Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. travnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 1/80 – Članak 13. – Klauzula standstill – Spajanje obitelji – Nacionalni propis koji predviđa nove, strože uvjete u području spajanja obitelji za ekonomski neaktivne članove obitelji turskih državljana koji su ekonomski aktivni te borave i imaju pravo boravka u predmetnoj državi članici – Uvjet dovoljne veze da postoji temelj za uspješnu integraciju“

U predmetu C-561/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska), odlukom od 3. prosinca 2014., koju je Sud zaprimio 5. prosinca 2014., u postupku

Caner Genc

protiv

Integrationsministeriet,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen, C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe, M. Vilaras, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: T. Millett, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. listopada 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za C. Genca, T. Ryhl, *advokat*,

— za dansku vladu, C. Thorning, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Holdgaarda, *advokat*,

— za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, M. Clausen i C. Tufvesson kao i D. Martin i F. Erlbacher, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. siječnja 2016.,

* Jezik postupka: danski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80), priložene Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju).

2 Zahtjev je podnesen u okviru postupka između Canera Genca i Integrationsministerieta (Ministarstvo integracija) zbog odbijanja njegova zahtjeva za dozvolu boravka na temelju spajanja obitelji.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

3 Iz članka 2. stavka 1. Sporazuma o pridruživanju proizlazi da je njegov cilj promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama, uzimajući u cijelosti u obzir potrebu da se osigura ubrzani razvoj gospodarstva Turske te poveća stopa zaposlenosti i poboljšaju životni uvjeti turskog naroda.

4 Na temelju članka 12. Sporazuma o pridruživanju, „ugovorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima [39. UEZ-a], [40. UEZ-a] i [41. UEZ-a] kako bi postupno ostvarile slobodno kretanje radnika među njima” te, na temelju članka 13. tog sporazuma, stranke „su sporazumne da će se voditi člancima od [43. UEZ-a] do [46. UEZ-a] te člankom [48. UEZ-a] kako bi među sobom uklonile ograničenja u pogledu slobode nastana”.

Odluka br. 1/80

5 Članak 13. Odluke br. 1/80 predviđa:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjetâ pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji su na njihovu državnom području zaposleni i imaju zakonit boravak.” [neslužbeni prijevod]

6 Prema članku 14. Odluke br. 1/80:

„1. Odredbe ovog odjeljka primjenjuju se uz ograničenja zbog javnog poretka, sigurnosti i iz razloga javnog zdravstva.

2. One se ne odnose na prava i obveze koji proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva ili dvostranih sporazuma između Turske i država članica Zajednice u mjeri u kojoj predviđaju sustav povoljniji za svoje građane.” [neslužbeni prijevod]

Dodatni protokol

7 Dodatni protokol, potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu te sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), prema svojem članku 62., sastavni je dio tog sporazuma.

8 Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola predviđa:

„Ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.”

Dansko pravo

9 Zakon o strancima (Udlændingeloven), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: danski Zakon o strancima), u članku 9. stavku 1. točki 2. (d) propisuje da se na zahtjev može izdati dozvola boravka nevjenčanom maloljetnom djetetu mlađem od 15 godina osobe koja boravi u Danskoj ili njezina supružnika ako dijete živi kod osobe kojoj ima pravo na čuvanje i odgoj i nije zasnovalo vlastitu obitelj kroz redovni suživot i ako osoba koja boravi u Danskoj ima dozvolu boravka na neodređeno vrijeme ili dozvolu boravka s mogućnošću stalnog boravka.

10 Članak 9. stavak 13. danskog Zakona o strancima, koji je uveden Zakonom br. 427 od 9. lipnja 2004. o izmjeni danskog Zakona o strancima i Zakona o integraciji, određuje:

„Dozvola boravka na temelju stavka 1. točke 2. [članka 9. tog zakona] u slučajevima kada podnositelj zahtjeva i jedan od njegovih roditelja borave u zemlji podrijetla ili u drugoj zemlji može se izdati samo ako podnositelj zahtjeva ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju. To se, međutim, ne primjenjuje ako je zahtjev podnesen u roku od dvije godine od dana kada je osoba koja boravi na danskom državnom području ispunila uvjete predviđene u članku 9. stavku 1. točki 2. [navedenog zakona] ili ako na suprotno upućuju posebno uvjerljivi razlozi, osobito jedinstvo obitelji.”

11 U pripremnim aktima članka 9. stavka 13. danskog Zakona o strancima navodi se da je cilj te odredbe spriječiti to da roditelji namjerno odaberu ostaviti svoje dijete u državi podrijetla s jednim ili obama svojim roditeljima sve do gotovo odrasle dobi, iako je to dijete prije moglo dobiti dozvolu boravka u Danskoj, zato da bi se ono u državi podrijetla obrazovalo u skladu s njezinom kulturom i da na njega u djetinjstvu ne bi utjecale danske norme i vrijednosti.

12 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da, prema praksi opisanoj u bilješci Ministarstva integracija od 2. srpnja 2007., mogućnost maloljetnog djeteta za uspješnu integraciju podliježe diskrecijskoj ocjeni u okviru koje je važno uzeti u obzir osobito parametre poput trajanja i karaktera boravka dotičnog djeteta u predmetnim državama i osobito eventualni prijašnji boravak tog djeteta u Danskoj, državu u kojoj je provelo najveći dio svojeg djetinjstva, mjesto školovanja, činjenicu govori li dotično dijete danski jezik, govori li jezik države podrijetla i jesu li na to dijete tijekom djetinjstva danske vrijednosti i norme utjecale u takvom stupnju da ono ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u toj državi članici. Osim toga, u odnosu na druge elemente, određena važnost daje se tomu je li roditelj koji boravi u Danskoj dobro integriran i je li usko povezan s danskim društvom.

13 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje također proizlazi da u određenim iznimnim slučajevima postoje posebni razlozi zbog kojih se ne traži uvjet postojanja dovoljne veze s dotičnom državom članicom da postoji temelj za uspješnu integraciju. To je osobito slučaj kada bi neodobravanje spajanja bilo protivno međunarodnim obvezama Kraljevine Danske ili najboljem interesu djeteta u smislu

newyorške Konvencije o pravima djeteta, koja je potpisana 20. studenoga 1989. i koju su ratificirale sve države članice, ili kada bi, zbog bolesti ili ozbiljnog invaliditeta, s humanitarne strane bilo neprihvatljivo vratiti roditelja koji boravi u Danskoj natrag u državu koja ne omogućuje prihvat ili liječenje, ili kada se roditelj koji boravi u državi podrijetla nije sposoban brinuti o predmetnom djetetu.

14 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se članak 9. stavak 13. danskog Zakona o strancima primjenjuje samo na zahtjeve za spajanje obitelji između državljana trećih država koji borave u Danskoj i članova njihovih obitelji te da se na dan stupanja na snagu Odluke br. 1/80 nije primjenjivalo nijedno pravilo poput onoga iz članka 9. stavka 13. danskog Zakona o strancima.

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 C. Genc, tužitelj u glavnom postupku, turski je državljanin rođen 17. kolovoza 1991. Njegov otac, također turski državljanin, došao je u Dansku 14. prosinca 1997. i u toj državi od 21. travnja 2001. ima dozvolu boravka na neodređeno vrijeme.

16 Roditelji C. Genca razvedeni su na temelju presude od 30. prosinca 1997. koju je donio sud u Haymani (Turska). Iako je ocu tužitelja u glavnom postupku nakon razvoda povjereno pravo na čuvanje i odgoj C. Genca i njegovo dvoje starije braće, tužitelj u glavnom postupku nastavio je živjeti u Turskoj kod bake i djeda.

17 Dvojica starije braće C. Genca imaju dozvolu boravka u Danskoj od svibnja 2003.

18 Tužitelj u glavnom postupku prvi je put zatražio dozvolu boravka u Danskoj 5. siječnja 2005. Na taj dan njegov je otac bio zaposlen u toj državi članici.

19 Danski ured za migracije (Udlændingeservice) 15. kolovoza 2006. odbio je zahtjev za dozvolu boravka koji je podnio C. Genc, na temelju članka 9. stavka 13. danskog Zakona o strancima, zbog toga što podnositelj zahtjeva nema dovoljnu vezu ili nema mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u toj državi članici. Tu je odluku 18. prosinca 2006. potvrdilo Ministarstvo integracija.

20 U svojoj odluci od 18. prosinca 2006. Ministarstvo integracija – uzimajući osobito u obzir to što je C. Genc rođen u Turskoj, gdje je proveo cijelo svoje djetinjstvo i obrazovao se sve do tog dana, to što nikada nije bio u Danskoj, što govori jedino turski, što ne postoji ništa što ga povezuje s danskim društvom i što ga je otac u posljednje dvije godine vidio samo u dva navrata – zaključilo je da u mladosti na tužitelja u glavnom postupku danske norme nisu utjecale u takvom stupnju da on ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju.

21 Isto tako, Ministarstvo integracija ocijenilo je da se ne može smatrati da se i sam otac C. Genca tako dobro integrirao ili da ima dovoljno snažnu vezu s danskim društvom zbog koje bi se u pogledu tužitelja u glavnom postupku moglo doći do drukčijeg zaključka od onog iz prethodne točke.

22 Zaključno, Ministarstvo integracija navelo je da, ne postoji nijedan poseban razlog, osobito spajanje obitelji, u prilog izdavanju dozvole boravka C. Gencu, neovisno o činjenici što nema dovoljnu vezu ili nema mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju i što ne postoje veće prepreke tomu da tužiteljev otac ode u Tursku kako bi s tužiteljem nastavio obiteljski život ili da nastavi obiteljski život u istim okolnostima kao nakon svojeg dobrovoljnog ulaska u Dansku tijekom 1997.

23 Ministarstvo integracija 17. rujna 2007. odbilo je preispitati zahtjev za dozvolu boravka koji je podnio C. Genc.

24 Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu Glostrup Retu (sud u Glostrupu, Danska), koji je presudom od 9. prosinca 2011. potvrdio odluku Ministarstva integracija i odbio zahtjev za dozvolu boravka.

25 C. Genc protiv te presude podnio je žalbu Østre Landsretu (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska).

26 Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji) navodi da je Sud u presudi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) potvrdio da klauzulu *standstill* o slobodi poslovnog nastana, predviđenu u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, treba tumačiti u smislu da se protivi tomu da država članica uvodi nova ograničenja u pogledu mogućnosti odobravanja spajanja obitelji sa supružnikom podrijetlom iz Turske.

27 Međutim, Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji) najprije izražava sumnje u pogledu sukladnosti te presude kako s prijašnjom sudskom praksom Suda o klauzulama *standstill* tako i s povijesnim kontekstom i svrhom Sporazuma o pridruživanju.

28 Zatim se sud koji je uputio zahtjev pita o tome primjenjuje li se pravno načelo koje proizlazi iz presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) u pogledu klauzule *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola također i u odnosu na odredbu iz članka 13. Odluke br. 1/80, imajući u vidu različit tekst tih dviju odredaba.

29 Naposljetku, spomenuti se sud pita – polazeći od tvrdnje da je Sud u presudama Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) i Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) presudio da se nova ograničenja koja potpadaju pod klauzulu *standstill* mogu dopustiti ako je ograničenje opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarivanje – o sukladnosti takvog tumačenja u odnosu na presudu Dereci i dr. (C256/11, EU:C:2011:734) kao i o tome koje smjernice treba primijeniti za provedbu testa ograničavanja i ocjene proporcionalnosti.

30 U tim je okolnostima Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li klauzulu *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80 i/ili klauzulu *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola tumačiti na način da su zahtjevom *standstill* obuhvaćeni novi i stroži uvjeti pristupa spajanju obitelji za članove obitelji koji nisu ekonomski aktivni, uključujući maloljetnu djecu, ekonomski aktivnih turskih državljana koji borave i imaju dozvolu boravka u državi članici, s obzirom na:
   (a) tumačenje klauzula *standstill* koje je Sud dao osobito u svojim presudama Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583)
   (b) cilj i sadržaj Sporazuma o pridruživanju, kako je protumačen u presudama Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), imajući u vidu

      — činjenicu da Sporazum o pridruživanju te protokoli i odluke koji su mu priloženi ne sadržavaju odredbe o spajanju obitelji i

      — činjenicu da je spajanje obitelji u nekad Europskoj zajednici, sada Europskoj uniji uvijek bilo uređeno sekundarnim pravom, trenutačno Direktivom 2004/38/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)]?

2. Moli se Sud da pri odgovaranju na prvo pitanje navede primjenjuje li se neko izvedeno pravo na spajanje obitelji za članove obitelji ekonomski aktivnih turskih državljana koji borave i imaju dozvolu boravka u državi članici na članove obitelji turskih radnika prema članku 13. Odluke br. 1/80 ili se primjenjuje samo na članove obitelji turskih samozaposlenih osoba u skladu s člankom 41. stavkom 1. Dodatnog protokola?

3. Ako je odgovor na prvo pitanje u vezi s drugim pitanjem potvrdan, moli se Sud da navede treba li klauzulu *standstill* iz članka 13. stavka 1. Odluke br. 1/80 tumačiti tako da su zakonita nova ograničenja koja su ‚opravdana važnim razlogom u općem interesu, [...] prikladna su za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i [ne prekoračuju] ono što je nužno za njegovo ostvarivanje' (ne prekoračuju ono što je navedeno u članku 14. Odluke br. 1/80)?

4. Ako je odgovor na treće pitanje potvrdan, moli se Sud da navede:
   (a) koje smjernice treba primijeniti za provedbu testa ograničavanja i ocjene proporcionalnosti. Sud se, među ostalim, moli da navede moraju li se slijediti ista načela kao ona utvrđena u njegovoj sudskoj praksi o spajanju obitelji u vezi sa slobodnim kretanjem građana Unije koja se temelje na Direktivi o slobodnom kretanju (Direktiva 2004/38) i odredbama Ugovora ili se mora primijeniti drukčija ocjena?
   (b) ako se mora primijeniti drukčija ocjena od one koja proizlazi iz sudske prakse Suda o spajanju obitelji u vezi sa slobodnim kretanjem građana Unije, moli se Sud da navede treba li kao referentnu točku usvojiti ocjenu proporcionalnosti provedenu u okviru članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. o poštovanju obiteljskog života u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, a ako ne, koja načela treba slijediti?
   (c) neovisno o tome koju metodu ocjene treba primijeniti: može li se smatrati da je pravilo poput članka 9. stavka 16. danskog Zakona o strancima, kako je izmijenjen (prije članak 9. stavak 13.) – prema kojem je uvjet spajanja obitelji između osobe koja je državljanin treće zemlje i ima dozvolu boravka i boravi u Danskoj i njezina maloljetnog djeteta, pri čemu dijete i djetetov drugi roditelj borave u zemlji podrijetla ili drugoj zemlji, to da dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u Danskoj – ‚opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i da [ne prekoračuje] ono što je nužno za njegovo ostvarivanje'?"

31 Dopisom podnesenim tajništvu Suda 30. ožujka 2015. danska je vlada na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražila da Sud zasjeda u velikom vijeću.

O prethodnim pitanjima

32 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita predstavlja li mjera poput one u pitanju u glavnom postupku, koja spajanje obitelji između turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici i njegova maloljetnog djeteta uvjetuje time da dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza u toj državi članici da postoji temelj za uspješnu integraciju, kada dotično dijete i drugi roditelj borave u državi podrijetla ili u drugoj državi i ako je zahtjev podnesen nakon roka od dvije godine od dana kada je roditelj koji boravi u dotičnoj državi članici dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme ili dozvolu boravka s mogućnošću stalnog boravka, „novo ograničenje" u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 i/ili članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i, ako predstavlja, može li se takvo ograničenje ipak opravdati.

33 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da klauzule *standstill* navedene u članku 13. Odluke br. 1/80 i u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola općenito zabranjuju uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje navedenih ekonomskih sloboda na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan

stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu (vidjeti u tom smislu presude Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 69. kao i Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

34 U ovom predmetu iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je nacionalna odredba u pitanju u glavnom postupku, odnosno članak 9. stavak 13. danskog Zakona o strancima, uvedena nakon što su Odluka br. 1/80 i Dodatni protokol stupili na snagu u Danskoj i da navedena odredba postrožuje uvjete odobrenja koji su u području spajanja obitelji prije postojali za maloljetnu djecu radnika državljana trećih država, čime otežava navedeno spajanje.

35 Nadalje, nesporno je da C. Genc želi ući u Dansku kako bi se ondje pridružio svojem ocu. Također je nesporno da je, na dan kada je C. Genc podnio zahtjev za dozvolu boravka, njegov otac bio zaposlen u Danskoj.

36 U tim okolnostima, otac tužitelja u glavnom postupku jest onaj čija se situacija odnosi na jednu ekonomsku slobodu, u ovom slučaju slobodno kretanje radnika, i koji, kao radnik zakonito integriran na tržištu rada u Danskoj, potpada pod članak 13. Odluke br. 1/80 (vidjeti u tom smislu presude Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 58. kao i Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 75. do 84.).

37 Posljedično, valja govoriti samo o situaciji turskog radnika koji boravi u dotičnoj državi članici, u ovom slučaju oca C. Genca, prilikom utvrđivanja treba li, na temelju klauzule *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80, izuzeti od primjene nacionalnu mjeru poput one u pitanju u glavnom postupku, ako se pokaže da ona može utjecati na njegovu slobodu obavljanja djelatnosti u toj državi članici.

38 Stoga valja ispitati predstavlja li uvođenje novih propisa koji postrožuju uvjete prvog ulaska maloljetne djece turskih državljana koji borave u dotičnoj državi članici kao zaposlene osobe, poput oca C. Genca, u odnosu na uvjete koji su se primjenjivali na dan stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u toj državi članici, „novo ograničenje”, u smislu članka 13. te odluke, slobodnog kretanja radnika za spomenute turske državljane u navedenoj državi članici.

39 U tom pogledu, valja podsjetiti da je Sud već presudio da propis koji otežava spajanje obitelji postrožujući uvjete za prvi ulazak supružnika turskih državljana na državno područje dotične države članice u odnosu na uvjete koji su bili primjenjivi do stupanja na snagu Dodatnog protokola predstavlja „novo ograničenje” slobode poslovnog nastana turskih državljana u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola (presuda Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 36.).

40 To je zato što bi na odluku turskog državljanina da se poslovno nastani u državi članici kako bi stabilno obavljao ekonomsku aktivnost moglo negativno utjecati to da zakonodavstvo države članice otežava ili onemogućuje spajanje obitelji na način da bi se navedeni državljanin mogao smatrati obveznim odabrati između aktivnosti u dotičnoj državi članici i obiteljskog života u Turskoj (vidjeti u tom smislu presudu Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 35.).

41 Osim toga, Sud je presudio da, s obzirom na to da je klauzula *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80 iste prirode kao i ona iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i da te dvije klauzule slijede isti cilj, tumačenje tog članka 41. stavka 1. treba vrijediti jednako kad je riječ o obvezi mirovanja koja je temelj tog članka 13. u području slobodnog kretanja radnika (presuda Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, t. 48.).

42 Iz toga slijedi da se tumačenje Suda iz točke 36. presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) može primijeniti na predmet u glavnom postupku.

43 S obzirom na to da danska vlada izražava sumnje glede sukladnosti tumačenja koje proizlazi iz presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) s isključivo ekonomskim ciljem Sporazuma o pridruživanju, valja podsjetiti, kao što to proizlazi iz točke 40. ove presude, da je ono što je navelo Sud da u presudi Dogan zaključi da zakonodavstvo u pitanju u glavnom postupku u predmetu koji je doveo do navedene presude potpada pod područje primjene klauzule *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola bilo postojanje veze između ostvarivanja ekonomskih sloboda turskog državljanina i spajanja obitelji, u smislu da su uvjeti ulaska i boravka članova obitelji tog državljanina na temelju spajanja obitelji mogli utjecati na ostvarivanje njegovih sloboda.

44 Prema tome, samo u mjeri u kojoj nacionalni propis koji postrožuje uvjete za spajanje obitelji, poput onog u pitanju u glavnom postupku, može utjecati na obavljanje ekonomskih aktivnosti turskih radnika, poput oca C. Genca, na području dotične države članice, valja smatrati da takav propis ulazi u područje primjene klauzule *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 27. svojeg mišljenja.

45 Stoga klauzule *standstill* iz članka 13. Odluke br. 1/80 i članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, kako ih je protumačio Sud, ne sadržavaju priznanje prava na spajanje obitelji ni prava poslovnog nastana i boravka članova obitelji turskih radnika.

46 U pogledu spajanja obitelji, kao što to proizlazi iz presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), sudska praksa Suda klauzuli *standstill* pripisuje samo učinak koji se sastoji u zabrani da se spajanje obitelji podvrgne novim uvjetima koji mogu utjecati na ostvarivanje ekonomskih sloboda turskog državljanina u državi članici.

47 Zaključno, u predmetu u kojem je donesena presuda Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), na koju osobito upućuje danska vlada, ne postoji veza kakva je opisana u točki 43. ove presude.

48 Naime, ta se presuda odnosila na tursku državljanku koja se pozivala na klauzulu *standstill* iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola prilikom svojeg ulaska u dotičnu državu članicu, na temelju toga što je, kako je tvrdila, kada je došla na područje te države članice, bila korisnik usluga. Budući da je Sud, međutim, presudio da pojam „slobodno pružanje usluga” iz te odredbe ne obuhvaća pasivno slobodno pružanje usluga (vidjeti u tom smislu presudu Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 60. i 63.), veza između ulaska i boravka spomenute državljanke u dotičnoj državi članici i ekonomske slobode nije utvrđena i stoga se ona nije mogla pozivati na spomenutu klauzulu *standstill*.

49 Osim toga, tumačenje koje proizlazi iz presude Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) u skladu je s onim koje je Sud iznio glede članka 7. prvog stavka Odluke br. 1/80, prema kojem se cilj te druge odredbe navedene odluke sastoji u poticanju spajanja obitelji u državi članici prihvata s ciljem olakšavanja zaposlenja i boravka turskog radnika koji pripada zakonitom tržištu rada u dotičnoj državi članici (vidjeti presude Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, t. 34. do 36; Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, t. 26. i Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, t. 41.).

50 Posljedično, valja zaključiti da nacionalni propis poput onoga u pitanju u glavnom postupku – koji otežava spajanje obitelji jer postrožuje uvjete za prvi ulazak na područje dotične države članice maloljetne djece turskih državljana koji u toj državi borave kao radnici u odnosu na uvjete koji su bili primjenjivi u vrijeme stupanja na snagu Odluke br. 1/80 i koji, prema tome, mogu utjecati na ekonomsku aktivnost tih državljana na spomenutom području – predstavlja „novo ograničenje”, u smislu članka 13. te odluke, slobodnog kretanja radnika za te turske državljane u toj državi članici.

51 Na kraju valja podsjetiti da je takvo ograničenje koje ima za cilj ili kao učinak podrediti provedbu slobodnog kretanja radnika za turskog državljanina na nacionalnom državnom području restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na datum stupanja na snagu Odluke br. 1/80 zabranjeno, osim

ako ne potpada pod ograničenja navedena u članku 14. iste odluke, u kojem su ona opravdana važnim razlogom u općem interesu, prikladna su za ostvarenje legitimnog cilja kojem se teži i ne prekoračuju ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao (presuda Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 40.).

52 Naime, prema članku 12. Sporazuma o pridruživanju, njegove su ugovorne stranke, u skladu s isključivo ekonomskim ciljem koji predstavlja temelj pridruživanja EEZ-Turska, sporazumne da će se voditi odredbama primarnog prava Unije o slobodnom kretanju radnika, tako da načela priznata u okviru navedenih odredaba treba prenijeti, koliko je to moguće, na turske državljane koji imaju prava na temelju tog Sporazuma o pridruživanju (vidjeti u tom smislu presudu Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 58. i 65. do 68.).

53 Valja, dakle, provjeriti odgovara li nacionalna odredba u pitanju u glavnom postupku kriterijima navedenima u točki 51. ove presude.

54 S tim u vezi, valja utvrditi da uvjet predviđen u članku 9. stavku 13. danskog Zakona o strancima ne potpada pod članak 14. Odluke br. 1/80. Nasuprot tomu, danska vlada ističe da je taj uvjet opravdan važnim razlogom u općem interesu, to jest jamstvom uspješne integracije, i da je proporcionalan jer je ta odredba prikladna za ostvarivanje postavljenog legitimnog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

55 U pogledu toga može li cilj ostvarivanja uspješne integracije predstavljati takav važan razlog, valja podsjetiti na važnost koja se u okviru prava Unije daje mjerama integracije, kao što to proizlazi iz članka 79. stavka 4. UFEU-a, koji promicanje integracije državljana trećih zemalja u državama članicama prihvata navodi kao djelovanje koje se potiče i podupire, te iz više direktiva, poput Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.) i Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.), koje predviđaju da je integracija državljana trećih zemalja ključan element za promicanje ekonomske i socijalne kohezije, koja je temeljni cilj Unije naveden u Ugovorima.

56 Pod tim okolnostima, cilj koji se sastoji u jamstvu uspješne integracije državljana trećih zemalja u dotičnoj državi članici, koji je navela danska vlada, može predstavljati važan razlog u općem interesu, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja.

57 U pogledu proporcionalnosti nacionalne odredbe u pitanju u glavnom postupku, s obzirom na to da ona predstavlja ograničenje slobodnog kretanja turskih radnika, kao što je to utvrđeno u točki 50. ove presude, valja istaknuti da se takva ocjena mora izvršiti u odnosu na tu slobodu, na kakvu imaju pravo turski državljani u skladu s odredbama kojima je uređeno pridruživanje EEZ-Turska, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 37. i 38. svojeg mišljenja.

58 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da nacionalna odredba u pitanju u glavnom postupku podrazumijeva da se, kako bi se moglo koristiti pravo na spajanje obitelji u okolnostima poput onih u kojima dotično dijete i jedan njegov roditelj borave u državi podrijetla ili u drugoj državi, u načelu traži da to dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s Danskom da postoji temelj za uspješnu integraciju u toj državi članici.

59 Navedeni se uvjet, međutim, primjenjuje samo ako je zahtjev podnesen više od dvije godine nakon što je roditelj koji boravi na danskom državnom području dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme ili dozvolu boravka s mogućnošću stalnog boravka.

60 Budući da je cilj zahtjeva dovoljne veze s Danskom jamstvo uspješne integracije dotične djece u toj državi članici, kao što to tvrdi danska vlada, valja utvrditi da nacionalni propis u pitanju u glavnom postupku polazi od pretpostavke prema kojoj se djeca za koju zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u određenom roku nalaze u okolnostima u kojima se njihova integracija može jamčiti samo ako ispunjavaju takav zahtjev.

61 Međutim, čini se da se taj zahtjev, navodno opravdan ciljem omogućavanja uspješne integracije dotične maloljetne djece u Danskoj, ipak postaje primjenjiv ne s obzirom na osobnu situaciju djece koja može negativno utjecati na njihovu integraciju u dotičnoj državi članici, poput njihove dobi ili veze s tom državom članicom, nego s obzirom na kriterij koji očito ne omogućuje takvu integraciju, to jest rok od dana odobravanja dozvole stalnog boravka u Danskoj dotičnom roditelju do dana podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji.

62 U tom pogledu, teško je razumjeti kako bi podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji nakon roka od dvije godine nakon odobravanja dozvole stalnog boravka roditelju koji boravi u toj državi članici to dijete stavilo u nepovoljniji položaj za integraciju u Danskoj, tako da podnositelj zahtjeva mora podnijeti dokaz takve veze.

63 Prema tome, okolnost da je zahtjev za spajanje obitelji podnesen prije ili nakon dvije godine od odobravanja dozvole stalnog boravka roditelju koji boravi u dotičnoj državi članici ne može sama po sebi biti indicija koja određuje namjere roditelja dotičnog maloljetnika tim zahtjevom glede njegova boravka u toj državi članici.

64 Osim toga, usvajanje predmetnog kriterija kako bi se utvrdilo za koju se djecu mora dokazati dovoljna veza s Danskom dovodi do nedosljednih rezultata u pogledu ocjene mogućnosti uspješne integracije u toj državi članici.

65 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 51. svojeg mišljenja, taj se kriterij, s jedne strane, primjenjuje a da se ne uzima u obzir osobna situacija dotičnog djeteta i njegove veze u odnosu na predmetnu državu članicu, a, s druge strane, može dovesti do diskriminacije s obzirom na dan podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji između djece koja se nalaze u vrlo sličnim osobnim situacijama, i što se tiče njihove dobi i veza s Danskom i njihova odnosa s roditeljem koji ondje boravi.

66 U tom pogledu valja navesti da, osobito u odnosu na ocjenu nacionalnih tijela osobne situacije dotičnog djeteta, ona se mora temeljiti, kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točki 54. svojeg mišljenja, na dovoljno preciznim, objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima, koji se moraju ispitati od slučaja do slučaja, tako da se povodom njih donese obrazložena odluka protiv koje je moguće podnijeti učinkovito pravno sredstvo kako bi se spriječila administrativna praksa sustavnog odbijanja.

67 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da nacionalna mjera poput one u pitanju u glavnom postupku, koja spajanje obitelji između turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici i njegova maloljetnog djeteta uvjetuje time da dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s tom državom članicom da postoji temelj za uspješnu integraciju, ako dotično dijete i drugi roditelj borave u državi podrijetla ili u drugoj državi i zahtjev za spajanje obitelji je podnesen nakon roka od dvije godine od dana kada je roditelj koji boravi u dotičnoj državi članici dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme ili dozvolu boravka s mogućnošću stalnog boravka, predstavlja „novo ograničenje” u smislu članka 13. Odluke br. 1/80. Takvo ograničenje nije opravdano.

Troškovi

68 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Nacionalna mjera poput one u pitanju u glavnom postupku, koja spajanje obitelji između turskog radnika koji zakonito boravi u dotičnoj državi članici i njegova maloljetnog djeteta uvjetuje time da dijete ima dovoljnu vezu ili ima mogućnost uspostave dovoljnih veza s tom državom članicom da postoji temelj za uspješnu integraciju, ako dotično dijete i drugi roditelj borave u državi podrijetla ili u drugoj državi i zahtjev za spajanje obitelji je podnesen nakon roka od dvije godine od dana kada je roditelj koji boravi u dotičnoj državi članici dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme ili dozvolu boravka s mogućnošću stalnog boravka, predstavlja „novo ograničenje" u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, priložene Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963.

Takvo ograničenje nije opravdano.

Potpisi