Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 12 kwietnia 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Układ stowarzyszeniowy EWG — Turcja — Decyzja nr 1/80 — Artykuł 13 — Zasada standstill — Łączenie rodzin — Uregulowania krajowe przewidujące nowe, bardziej restrykcyjne warunki w dziedzinie łączenia rodzin dla członków rodzin, którzy nie są aktywni gospodarczo, i obywateli tureckich aktywnych gospodarczo przebywających i mających prawo pobytu w danym państwie członkowskim — Warunek więzi tego rodzaju, że dają one podstawy do udanej integracji

W sprawie C-561/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego, Dania) postanowieniem z dnia 3 grudnia 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 grudnia 2014 r., w postępowaniu:

Caner Genc

przeciwko

Integrationsministeriet,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen, C. Lycourgos, prezesi izb, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe, M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: T. Millett, zastępca sekretarza,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 października 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu C. Genca przez T. Ryhla, advokat,

— w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez R. Holdgaarda, advokat,

— w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: duński.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Clausen, C. Tufvesson, D. Martina i F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"), załączonej do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 11, s. 10, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Canerem Gencem i Integrationsministeriet (ministerstwem integracji, Dania) w przedmiocie oddalenia przez to ministerstwo wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt w Danii w ramach łączenia rodzin.

Ramy prawne

Prawo Unii

Układ stowarzyszeniowy

3 Z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego wynika, że jego celem jest wspieranie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego.

4 Zgodnie z art. 12 układu stowarzyszeniowego „umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [39 WE], [40 WE] i [41 WE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników", a zgodnie z art. 13 tego układu strony te „uzgadniają, że uwzględnią artykuły [43–46 WE] oraz art. [48 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości".

Decyzja nr 1/80

5 Artykuł 13 decyzji nr 1/80 stanowi:

„Państwa członkowskie Wspólnoty i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń w zakresie warunków dostępu do rynku pracy pracowników i członków ich rodzin, którzy przebywają i są zatrudnieni na ich właściwych terytoriach zgodnie z prawem" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

6 Zgodnie z art. 14 decyzji nr 1/80:

„1. Postanowienia niniejszego rozdziału stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

2. Sekcja ta nie narusza praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa krajowego lub umów dwustronnych zawartych między Turcją i państwami członkowskimi Wspólnoty w zakresie, w jakim przewidują korzystniejszy system dla swoich obywateli”.

Protokół dodatkowy

7 Protokół dodatkowy, podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 11, s. 41) (zwany dalej „protokołem dodatkowym”) stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, jak wynika to z jego art. 62.

8 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego ma następujące brzmienie:

„Umawiające się strony powstrzymują się od wprowadzenia wobec siebie nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług”.

Prawo duńskie

9 Udlændingeloven (ustawa o cudzoziemcach), w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (zwana dalej „duńską ustawą o cudzoziemcach”), w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. d) stanowi, że zezwolenia na pobyt małoletniego, mającego mniej niż 15 lat i niepozostającego w związku małżeńskim dziecka osoby zamieszkałej w Danii lub jej małżonka może zostać udzielone na wniosek, jeżeli dziecko to przebywa u osoby wykonującej władzę rodzicielską i nie założyło poprzez faktyczne pożycie swej własnej niezależnej rodziny i jeżeli osoba zamieszkała w Danii otrzymała zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony lub zezwolenie na pobyt z możliwością stałego pobytu.

10 Paragraf 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach, który został wprowadzony ustawą nr 427 z dnia 9 czerwca 2004 r. o zmianie duńskiej ustawy o cudzoziemcach i ustawy o integracji, stanowi:

„Jeżeli wnioskodawca i jedno z jego rodziców zamieszkują w państwie pochodzenia lub w innym państwie, zezwolenie, o którym mowa w [§ 9] ust. 1 pkt 2 [niniejszej ustawy], może zostać udzielone tylko w przypadku, gdy wnioskodawca wytworzył lub może wytworzyć więzi z Danią, wystarczające dla umożliwienia udanej integracji. Zasada ta nie ma jednak zastosowania, w przypadku gdy wniosek został złożony przed upływem dwóch lat od chwili, kiedy zamieszkała w Danii osoba spełniła warunki określone w § 9 ust. 1 pkt 2 [niniejszej ustawy], lub gdy zachodzą przemawiające przeciwko zastosowaniu tej zasady szczególne okoliczności, do których należy konieczność zachowania jedności rodziny”.

11 W pracach przygotowawczych dotyczących § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach zostało wskazane, że celem tego przepisu jest zapobieżenie celowemu wybieraniu przez rodziców pozostawienia dziecka w państwie pochodzenia z jednym z jego dwojga rodziców do czasu, kiedy prawie osiągnie ono wiek dorosły, pomimo że dziecko to mogło wcześniej uzyskać zezwolenie na pobyt w Danii, w taki sposób, aby otrzymało ono wykształcenie zgodne z kulturą państwa pochodzenia i nie miało w dzieciństwie kontaktu z duńskimi standardami i wartościami.

12 Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z praktyką przedstawioną w piśmie ministerstwa integracji z dnia 2 lipca 2007 r. zdolność małoletniego dziecka do osiągnięcia udanej integracji podlega uznaniowej ocenie, w ramach której uwzględnia się między innymi czynniki takie jak czas trwania i charakter pobytu danego dziecka w odnośnych państwach, a w szczególności ewentualny wcześniejszy pobyt tego dziecka w Danii, państwo, w którym spędziło ono większą część dzieciństwa i dorastania, miejsce, gdzie chodziło do szkoły, to, czy dane dziecko mówi po duńsku, czy mówi w języku państwa pochodzenia i czy dane dziecko w dzieciństwie miało kontakt z duńskimi wartościami i standardami w stopniu wystarczającym, aby istniały lub mogły istnieć więzi z Danią

umożliwiające mu udaną integrację w tym państwie członkowskim. Ponadto przypisuje się, w stosunku do innych elementów, pewną wagę temu, czy to z rodziców, które zamieszkuje w Danii, jest dobrze zintegrowane i przejawia ścisły związek ze społeczeństwem duńskim.

13 Z postanowienia odsyłającego wynika też, że w pewnych wyjątkowych wypadkach występują bardzo szczególne powody, ze względu na które istnienie wystarczających więzi z danym państwem członkowskim umożliwiających dobrą integrację nie jest wymagane. Dzieje się tak między innymi w wypadku, kiedy odmowa połączenia rodziny byłaby sprzeczna z międzynarodowymi zobowiązaniami Królestwa Danii lub nadrzędnym interesem danego dziecka w rozumieniu Konwencji o prawach dziecka, podpisanej w dniu 20 listopada 1989 r. w Nowym Jorku i ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie, lub jeżeli z powodu choroby lub znacznej niepełnosprawności byłoby niedopuszczalne, ze względów humanitarnych, odesłanie rodzica zamieszkałego w Danii do państwa, które nie daje możliwości przyjęcia i leczenia, lub jeżeli rodzic zamieszkały w państwie pochodzenia jest niezdolny do zajęcia się danym dzieckiem.

14 Sąd odsyłający wyjaśnia, że § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach dotyczy jedynie wniosków o łączenie rodziny zamieszkałych w Danii obywateli krajów trzecich i członków ich rodzin oraz że w dniu wejścia w życie decyzji nr 1/80 nie obowiązywał żaden przepis taki jak § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Caner Genc, skarżący w postępowaniu głównym, jest obywatelem tureckim urodzonym w dniu 17 sierpnia 1991 r. Jego ojciec, będący również obywatelem tureckim, przybył do Danii w dniu 14 grudnia 1997 r. i posiada, od dnia 21 kwietnia 2001 r., zezwolenie na pobyt w tym państwie członkowskim na czas nieokreślony.

16 Rodzice C. Genca są rozwiedzeni na mocy wyroku z dnia 30 grudnia 1997 r. wydanego przez sąd w Haymanie (Turcja). Pomimo że ojciec skarżącego uzyskał władzę rodzicielską zarówno nad C. Gencem, jak i nad jego dwoma starszymi braćmi, skarżący w postępowaniu głównym w dalszym ciągu mieszkał w Turcji u swoich dziadków.

17 Obaj starsi bracia C. Genca mają zezwolenie na pobyt w Danii od maja 2003 r.

18 W dniu 5 stycznia 2005 r. skarżący w postępowaniu głównym po raz pierwszy wystąpił o zezwolenie na pobyt w Danii. W tym czasie jego ojciec był pracownikiem najemnym we wspomnianym państwie członkowskim.

19 W dniu 15 sierpnia 2006 r. Udlændingeservice (duński urząd do spraw cudzoziemców) oddalił złożony przez C. Genca wniosek o zezwolenie na pobyt, w oparciu o § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach, ze względu na to, że zainteresowany nie miał ani nie mógł mieć więzi z Danią wystarczających dla umożliwienia mu udanej integracji w tym państwie członkowskim. Decyzja ta została potwierdzona przez ministerstwo integracji w dniu 18 grudnia 2006 r.

20 W szczególności w decyzji z dnia 18 grudnia 2006 r. ministerstwo integracji, uwzględniając między innymi okoliczność, że C. Genc urodził się w Turcji, gdzie spędził całe dzieciństwo i otrzymywał do tego czasu wykształcenie, że nigdy nie był w Danii, że mówi wyłącznie w języku tureckim, że nie ma żadnego elementu wiążącego go w jakikolwiek sposób ze społeczeństwem duńskim i że jego ojciec widział go zaledwie dwa razy w ciągu ostatnich dwóch lat, stwierdziło, iż skarżący w postępowaniu głównym nie miał w młodości kontaktu z duńskimi wartościami i standardami w takim stopniu, aby miał lub mógł mieć więzi z Danią wystarczające dla umożliwienia mu udanej integracji.

21 Ministerstwo integracji stwierdziło też, iż nie można również uznać, że ojciec C. Genca jest bardzo dobrze zintegrowany i że sam ma ze społeczeństwem duńskim więzi wystarczająco istotne, aby mogły doprowadzić w odniesieniu do skarżącego w postępowaniu głównym do wyciągnięcia wniosku innego niż wniosek, o którym mowa w punkcie poprzedzającym.

22 Wreszcie ministerstwo integracji wskazało, że nie istnieje żaden szczególny motyw, w tym konieczność zachowania jedności rodziny, który przemawiałby za wydaniem C. Gencowi zezwolenia na pobyt, pomimo że nie ma on lub nie mógł mieć więzi z Danią wystarczających dla umożliwienia mu udanej integracji, oraz że nie istnieją również poważne przeszkody uniemożliwiające ojcu skarżącego w postępowaniu głównym przeniesienie się do Turcji, aby prowadzić z synem życie rodzinne lub prowadzić życie rodzinne w takich samych warunkach, w jakich prowadził je przed dobrowolnym wjazdem do Danii w 1997 r.

23 W dniu 17 września 2007 r. ministerstwo integracji odmówiło ponownego zbadania wniosku o zezwolenie na pobyt złożonego przez C. Genca.

24 Skarżący w postępowaniu głównym skierował sprawę do Glostrup Ret (sądu w Glostrup, Dania), który wyrokiem z dnia 9 grudnia 2011 r. utrzymał w mocy decyzję ministerstwa integracji o odmowie żądanego zezwolenia na pobyt.

25 C. Genc odwołał się od tego wyroku do Østre Landsret (sądu apelacyjnego regionu wschodniego, Dania).

26 Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego) wskazał, że w wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) Trybunał przyznał, iż klauzulę „standstill" dotyczącą swobody przedsiębiorczości, przewidzianą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie wprowadzeniu przez państwo członkowskie nowych ograniczeń dotyczących możliwości połączenia rodziny z małżonkiem pochodzącym z Turcji.

27 Jednak Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego) wyraża przede wszystkim wątpliwości dotyczące zgodności wspomnianego wyroku zarówno z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału dotyczącym klauzul „standstill", jak i z kontekstem historycznym i celem układu stowarzyszeniowego.

28 Następnie sąd odsyłający zastanawia się, czy zasada prawna wynikająca z wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) w odniesieniu do klauzuli „standstill", o której mowa w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, ma również zastosowanie, jeśli chodzi o przepis zawarty w art. 13 decyzji 1/80, zważywszy na odmienne brzmienie tych przepisów.

29 Wreszcie sąd odsyłający, wobec stwierdzenia, że w wyrokach Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) i Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) Trybunał orzekł, iż nowe ograniczenia, do których odnosi się klauzula „standstill", mogą zostać dopuszczone, jeżeli ograniczenie jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, zastanawia się nad zgodnością takiej wykładni w świetle wyroku Dereci i.in. (C-256/11, EU:C:2011:734), a także nad tym, jakie są wytyczne, zgodnie z którymi należy przeprowadzać ocenę tych ograniczeń i ich proporcjonalności.

30 W tych okolicznościach Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasadę »standstill« zawartą w art. 13 decyzji nr 1/80 lub zasadę »standstill« zawartą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że nowe, bardziej restrykcyjne warunki dostępu do instytucji łączenia rodzin dla nieaktywnych zawodowo członków rodzin –

w tym małoletnich dzieci – aktywnych zawodowo obywateli tureckich mających miejsce zamieszkania i zezwolenie na pobyt w państwie członkowskim, są objęte obowiązkiem »standstill«, jeśli uwzględni się:

a) wykładnię zasady »standstill« przyjętą przez Trybunał w wyrokach Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), a także Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583),

b) cel i treść układu stowarzyszeniowego w wykładni przyjętej w szczególności w wyrokach Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) i Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), uwzględniając przy tym:

— okoliczność, że układ stowarzyszeniowy oraz związane z nim protokoły i decyzje nie zawierają postanowień w przedmiocie łączenia rodzin, oraz

— okoliczność, że instytucja łączenia rodzin w ramach ówczesnej Wspólnoty, a obecnie – Unii Europejskiej, była zawsze uregulowana w prawie wtórnym, obecnie w dyrektywie 2004/38/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/965/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46)]?

2) W ramach odpowiedzi na pytanie pierwsze Trybunał jest proszony o wskazanie, czy pochodne prawo do łączenia rodzin mogące przysługiwać członkom rodziny aktywnych zawodowo obywateli tureckich mających miejsce zamieszkania i zezwolenie na pobyt w państwie członkowskim ma zastosowanie w przypadku członków rodzin tureckich pracowników w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80, czy też prawo to znajduje zastosowanie jedynie w przypadku członków rodzin obywateli tureckich pracujących na własny rachunek w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego?

3) W przypadku udzielenia na pytania pierwsze i drugie odpowiedzi twierdzącej Trybunał jest proszony o wskazanie, czy ustanowioną w art. 13 ust. 1 decyzji nr 1/80 zasadę »standstill« należy interpretować w taki sposób, że nowe ograniczenia (ponad te, które wynikają z art. 14 decyzji nr 1/80) »uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, […] właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i niewykracza[jące] poza to, co konieczne do jego osiągnięcia« są zgodne z prawem?

4) W przypadku udzielenia na pytanie trzecie odpowiedzi twierdzącej Trybunał jest proszony w szczególności o wskazanie:

a) wytycznych, zgodnie z którymi należy przeprowadzać ocenę tych ograniczeń i tego, czy są one proporcjonalne. Trybunał proszony jest o wskazanie, czy należy przy tej ocenie stosować zasady takie same jak te ustanowione w orzecznictwie Trybunału dotyczącym łączenia rodzin w związku ze swobodnym przepływem obywateli Unii znajdującym oparcie w dyrektywie 2004/38 i postanowieniach traktatu TFUE, czy też należałoby przeprowadzić ocenę innego rodzaju?

b) jeżeli należałoby przeprowadzić ocenę innego rodzaju niż ta wynikająca z orzecznictwa Trybunału dotyczącego łączenia rodzin w związku ze swobodnym przepływem obywateli Unii, Trybunał jest proszony o wskazanie, czy należy odwołać się do oceny proporcjonalności dokonywanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w którym to przepisie jest mowa o prawie do poszanowania życia rodzinnego – a jeżeli nie, to jakie zasady należałoby przyjąć?

c) niezależnie od sposobu oceny, który należy zastosować, czy przepis taki jak § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach – zgodnie z którym warunkiem łączenia rodziny w przypadku obywatela państwa trzeciego mającego miejsce zamieszkania i zezwolenie na pobyt w Danii i jego małoletniego dziecka, gdy dziecko wraz z drugim rodzicem zamieszkują w państwie

pochodzenia lub w innym państwie, jest wytworzenie lub możliwość wytworzenia przez dziecko więzi z Danią wystarczających dla umożliwienia udanej integracji – może zostać uznany za ograniczenie, które »jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, […] właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia«?”.

31 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 30 marca 2015 r. rząd duński zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zażądał rozpatrzenia sprawy przez Trybunał w składzie wielkiej izby.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

32 Poprzez swoje pytania, które powinny zostać zbadane łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy środek krajowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym to środkiem warunkiem łączenia rodziny w przypadku pracownika tureckiego legalnie zamieszkałego w danym państwie członkowskim i jego małoletniego dziecka jest wytworzenie lub możliwość wytworzenia przez dziecko więzi z tym państwem członkowskim wystarczających dla umożliwienia mu udanej integracji, jeżeli dane dziecko i jego drugi rodzic zamieszkują w państwie pochodzenia lub w innym państwie oraz jeżeli wniosek o łączenie rodziny został złożony po upływie terminu dwóch lat od dnia, kiedy rodzic zamieszkały w danym państwie członkowskim otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony lub zezwolenie na pobyt z możliwością stałego pobytu, stanowi „nowe ograniczenie” w rozumieniu art. 13 decyzji 1/80 lub art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, a w razie odpowiedzi twierdzącej – czy takie ograniczenie może jednak być uzasadnione.

33 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem klauzule „standstill” ustanowione w art. 13 decyzji nr 1/80 i w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zakazują w sposób generalny ustanawiania wszelkich nowych przepisów krajowych, których celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody gospodarczej na terytorium danego państwa członkowskiego bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały względem nich w chwili wejścia w życie wspomnianej decyzji lub wspomnianego protokołu dodatkowego w stosunku do danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, pkt 69, a także Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że przepis krajowy, którego dotyczy postępowanie główne, to znaczy § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach, został wprowadzony po wejściu w życie w Danii decyzji nr 1/80 i protokołu dodatkowego oraz że wspomniany przepis powoduje w zakresie łączenia rodzin zaostrzenie istniejących uprzednio warunków wjazdu dla małoletnich dzieci pracowników będących obywatelami kraju trzeciego, przez co utrudnia wspomniane łączenie.

35 Ponadto bezsporne jest, że C. Genc zamierza przyjechać do Danii, aby dołączyć tam do swojego ojca. Bezsporne jest również, że w dniu, w którym C. Genc złożył swój wniosek o zezwolenie na pobyt, jego ojciec wykonywał pracę najemną w Danii.

36 W tych okolicznościach to ojciec skarżącego w postępowaniu głównym jest osobą, której sytuacji dotyczy swoboda gospodarcza, w tym przypadku swoboda przepływu pracowników, i do której, jako do pracownika zintegrowanego zgodnie z prawem z rynkiem pracy w Danii, odnosi się wobec tego art. 13 decyzji nr 1/80 (zob. podobnie wyroki: Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, pkt 58; a także Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 75–84).

37 W konsekwencji trzeba odnieść się jedynie do sytuacji pracownika tureckiego zamieszkałego w danym państwie członkowskim w celu stwierdzenia, czy należy na mocy klauzuli „standstill" zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80 wyłączyć stosowanie środka takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, jeżeli okaże się, że środek ten może mieć wpływ na swobodę wykonywania pracy najemnej we wspomnianym państwie członkowskim.

38 Wobec tego należy zbadać, czy wprowadzenie nowego uregulowania zaostrzającego warunki pierwszego wjazdu małoletnich dzieci obywateli tureckich zamieszkałych we wspomnianym państwie członkowskim w charakterze pracowników najemnych, takich jak ojciec C. Genca, w stosunku do warunków obowiązujących w dniu wejścia w życie decyzji nr 1/80 w tym państwie członkowskim może stanowić „nowe ograniczenie", w rozumieniu art. 13 wspomnianej decyzji, korzystania przez wspomnianych obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników we wspomnianym państwie członkowskim.

39 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż uregulowanie, które utrudnia łączenie rodzin, zaostrzając warunki pierwszego wjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego małżonków obywateli tureckich w stosunku do warunków mających zastosowanie w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego, stanowi „nowe ograniczenie" w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości przez wspomnianych obywateli tureckich (wyrok Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, pkt 36).

40 Wynika to z tego, że na decyzję obywatela tureckiego o osiedleniu się w danym państwie członkowskim w celu wykonywania tam działalności gospodarczej w sposób stały może mieć negatywny wpływ ustawodawstwo tego państwa, które utrudnia lub uniemożliwia łączenie rodzin, tak że wspomniany obywatel może w odpowiednim przypadku być zmuszony do dokonania wyboru pomiędzy swoją działalnością w danym państwie członkowskim a życiem rodzinnym w Turcji (zob. podobnie wyrok Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, pkt 35).

41 Ponadto Trybunał orzekł, że zważywszy na to, iż zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 klauzula „standstill" ma ten sam charakter co klauzula ustanowiona w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz że tym dwóm klauzulom przyświeca identyczny cel, wykładnia tego art. 41 ust. 1 winna obowiązywać również w stosunku do obowiązku zachowania status quo, który stanowi podstawę rzeczonego art. 13 w zakresie swobodnego przepływu pracowników (wyrok Komisja/Niderlandy, C-92/07, EU:C:2010:228, pkt 48).

42 Jak z tego wynika, wykładnię potwierdzoną przez Trybunał w pkt 36 wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) można zastosować w postępowaniu głównym.

43 Ponieważ sąd odsyłający i rząd duński mają wątpliwości co do zgodności wykładni wynikającej z wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) z wyłącznie gospodarczym celem układu stowarzyszeniowego, należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 40 niniejszego wyroku, tym, co doprowadziło Trybunał w wyroku Dogan do stwierdzenia, że uregulowania, których dotyczyło postępowanie główne w sprawie zakończonej wspomnianym wyrokiem, wchodziły w zakres stosowania klauzuli „standstill" zawartej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, było istnienie związku pomiędzy korzystaniem przez obywatela tureckiego ze swobód gospodarczych w danym państwie członkowskim i łączeniem rodzin, ponieważ warunki wjazdu i pobytu członków rodziny wspomnianego obywatela w ramach łączenia rodzin mogły wpływać na korzystanie przez niego z takich swobód.

44 Tak więc jedynie w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe zaostrzające warunki łączenia rodzin, takie jak to, którego dotyczy postępowanie główne, może wpływać na wykonywanie przez pracowników tureckich, takich jak ojciec C. Genca, działalności gospodarczej na terytorium danego państwa członkowskiego, należy uznać, że takie uregulowanie wchodzi w zakres stosowania klauzuli „standstill" zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 27 opinii.

45 Zatem klauzule „standstill” ustanowione w art. 13 decyzji nr 1/80 i w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, których wykładni dokonał Trybunał, nie powodują w żadnym razie uznania prawa do łączenia rodzin ani prawa do osiedlenia się i pobytu członków rodziny pracowników tureckich.

46 Co się tyczy łączenia rodzin, jak wynika z wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), orzecznictwo Trybunału nie przyznaje klauzuli „standstill” żadnego skutku innego niż zakaz podporządkowania łączenia rodzin nowym warunkom, które mogłyby mieć wpływ na korzystanie przez obywatela tureckiego ze swobód gospodarczych w danym państwie członkowskim.

47 Wreszcie związek taki jak opisany w pkt 43 niniejszego wyroku w żadnym wypadku nie występował w sprawie zakończonej wyrokiem Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), do którego w szczególności odsyła rząd duński.

48 Wyrok ów dotyczył bowiem obywatelki tureckiej, która chciała powołać się na klauzulę „standstill” ustanowioną w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego przy wjeździe do danego państwa członkowskiego ze względu na to, że po przybyciu na terytorium owego państwa członkowskiego byłaby odbiorcą usług. Trybunał orzekł jednak, że ponieważ pojęcie swobody świadczenia usług zawarte w owym przepisie nie obejmuje biernej swobody świadczenia usług (zob. podobnie wyrok Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, pkt 60, 63), nie istniał związek pomiędzy wjazdem na terytorium danego państwa członkowskiego wspomnianej obywatelki i pobytem w nim a korzystaniem z wolności gospodarczej, co uniemożliwiało jej powołanie się na wspomnianą klauzulę „standstill”.

49 Wykładnia wynikająca z wyroku Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) jest zresztą zgodna z wykładnią przedstawioną przez Trybunał w odniesieniu do art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80, zgodnie z którą cel tego drugiego przepisu wspomnianej decyzji polega na sprzyjaniu łączeniu rodzin w przyjmującym państwie członkowskim w celu ułatwienia zatrudnienia i pobytu pracownika tureckiego zintegrowanego z legalnym rynkiem pracy w danym państwie członkowskim (zob. wyroki: Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, pkt 34–36; Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, pkt 26; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, pkt 41).

50 W konsekwencji należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, utrudniające łączenie rodzin i zaostrzające warunki pierwszego wjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego małoletnich dzieci obywateli tureckich zamieszkałych we wspomnianym państwie członkowskim w charakterze pracowników w stosunku do warunków obowiązujących w czasie wejścia w życie decyzji nr 1/80, które to uregulowanie może wobec tego mieć wpływ na wykonywanie działalności gospodarczej przez owych obywateli na wspomnianym terytorium, stanowi „nowe ograniczenie”, w rozumieniu art. 13 wspomnianej decyzji, korzystania przez wspomnianych obywateli tureckich ze swobodnego przepływu pracowników w danym państwie członkowskim.

51 Należy wreszcie przypomnieć, że ograniczenie, którego celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników na terytorium krajowym bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały w chwili wejścia w życie decyzji nr 1/80, jest zakazane, chyba że wynika z ograniczeń, o których mowa w art. 14 tej decyzji, lub jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia (wyrok Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, pkt 40).

52 Zgodnie bowiem z art. 12 układu stowarzyszeniowego strony tego układu, zgodnie z wyłącznie gospodarczym celem stowarzyszenia EWG–Turcja, uzgodniły, że uwzględnią postanowienia prawa pierwotnego Unii dotyczące swobodnego przepływu pracowników, wobec czego zasady zawarte we wspomnianych przepisach powinny być w miarę możliwości stosowane wobec obywateli tureckich korzystających z praw na mocy owego układu stowarzyszeniowego (zob. podobnie wyrok Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 58, 65–68).

53 Należy zatem zbadać, czy przepis krajowy rozpatrywany w postępowaniu głównym spełnia kryteria wskazane w pkt 51 niniejszego wyroku i wobec tego jest zgodny z prawem.

54 W tym względzie należy wskazać, że warunek przewidziany w § 9 ust. 13 duńskiej ustawy o cudzoziemcach nie wchodzi w zakres stosowania art. 14 decyzji nr 1/80. Rząd duński podnosi natomiast, że ów warunek jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego, a mianowicie zagwarantowaniem udanej integracji, i że jest on proporcjonalny, ponieważ przepis ten jest jednocześnie właściwy do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia.

55 Jeśli chodzi o to, czy cel polegający na osiągnięciu udanej integracji może stanowić taki nadrzędny powód, to należy przypomnieć znaczenie przyznane w ramach prawa Unii środkom integracji, jak wynika to z art. 79 ust. 4 TFUE, który wskazuje popieranie integracji obywateli państw trzecich w przyjmujących państwach członkowskich jako działanie państw członkowskich, do którego należy zachęcać i które należy wspierać, oraz z szeregu dyrektyw, takich jak dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 224) i dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 272), które przewidują, że integracja obywateli państw trzecich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel Unii określony w traktacie.

56 W tej sytuacji cel polegający na zagwarantowaniu udanej integracji obywateli państw trzecich w danym państwie członkowskim, przywołany przez rząd duński, może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 35 opinii.

57 Jeśli chodzi o proporcjonalność przepisu krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym, to ze względu na fakt, iż taki przepis stanowi ograniczenie swobody przepływu pracowników tureckich, jak zostało stwierdzone w pkt 250 niniejszego wyroku, należy wskazać, że ocena taka powinna być dokonana w odniesieniu do tej swobody, z której korzystają obywatele tureccy zgodnie z postanowieniami regulującymi stowarzyszenie EWG–Turcja, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 37 i 38 swojej opinii.

58 Z postanowienia odsyłającego wynika, iż przepis krajowy rozpatrywany w postępowaniu głównym powoduje, że aby można było skorzystać z łączenia rodzin w sytuacji takiej jak ta, kiedy dane dziecko i jedno z jego rodziców zamieszkują w państwie pochodzenia lub w innym państwie, wymagane jest, aby owo dziecko miało lub mogło mieć więzi z Danią wystarczające dla umożliwienia mu udanej integracji w tym państwie członkowskim.

59 Wspomniany warunek obowiązuje jednak tylko wówczas, gdy wniosek zostaje złożony ponad dwa lata po dniu, w którym rodzic zamieszkały na terytorium duńskim otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony lub zezwolenie na pobyt z możliwością stałego pobytu.

60 Zważywszy, że wymóg przedstawienia dowodu wystarczających więzi z Danią ma na celu zagwarantowanie dzieciom, których dotyczy, udanej integracji w tym państwie członkowskim, jak twierdzi rząd duński, należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym wynika z domniemania, zgodnie z którym dzieci, w odniesieniu do których wniosek o łączenie rodziny nie został złożony w wyznaczonym terminie, znajdują się w takiej sytuacji, że ich integracja w Danii jest zagwarantowana jedynie wówczas, gdy spełniają taki wymóg.

61 Tymczasem okazuje się, że wymóg ten, uzasadniony rzekomo przez cel polegający na umożliwieniu integracji w Danii małoletnich dzieci, których dotyczy, ma jednak zastosowanie nie w zależności od osobistej sytuacji dzieci mogącej mieć niekorzystny wpływ na ich integrację w danym państwie członkowskim, takiej jak ich wiek lub ich związki z tym państwem członkowskim, lecz od kryterium,

które na pierwszy rzut oka okazuje się nie mieć wiele wspólnego z możliwościami osiągnięcia takiej integracji, a mianowicie od czasu dzielącego udzielenie rodzicowi ostatecznego zezwolenia na pobyt w Danii i dzień złożenia wniosku o łączenie rodziny.

62 W tym względzie trudno jest zrozumieć, w jaki sposób złożenie wniosku o łączenie rodziny po upływie dwóch lat od uzyskania ostatecznego zezwolenia na pobyt w Danii przez rodzica zamieszkałego w tym państwie członkowskim stawiałoby dziecko w sytuacji mniej korzystnej dla umożliwienia mu integracji w Danii, tak iż wnioskodawca miałby być zobowiązany wykazać wystarczające więzi tego dziecka z owym państwem członkowskim.

63 Okoliczność, że wniosek o łączenie rodziny został złożony przed upływem lub po upływie dwóch lat od uzyskania ostatecznego zezwolenia na pobyt przez rodzica zamieszkałego w danym państwie członkowskim, nie może stanowić wskazówki, która sama w sobie określa zamiary rodziców małoletniego, którego wniosek ten dotyczy, odnośnie do jego integracji we wspomnianym państwie członkowskim.

64 Ponadto przyjęcie omawianego kryterium w celu wskazania dzieci, w odniesieniu do których trzeba wykazać wystarczające więzi z Danią, prowadzi do niespójnych wyników, jeśli chodzi o ocenę zdolności do osiągnięcia udanej integracji w tym państwie członkowskim.

65 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 51 opinii, kryterium to z jednej strony ma zastosowanie bez uwzględnienia sytuacji osobistej danego dziecka i jego więzi z danym państwem członkowskim, a z drugiej strony powoduje ryzyko dyskryminacji w zależności od daty wniesienia wniosku o łączenie rodziny pomiędzy dziećmi znajdującymi się w bardzo podobnych sytuacjach osobistych, zarówno jeśli chodzi o ich wiek, jak i o ich związki z Danią, a także o ich związek z zamieszkałym tam rodzicem.

66 W tym względzie należy wskazać, że jeżeli chodzi w szczególności o ocenę sytuacji osobistej danego dziecka, organy krajowe powinny dokonywać takiej oceny, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 54 opinii, na podstawie kryteriów wystarczająco precyzyjnych, obiektywnych i niedyskryminacyjnych, które powinny być badane w każdym przypadku z osobna, prowadząc do wydana uzasadnionej decyzji, od której przysługiwałoby skuteczne odwołanie, w celu zapobieżenia praktyce administracyjnej polegającej na systematycznych odmowach.

67 Mając na względzie powyższe uwagi, na postawione pytania należy odpowiedzieć, że środek krajowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym warunkiem łączenia rodziny w przypadku pracownika tureckiego legalnie zamieszkałego w danym państwie członkowskim i jego małoletniego dziecka jest wytworzenie lub możliwość wytworzenia przez dziecko więzi z tym państwem członkowskim wystarczających dla umożliwienia mu udanej integracji, jeżeli dane dziecko i jego drugi rodzic zamieszkują w państwie pochodzenia lub w innym państwie oraz jeżeli wniosek o łączenie rodziny został złożony po upływie terminu dwóch lat od dnia, w którym rodzic zamieszkały w danym państwie członkowskim otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony lub zezwolenie na pobyt z możliwością stałego pobytu, stanowi „nowe ograniczenie” w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80. Takie ograniczenie nie jest uzasadnione.

W przedmiocie kosztów

68 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Środek krajowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym warunkiem łączenia rodziny w przypadku pracownika tureckiego legalnie zamieszkałego w danym państwie członkowskim i jego małoletniego dziecka jest wytworzenie lub możliwość wytworzenia przez dziecko więzi z tym państwem członkowskim wystarczających dla umożliwienia mu udanej integracji, jeżeli dane dziecko i jego drugi rodzic zamieszkują w państwie pochodzenia lub w innym państwie oraz jeżeli wniosek o łączenie rodziny został złożony po upływie terminu dwóch lat od dnia, w którym rodzic zamieszkały w danym państwie członkowskim otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony lub zezwolenie na pobyt z możliwością stałego pobytu, stanowi „nowe ograniczenie" w rozumieniu art. 13 decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, załączonej do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r.

Takie ograniczenie nie jest uzasadnione.

Podpisy