Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 12. aprila 2016*

„Predhodno odločanje — Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Sklep št. 1/80 — Člen 13 — Klavzula ‚standstill' — Združitev družine — Nacionalna ureditev, ki določa nove, strožje pogoje na področju združitve družine za delovno neaktivne družinske člane delovno aktivnih turških državljanov, ki živijo in imajo dovoljenje za prebivanje v zadevni državi članici — Pogoj zadostnih vezi, da se omogoči uspešna integracija“

V zadevi C-561/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije, Danska) z odločbo z dne 3. decembra 2014, ki je prispela na Sodišče 5. decembra 2014, v postopku

Caner Genc

proti

Integrationsministeriet,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen, K. Likurgos, predsedniki senatov, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, in M. Vilaras, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: T. Millett, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. oktobra 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Genc T. Ryhl, odvetnik,

— za dansko vlado C. Thorning, agent, skupaj z R. Holdgaardom, odvetnikom,

— za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,

— za Evropsko komisijo M. Clausen, C. Tufvesson, D. Martin in F. Erlbacher, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. januarja 2016

* Jezik postopka: danščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 13 Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80), ki je priložen Pridružitvenemu sporazumu med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta z dne 23. decembra 1963 (64/732/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10; v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med C. Gencom in Integrationsministeriet (ministrstvo za integracijo), ker je zadnjenavedeno zavrnilo njegovo prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje na Danskem zaradi združitve družine.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

3 Iz člena 2(1) Pridružitvenega sporazuma izhaja, da je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Turčije in dviga ravni zaposlenosti in življenjskih razmer turškega prebivalstva.

4 Člen 12 Pridružitvenega sporazuma določa, da se „[p]ogodbenici […] dogovorita, da bosta upoštevali člene [39 ES], [40 ES] in [41 ES], zato da bi postopoma uresničili prosto gibanje delavcev med njima“, v skladu s členom 13 tega sporazuma pa se „dogovorita, da bosta upoštevali člene od [43 ES] do [46 ES] in člen [48 ES], zato da bi odpravili omejitve svobode ustanavljanja med njima“.

Sklep št. 1/80

5 Člen 13 Sklepa št. 1/80 določa:

„Države članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, katerih prebivanje in zaposlitev na njihovem ozemlju sta zakonita.“

6 Člen 14 Sklepa 1/80 določa:

„1. Določbe tega oddelka se uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem.

2. Ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz nacionalnih zakonodaj in obstoječih dvostranskih sporazumov med Turčijo in državami članicami Skupnosti, če ti za svoje državljane določajo ugodnejšo ureditev.“

Dodatni protokol

7 Dodatni protokol, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41; v nadaljevanju: Dodatni protokol), je del Pridružitvenega sporazuma, kot je razvidno iz njegovega člena 62.

8 Člen 41(1) Dodatnega protokola določa:

„Pogodbenici medsebojno ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.“

Dansko pravo

9 Zakon o tujcih (Udlændingeloven) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: danski zakon o tujcih), v členu 9(1), točka 2(d), določa, da se na prošnjo lahko izda dovoljenje za prebivanje neporočenemu mladoletnemu otroku, mlajšemu od 15 let, osebe, ki prebiva na Danskem, ali njenemu zakoncu, če ta otrok živi pri imetniku zakonite pravice do varstva in vzgoje ter zaradi stalne zveze ne tvori neodvisne družine in če ima oseba, ki prebiva na Danskem, dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje z možnostjo stalnega prebivanja.

10 Člen 9(13) danskega zakona o tujcih, ki je bil uveden z zakonom št. 427 z dne 9. junija 2004 o spremembi danskega zakona o tujcih in zakona o integraciji, določa:

„Če prosilec in eden od njegovih staršev prebivata v svoji izvorni državi ali drugi državi, se dovoljenje za prebivanje v skladu z odstavkom 1, točka 2, [člena 9 tega zakona] izda samo, če prosilec ima ali ima možnost ustvariti take vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo. To pa ne velja, če je prošnja vložena v dveh letih po tem, ko oseba, ki prebiva na Danskem, izpolni pogoje, določene v členu 9(1), točka 2, [navedenega zakona] ali če obstajajo posebej prepričljivi razlogi proti temu, zlasti enotnost družine.“

11 V pripravljalnem gradivu za člen 9(13) danskega zakona o tujcih je navedeno, da je cilj te določbe preprečiti, da bi starši otroka pustili v državi izvora z enim od njegovih staršev do takrat, ko bi bil skoraj polnoleten, čeprav bi ta otrok lahko pridobil dovoljenje za prebivanje na Danskem že pred tem, zato da bi se tam izobraževal v skladu s kulturo države izvora in nanj v otroštvu ne bi vplivale danske norme in vrednote.

12 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da v skladu s prakso, opisano v sporočilu ministrstva za integracijo z dne 2. julija 2007, sposobnost mladoletnega otroka za uspešno integracijo spada pod diskrecijsko presojo, v okviru katere se upoštevajo zlasti parametri, kot so trajanje in narava prebivanja zadevnega otroka v upoštevnih državah ter med drugim morebitno prejšnje prebivanje tega otroka na Danskem, država, v kateri je preživel večino svojega otroštva in najstništva, kraj, kjer je obiskoval šolo, vprašanje, ali zadevni otrok govori dansko, ali govori jezik države izvora in ali so nanj v otroštvu dovolj vplivale danske norme in vrednote, da obstaja podlaga za njegovo uspešno integracijo v tej državi članici. Poleg tega je v primerjavi z drugimi elementi priznana določena pomembnost vprašanju, ali je tisti od staršev, ki prebiva na Danskem, integriran in ima tesno vez z dansko družbo.

13 Iz predložitvene odločbe je prav tako razvidno, da v nekaterih izjemnih primerih obstajajo posebni razlogi, na podlagi katerih se pogoj obstoja zadostnih vezi z zadevno državo članico, ki omogočajo dobro integracijo, ne zahteva. Tako je med drugim, kadar bi bila zavrnitev družinske združitve v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi Kraljevine Danske ali otrokovo koristjo v smislu newyorške Konvencije o otrokovih pravicah, ki je bila podpisana 20. novembra 1989 in so jo ratificirale vse države članice, ali kadar bi bilo zaradi hude bolezni ali invalidnosti s humanitarnega vidika nesprejemljivo

vrniti tistega od staršev, ki prebiva na Danskem, v državo, ki ne ponuja možnosti sprejema in zdravljenja, ali kadar tisti od staršev, ki prebiva v državi izvora, ni sposoben skrbeti za zadevnega otroka.

14 Predložitveno sodišče navaja, da se člen 9(13) danskega zakona o tujcih uporablja le za prošnje za združitev družine med državljani tretjih držav, ki prebivajo na Danskem, in njihovimi družinskimi člani in da se na dan, ko je začel veljati Sklep št. 1/80, ni uporabljalo nobeno pravilo, kot je to iz člena 9(13) danskega zakona o tujcih.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 C. Genc, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je turški državljan, rojen 17. avgusta 1991. Njegov oče, ki je tudi turški državljan, je na Dansko prišel 14. decembra 1997 in ima od 21. aprila 2001 dovoljenje za stalno prebivanje v tej državi članici.

16 Starša C. Genca sta razvezala zakonsko zvezo na podlagi sodbe sodišča v Haymani (Turčija) z dne 30. decembra 1997. Čeprav je oče tožeče stranke v postopku v glavni stvari dobil zakonito pravico do varstva in vzgoje C. Genca in njegovih starejših bratov, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari po razvezi zakonske zveze še naprej živela v Turčiji pri svojih starih starših.

17 Starejša brata C. Genca imata od maja 2003 dovoljenje za prebivanje na Danskem.

18 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 5. januarja 2005 prvič zaprosila za dovoljenje za prebivanje na Danskem. Takrat je bil njen oče v tej državi članici zaposlena oseba.

19 Danska služba za priseljevanje (Udlændingeservice) je 15. avgusta 2006 prošnjo, ki jo je vložil C. Genc, zavrnila na podlagi člena 9(13) danskega zakona o tujcih z obrazložitvijo, da zadevna oseba nima ali nima možnosti ustvariti zadostnih vezi z Dansko, da bi bila mogoča uspešna integracija v tej državi članici. To odločbo je ministrstvo za integracijo potrdilo 18. decembra 2006.

20 Ministrstvo za integracijo je v odločbi z dne 18. decembra 2006 ob upoštevanju med drugim tega, da se je C. Genc rodil v Turčiji, kjer je preživel vse svoje otroštvo in se izobraževal do danes, da ni nikoli prišel na Dansko, da govori samo turščino, da nima nikakršne navezne okoliščine z dansko družbo in da ga je njegov oče v zadnjih dveh letih videl le dvakrat, sklenilo, da na tožečo stranko v postopku v glavni stvari v mladosti niso vplivale danske norme in vrednote do te mere, da bi lahko obstajala zadostna vez, ki bi bila podlaga za njegovo uspešno integracijo na Danskem.

21 Ministrstvo za integracijo je tudi menilo, da očeta C. Genca prav tako ni mogoče obravnavati, kot da je tako dobro integriran in kot da ima dovolj pomembno vez v danski družbi, da bi bilo glede na tožečo stranko v postopku v glavni stvari mogoče sklepati drugače od tistega, kar je bilo navedeno v prejšnji točki.

22 Nazadnje, ministrstvo za integracijo je navedlo, da ni nobenega posebnega razloga, zlasti razloga enotnosti družine, za izdajo dovoljenja za prebivanje C. Gencu, ne glede na to, da ta nima ali nima možnosti ustvariti zadostnih vezi z Dansko, ki bi mu omogočile uspešno integracijo, in da tudi ni večjih ovir za možnost prihoda očeta tožeče stranke v postopku v glavni stvari v Turčijo, da bi s to nadaljeval družinsko življenje ali da bi nadaljeval družinsko življenje pod enakimi pogoji, kot so tisti, ki so sledili njegovemu prostovoljnemu vstopu na Dansko leta 1997.

23 Ministrstvo za integracijo je 17. septembra 2007 zavrnilo ponovno preučitev prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki jo je vložil C. Genc.

24 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je vložila tožbo na Glostrup Ret (sodišče v Glostrupu, Danska), ki je s sodbo z dne 9. decembra 2011 potrdilo odločbo ministrstva za integracijo o zavrnitvi zaprošenega dovoljenja za prebivanje.

25 C. Genc se je zoper to sodbo pritožil na Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije, Danska).

26 Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije) navaja, da je Sodišče v sodbi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) potrdilo, da je treba klavzulo „standstill“ glede svobode ustanavljanja, določene v členu 41(1) Dodatnega protokola, razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica uvede nove omejitve glede možnosti za združitev družine s turškim zakoncem.

27 Vendar Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije) najprej izraža dvome o skladnosti navedene sodbe s prejšnjo sodno prakso Sodišča o klavzulah „standstill“ in z zgodovinskimi okoliščinami ter ciljem Pridružitvenega sporazuma.

28 Dalje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali se pravno načelo, ki izhaja iz sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) glede klavzule „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola, uporablja tudi glede določb iz člena 13 Sklepa št. 1/80, ob upoštevanju drugačnega besedila teh določb.

29 Nazadnje, predložitveno sodišče se, izhajajoč iz ugotovitve, da je Sodišče v sodbah Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) in Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) razsodilo, da je nove omejitve glede klavzule „standstill“ mogoče sprejeti, če je omejitev upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, primerna za zagotavljanje uresničitve želenega legitimnega cilja in ne presega tistega, kar je nujno za dosego tega cilja, sprašuje o skladnosti take razlage s sodbo Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734) in v skladu s katerimi smernicami je treba preizkusiti omejitev in oceniti sorazmernost.

30 V teh okoliščinah je Østre Landsret (pritožbeno sodišče vzhodne regije) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba klavzulo ‚standstill’ v členu 13 Sklepa št. 1/80 in/ali klavzulo ‚standstill’ v členu 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da so novi in strožji pogoji za dostop do združitve družinskih članov, ki niso delovno aktivni, vključno z mladoletnimi otroki delovno aktivnih turških državljanov, ki z dovoljenjem za prebivanje prebivajo v državi članici, zajeti z zahtevo ‚standstill’ ob upoštevanju:

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

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

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

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

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

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

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen:
   (a) Katere smernice je treba uporabiti za preverjanje meril za omejitev in presojo sorazmernosti? Med drugim, ali je treba slediti istim načelom, kot so tista, določena v sodni praksi Sodišča glede združitve družine v povezavi s prostim gibanjem državljanov Unije, ki temeljijo na Direktivi 2004/38 in določbah Pogodbe, ali pa je treba uporabiti drugo presojo?
   (b) Če je treba uporabiti drugo presojo, kot je tista, ki izvira iz sodne prakse Sodišča o združitvi družine v povezavi s prostim gibanjem državljanov Unije, ali je treba presojo sorazmernosti, opravljeno v zvezi s členom 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, glede spoštovanja družinskega življenja in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice sprejeti kot referenčno točko, in če ni tako, katerim načelom je treba slediti?
   (c) Ne glede na to, katero presojo je treba uporabiti: [a]li je mogoče pravilo, kakršen je člen 9(16) danskega zakona o tujcih, kot je bil spremenjen (prej člen 9(13)) – v skladu s katerim je pogoj za združitev državljana tretje države, ki z dovoljenjem za prebivanje prebiva na Danskem, in njegovega mladoletnega otroka, pri čemer otrok in otrokov drugi roditelj prebivata v izvorni ali drugi državi, ta, da otrok ima ali ima možnost ustvariti take vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo na Danskem – šteti za ‚upravičeno z nujnim razlogom v splošnem interesu, primerno za uresničitev želenega legitimnega cilja in [da] ne presega tistega, kar je nujno za dosego tega cilja'?"

31 Danska vlada je z dopisom, ki ga je 30. marca 2015 vložila v sodnem tajništvu Sodišča, na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

Vprašanja za predhodno odločanje

32 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali nacionalni ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za združitev družine med turškim delavcem, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, in njegovim mladoletnim otrokom določa pogoj, da ta ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi s to državo članico, da obstaja podlaga za uspešno integracijo, kadar zadevni otrok in drugi od staršev prebivata v državi izvora ali drugi državi, in je prošnja za združitev družine vložena po dveh letih od dne, ko je tisti od staršev, ki prebiva v zadevni državi članici, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje z možnostjo stalnega prebivanja, pomeni „novo omejitev" v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80 in/ali člena 41(1) Dodatnega protokola, in če je tako, ali je tako omejitev vseeno mogoče upravičiti.

33 V skladu z ustaljeno sodno prakso klavzuli „standstill", določeni v členu 13 Sklepa št. 1/80 in členu 41(1) Dodatnega protokola, na splošno prepovedujeta uvedbo kakršnih koli novih nacionalnih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da se za turškega državljana pri uresničevanju gospodarske svobode na ozemlju zadevne države članice določijo strožji pogoji od tistih, ki so se zanj uporabljali,

ko je za to državo članico začel veljati navedeni sklep ali navedeni protokol (glej v tem smislu sodbi Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, točka 69, in Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, točka 63 ter navedena sodna praksa).

34 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bila nacionalna določba v postopku v glavni stvari, to je člen 9(13) danskega zakona o tujcih, uvedena po dnevu začetka veljavnosti Sklepa št. 1/80 in Dodatnega protokola na Danskem in da na področju združitve družine prinaša zaostritev pogojev za sprejem, ki so prej veljali za mladoletne otroke delavcev državljanov tretje države, tako da otežuje navedeno združitev.

35 Poleg tega ni sporno, da želi C. Genc vstopiti na Dansko, da bi se tam pridružil svojemu očetu. Prav tako ni sporno, da je na dan, ko je C. Genc vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, njegov oče na Danskem opravljal dejavnost kot zaposlena oseba.

36 V teh okoliščinah je oče tožeče stranke v postopku v glavni stvari tisti, čigar položaj se navezuje na gospodarsko svobodo, v obravnavanem primeru na prosto gibanje delavcev, in ki kot delavec, ki je zakonito integriran na trg dela na Danskem, torej spada na področje uporabe člena 13 Sklepa št. 1/80 (glej v tem smislu sodbi Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, točka 58, ter Abatay in drugi, C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točke od 75 do 84).

37 Zato se je treba navezovati le na položaj turškega delavca, ki prebiva v zadevni državi članici, v obravnavanem primeru očeta C. Genca, za ugotovitev, ali je treba v skladu s klavzulo „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 preprečiti uporabo nacionalnega ukrepa, kot je ta v postopku v glavni stvari, če se izkaže, da bi ta lahko vplival na njegovo svobodo opravljanja dejavnosti kot zaposlena oseba v tej državi članici.

38 Zato je treba preučiti, ali uvedba nove ureditve, s katero se zaostrijo pogoji prvega sprejema mladoletnih otrok turških državljanov, ki prebivajo v zadevni državi članici kot zaposleni delavci, kot je oče C. Genca, v primerjavi s pogoji, ki so se uporabljali na dan začetka veljavnosti Sklepa št. 1/80 v tej državi članici, lahko za navedene turške državljane pomeni „novo omejitev“ – v smislu člena 13 tega sklepa – uresničevanja prostega gibanja delavcev v navedeni državi članici.

39 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki otežuje združitev družine s tem, da zaostruje pogoje za prvi sprejem zakoncev turških državljanov na ozemlje zadevne države članice v primerjavi s pogoji, ki so veljali ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola, pomeni „novo omejitev“ – v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola – uveljavljanja svobode ustanavljanja navedenih turških državljanov (sodba Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 36).

40 Tako je, ker na odločitev turškega državljana, da se naseli v državi članici, da bi tam trajno opravljal gospodarsko dejavnost, lahko negativno vpliva zakonodaja te države članice, ki otežuje ali onemogoča združitev družine, tako da mora navedeni državljan morda izbirati med svojo dejavnostjo v zadevni državi članici in družinskim življenjem v Turčiji (glej v tem smislu sodbo Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, točka 35).

41 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da ker ima klavzula „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 enake značilnosti kot tista iz člena 41(1) Dodatnega protokola in ker obe uresničujeta isti cilj, velja razlaga tega člena 41(1) tudi za obveznost *status quo*, ki je temelj navedenega člena 13 v zvezi s prostim gibanjem delavcev (sodba Komisija/Nizozemska, C-92/07, EU:C:2010:228, točka 48).

42 Iz tega sledi, da lahko razlaga, ki jo je Sodišče podalo v točki 36 sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), velja tudi v postopku v glavni stvari.

43 V delu, v katerem imata predložitveno sodišče in danska vlada dvome o skladnosti razlage, ki izhaja iz sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), z izključno gospodarskim ciljem Pridružitvenega sporazuma, je treba spomniti – kot je razvidno iz točke 40 te sodbe – da je bilo to, kar je Sodišče v sodbi Dogan pripeljalo do sklepa, da ureditev v postopku v glavni stvari, v katerem je bila izdana navedena sodba, spada na področje uporabe klavzule „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola, obstoj vezi med uresničevanjem gospodarskih svoboščin turškega državljana v državi članici in združitvijo družine, tako da so lahko pogoji za vstop in prebivanje družinskih članov navedenega državljana iz naslova združitve družine vplivali na njegovo uresničevanje teh svoboščin.

44 Tako je treba le, če lahko nacionalna ureditev, s katero se zaostrijo pogoji za združitev družine, kot je ta v postopku v glavni stvari, vpliva na opravljanje gospodarske dejavnosti turških državljanov, kot je oče C. Genca, na ozemlju zadevne države članice, šteti, da taka ureditev spada na področje uporabe klavzule „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 27 sklepnih predlogov.

45 Klavzuli „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 in člena 41(1) Dodatnega protokola, kot ju razlaga Sodišče, torej nikakor ne zajemata priznanja niti pravice do združitve družine niti pravice ustanavljanja in prebivanja v korist družinskih članov turških delavcev.

46 V zvezi z združitvijo družine, kot je razvidno iz sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), ni sodna praksa Sodišča klavzuli „standstill“ dodelila nobenega drugega učinka kot prepoved, da se za združitev družine določijo novi pogoji, ki bi lahko vplivali na uresničevanje gospodarskih svoboščin turškega državljana v državi članici.

47 Nazadnje, vez, kot je tista, opisana v točki 43 te sodbe, nikakor ni obstajala v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), na katero se zlasti sklicuje danska vlada.

48 Navedena sodba se je namreč nanašala na turško državljanko, ki je ob vstopu v zadevno državo članico želela uveljavljati klavzulo „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola, ker je bila ob prihodu na ozemlje te države članice prejemnica storitev. Ker pa je Sodišče presodilo, da pojem „svoboda opravljanja storitev“ iz te določbe ne vključuje pasivne svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbo Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, točki 60 in 63), ni bilo povezave med vstopom in prebivanjem navedene državljanke v zadevni državi članici in uresničevanjem gospodarske svobode ter ji je zato preprečilo uveljavljanje navedene klavzule „standstill“.

49 Razlaga, kot izhaja iz sodbe Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), je poleg tega skladna z razlago, ki jo je Sodišče razvilo glede člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80, v skladu s katero je cilj te druge določbe navedenega sklepa spodbujanje združitve družine v državi članici gostiteljici, da bi se olajšala zaposlitev in prebivanje turškega delavca, ki je na zakonitem trgu dela v zadevni državi članici (glej sodbe Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, točke od 34 do 36, Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, točka 26, in Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, točka 41).

50 Zato je treba ugotoviti, da nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki otežuje združitev družine z zaostritvijo pogojev za prvi sprejem mladoletnih otrok turških državljanov, ki prebivajo v tej državi članici kot delavci, na ozemlje zadevne države članice v primerjavi s pogoji, ki so se uporabljali ob začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80, in ki lahko zato vpliva na opravljanje gospodarske dejavnosti teh državljanov na navedenem ozemlju, za navedene turške državljane pomeni „novo omejitev“ – v smislu člena 13 tega sklepa – uresničevanja prostega gibanja delavcev v tej državi članici.

51 Nazadnje je treba spomniti, da je omejitev, katere cilj ali učinek bi bil, da za to, da turški državljan uresničuje pravico do prostega gibanja delavcev na nacionalnem ozemlju, veljajo pogoji, ki so strožji od teh, ki so se uporabljali, ko je začel veljati Sklep št. 1/80, prepovedana, razen če spada med omejitve iz

člena 14 tega sklepa ali če je upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za zagotavljanje uresničitve želenega legitimnega cilja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja (sodba Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, točka 40).

52 V skladu s členom 12 Pridružitvenega sporazuma sta se namreč pogodbenici dogovorili, da se bosta v skladu z izključno gospodarskim ciljem, ki je temelj Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija, zgledovali po določbah primarnega prava Unije v zvezi s prostim gibanjem delavcev, čeprav je treba načela, priznana v teh določbah, kolikor je mogoče, prenesti na turške državljane, ki uživajo pravice iz tega pridružitvenega sporazuma (glej v tem smislu sodbo Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, točke 58 in od 65 do 68).

53 Preveriti je torej treba, ali je nacionalna določba v postopku v glavni stvari zakonita glede na to, ali izpolnjuje merila, navedena v točki 51 te sodbe.

54 V zvezi s tem je treba spomniti, da pogoj, določen v členu 9(13) danskega zakona o tujcih, ne spada na področje uporabe člena 14 Sklepa št. 1/80. Danska vlada pa trdi, da je ta pogoj upravičen z nujnim razlogom v splošnem interesu, to je z zagotavljanjem uspešne integracije, in da je sorazmeren, ker je ta določba hkrati primerna za zagotavljanje uresničitve želenega legitimnega cilja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja.

55 V zvezi z vprašanjem, ali lahko cilj doseči uspešno integracijo pomeni tak nujni razlog, je treba spomniti na pomen, ki je v okviru prava Unije priznan ukrepom za integracijo, kot je razvidno iz člena 79(4) PDEU, ki pospeševanje integracije državljanov tretjih držav v državah članicah gostiteljicah določa kot delovanje držav članic, ki ga je treba spodbujati in podpirati, in iz številnih direktiv, kot sta direktivi Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224) in 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), ki določata, da je integracija državljanov tretjih držav ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni, v Pogodbi naveden cilj Unije.

56 V teh okoliščinah lahko cilj zagotavljanja uspešne integracije državljanov tretjih držav v zadevni državi članici, na kateri se sklicuje danska vlada, pomeni nujni razlog v splošnem interesu, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 35 sklepnih predlogov.

57 V delu, v katerem nacionalna določba v postopku v glavni stvari pomeni omejitev prostega gibanja turških delavcev, kot je bilo ugotovljeno v točki 50 te sodbe, je treba v zvezi s sorazmernostjo take določbe navesti, da je treba tako presojo opraviti ob upoštevanju te svoboščine, kot jo uživajo turški državljani, v skladu z določbami, ki urejajo pridružitev EGS-Turčija, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 37 in 38 sklepnih predlogov.

58 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da nacionalna določba v postopku v glavni stvari za možnost upravičenja do združitve družine v okoliščinah, kot so te, v katerih zadevni otrok in eden od staršev prebivata v državi izvora ali drugi državi, načeloma določa zahtevo, da ta otrok ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi z Dansko, da obstaja podlaga za uspešno integracijo v tej državi članici.

59 Navedeni pogoj pa se uporablja le, če je prošnja vložena po dveh letih od dne, ko je tisti od staršev, ki prebiva na danskem ozemlju, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje z možnostjo stalnega prebivanja.

60 Ker je namen zahteve po predložitvi dokaza zadostnih vezi z Dansko to, da se, kot trdi danska vlada, zadevnim otrokom zagotovi uspešna integracija v tej državi članici, je treba navesti, da nacionalna ureditev v postopku v glavni stvari temelji na domnevi, v skladu katero se otroci, za katere prošnja za združitev družine ni bila vložena v predpisanem roku, znajdejo v takih okoliščinah, da je njihova integracija na Danskem zagotovljena le, če izpolnjujejo to zahtevo.

61 Tako se izkaže, da se ta zahteva, ki naj bi bila upravičena s ciljem omogočiti integracijo zadevnih mladoletnih otrok na Danskem, vseeno uporabi ne glede na osebni položaj otrok, ki bi lahko negativno vplival na njihovo integracijo v zadevni državi članici, kot so njihova starost ali njihove vezi s to državo članico, ampak glede na merilo, ki očitno ne omogoča take integracije, to je rok od izdaje dovoljenja za stalno prebivanje na Danskem zadevnemu od staršev do dne vložitve prošnje za združitev družine.

62 V zvezi s tem je težko razumljivo, kako bi vložitev prošnje za združitev družine po roku dveh let po tem, ko je tisti od staršev, ki prebiva na Danskem, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje v tej državi članici, postavila otroka v manj ugoden položaj glede možnosti integracije na Danskem, tako da bi prosilec moral dokazati zadostne vezi tega otroka s to državo članico.

63 Okoliščina, da je bila prošnja za združitev družine vložena pred ali po dveh letih po tem, ko je tisti od staršev, ki prebiva v zadevni državi članici, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje, namreč ne more biti edini indic, ki določa namere staršev mladoletnega otroka, na katerega se nanaša ta prošnja, glede njegove integracije v tej državi članici.

64 Poleg tega sprejetje zadevnega merila za to, da se določi, kateri so otroci, za katere je treba dokazati zadostne vezi z Dansko, pripelje do neskladnih ugotovitev, kar zadeva presojo sposobnosti, da se doseže uspešna integracija v tej državi članici.

65 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 51 sklepnih predlogov, se namreč to merilo, prvič, uporablja brez upoštevanja osebnega položaja zadevnega otroka in njegovih vezi z zadevno državo članico, in drugič, lahko pripelje do diskriminacije glede na dan vložitve prošnje za združitev družine med otroki, ki so v povsem podobnih osebnih položajih glede starosti, njihovih vezi z Dansko in njihovega odnosa s tistim od staršev, ki tam prebiva.

66 V zvezi s tem je treba navesti, da morajo nacionalni organi – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 54 sklepnih predlogov – med drugim presojo osebnega položaja zadevnega otroka opraviti na podlagi dovolj natančnih, objektivnih in nediskriminatornih meril, ki jih je treba preveriti v vsakem posameznem primeru, tako da bi bilo mogoče sprejetje obrazložene odločbe, zoper katero je mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo, da bi se preprečila upravna praksa sistematične zavrnitve.

67 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da nacionalni ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za združitev družine med turškim delavcem, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, in njegovim mladoletnim otrokom določa pogoj, da ta ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi s to državo članico, da obstaja podlaga za uspešno integracijo, kadar zadevni otrok in drugi od staršev prebivata v državi izvora ali drugi državi, in je prošnja za združitev družine vložena po dveh letih od dne, ko je tisti od staršev, ki prebiva v zadevni državi članici, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje z možnostjo stalnega prebivanja, pomeni „novo omejitev“ v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80. Taka omejitev ni upravičena.

Stroški

68 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Nacionalni ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za združitev družine med turškim delavcem, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, in njegovim mladoletnim otrokom določa pogoj, da ta ima ali ima možnost ustvariti zadostne vezi s to državo članico, da obstaja podlaga za

uspešno integracijo, kadar zadevni otrok in drugi od staršev prebivata v državi izvora ali drugi državi, in je prošnja za združitev družine vložena po dveh letih od dne, ko je tisti od staršev, ki prebiva v zadevni državi članici, pridobil dovoljenje za stalno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje z možnostjo stalnega prebivanja, pomeni „novo omejitev“ v smislu člena 13 Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki je priložen Pridružitvenemu sporazumu med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta z dne 23. decembra 1963 (64/732/EGS).

Taka omejitev ni upravičena.

Podpisi