štáte. [10] V tom istom zmysle Súdny dvor uznal, že hoci článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu nemá za následok priznanie práva na vstup na územie členského štátu tureckým štátnym príslušníkom, keďže toto právo za súčasného stavu práva Únie zostáva upravené vnútroštátnym právom, toto ustanovenie „sa uplatní tiež na právnu úpravu týkajúcu sa prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov do členského štátu, na ktorého území chcú uplatniť slobodu usadiť sa vyplývajúcu z dohody o pridružení“. [11] Klauzula, ktorú toto ustanovenie obsahuje, teda nefunguje „ako hmotnoprávne pravidlo, čiže nespôsobuje neuplatniteľnosť príslušného materiálneho práva, ktoré nahradzuje, ale ako pravidlo kvázi procesnej povahy, ktoré určí, *ratione temporis*, ustanovenia právnej úpravy členského štátu, vzhľadom na ktoré treba posúdiť situáciu tureckého štátneho príslušníka, ktorý chce uplatniť slobodu usadiť sa v [tomto] členskom štáte“. [12] V tomto zmysle sa článok 41 ods. 1 uvedeného protokolu javí ako „nevyhnutný dôsledok článkov 13 a 14 dohody o pridružení, primárne nevyhnutný na postupné zrušenie vnútroštátnych prekážok slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb“. [13]

20. Hoci je v prejednávanom prípade nesporné, že na pána Dogana sa vzťahuje klauzula uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, keďže na území Únie vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť, vzniká otázka, či sa táto klauzula vzťahuje aj na jeho manželku, ktorá požiadala o víza z dôvodu zlúčenia rodiny a neusiluje sa vstúpiť na územie Nemecka, aby tam vykonávala činnosť spadajúcu pod uvedené ustanovenie.

21. Európska komisia navrhuje odpovedať kladne, pričom tvrdí, že pani Dogan je oprávnená odvolávať sa na uvedenú klauzulu ako rodinná príslušníčka pána Dogana v zmysle článku 13 rozhodnutia asociačnej rady č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji pridruženia (ďalej len „rozhodnutie č. 1/80“). Komisia sa domnieva, že na základe pravidla zhodného výkladu článku 41 dodatkového protokolu a článku 13 rozhodnutia č. 1/80, ktorý stanovuje obdobnú klauzulu „standstill“ [14], možno výklad tohto druhého uvedeného ustanovenia, ktorý podal Súdny dvor, uplatniť na prvé uvedené ustanovenie. Komisia pritom pripomína, že v rozsudku vydanom vo veciach Toprak a Oguz [15] Súdny dvor spresnil, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 je uplatniteľný nielen na režimy, ktoré upravujú podmienky prístupu tureckých pracovníkov k zamestnaniu, ale aj na režimy, ktoré sa týkajú práva manželských partnerov, ktorí sú cudzími štátnymi príslušníkmi, v oblasti zlúčenia rodiny.

8 — Pozri rozsudky Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, body 46, 47, 54 a 71), Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 58), Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 46) a Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 87).

9 — Pozri rozsudok Abatay a i. (EU:C:2003:572, bod 59).

10 — Pozri rozsudky Savas (EU:C:2000:224, body 64, 65 a 69), Abatay a i. (EU:C:2003:572, body 62, 65 a 66), Soysal a Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, bod 47) a Dereci a i. (EU:C:2011:734, bod 88).

11 — Pozri rozsudok Tum a Dari (EU:C:2007:530, body 54 až 63).

12 — Pozri rozsudky Tum a Dari (EU:C:2007:530, bod 55), Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, bod 28) a Dereci a i. (EU:C:2011:734, bod 89).

13 — Pozri rozsudky Abatay a i. (EU:C:2003:572, bod 68) a Tum a Dari (EU:C:2007:530, bod 61).

14 — Podľa článku 13 rozhodnutia č. 1/80 „členské štáty Spoločenstva a Turecko nemôžu zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí majú legálny pobyt a sú legálne zamestnaní na ich území“ [*neoficiálny preklad*].

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

22. Argumentáciu Komisie nepovažujem za presvedčivú. Je pravda, že podľa dlhodobo ustálenej judikatúry Súdneho dvora, aj keď článok 13 rozhodnutia č. 1/80 a článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu majú odlišnú pôsobnosť a nemôžu sa uplatniť spoločne, majú „rovnaký význam“,[16] sledujú rovnaký cieľ a rozsah povinnosti „standstill“, ktorú stanovujú, „sa analogicky vzťahuje na akúkoľvek novú prekážku výkonu slobody usadiť sa, slobodného poskytovania služieb alebo voľného pohybu pracovníkov, ktorá spočíva v sťažení podmienok existujúcich k danému dátumu“.[17] Práve na základe týchto zhodných cieľov navyše Súdny dvor napriek rozdielom v znení oboch ustanovení konštatoval, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 sa vzťahuje nielen na opatrenia, ktoré priamo súvisia s prístupom k zamestnaniu, ale tak ako článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, aj na pravidlá upravujúce prvý vstup a pobyt tureckých pracovníkov.[18] Tiež je pravda, že ako vyplýva z jeho znenia, článok 13 rozhodnutia č. 1/80 sa vzťahuje nielen na tureckých pracovníkov, ale aj na ich rodinných príslušníkov, a že v súvislosti s týmito rodinnými príslušníkmi Súdny dvor v rozsudku Abatay a i. konštatoval, že uvedené rozhodnutie „nepodmieňuje ich prístup na územie členského štátu z dôvodu zlúčenia rodiny s tureckým pracovníkom, ktorý sa už legálne zdržiava v tomto štáte, výkonom zamestnania“.[19]

23. Ako však nemecká a dánska vláda správne zdôraznili vo svojich pripomienkach, z rozsudku Toprak a Oguz vyplýva, že právnu úpravu v oblasti zlúčenia rodiny, ktorá bola predmetom konania vo veci samej,[20] bolo potrebné zaradiť ju do pôsobnosti článku 13 rozhodnutia č. 1/80 len v rozsahu, v akom sa *dotýkala* situácie tureckých pracovníkov, akými boli páni Toprak a Oguz.[21] Také stanovisko je v súlade s cieľom, ktorý sleduje toto ustanovenie, ako aj článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ktorý spočíva v tom, aby sa vnútroštátnym orgánom zabránilo zaviesť nové prekážky výkonu voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.

24. Turecký štátni príslušníci, ako napríklad pani Dogan, ktorí žiadajú o povolenie na vstup na územie členského štátu len z dôvodu zlúčenia rodiny a nie s cieľom vykonávať tam jednu z hospodárskych slobôd upravených dohodou o pridružení, však nemôžu namietať porušenie takého cieľa *voči nim*.

25. Je pravda, že článok 7 rozhodnutia č. 1/80 priznáva za určitých podmienok samostatné práva rodinným príslušníkom tureckých pracovníkov, ktorí legálne pôsobia na trhu práce[22], s cieľom vytvoriť priaznivé podmienky na zlúčenie rodiny v prijímajúcom členskom štáte.[23] V systematike dohody o pridružení je však taký cieľ len nástrojom, ktorý má uľahčiť dosiahnutie cieľov pridruženia, ku ktorým patrí najmä postupné zavedenie voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb v súlade s článkami 12, 13 a 14 uvedenej dohody. Z toho vyplýva, že z výkladu článku 7 rozhodnutia č. 1/80 v spojení s jeho článkom 13 nemožno vyvodiť, že rodinní príslušníci tureckého pracovníka, ktorí požiadali o povolenie na vstup na územie členského štátu z dôvodu zlúčenia rodiny a nie s cieľom vykonávať tam zamestnanie, sa môžu odvolávať na klauzulu „standstill“ s cieľom zabrániť tomu, aby sa vo vzťahu k nim uplatnila právna úprava, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá je spôsobilá znemožniť im alebo im aspoň sťažiť získanie práv, ktoré by im mohli vyplývať z článku 7 rozhodnutia č. 1/80.

16 — Pozri rozsudky Abatay a i. (EU:C:2003:572, bod 86) a Dereci a i. (EU:C:2011:734, bod 81).

17 — Pozri rozsudok Toprak a Oguz (EU:C:2010:756, bod 54) a Dereci a i. (EU:C:2011:734, bod 94).

18 — Rozsudky Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, body 63 až 65) a Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, body 47 až 49).

19 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 82.

20 — Konkrétne išlo o režim, ktorému v Holandsku podliehalo udeľovanie samostatných povolení na pobyt cudzím štátnym príslušníkom, ktorí vstúpili na územie tohto členského štátu na účely zlúčenia rodiny. Holandské kráľovstvo opäť zaviedlo podmienku spolužitia cudzieho štátneho príslušníka s manželom/manželkou s právom na trvalý pobyt počas troch rokov, pričom táto doba bola v roku 1983 skrátená na jeden rok.

21 — Pozri najmä body 41, 44, 62 a výrok.

22 — Tento článok stanovuje, že „rodinní príslušníci tureckého pracovníka, ktorý patrí do legálneho trhu práce v niektorom členskom štáte, ktorí získali povolenie sa k nemu pripojiť, majú právo odpovedať – s výhradou prednosti poskytovanej pracovníkom z členských štátov Spoločenstva – na každú pracovnú ponuku, ak tam bývajú legálne aspoň tri roky, a požívajú tam právo na slobodný prístup ku každej pracovnej činnosti podľa svojho výberu, ak tam legálne bývajú aspoň päť rokov“ [*neoficiálny preklad*].

23 — Pozri rozsudky Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, bod 36) a Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, bod 41).

26. Po tomto spresnení je v tejto fáze potrebné preskúmať, či sa pani Dogan môže odvolávať na klauzulu „standstill“ stanovenú v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, hoci nevyužila a nemá v úmysle využiť hospodárske slobody uvedené v tomto článku, s cieľom zabrániť tomu, aby sa vo vzťahu k nej uplatnilo vnútroštátne opatrenie, ktoré môže predstavovať nové obmedzenie výkonu uvedených slobôd *jej manželským partnerom*.

27. Na úvod pripomínam, že vo veci Abatay a i. Súdny dvor už uznal právo tureckého štátneho príslušníka odvolávať sa na článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, hoci sa ho toto ustanovenie *priamo* netýkalo. V uvedenej veci išlo o tureckých vodičov nákladných motorových vozidiel zamestnaných podnikom so sídlom v Turecku, ktorí legálne poskytovali služby v členskom štáte. Namietali proti tomu, aby sa vo vzťahu k nim uplatnili podmienky výkonu ich zamestnania zavedené Nemeckou spolkovou republikou po nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu. Súdny dvor na základe analogického uplatnenia rozsudku Clean Car Autoservice [24] v podstate uznal, že vzhľadom na to, že zamestnanci poskytovateľa služieb sú nevyhnutní na to, aby tento poskytovateľ mohol poskytovať svoje služby, s právom zamestnávateľa so sídlom v Turecku poskytovať služby v členskom štáte za podmienok stanovených článkom 41 ods. 1 dodatkového protokolu musí byť nevyhnutne spojené právo zamestnancov vykonávať úlohy, ktoré sú im zverené v rámci poskytovania uvedených služieb, a to za tých istých podmienok. [25]

28. Je teda potrebné určiť, či opatrenie posudzované v konaní vo veci samej, ktoré sa týka podmienok, ktorým podlieha zlúčenie rodiny, zahŕňa *nepriame* „obmedzenie“ slobody usadiť sa podľa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ako to bolo v prípade, ktorý Súdny dvor skúmal v už citovanej veci Abatay a i. Naproti tomu, je nesporné, že toto opatrenie je „nové“ v zmysle uvedeného ustanovenia.

29. V tejto súvislosti je potrebné v prvom rade uviesť, že zo znenia článku 13 dohody o pridružení, ako aj z cieľa pridruženia medzi EHS a Tureckom vyplýva, že zásady uznané v rámci článkov 52 Zmluvy ES až 56 Zmluvy ES (zmenených na 43 ES až 47 ES a neskôr na 49 ZFEÚ až 53 ZFEÚ) *sa musia – pokiaľ je to možné – uplatniť aj na tureckých štátnych príslušníkov*. Táto výkladová zásada, ktorú Súdny dvor zakotvil najprv v súvislosti s článkom 12 dohody o pridružení a neskôr ju potvrdil v rámci článku 14 tejto dohody, [26] je uplatniteľná aj na jej článok 13, ktorý obsahuje podobné pravidlo ako dve uvedené ustanovenia. Ako bližšie vysvetlím ďalej, uvedená zásada vôbec nebola spochybnená rozsudkami Súdneho dvora vo veciach Ziebell a Demirkan [27], ale bola výslovne potvrdená druhým uvedeným rozhodnutím.

30. Ďalej treba pripomenúť, že podľa judikatúry sa za obmedzenia slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ musia považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody štátnymi príslušníkmi Únie zakazujú, prekážajú mu alebo ho robia menej príťažlivým. [28] Podľa zásady uvedenej v bode 29 týchto návrhov sa pritom podľa môjho názoru tá istá definícia musí použiť pri určovaní obsahu a rozsahu

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. V tomto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že zamestnávatelia majú právo odvolávať sa na článok 48 ES, pričom zdôraznil, že na to, aby bolo právo pracovníkov byť prijatý do zamestnania a vykonávať toto zamestnanie bez diskriminácie podľa tohto ustanovenia účinné a užitočné, musí byť nevyhnutne doplnené právom zamestnávateľov prijať týchto pracovníkov do zamestnania v súlade s pravidlami v oblasti voľného pohybu pracovníkov.

25 — Bod 106 a výrok. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo (EU:C:2003:274, body 201 až 204), a rozsudok Soysal a Savatli (EU:C:2009:101, body 45 a 46). Riešenie použité Súdnym dvorom bolo odôvodnené požiadavkou zachovať potrebný účinok článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a zabrániť tomu, aby obmedzenia, ktoré neboli uložené priamo tureckým poskytovateľom služieb, ale ich zamestnancom, ktorí boli tureckými štátnymi príslušníkmi a ktorí boli poverení poskytovaním služieb na území Únie, mohli ohroziť toto ustanovenie a umožniť obísť klauzulu „standstill“ uvedenú v tomto ustanovení.

26 — Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o článok 12 dohody o pridružení, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, body 19 a 20); Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, bod 55) a Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, bod 30) a, pokiaľ ide o článok 14, rozsudok Abatay a i. (EU:C:2003:572, bod 112).

27 — Rozsudky Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) a Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Pozri bližšie body 35 až 39 týchto návrhov.

28 — Pozri okrem iného rozsudky CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11 a citovanú judikatúru) a Komisia /Francúzsko (C-389/05, EU:C:2008:411, body 55 a 56).

pojmu „obmedzenie“ uvedeného v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Toto ustanovenie, ktoré určuje, aká právna úprava sa vzťahuje v danom okamihu na situáciu tureckého štátneho príslušníka, ktorý chce využiť slobodu usadiť sa na základe dohody o pridružení, bráni akémukoľvek zhoršeniu tejto situácie, ktoré by mohlo *brániť, prekážať alebo robiť menej príťažlivým* výkon tejto slobody.

31. Ako tvrdí Komisia vo svojich pripomienkach, ak turecký štátny príslušník nemá konkrétnu perspektívu zlúčenia rodiny na území členského štátu, kde je usadený alebo kde sa chce usadiť s cieľom vykonávať svoju nezávislú činnosť, môže to prekážať výkonu jeho slobody usadiť sa uvedenej v dohode o pridružení alebo aspoň robiť výkon tejto slobody menej príťažlivým. Bez tejto perspektívy by totiž taký štátny príslušník mohol byť odradený od toho, aby presťahoval na územie Únie, ak už má vytvorenú rodinnú väzbu, a tiež nútený prerušiť svoju činnosť a opustiť toto územie, ak sa táto väzba vytvorila po jeho odchode. V obidvoch prípadoch by si musel vybrať medzi svojou činnosťou a zachovaním jednoty svojej rodiny.

32. V tejto súvislosti pripomínam, že ako normotvorca Spoločenstva, a to – už od prijatia prvých vykonávacích predpisov k ustanoveniam Zmluvy, tak aj Súdny dvor uznal existenciu *zásadnej väzby* medzi zachovaním integrity rodinného života a plným uplatnením základných slobôd [29] za podmienok, ktoré zaručujú rešpektovanie slobody a dôstojnosti migrujúcich pracovníkov. [30] Narušenie integrity rodinného života teda môže predstavovať prekážku plného výkonu základných slobôd. [31]

33. Hoci dohoda o pridružení ani dodatkový protokol alebo akty prijaté asociačnou radou nestanovujú právo na zlúčenie rodiny, väzba, ktorá existuje medzi výkonom hospodárskych slobôd upravených uvedenou dohodou a zlúčením rodiny, podľa môjho názoru vyžaduje, aby opatrenie členského štátu, ktorým sa zavádza nová podmienka vstupu manželského partnera tureckého štátneho príslušníka, ktorý využil alebo chce využiť slobodu usadiť sa na základe uvedenej dohody, na štátne územie v porovnaní s podmienkami, ktoré existovali v okamihu nadobudnutia platnosti dodatkového protokolu v tomto členskom štáte, spadalo do pôsobnosti klauzuly „standstill“ stanovenej v článku 41 ods. 1 uvedeného protokolu.

34. Takýto záver potvrdzuje cieľ uvedenej klauzuly, ktorý Súdny dvor viackrát pripomenul, a to vytvoriť priaznivé podmienky na postupné zavedenie slobody usadiť sa medzi členskými štátmi a Tureckou republikou [32] prostredníctvom zákazu prijatia akýchkoľvek nových opatrení, ktorých „cieľom alebo účinkom“ by bolo podriadiť usadenie sa tureckých štátnych príslušníkov na území členského štátu reštriktívnejším podmienkam, než aké vyplývali z pravidiel platných v čase nadobudnutia platnosti

29 — Pozri článok 1 ods. 1 písm. c) a d) smerníc Rady 64/220/EHS z 25. februára 1964 (Ú. v. ES 56, s. 845) a 73/148/EHS z 21. mája 1973 (Ú. v. ES 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167) o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb, pričom táto posledná uvedená smernica bola zrušená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. ES L 158, s.77). Pokiaľ ide o pracovníkov, pozri nariadenie Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15), nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. ES L 141, s. 1), ktorým bolo uvedené nariadenie kodifikované.

30 — Pozri rozsudky di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, bod 13) a Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 50), v ktorých Súdny dvor konštatoval, že „cieľ nariadenia č. 1612/68, ktorým je najmä voľný pohyb pracovníkov, vyžaduje na zaručenie tejto slobody v súlade so zásadami slobody a dôstojnosti čo najlepšie podmienky začlenenia rodiny pracovníka Spoločenstva do spoločnosti v hostiteľskom členskom štáte“.

31 — Vo svojom rozsudku Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) Súdny dvor poukázal na význam, ktorý normotvorca Únie priznal cieľu spočívajúcemu v zabezpečení ochrany rodinného života štátnych príslušníkov členských štátov, *aby boli odstránené prekážky vo výkone základných slobôd zabezpečených Zmluvou*, a označil za *prekážku výkonu slobodného poskytovania služieb* pánom Carpenterom opatrenie spočívajúce vo vyhostení jeho manželky, štátnej príslušníčky tretej krajiny, prijaté orgánmi jeho členského štátu pôvodu, pričom spresnil, že „rozdelenie manželov Carpenterovcov by škodilo ich rodinnému životu, a teda aj podmienkam výkonu základnej slobody pánom Carpenter“, lebo „táto sloboda by nemohla byť naplno využitá, ak by bol pán Carpenter odradený *vykonávať ju kvôli prekážkam stanoveným členským štátom, z ktorého pochádza, na vstup a* na pobyt jeho manželky“ (bod 39, kurzívou zvýraznil generálny advokát). Hoci Súdny dvor vo svojom nedávnom rozsudku S a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) poskytol reštriktívny výklad podmienok uplatňovania rozsudku Carpenter (body 41 až 44), zásada, podľa ktorej môžu skutočnému výkonu slobôd stanovených Zmluvou brániť opatrenia súvisiace s integritou rodinného života migrujúceho pracovníka, zostáva potvrdená (bod 40).

32 — Rozsudok Tum a Dari (EU:C:2007:530, body 53 a 61).

dodatkového protokolu v dotknutom členskom štáte [33]. Okrem toho vzhľadom na odradzujúci potenciál opatrení týkajúcich sa podmienok, ktorým podlieha zlúčenie rodiny, nemožno súhlasiť s tvrdením nemeckej a holandskej vlády, že vplyv pravidla, o aké ide vo veci samej, na výkon slobody usadiť sa podľa dohody o pridružení je príliš vzdialený a hypotetický na to, aby mohol spadať do pôsobnosti klauzuly „standstill“ stanovenej článkom 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

35. Nedávne rozsudky Súdneho dvora vydané v už citovaných veciach Ziebell a Demirkan neodporujú navrhovanému výkladu.

36. V prvom z týchto rozsudkov Súdny dvor vylúčil z *acquis* dohody o pridružení smernicu 2004/38 [34] a v dôsledku toho zamietol tvrdenie pána Ziebella, že článok 28 ods. 3 písm. a) tejto smernice, ktorý upravuje ochranu proti vyhosteniu priznanú občanom Únie, mal slúžiť ako základ na určenie zmyslu a rozsahu výnimky z práva na pobyt založenej na dôvodoch verejného poriadku uvedenej v článku 14 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80. Záver, ku ktorému dospel Súdny dvor, bol v podstate založený na konštatovaní, že na rozdiel od smernice, ktorej účelom je „zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané Zmluvou“, účel dohody o pridružení „je výlučne hospodársky“. [35]

37. Prejednávaný prípad sa značne odlišuje od veci Ziebell. V prejednávanom prípade sa pridruženiu s Tureckom nemajú priznať ciele a účel, ktoré sú mu cudzie, ale sa má zabezpečiť úplné dosiahnutie cieľov a účelu, ktoré sú tomuto pridruženiu vlastné, teda podľa článku 2 ods. 1 dohody o pridružení „podporovať stále a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami s prihliadnutím najmä na nevyhnutnosť zabezpečiť urýchlený rozvoj hospodárstva Turecka a zvýšenie úrovne zamestnávania a životných podmienok tureckého národa“ [*neoficiálny preklad*]. Tomuto úsiliu zodpovedá prebratie pojmu prekážka výkonu slobody usadiť sa tak, ako ju vykladá a uplatňuje Súdny dvor, do pôsobnosti dohody prostredníctvom jej článku 13.

38. V už citovanom rozsudku Demirkan Súdny dvor vylúčil, že pojem slobodné poskytovanie služieb uvedený v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu by sa mohol vykladať v tom zmysle, že zahŕňa aj slobodu pre tureckých štátnych príslušníkov, príjemcov služieb, navštíviť členský štát na účely prijímania služieb v tomto štáte. Súdny dvor k tomuto záveru dospel tak, že priamo na základe rozsudku Ziebell konštatoval, „že na základe spojitosti existujúcej medzi slobodným poskytovaním služieb a voľným pohybom osôb v rámci Únie existujú medzi dohodou o pridružení, ako aj jej dodatkovým protokolom na jednej strane a Zmluvou na druhej strane rozdiely“ a že „rozvoj ekonomických slobôd, *ktoré by povoľovali všeobecný voľný pohyb osôb* porovnateľný s voľným pohybom uplatniteľným podľa článku 21 ZFEÚ na občanov Únie, nie je predmetom dohody o pridružení“ [36]. Podľa Súdneho dvora pasívne slobodné poskytovanie služieb, ktoré je výsledkom procesu vytvárania vnútorného trhu koncipovaného ako priestor bez vnútorných hraníc úzko súvisí so všeobecnou zásadou voľného pohybu osôb, na ktorej je založené vytvorenie takého priestoru. Naproti tomu, „klauzula ‚standstill‘ [uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu], či už prostredníctvom práva usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb, [sa] môže vzťahovať na podmienky vstupu a pobytu tureckých štátnych príslušníkov na území členských štátov iba v tom rozsahu, v akom *súvisí s výkonom hospodárskej činnosti*“. [37]

33 — Pozri okrem iného rozsudok Tum a Dari (EU:C:2007:530, body 53 a 61).

34 — Citovaná v poznámke pod čiarou 29.

35 — Pozri body 64 a 69.

36 — Pozri body 48, 49 a 53 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

37 — Pozri bod 55 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

39. V prejednávanom prípade sa nemá v rámci dohody o pridružení prebrať pojem, akým je pasívne poskytovanie služieb, ktorý ako taký zahŕňa uznanie všeobecnej zásady voľného pohybu osôb, ale pojem prekážka výkonu slobody usadiť sa, ktorý umožňuje vymedziť obrysy tejto slobody a tým, že sa príslušným orgánom zmluvných strán uloží povinnosť zdržať sa konania, podporiť jej úplné dosiahnutie v súlade s cieľmi pridruženia. Taký postup je v súlade s dlhodobo ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, ktorá, ako som poznamenal vyššie, nebola spochybnená, ale naopak bola potvrdená rozsudkom Demirkan. [38]

40. Nemecká vláda tvrdí, že aj za predpokladu, že by sa opatrenie posudzované v konaní vo veci samej mohlo považovať za obmedzenie v zmysle článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, bolo by odôvodnené cieľom spočívajúcim v boji proti núteným manželstvám. Podľa tejto vlády by získanie základných jazykových znalostí pred vstupom na územie prijímajúceho členského štátu podporilo integráciu manželského partnera do spoločnosti tohto štátu, zvýšilo by jeho šance na vytvorenie nezávislého spoločenského života a zároveň by znížilo vplyv rodiny druhého manželského partnera a prípadne by mu umožnilo obrátiť sa na príslušné orgány so žiadosťou o ochranu. Nemecká vláda poznamenáva, že vzdelávanie je vo všeobecnosti odradzujúcim faktorom, lebo spôsobuje, že s potenciálnymi obeťami nútených manželstiev sa nedá tak ľahko manipulovať.

41. V rozsudku Demir [39] Súdny dvor spresnil, že obmedzenie na základe článku 13 rozhodnutie č. 1/80 nie je zakázané, „iba ak patrí medzi obmedzenia uvedené v článku 14 tohto rozhodnutia[ [40] ] alebo je odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, alebo aj je vhodné na zabezpečenie realizácie sledovaného cieľa, ktorý je legitímny, a nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné“. Na základe zhodného výkladu klauzúl „standstill“ stanovených v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ktorý som pripomenul v bode 22 týchto návrhov, sa tá istá výnimka uplatňuje v kontexte tohto posledného uvedeného ustanovenia.

42. Aj za predpokladu, že by sa nemecká vláda mohla – ako tvrdí – odvolávať na cieľ spočívajúci v boji proti núteným manželstvám ako na naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý odôvodňuje obmedzenia na základe článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, a že opatrenie posudzované v konaní vo veci samej by bolo vhodné na dosiahnutie takého cieľa, však mám pochybnosti o jeho primeranosti. Domnievam sa, že nie je primerané také opatrenie, ktoré môže oddialiť zlúčenie rodiny na území dotknutého členského štátu o neobmedzene dlhú dobu a ktoré sa – odhliadnuc od niekoľkých taxatívne vymedzených výnimiek – uplatňuje nezávisle od posúdenia relevantných okolností každého prípadu. Okrem toho nesúhlasím s názorom nemeckej vlády, že alternatívne opatrenia, napríklad povinnosť zúčastniť sa na integračných a jazykových kurzoch po vstupe na územie Nemecka, by neboli také účinné ako nadobudnutie jazykových znalostí pred vstupom na toto územie na účely zabránenia sociálnemu vylúčeniu obetí nútených manželstiev. Naopak, taká povinnosť by viedla tieto osoby k tomu, aby vyšli zo svojho rodinného prostredia, čím by sa podporoval ich kontakt s nemeckou spoločnosťou. Ich rodinní príslušníci, ktorí na nich vyvíjajú nátlak, by boli nútení dovoliť taký kontakt, ktorému by sa v prípade neexistencie takejto povinnosti dalo konkrétne zabrániť, a to aj napriek tomu, že dotknutá osoba má základné znalosti nemeckého jazyka. Okrem toho udržiavanie pravidelných vzťahov s inštitúciami a osobami zodpovednými za organizovanie uvedených kurzov by mohlo prispieť k vytvoreniu priaznivých podmienok na podanie spontánnej žiadosti o pomoc zo strany obetí, ako aj uľahčiť zistenie a oznámenie príslušným orgánom takých situácií, ktoré si vyžadujú zásah.

43. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku, ktorú položil Verwaltugsgericht Berlin, tak, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa má vykladať v tom zmysle, že zákaz, aby členské štáty zaviedli nové obmedzenia slobody usadiť sa, ktorý z neho vyplýva, sa vzťahuje aj na opatrenia, o aké ide v konaní vo veci samej, ktoré

38 — Pozri bod 43.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725, bod 40 a výrok.

40 — Tento článok v odseku 1 stanovuje, že ustanovenia kapitoly II oddielu I rozhodnutia č. 1/80 sa uplatňujú bez toho, aby boli dotknuté obmedzenia založené na dôvodoch verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.

boli zavedené po nadobudnutí platnosti uvedeného protokolu v dotknutom členskom štáte a ktorých cieľom alebo účinkom je sťažiť vstup manželského partnera tureckého štátneho príslušníka, ktorý využil slobodu usadiť sa na základe dohody o pridružení, na územie tohto členského štátu z dôvodu zlúčenia rodiny.

B – *O druhej prejudiciálnej otázke*

44. Vzhľadom na to, že druhá prejudiciálna otázka je relevantná len v prípade, ak sa na prvú otázku odpovie záporne, v nasledujúcich bodoch ju stručne preskúmam len subsidiárne a pre prípad, ak sa Súdny dvor nestotožní s odpoveďou na prvú otázku, ktorú odporúčam.

45. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice 2003/86 vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave posudzovanej v konaní vo veci samej, ktorá podmieňuje právo manželského partnera štátneho príslušníka tretej krajiny na vstup do Nemecka, ktorý sa v tomto členskom štáte legálne zdržiava, preukázaním základných znalostí nemeckého jazyka.

46. Článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice 2003/86 stanovuje, že členské štáty majú právo vyžadovať od žiadateľov o zlúčenie rodiny, aby sa podriadili integračným opatreniam. Podľa nemeckej vlády podmienka týkajúca sa základných znalostí nemeckého jazyka, ktorá sleduje jednak cieľ uľahčiť integráciu cudzincov, ktorí sa presťahovali do Nemecka, a jednak cieľ bojovať proti núteným manželstvám, predstavuje integračné opatrenie prípustné na základe tohto ustanovenia.

47. Na úvod pripomínam, že právo na rešpektovanie rodinného života v zmysle článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDĽP“) tvorí súčasť základných práv, ktoré sú podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v právnom poriadku Únie chránené. Toto právo, ktoré je tiež zakotvené v článku 7 Charty základných práv (ďalej len „Charta“), sa týka aj práva na zlúčenie rodiny [41] a „prináša členským štátom povinnosti, ktoré môžu mať negatívny charakter, pokiaľ je niektorý z nich viazaný nevyhostiť určitú osobu, alebo pozitívny charakter, ak je členský štát viazaný povoliť vstup alebo pobyt určitej osoby na svojom území“. [42] Aj keď teda EDĽP ani Charta nezabezpečujú cudzincovi právo na vstup a pobyt na území určitej krajiny ako základné právo, vyhostenie určitej osoby z krajiny, kde žijú jej blízki príbuzní, môže predstavovať zásah do práva na rešpektovanie rodinného života chráneného týmito aktmi. [43]

48. Po tomto spresnení treba v prvom rade poznamenať, že z výkladu článku 7 ods. 2 prvého pododseku smernice 2003/86 *a contrario* vyplýva, že v prípade osôb, ktoré nemajú postavenie utečenca alebo ktoré nie sú rodinnými príslušníkmi utečenca [44], možno integračné opatrenia uložiť aj *pred* vstupom na územie dotknutého členského štátu. V prejednávanom prípade vzhľadom na to, že pán ani pani Dogan nemajú postavenie utečenca, nemecké orgány boli oprávnené uložiť pani Dogan povinnosť podriadiť sa, v súlade s vnútroštátnym právom, integračným opatreniam podľa článku 7 ods. 2 prvého pododseku smernice 2003/86 ešte pred jej vstupom na územie Nemecka.

49. Ďalej je potrebné objasniť presný význam pojmu „integračné opatrenia“.

41 — Rozsudky Carpenter (EU:C:2002:434, bod 42) a Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, bod 59).

42 — Rozsudok Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 52).

43 — Rozsudky Carpenter (EU:C:2002:434, bod 42), Akrich (EU:C:2003:491, bod 59) a Parlament/Rada (EU:C:2006:429, bod 53).

44 — V prípade utečencov a ich rodinných príslušníkov článok 7 ods. 2 druhý pododsek stanovuje, že integračné opatrenia sa môžu uplatniť iba vtedy, ak bolo dotknutým osobám povolené zlúčenie rodiny.

50. V tejto súvislosti na úvod pripomínam, že v rozsudku Chakroun Súdny dvor jednak konštatoval, že v systematike smernice 2003/86 je povolenie zlúčenia rodiny „všeobecným pravidlom“ a ustanovenia, ktoré ho umožňujú obmedziť, sa musia vykladať reštriktívne, a jednak spresnil, že miera voľnej úvahy, ktorú členským štátom priznávajú takéto ustanovenia, nemôže byť členskými štátmi uplatňovaná takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavuje ju potrebného účinku.[45] Tieto výkladové kritériá, ktoré boli stanovené v súvislosti s článkom 7 ods. 1 písm. c) smernice 2003/86, ktorý stanovuje, že členské štáty môžu podmieniť zlúčenie rodiny preukázaním toho, že garant má „trvalý a pravidelný príjem, ktor[ý] [je] dostatočn[ý]“, sa musia použiť aj pri výklade článku 7 ods. 2 tejto smernice a vo všeobecnosti pri výklade každého obmedzenia práva na zlúčenie rodiny.

51. Vzhľadom na toto spresnenie sa pojem „integračné opatrenia“ musí posudzovať súbežne s pojmom „integračné podmienky“, ktorý sa nenachádza v smernici 2003/86, ale ktorý mal normotvorca bezpochyby na mysli. Do smernice 2003/109/ES[46], ktorá bola prijatá v rovnakom čase ako smernica 2003/86 a týka sa veľmi podobnej oblasti, totiž Rada Európskej únie začlenila ustanovenie (súčasný článok 15 ods. 3), podľa ktorého sú členské štáty oprávnené požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby vyhoveli „integračným opatreniam“, na to, aby mohli vykonať právo na pobyt na území iného štátu Únie, ako je ten, v ktorom získali postavenie osoby s dlhodobým pobytom. Z preskúmania prípravných dokumentov k smernici 2003/109 pritom vyplýva, že niektoré národné delegácie v rámci Rady navrhli nahradiť v článku 15 slovo „opatrenia“ slovom „podmienky“: keďže však väčšina štátov bola proti, v konečnom znení bol ponechaný výraz „integračné opatrenia“, teda to isté slovné spojenie, ktoré sa nachádza v článku 7 ods. 2 smernice 2003/86.[47] Naproti tomu, článok 5 ods. 2 smernice 2003/109 dovoľuje členským štátom podmieniť získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom „integračnými podmienkami“, ktorých splnenie vylučuje možnosť uložiť následne „integračné opatrenia“ stanovené článkom 15.[48]

52. Tieto dva pojmy „integračné opatrenia“ a „integračné podmienky“ sa teda musia považovať za odlišné a určite nie za synonymické. Toto konštatovanie však nepostačuje na určenie konkrétneho rozdielu medzi nimi. Hoci smernica 2003/86 ani smernica 2003/109 neposkytujú v tejto súvislosti výslovné usmernenia, je jasné, že „integračné opatrenia“ sa musia považovať za menej náročné ako „integračné podmienky“. Vyplýva to tak z jazykovej analýzy týchto dvoch výrazov, ako aj zo skutočnosti, že – ako som už uviedol – podľa smernice 2003/109 povinnosť vyhovieť „integračným podmienkam“ v zmysle článku 5 automaticky oslobodzuje osobu s dlhodobým pobytom od prípadnej povinnosti podrobiť sa „integračným opatreniam“ na základe článku 15.

53. V tom istom zmysle vyznieva systematický výklad článku 7 smernice 2003/86. V odseku 1 tohto článku je vymenovaný súbor podmienok súvisiacich so situáciou garanta, pričom osoba, ktorá podala žiadosť o zlúčenie rodiny, môže byť povinná preukázať, že tieto podmienky sú splnené. Naopak, taký dôkaz za nevyžaduje v prípade opatrení prijatých na základe odseku 2 tohto článku. Ak by pritom normotvorca mal v úmysle podriadiť tieto opatrenia rovnakému režimu uvedenému v odseku 1, nemusel by vložiť nový odsek, ale mohol by jednoducho doplniť ďalší bod k predchádzajúcemu odseku. Inak povedané, integračné opatrenia uvedené v odseku 2 nemôžu sledovať cieľ spočívajúci vo *výbere* osôb, ktoré môžu vykonať svoje právo na zlúčenie rodiny, lebo výber je cieľom kritérií a podmienok uvedených v odseku 1. Naopak, cieľom integračných opatrení uvedených v odseku 2 musí byť v zásade *uľahčiť* integráciu v členských štátoch.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43, pozri tiež rozsudok O a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 74).

46 — Smernica Rady z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272).

47 — Pozri najmä oznámenie predsedníctva Rady zo 14. marca 2003, 7393/1/03 REV 1, s. 5. Štátmi, ktoré navrhli použiť slovné spojenie „integračné podmienky“, boli Nemecká spolková republika, Holandské kráľovstvo a Rakúska republika.

48 — Pozri článok 15 ods. 3 druhý pododsek smernice 2003/109.

54. Pojem „integračné opatrenia“ tiež treba odlíšiť a nemožno si ho zamieňať s „podmienkou na integráciu“, ktorú v zmysle článku 4 ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/86 možno uložiť za určitých podmienok, ak sa žiada o zlúčenie rodiny pre dieťa staršie ako 12 rokov. Aj keď smernica nespresňuje význam tejto „podmienky“, zrejme ide opäť o pojem, ktorý navodzuje myšlienku *predbežnej podmienky, ktorú musí preukázať dotknutá osoba*, hoci sa svojou povahou odlišuje od podmienok uvedených v článku 7 ods. 1. [49]

55. Holandské kráľovstvo vo svojich pripomienkach v konaní pred Súdnym dvorom uviedlo, že v článku 7 ods. 2 holandského znenia smernice 2003/86 je použité slovo („integratievoorwaarden“) s odlišným významom ako ostatné jazykové verzie, ktoré navodzuje myšlienku „podmienky“, ktorá sa nenachádza napríklad vo francúzskej verzii („mesures d’intégration“), v talianskej verzii („misure di integrazione“), v nemeckej verzii („Integrationsmaßnahmen“) a v anglickej verzii („integration measures“). Tá istá terminológia je použitá v článku 5 ods. 2 smernice 2003/109, ale – a to považujem za rozhodujúce – v ostatných jazykových verziách tohto posledného uvedeného ustanovenia sa nehovorí o „opatreniach“ („maatregelen“), ale o „podmienkach“. [50] Inak povedané, holandská verzia článku 7 ods. 2 smernice 2003/86 sa úplne nezhoduje s ostatnými verziami, ktoré zrejme nasvedčujú myšlienke, že štáty môžu „prijať iniciatívne kroky“ na integráciu a nie uložiť podmienky, a podľa všetkého je do určitej miery ojedinelá. V každom prípade, aj keby sme holandskú verziu smernice považovali za zlučiteľnú s myšlienkou uloženia „podmienok“ pred vstupom držiteľov práva na zlúčenie rodiny, z ustálenej judikatúry vyplýva, že odlišná povaha konkrétnej jazykovej verzie ustanovenia práva Únie nemôže byť chápaná ako jediný základ na výklad tohto ustanovenia a že predmetná verzia sa nemôže považovať ani za verziu, ktorá má prednosť pred inými jazykovými verziami. Okrem toho predmetné ustanovenie sa má vykladať podľa všeobecnej štruktúry a účelu právneho predpisu, ktorého je súčasťou. [51]

56. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že „integračné opatrenia“ podľa článku 7 ods. 2 prvého odseku smernice 2003/86 nemožno povýšiť na „podmienky“ zlúčenia rodiny. Tento záver však neznamená, že tieto opatrenia – pokiaľ sa majú uplatniť pred vstupom dotknutých osôb na územie predmetného členského štátu – môžu stanoviť len „povinnosti týkajúce sa prostriedkov“. Slovné spojenie „integračné opatrenia“ je totiž dostatočne široké na to, aby zahŕňalo aj „povinnosti týkajúce sa výsledku“, ale pod podmienkou, že sú primerané vo vzťahu k cieľu integrácie uvedenému v článku 7 ods. 2 smernice 2003/86 [52] a že potrebný účinok tejto smernice nie je ohrozený.

57. Podľa Súdneho dvora článok 17 smernice 2003/86, ktorý stanovuje, že v prípade zamietnutia žiadosti o zlúčenie rodiny „členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu“, vyžaduje „individuálne posúdenie žiadostí o zlúčenie“ [53]. Základným cieľom takého individuálneho posúdenia je zachovať v čo najväčšej miere potrebný účinok smernice a zabrániť ohrozeniu jej hlavného cieľa, ktorým je umožniť uskutočnenie zlúčenia rodiny. Smernica 2003/86 preto vo všeobecnosti bráni akémukoľvek vnútroštátnemu predpisu, ktorý umožňuje odoprieť výkon práva na zlúčenie rodiny na základe súboru vopred určených podmienok bez možnosti individuálneho posúdenia na základe konkrétnych okolností posudzovaného prípadu.

49 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Parlament/Rada (EU:C:2006:429, body 66 až 76).

50 — Napríklad francúzska verzia („conditions d’intégration“), nemecká verzia („Integrationsanforderungen“), anglická verzia („integration conditions“) a talianska verzia („condizioni di integrazione“).

51 — Pozri rozsudky Cricket-St-Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 18), Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, EU:C:2007:232, bod 19) a Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, bod 38).

52 — Pozri Správu Komisie Rade a Parlamentu o uplatňovaní smernice 2003/86 [KOM(2008) 610 v konečnom znení, bod 4.3.4] a Zelenú knihu o práve na zlúčenie rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich na území Európskej únie (smernica 2003/86) [KOM(2011) 735 v konečnom znení, bod 2.1].

53 — Rozsudok Chakroun (EU:C:2010:117, bod 48), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že právna úprava, ktorá stanovuje sumu minimálneho príjmu, pod ktorú bude každé zlúčenie rodiny zamietnuté bez ohľadu na konkrétne posúdenie situácie žiadateľa, nie je v súlade so smernicou 2003/86.

58. Napriek tomu treba konštatovať, že smernica 2003/86 komplexne neupravuje obsah posúdenia, ktoré sa musí vykonať pri skúmaní žiadosti o zlúčenie rodiny. Aj keď niektoré zásady a informácie bezpochyby vyplývajú z jej znenia a cieľov, napríklad požiadavka náležite zohľadniť „najlepšie záujmy maloletých detí“ stanovená v článku 5 ods. 5, povinnosť zohľadniť faktory vymenované v článku 17 a všeobecnejšie podpora ochrany rodinného života, v konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu, aby na základe príslušných právnych predpisov posúdil zákonnosť rozhodnutí príslušných orgánov z hľadiska noriem a zásad práva Únie. [54]

59. Hoci v zásade prináleží vnútroštátnemu zákonodarcovi, aby určil konkrétne pravidlá umožňujúce posúdiť prípadné materiálne alebo osobné ťažkosti, ktorým dotknutá osoba môže čeliť pri plnení uložených integračných opatrení [55], tento zákonodarca musí dbať na to, aby neohrozil cieľ a potrebný účinok smernice 2003/86. S touto smernicou by nebol v súlade vnútroštátny predpis, ktorý by vylučoval akékoľvek zohľadnenie takých ťažkostí alebo ktorý by neumožnil ich individuálne posúdenie so zreteľom na všetky relevantné okolnosti. Ak by sa teda pripustilo, že vstup do predmetného členského štátu možno podmieniť absolvovaním skúšky, na ktorú sa nemožno konkrétne pripraviť, napríklad v prípade neexistencie akejkoľvek formy podpory alebo vzdelávania organizovaného týmto štátom v štáte bydliska dotknutej osoby alebo v prípade nedostupnosti materiálov alebo ich neprístupnosti, najmä z hľadiska ceny, v praxi by to znamenalo znemožnenie výkonu práva na zlúčenie rodiny stanoveného smernicou. Potrebný účinok smernice by nerešpektoval ani právny predpis, ktorý by neumožňoval zohľadniť – hoci aj dočasné – ťažkosti súvisiace so zdravotným stavom dotknutého rodinného príslušníka alebo s jeho individuálnymi vlastnosťami, akými sú vek, negramotnosť, postihnutie a úroveň vzdelania.

60. Hoci nemecká právna úprava posudzovaná v konaní vo veci samej stanovuje, že od povinnosti preukázať základné znalosti nemeckého jazyka môže byť oslobodený manželský partner, ktorý nie je schopný preukázať také znalosti z dôvodu fyzického, duševného alebo psychického ochorenia alebo postihnutia, táto právna úprava nestanovuje možnosť zohľadniť na účely rozhodnutia o takom oslobodení v rámci posudzovania uskutočňovaného z hľadiska všetkých okolností každého konkrétneho prípadu ďalšie individuálne vlastnosti manželského partnera ani zohľadniť faktory vymenované v článku 17 smernice. V prejednávanom prípade sa zdá, že konkrétna možnosť žalobkyne v konaní vo veci samej splniť podmienky uložené nemeckým zákonom – prinajmenšom v primeranom čase [56] – je veľmi malá. Zo spisu totiž vyplýva, že na preukázanie požadovanej úrovne znalosti nemeckého jazyka sa nevyhnutne vyžaduje, aby sa pani Dogan najprv naučila čítať a písať. Zistená negramotnosť pritom – najmä vzhľadom na vek dotknutej osoby, jej hospodárske pomery a sociálne prostredie, do ktorého patrí – nemôže predstavovať ťažko prekonateľnú prekážku. Podmienenie povolenia na zlúčenie rodiny manželského partnera tým, aby sa najprv naučil čítať a písať, preto môže byť podľa okolností neprimerané vo vzťahu k cieľu integrácie sledovanému opatreniami prijatými na základe článku 7 ods. 2 smernice 2003/86 a ohroziť potrebný účinok tejto smernice.

61. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú prejudiciálnu otázku tak, že článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice 2003/86 bráni právnej úprave členského štátu, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá podmieňuje vydanie víz z dôvodu zlúčenia rodiny manželskému partnerovi cudzieho štátneho príslušníka, ktorý spĺňa podmienky stanovené v článku 7 ods. 1 smernice, preukázaním toho, že uvedený manželský partner má základné znalosti jazyka tohto členského štátu, bez toho, aby stanovovala možnosť udeliť výnimky na základe individuálneho posúdenia žiadosti o zlúčenie rodiny uskutočneného podľa článku 17 uvedenej smernice a vykonaného s prihliadnutím na záujmy maloletých detí a na všetky relevantné okolnosti posudzovaného prípadu. K týmto okolnostiam patrí

54 — Pozri v tomto zmysle rozsudok O a i. (EU:C:2012:776, bod 80).

55 — Vo svojej zelenej knihe z roku 2011, sa Komisia kriticky vyjadruje k skutočnosti, že smernica ponecháva otázku uplatňovania niektorých jej voliteľných ustanovení na uvážení členských štátov v prílišnej miere, predovšetkým pokiaľ ide o možné integračné opatrenia (časť I).

56 — Podľa informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom sa pani Dogan už štyri roky pokúša presťahovať sa k svojmu manželovi do Nemecka.

najmä jednak dostupnosť vzdelávania a materiálov potrebných na dosiahnutie požadovanej úrovne jazykových znalostí v štáte bydliska uvedeného manželského partnera, ako aj ich prístupnosť, najmä z hľadiska ceny, a jednak prípadné – hoci aj dočasné – ťažkosti súvisiace s jeho zdravotným stavom alebo individuálnou situáciou, akými sú vek, negramotnosť, postihnutie a úroveň vzdelania.

## IV – **Návrh**

62. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Verwaltungsgericht Berlin, takto:

Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a uzatvoreného, schváleného a potvrdeného v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972, ktorý sa týka opatrení, ktoré sa majú prijať počas prechodnej fázy pridruženia vytvoreného dohodou medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, podpísanou 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členským štátmi EHS a Spoločenstvom na druhej strane a uzatvorenou, schválenou a potvrdenou v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963, sa má vykladať v tom zmysle, že zákaz, aby členské štáty zaviedli nové obmedzenia slobody usadiť sa, ktorý z neho vyplýva, sa vzťahuje aj na opatrenia, o aké ide v konaní vo veci samej, ktoré boli zavedené po nadobudnutí platnosti uvedeného protokolu v dotknutom členskom štáte a ktorých cieľom alebo účinkom je sťažiť vstup manželského partnera tureckého štátneho príslušníka, ktorý využil slobodu usadiť sa na základe dohody o pridružení, na územie tohto členského štátu z dôvodu zlúčenia rodiny.

Článok 7 ods. 2 prvý pododsek smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny bráni právnej úprave členského štátu, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá podmieňuje vydanie víz z dôvodu zlúčenia rodiny manželskému partnerovi cudzieho štátneho príslušníka, ktorý spĺňa podmienky stanovené v článku 7 ods. 1 tejto smernice, preukázaním toho, že uvedený manželský partner má základné znalosti jazyka tohto členského štátu, bez toho, aby stanovovala možnosť udeliť výnimky na základe individuálneho posúdenia žiadosti o zlúčenie rodiny uskutočneného podľa článku 17 uvedenej smernice a vykonaného s prihliadnutím na záujmy maloletých detí a na všetky relevantné okolnosti posudzovaného prípadu. K týmto okolnostiam patrí na jednej strane najmä dostupnosť vzdelávania a materiálov potrebných na dosiahnutie požadovanej úrovne jazykových znalostí v štáte bydliska uvedeného manželského partnera, ako aj ich dostupnosť, najmä z hľadiska ceny, a na druhej strane prípadné – hoci aj dočasné – ťažkosti súvisiace s jeho zdravotným stavom alebo individuálnou situáciou, akými sú vek, negramotnosť, postihnutie a úroveň vzdelania.