



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 30. dubna 2014¹

Věc C-138/13

**Naime Dogan
proti
Bundesrepublik Deutschland**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Berlin (Německo)]

„Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Dodatkový protokol — Článek 41 odst. 1 — Vnitrostátní právní úprava, která mění podmínky vstupu na vnitrostátní území za účelem sloučení rodiny pro manžela tureckého státního příslušníka, který využil svobody usazování — Směrnice 2003/86/ES — Článek 7 odst. 2 — Vnitrostátní právní úprava vyžadující prokázání základních jazykových znalostí manžela, který si přeje vstoupit na vnitrostátní území za účelem sloučení rodiny“

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce žádá předkládající soud Soudní dvůr o výklad čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972² (dále jen „dodatkový protokol“), který se týká opatření, která mají být přijata v přechodné etapě přidružení podle Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckou republikou, která byla podepsána v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé a uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963³ (dále jen „dohoda o přidružení“), jakož i čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny⁴. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Naime Dogan a Spolkovou republikou Německo ve věci odmítnutí německými orgány její žádosti o vydání víza za účelem sloučení rodiny.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41.

3 — Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10

4 — Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Dohoda o přidružení a dodatkový protokol

2. Podle čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení je cílem této dohody podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami při plném respektování nutnosti zajistit urychlený rozvoj tureckého hospodářství a pozvednout úroveň zaměstnanosti a životní úroveň tureckého lidu. Článek 13 této dohody stanoví, že se „[s]mluvní strany [...] dohodly, že se při vzájemném postupném zavádění volného pohybu pracovníků budou inspirovat články [43 ES] až [46 ES] a [48 ES]“. (citované výňatky z dohody jsou neoficiálním překladem)

3. Podle článku 62 tvoří dodatkový protokol nedílnou součást dohody o přidružení. Článek 41 odst. 1 tohoto protokolu stanoví, že „smluvní strany nebudou mezi sebou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb“.

2. Směrnice 2003/86

4. Cílem směrnice 2003/86 je podle jejího článku 1 „stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států“. Podle čl. 4 odst. 1 členské státy povolí podle této směrnice a s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16, vstup a pobyt rodinných příslušníků tvořících jádro rodiny, včetně manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny.

5. Článek 7 uvedené směrnice, obsažený v kapitole IV nadepsané „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“ zní následovně:

„1. Při podání žádosti o sloučení rodiny může dotýčný členský stát požadovat po žadateli, aby prokázal, že osoba usilující o sloučení rodiny má:

- a) ubytování [...];
- b) zdravotní pojištění [...];
- c) stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků [...].

2. Členské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem.

Pokud jde o uprchlíky nebo rodinné příslušníky uprchlíků uvedené v článku 12, mohou být integrační opatření uvedená v prvním pododstavci uplatněna teprve poté, co bylo dotýčným osobám umožněno sloučení rodiny.“

6. Článek 17 směrnice 2003/86 stanoví, že „členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotýčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků“.

B – Německé právo

7. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, udělení víza požadovaného N. Dogan se řídí ustanoveními německého zákona o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění vyhlášeném dne 25. února 2008⁵, naposledy změněném článkem 2 zákona ze dne 21. ledna 2013⁶. Ustanovení § 1 uvedeného zákona nadepsané „Účel zákona, působnost“ v odst. 2 bodě 1) stanoví:

„Tento zákon se nepoužije na cizince,

1. jejichž právní postavení se řídí zákonem o volném pohybu občanů Unie [*Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern*], pokud zákon nestanoví jinak [...]“

8. Ustanovení § 2 odst. 8 zní takto:

„Základní znalosti němčiny odpovídají úrovni A 1 [...] Společného evropského referenčního rámce pro jazyky (Doporučení výboru ministrů Evropské rady členským státům č. R (98) 6 ze dne 17. března 1998 o společném evropském referenčním rámci pro jazyky).“

9. Ustanovení § 4 nadepsané „Požadavek titulu k pobytu“ stanoví v odst. 1 bodě 1) že „[c]izinci potřebují ke vstupu a pobytu na území Spolkové republiky povolení k pobytu, nestanoví-li právo Evropské unie nebo právní předpis jinak, nebo neexistuje-li právo na pobyt na základě Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem ze dne 12. září 1963 [...]. Povolení k pobytu se uděluje jako vízum ve smyslu § 6 odst. 1 bodu 1 a odstavce 3 tohoto zákona“.

10. Ustanovení § 6 odst. 3 zní „[p]ro dlouhodobé pobyty je nutné vízum pro území Spolkové republiky Německo (národní vízum), které se uděluje před vstupem. [...]“

11. Ustanovení § 27 odst. 1 zní „[p]ovolení k pobytu za účelem vytvoření a zachování rodinného životního společenství na spolkovém území pro zahraniční rodinné příslušníky (sloučení rodiny) se uděluje a prodlužuje za účelem ochrany manželství a rodiny podle článku 6 německé ústavy (*Grundgesetz*)“.

12. Ustanovení § 30 nadepsané „Sloučení manželů“ v odst. 1 první větě bodě 2 stanoví, že „[m]anželovi či manželce cizince se udělí povolení k pobytu na dobu určitou, pokud se umí alespoň základním způsobem dorozumět německy [...]“ Druhá věta bod 1 téhož odstavce stanoví, že „[p]rvní věta bodu 2 nemá pro udělení povolení k pobytu význam, pokud [...] cizinec má povolení k pobytu podle § 19 až § 21 tohoto zákona [pro určité výdělečné činnosti] a manželství již existovalo, když středisko svých zájmů přesunul na spolkové území [...]“. Konečně třetí věta bod 2 stanoví, že „ustanovení [p]rvní věty bodu 2 se pro účely udělení povolení k pobytu nepoužije, pokud [...] manžel či manželka z důvodů tělesného nebo duševního onemocnění není s to prokázat základní znalosti německého jazyka [...]“.

13. Z předkládacího usnesení vyplývá, že § 30 odst. 1 první věta bod 2 zákona o pobytu cizinců byl vložen zákonem ze dne 19. srpna 2007 o provedení směrnic Evropské unie v oblasti práva pobytu a azylu (*Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*)⁷.

5 — BGBl. 2008 I s. 162.

6 — BGBl. 2013 I s. 86.

7 — BGBl. 2007 I, s. 1970.

II – Spor v původním řízení a předběžné otázky

14. Žalobkyně, turecká státní příslušnice s bydlištěm v Turecku, žádá o vízum z důvodu sloučení rodiny se svým manželem, rovněž tureckým státním příslušníkem, který žije od roku 1998 v Německu, kde řídí společnost s ručením omezeným, jejímž je většinovým společníkem, přičemž od roku 2002 je držitelem povolení k pobytu na dobu určitou, které se následně přeměnilo na povolení na dobu neurčitou. Před svým občanským sňatkem v roce 2007 žalobkyně a S. Dogan uzavřeli církevní sňatek před imámem, z něhož vzešly celkem čtyři děti narozené v letech 1988 až 1993.

15. Dne 18. ledna 2011 žalobkyně požádala německé velvyslanectví v Ankaře o udělení víza za účelem sloučení rodiny s manželem a dětmi pro sebe a poté pro dvě své děti. Předložila vysvědčení Goethe-Institutu o jazykovém testu úrovně A1, který absolvovala dne 28. září 2010, přičemž v testu získala známku „dostatečně“ (62 ze 100 bodů). Její výsledky v písemné části byly ohodnoceny 14,11 bodu z 25 možných.

16. Jelikož německé velvyslanectví mělo za to, že žalobkyně, která je analfabetka, složila test namátkovým zaškrtnutím odpovědí v dotazníku s možností výběru různých odpovědí, a tím, že se naučila a nazpaměť přeříkala tři standardní věty, odmítlo její žádost rozhodnutím ze dne 23. března 2011, z důvodu neprokázání znalosti německého jazyka. Toto usnesení žalobkyně nezpochybnila, nýbrž dne 26. července 2011 podala u téhož velvyslanectví novou žádost o udělení víza za účelem sloučení rodiny pouze pro sebe, načež tato žádost byla znovu velvyslanectvím zamítnuta rozhodnutím ze dne 31. října 2011. Poté, co žalobkyně prostřednictvím svého advokáta podala dne 15. listopadu 2011 žádost o přezkoumání, zrušilo německé velvyslanectví v Ankaře původní rozhodnutí a nahradilo jej rozhodnutím ze dne 24. ledna 2012, přičemž žádost opět zamítlo z důvodu, že žalobkyně nemá nezbytné jazykové znalosti, neboť je analfabetka.

17. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ze dne 24. ledna 2012 žalobu u předkládajícího soudu. Posledně uvedený soud se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání čl. 41 odst. 1 [dodatkového protokolu] vnitrostátní právní úpravě prvně zavedené po vstupu výše uvedených ustanovení v platnost, která první vstup na území [Spolkové republiky Německo] rodinného příslušníka tureckého státního příslušníka, který požívá právního postavení podle čl. 41 odst. 1 uvedeného protokolu (...) podmiňuje tím, že rodinný příslušník před vstupem musí prokázat, že se může na základní úrovni dorozumět v německém jazyce?
- 2) Brání čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice [2003/86] vnitrostátní právní úpravě uvedené v otázce 1?“

III – Analýza

A – K první předběžné otázce

18. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení vnitrostátního práva, přijaté po vstupu dodatkového protokolu v platnost, které podřizuje vstup manžela/manželky tureckého občana usazeného v tomto členském státě na území dotčeného členského státu pro účely sloučení rodiny prokázání toho, že má základní znalosti úředního jazyka uvedeného členského státu, je „novým omezením“ ve smyslu čl. 41 odst. 1 uvedeného protokolu.

19. Podle ustálené judikatury toto ustanovení ve svém jasném, přesném a bezpodmínečném znění uvádí jednoznačnou doložku „standstill“, která „obsahuje povinnost, [...] jež odpovídá po právní stránce prostému zdržení se jednání“⁸ a „turečtí státní příslušníci, na něž se použije, se jí mohou dovolávat před vnitrostátními soudy za účelem vyloučení použití pravidel vnitrostátního práva, která nejsou s tímto ustanovením v souladu“⁹. Pokud jde o její dosah, Soudní dvůr upřesnil, že i když uvedená doložka nemůže sama o sobě přiznat tureckým státním příslušníkům pouze na základě unijní právní úpravy právo na usazení a s ním související právo pobytu, brání nicméně obecně zavedení jakéhokoliv nového opatření, které by mělo za cíl nebo za následek, že na usazení, a v souvislosti s tím pobyt takového státního příslušníka na jeho území se vztahují restriktivnější podmínky, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu¹⁰. V tomtéž smyslu Soudní dvůr uznal, že i když čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu nevede k přiznání práva na vstup na území členského státu tureckým státním příslušníkům, které se za současného stavu unijního práva nadále řídí vnitrostátním právem, „musí se rovněž uplatnit na právní úpravu týkající se prvního vstupu tureckých státních příslušníků do členského státu, na jehož území hodlají využít svobody usazování na základě dohody o přidružení“¹¹. Doložka, kterou obsahuje, tedy „nepůsobí jako hmotněprávní pravidlo, které činí nepoužitelným relevantní hmotné právo a nahrazuje jej, nýbrž jako kvaziprocenální pravidlo, které *ratione temporis* stanoví, s ohledem na která ustanovení právní úpravy členského státu je třeba posoudit postavení tureckého státního příslušníka, jenž hodlá využít svobody usazování v [tomto] členském státě“¹². V tomto smyslu se čl. 41 odst. 1 uvedeného protokolu jeví jako „nezbytný logický následek článku 13 dohody o přidružení a je nezbytným předpokladem pro postupné odstranění vnitrostátních omezení svobody usazování“¹³.

20. I když je v projednávané věci nesporné, že se na S. Dogan vztahuje doložka obsažená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, jelikož vykonává na unijním území samostatně výdělečnou činnost, vyvstává otázka, zda se tato doložka uplatní rovněž na jeho manželku, která požádala o vízum za účelem sloučení rodiny a nehodlá vstoupit na německé území, aby tam vykonávala činnost, na kterou se vztahuje uvedené ustanovení.

21. Evropská komise navrhuje kladnou odpověď, přičemž tvrdí, že N. Dogan má právo dovolávat se uvedené doložky jako rodinná příslušnice S. Dogana ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“). Komise uvádí, že podle pravidla souběhu výkladu článku 41 dodatkového protokolu a článku 13 rozhodnutí č. 1/80, které upravuje obdobnou doložku standstill¹⁴, je výklad, který Soudní dvůr podá k posledně uvedenému ustanovení, přenositelný na prvně uvedené ustanovení. Připomíná však, že v rozsudku, který byl vydán ve věcech Toprak a Oguz¹⁵, Soudní dvůr upřesnil, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 se použije nejen na režimy, které upravují podmínky přístupu tureckých pracovníků k zaměstnání, ale rovněž na ty, které se týkají práva zahraničních manželů v oblasti sloučení rodiny.

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

9 — Viz rozsudek Abatay a další (EU:C:2003:572, bod 59).

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

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

12 — Viz rozsudek Tum a Dari (EU:C:2007:530, bod 55); Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, bod 28), Dereci a další (EU:C:2011:734, bod 89).

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

14 — Článek 13 rozhodnutí č. 1/80 zní: „[č]lenské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout nová omezení týkající se podmínek přístupu k zaměstnání pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kteří se nacházejí na jejich příslušném území v legálním postavení, co se týče pobytu a zaměstnání.“ (neoficiální překlad).

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

22. Způsob uvažování Komise mě nepřesvědčuje. Je pravda, že podle ustálené judikatury Soudního dvora článek 13 rozhodnutí č. 1/80 a čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, i když mají odlišnou působnost a nemohou se uplatnit současně, mají „totožný význam“¹⁶, sledují stejný cíl, a rozsah povinnosti „standstill“ obsažené v těchto ustanoveních „se vztahuje obdobně na všechny nové překážky výkonu svobody usazování, volného pohybu služeb nebo volného pohybu pracovníků spočívající ve ztížení podmínek existujících k danému datu“¹⁷. Ostatně právě na základě tohoto souběhu cílů Soudní dvůr konstatoval, i přes rozdíly ve znění obou ustanovení, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 se nepoužije jen na opatření přímo spojená s přístupem k zaměstnání, ale stejně jako čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu rovněž na pravidla upravující první vstup a pobyt tureckých pracovníků¹⁸. Rovněž je pravda, jak vyplývá z jeho znění, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 se použije nejen na turecké pracovníky, ale rovněž na jejich rodinné příslušníky, a že s ohledem na poslední uvedené Soudní dvůr v rozsudku Abatay a další potvrdil, že uvedené rozhodnutí „neváže jejich vstup na území členského státu za účelem sloučení rodiny s tureckým pracovníkem, který je již v tomto státě legálně přítomný, na výkon výdělečné činnosti“¹⁹.

23. Jak však správně zdůraznily ve svých vyjádřeních německá a dánská vláda, z rozsudku Toprak a Oguz vyplývá, že je nutno, aby právní úprava v oblasti sloučení rodiny dotčená ve věci v původním řízení²⁰ spadala do působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80 pouze tehdy, pokud by *ovlivnila* postavení takových tureckých pracovníků, jako F. Toprak a I. Oguz²¹. Takové stanovisko je v souladu s účelem sledovaným tímto ustanovením, jakož i čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, kterým je zabránit vnitrostátním orgánům v tom, aby zaváděly nové překážky pro výkon volného pohybu pracovníků a svobody usazování a poskytování služeb.

24. Porušení takového cíle *ve vztahu k jejich osobě* však nemohou uplatňovat takoví turečtí státní příslušníci, jako je N. Dogan, kteří požadují přípuštění na území členského státu pouze za účelem sloučení rodiny, a nikoliv za účelem výkonu jedné z hospodářských svobod upravených dohodou o přidružení.

25. Článek 7 rozhodnutí č. 1/80 zajisté za určitých podmínek přiznává samostatná práva rodinným příslušníkům tureckých pracovníků, kteří působí na řádném trhu práce²² s cílem vytvořit příznivé podmínky pro sloučení rodiny v hostitelském členském státě²³. Ve struktuře dohody o přidružení je však takový cíl jen nástrojem usnadňujícím uskutečnění cílů přidružení, a sice zejména postupného zavedení svobody volného pohybu pracovníků, usazování a poskytování služeb v souladu s články 12, 13 a 14 uvedené dohody. Z toho vyplývá, že ze znění ustanovení článků 7 a 13 rozhodnutí č. 1/80 ve vzájemném spojení nelze vyvodit, že rodinní příslušníci tureckého pracovníka, kteří požádali o vstup na území členského státu za účelem sloučení rodiny, a nikoliv za účelem výkonu výdělečné činnosti, se mohou dovolávat doložky standstill, aby zabránili tomu, že na ně bude použita taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která jim může bránit v nabytí práv, která by mohli vyvozovat z článku 7, nebo je přinejmenším ztížit.

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

17 — Viz rozsudky Toprak a Oguz (EU:C:2010:756, bod 54) a Dereci a další (EU:C:2011:734, bod 94).

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

19 — Uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 82.

20 — Jedná se konkrétně o režim, kterému bylo v Nizozemsku podřízeno udělování samostatných povolení k pobytu cizích státních příslušníků, kteří vstoupili na území tohoto členského státu pro účely sloučení rodiny. Nizozemské království znovu zavedlo podmínku bydliště cizího státního příslušníka u jeho manžela, který má právo pobytu na dobu neurčitou, po dobu tří let, která byla snížena na 1 rok v roce 1983.

21 — Viz zejména body 41, 44, 62 a výrok.

22 — Tento článek stanoví, že „[r]odinní příslušníci tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v členském státě, kteří získali povolení ho následovat [...], mají, s výhradou přednosti, která bude zajištěna pracovníkům z členských států Společenství, právo odpovědět na jakoukoli nabídku zaměstnání, pokud tam řádně pobývají po dobu nejméně tří let, a mají volný přístup k jakékoliv výdělečné činnosti podle jejich výběru, pokud tam řádně pobývají po dobu nejméně pěti let“.

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

26. Po tomto upřesnění je třeba v této fázi zkoumat, zda se N. Dogan může dovolávat doložky standstill stanovené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, i když nevyužila ani nehodlá využít hospodářských svobod, kterých se tento článek týká, aby zabránila použití vnitrostátního pravidla, které může být novým omezením výkonu uvedených svobod *jejím manželem*.

27. Úvodem připomínám, že ve věci Abatay a další již Soudní dvůr měl příležitost uznat právo tureckého státního příslušníka dovolávat se čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, i když se jej toto ustanovení *přímo* netýkalo. V projednávané věci šlo o turecké řidiče dálkové přepravy zaměstnané podnikem se sídlem v Turecku, který legálně poskytoval služby v členském státě. Vystupovali proti uplatnění podmínek výkonu jejich výdělečné činnosti zavedených Spolkovou republikou Německo po vstupu dodatkového protokolu v platnost. Soudní dvůr se opíral o analogii s rozsudkem Clean Car Autoservice²⁴ a v podstatě uznal, že pokud jsou zaměstnanci poskytovatele služeb nezbytní k tomu, aby mu umožnili poskytovat služby, musí s sebou právo zaměstnavatele se sídlem v Turecku poskytovat služby v členském státě za podmínek stanovených v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu nezbytně nést právo jeho zaměstnanců vykonávat za stejných podmínek úkoly, které jim byly svěřeny v rámci poskytování uvedených služeb²⁵.

28. Je tedy třeba určit, zda opatření dotčené v původním řízení, které se týká podmínek, kterým je podřízeno sloučení rodiny, obsahuje, jako v případě přezkoumaném Soudním dvorem ve výše uvedené věci Abatay a další, *nepřímé* „omezení“ svobody usazování podle čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. O jeho povaze „nového“ omezení ve smyslu tohoto ustanovení oproti tomu není sporu.

29. K tomuto je třeba nejprve konstatovat, že ze znění článku 13 dohody o přidružení, jakož i z cíle přidružení EHS-Turecko vyplývá, že zásady stanovené v rámci článků 52 až 56 Smlouvy o ES (později články 43 až 47 ES a nyní 49 SFEU až 53 SFEU) *musí být, pokud je to možné, uplatněny na turecké státní příslušníky*. Tato výkladová zásada, původně Soudním dvorem vyjádřená v kontextu článku 12 dohody o přidružení, poté potvrzená v rámci jejího článku 14²⁶, se uplatní rovněž na článek 13, který obsahuje pravidlo obdobné oběma výše uvedeným ustanovením. Jak lépe vysvětlím později, uvedená zásada byla posledně uvedeným rozhodnutím výslovně potvrzena, aniž byla jakkoli zpochybněna v rozsudcích vynesených Soudním ve věcech Ziebell a Demirkan²⁷.

30. Dále je třeba připomenout, že podle judikatury je nutno za omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU považovat veškerá opatření, která výkon této svobody unijním státním příslušníkům zakazují, brání mu nebo jej činí méně atraktivním²⁸. Podle zásady uvedené v bodě 29 výše musí tato definice podle mého názoru být použita při určování obsahu a rozsahu pojmu „omezení“ uvedeného v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Toto ustanovení, které činí neměnnou právní úpravu, které je v daném okamžiku podřízeno postavení tureckého státního příslušníka, který hodlá využít svobody usazování na základě dohody o přidružení, tak brání jakémukoli zhoršení tohoto postavení, které by mohlo výkonu této svobody *zamezit, bránit mu nebo jej učinit méně atraktivním*.

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. V tomto rozsudku Soudní dvůr potvrdil právo zaměstnavatelů uplatňovat článek 48 ES, přičemž zdůraznil, že aby bylo účinné a užitečné, musí právo pracovníků být na základě tohoto ustanovení najímání a zaměstnávání bez diskriminace provázet právo zaměstnavatele je při dodržení pravidel volného pohybu pracovníků zaměstnat.

25 — Bod 106 a výrok. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta J. Mischa (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:274, body 201 až 204) a rozsudek Soysal a Savatli (EU:C:2009:101, body 45 a 46). Řešení použité Soudním dvorem bylo odůvodněno požadavkem zachovat užitečný účinek čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a zabránit tomu, aby omezení uložená nikoliv přímo tureckým poskytovatelům služeb, ale jejich zaměstnancům, kteří mají tutéž státní příslušnost, kterým byl svěřen úkol realizovat službu na území Unie, mohla zmařit toto ustanovení, a umožnit obcházení stabilizační doložky, kterou obsahuje.

26 — V tomto smyslu, co se týče článku 12 dohody o přidružení, viz rozsudky Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, body 19 a 20), Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, bod 55) a Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, bod 30), a článku 14, rozsudek Abatay a další (EU:C:2003:572, bod 112).

27 — Rozsudky Ziebell (dříve Örnek) (C-371/08, EU:C:2011:809) a Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Viz podrobněji body 35 až 39 tohoto stanoviska.

28 — Viz mimo jiné rozsudky CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 11 a citovaná judikatura) a Komise v. Francie (C-389/05, EU:C:2008:411, body 55 až 56).

31. Jak tvrdí Komise ve svém vyjádření, tureckému státnímu příslušníkovi může neexistence konkrétní vyhlídky na sloučení rodiny na území členského státu, kde je usazen nebo se hodlá usadit za účelem výkonu nezávislé činnosti, bránit ve využití svobody usazování podle dohody o přidružení, nebo ji pro něj přinejmenším činit méně atraktivním. Bez uvedené vyhlídky by takový státní příslušník totiž mohl být odrazen od usazení se na unijním území, pokud je rodinná vazba již vytvořena, a doveden k přerušení činnosti a opuštění tohoto území, pokud by vazba byla vytvořena po jeho odjezdu. V obou případech by byl nucen vybrat si mezi svou činností a zachováním jednoty své rodiny.

32. K tomuto připomínám, že zákonodárce Společenství, od prvních prováděcích ustanovení ke Smlouvě, i Soudní dvůr uznali existenci *zásadní vazby* mezi zachováním celistvosti rodiny a plným požíváním základních svobod²⁹ za podmínek, které zaručují zachování svobody a důstojnosti migrujících pracovníků³⁰. Zásah do uvedené celistvosti může být tedy překážkou pro plný výkon posledně uvedených svobod³¹.

33. I když dohoda o přidružení ani dodatkový protokol nebo akty přijaté Radou přidružení právo na sloučení rodiny nestanoví, vazba existující mezi uvedenými hospodářskými svobodami, kterých se uvedená dohoda týká, a sloučením rodiny podle mého názoru vede k tomu, že opatření členského státu, které zavádí pro vstup na vnitrostátní území pro manžela tureckého státního příslušníka, který využil nebo hodlá využít svobody usazování na základě uvedené dohody, novou podmínku k těm, které existovaly v tomto členském státě v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost, spadá do působnosti doložky standstill stanovené v čl. 41 odst. 1 uvedeného protokolu.

34. Takový závěr je potvrzen cílem uvedené doložky, několikrát Soudním dvorem připomenutým, kterým je vytvořit příznivé podmínky pro postupné zavedení svobody usazování mezi členskými státy a Tureckou republikou³² tím, že se zakazuje přijetí jakýchkoliv nových opatření, která mají „za cíl nebo za následek“ podrobení usazení tureckých státních příslušníků v členském státě restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které vyplývaly z pravidel použitelných na tyto příslušníky k datu vstupu dodatkového protokolu ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost³³. S ohledem na možný odrazující účinek opatření, která se dotýkají podmínek, kterým je podřízeno sloučení rodiny, nemůže být přijat argument německé a nizozemské vlády, podle kterého je dopad takového pravidla, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, na výkon svobody usazování podle dohody o přidružení příliš vzdálený a hypotetický, aby na něj mohla být uplatněna doložka standstill upravená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

29 — Viz čl. 1 odst. 1 písm. c) a d) směrnic Rady 64/220/EHS ze dne 25. února 1964 (Úř. věst. 1964, 56 s. 845) a 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167) o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb, posledně uvedená zrušená směrnicí Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46). Ohledně pracovníků viz nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), nahrazené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. L 141, s. 1), které provedlo jeho kodifikaci.

30 — Viz rozsudky di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, bod 13) a Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 50), ve kterých Soudní dvůr potvrdil, že „cílem nařízení č. 1612/68, a sice volný pohyb pracovníků, ke svému zajištění za současného zachování svobody a důstojnosti vyžaduje optimální podmínky pro integraci rodiny pracovníka ze Společenství v prostředí hostitelského členského státu“.

31 — V rozsudku Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) Soudní dvůr připomněl význam, který unijní zákonodárce přiznal cíli zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků členských států, za účelem odstranění překážek výkonu základních svobod zaručených Smlouvou a označil opatření vyhoštění jeho manželky, státní příslušnice třetí země, přijaté orgány jeho členského státu původu za překážku výkonu volného pohybu služeb p. Carpentera, přičemž upřesnil, že „rozdělení manželů Carpenterových by bylo na újmu jejich rodinnému životu a tedy i podmínkám výkonu základní svobody p. Carpentera“ neboť „tato svoboda by nemohla mít plný účinek, pokud by p. Carpenter byl odrazen od jejího výkonu překážkami, které by byly v jeho zemi původu činěny vstupu a pobytu jeho manželky“ (bod 39, zdůrazněno autorem tohoto stanoviska). I když Soudní dvůr ve svém nedávném rozsudku S a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) vyložil podmínky přenosnosti rozsudku Carpenter (body 41 až 44) restriktivně, zásada, podle které by mohl být skutečný výkon svobod stanovených ve Smlouvách znemožněn opatřeními, které se dotýkají celistvosti rodiny migrujícího pracovníka, byla potvrzena (bod 40).

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

33 — Viz mimo jiné rozsudek Tum a Dari (EU:C:2007:530, body 53 a 61).

35. Navrženému výkladu nebrání výše uvedené rozsudky vynesené v nedávné době Soudním dvorem ve věcech Ziebell a Demirkan.

36. V prvním z těchto rozsudků Soudní dvůr vyloučil z právních předpisů, kterých se týká dohoda o přidružení, směrnici 2004/38³⁴, když odmítl argument předložený N. Ziebell, podle kterého čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice, který upravuje ochranu před vyhoštěním, které požívají státní příslušníci EU, musí být referenčním rámcem pro určení smyslu a dosahu výjimky z práva na pobyt založené na důvodech veřejného pořádku upravené v čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. Závěr, ke kterému Soudní dvůr dospěl, byl v podstatě založen na konstatování, že na rozdíl od směrnice, jejímž cílem je „usnadnění výkonu základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou“, dohoda o přidružení „sleduje výlučně hospodářský účel“³⁵.

37. Projednávaná věc se jasně odlišuje od věci, ve které byl vydán rozsudek Ziebell. V projednávané věci se nejedná o to, aby přidružení s Tureckou republikou byly přiznány cíle a účely, které mu nejsou vlastní, ale aby bylo zajištěno plné uskutečnění těch, které mu vlastní jsou, a sice podle čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení „podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami při plném respektování nutnosti zajistit urychlený rozvoj tureckého hospodářství a pozvednout úroveň zaměstnanosti a životní úroveň tureckého národa“. Přenesení pojmu překážky výkonu svobody usazování, jak byla vyložena a použita Soudním dvorem, do působnosti dohody prostřednictvím jejího článku 13, je v souladu s touto logikou.

38. Ve výše uvedeném rozsudku Demirkan Soudní dvůr vyloučil, že by pojem volného poskytování služeb uvedený v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu mohl být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje rovněž svobodu pro turecké státní příslušníky, příjemce služeb, vstoupit do členského státu, aby tam využily určité služby. Aby dosáhl takového závěru, konstatoval Soudní dvůr, přímo v souladu s rozsudkem Ziebell, že „mezi dohodou o přidružení a jejím dodatkovým protokolem na straně jedné a Smlouvou na straně druhé existují rozdíly zejména proto, že existuje vazba mezi volným pohybem služeb a volným pohybem osob v rámci Unie“ a že „rozvoj hospodářských svobod, který by obecně povoloval volný pohyb osob, a který by byl srovnatelný s volným pohybem, jenž podle článku 21 SFEU platí pro občany Unie, není předmětem dohody o přidružení“³⁶. Podle Soudního dvora je pasivní volný pohyb služeb, vzniklý z procesu vytvoření vnitřního trhu chápaného jako prostor bez vnitřních hranic, bezprostředně spjat s obecnou zásadou volného pohybu osob, o kterou se vytvoření takového prostoru opírá. Oproti tomu „se doložka ‚standstill‘ [stanovená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu], ať již prostřednictvím svobody usazování nebo volného pohybu služeb, může týkat podmínek pro vstup a pobyt tureckých státních příslušníků na území členských států *pouze v souvislosti s výkonem hospodářské činnosti*“³⁷.

39. V projednávané věci nejde o to transponovat v rámci dohody o přidružení takový koncept, jako je pasivní poskytování služeb, který v sobě skrývá uznání obecné zásady volného pohybu osob, nýbrž pojem překážky výkonu svobody usazování, který umožňuje definovat meze této svobody a přispět k jejímu plnému uskutečnění podle cílů přidružení tím, že příslušným orgánům smluvních stran jsou uloženy povinnosti zdržet se určitého jednání. Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, která jak jsem již uvedl, nebyla vyvrácena, ale naopak potvrzena rozsudkem Demirkan³⁸.

34 — Uvedená v poznámce pod čarou 29.

35 — Viz body 64 a 69.

36 — Viz body 48, 49 a 53, zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

37 — Viz bod 55, zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

38 — Viz bod 43.

40. Německá vláda tvrdí, že i za předpokladu, že by dotčené opatření mohlo být označeno za omezení ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, bylo by odůvodněno cílem boje proti nuceným sňatkům. Podle této vlády přispívá nabytí základních jazykových znalostí před vstupem na území hostitelského členského státu k integraci manželky do společnosti tohoto státu, zvyšuje její možnosti rozvinout nezávislý sociální život, snižuje vliv rodiny manžela, a popřípadě jí umožňuje obrátit se na příslušné orgány k získání ochrany. Uvádí, že vzdělání je obecně odrazujícím faktorem, neboť činí případné oběti nucených sňatků hůře ovladatelnými.

41. V rozsudku Demir³⁹ Soudní dvůr upřesnil, že omezení podle článku 13 rozhodnutí č. 1/80 je zakázáno „ledaže patří mezi omezení uvedená v článku 14 tohoto rozhodnutí⁴⁰ nebo je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, může zajistit dosažení sledovaného legitimního cíle a nejde nad rámec toho, co je k jeho dosažení nezbytné“. Na základě souběhu výkladu doložek standstill upravených v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, který byl připomenut v bodě 22 výše, je tatáž výjimka použitelná v kontextu posledně uvedeného ustanovení.

42. I za předpokladu, že by cíl boje proti nuceným sňatkům mohl být uplatněn, jak tvrdí německá vláda, jako naléhavý důvod obecného zájmu odůvodňující omezení podle čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, a že opatření dotčené ve věci v původním řízení by bylo vhodné k naplňování tohoto cíle, pochybuji o jeho přiměřenosti. Podle mého názoru není přiměřené opatření, které může donekonečna oddalovat sloučení rodiny na území dotčeného členského státu a s výhradou omezeného počtu taxativně definovaných výjimek se použije bez přihlídnutí k veškerým relevantním okolnostem konkrétního případu. Kromě toho nesdílím názor německé vlády, podle které by alternativní opatření, například povinnost účastnit se integračních a jazykových kurzů po vstupu na německé území, nebyla k zabránění sociálního vyloučení obětí nucených sňatků stejně účinná jako nabytí jazykových znalostí předem. Naopak, taková povinnost by vedla k tomu, že by se tyto osoby dostaly z rodinného kontextu, což by přispělo k jejich kontaktu s německou společností. Jejich rodinní příslušníci, kteří na ně vykonávají nátlak, by byli nuceni umožnit takový kontakt, kterému by při neexistenci takové povinnosti mohlo být konkrétně bráněno, a to navzdory skutečnosti, že dotčená osoba základní znalosti němčiny má. Kromě toho by pravidelné vztahy s příslušnými orgány a osobami odpovědnými za organizaci uvedených kurzů mohly přispět k vytvoření podmínek příznivých pro spontánní žádost o pomoc ze strany obětí, jakož i k usnadnění identifikace situací, které vyžadují zásah a jejich oznámení příslušným orgánům.

43. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku položenou Verwaltungsgesicht Berlin odpověděl, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že z něj plynoucí zákaz, aby členské státy zaváděly nová omezení svobody usazování, se vztahuje rovněž na taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, která byla zavedena po vstupu uvedeného protokolu v platnost pro dotčený členský stát a jejichž cílem nebo důsledkem je ztížení vstupu na území tohoto členského státu za účelem sloučení rodiny pro manžela či manželku tureckého státního příslušníka, který využil svobody usazování na základě dohody o přidružení.

B – Ke druhé předběžné otázce

44. Jelikož druhá předběžná otázka je relevantní jen v případě, že bude první otázka zodpovězena záporně, budu se jí zabývat jen krátce, a to pouze podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr nenásledoval řešení první otázky, které jsem předložil výše.

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

40 — Tento článek v odstavci 1 stanoví, že ustanovení oddílu I kapitoly II rozhodnutí 1/80 se uplatňují s výhradou omezení odůvodněných důvody veřejného pořádku, bezpečnosti a veřejného zdraví.

45. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě dotčené v původním řízení, která podmiňuje právo vstupu do Německa manžela/manželky státního příslušníka třetí země, který řádně pobývá v tomto členském státě, prokázáním základní znalosti německého jazyka.

46. Článek 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 stanoví, že členské státy mají právo vyžadovat od osob, na které se případně sloučení rodiny může vztahovat, aby se podrobily integračním opatřením. Podle německé vlády je podmínka základní znalosti německého jazyka, která sleduje dvojí účel, a sice usnadnit integraci osob, které nově přišly do Německa, a bránit nuceným sňatkům, přípustným integračním opatřením na základě tohoto ustanovení.

47. Úvodem připomínám, že právo na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) je jedním ze základních práv, která jsou podle ustálené judikatury Soudního dvora chráněna unijním právním řádem. Toto právo, které je zakotveno rovněž v článku 7 Listiny základních práv (dále jen „Listina“), se týká rovněž práva na sloučení rodiny⁴¹ a „vyplývají [z něj] pro členské státy povinnosti, které mohou být negativní, je-li některý z nich povinen nevyhostit osobu, nebo pozitivní, je-li povinen nechat osobu vstoupit a mít bydliště na svém území“⁴². I když EÚLP ani Listina cizinci nezaručuje žádné právo vstupu nebo pobytu na území dané země jako takové, může vyhoštění osoby ze země, kde žijí její blízcí příbuzní, představovat zásah do práva na respektování rodinného života, které je chráněno těmito právními akty⁴³.

48. Po tomto upřesnění je třeba nejprve uvést, že z výkladu *a contrario* čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/86 vyplývá, že v případě osob, které nemají postavení uprchlíka nebo nejsou rodinnými příslušníky uprchlíka⁴⁴, je možno integrační opatření uložit rovněž před vstupem na území dotčeného členského státu. Jelikož v projednávané věci neměl žádný z manželů Dogan postavení uprchlíka, byly německé orgány oprávněny uložit N. Dogan, aby vyhověla v souladu s vnitrostátním právem integračním opatřením na základě čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/86 před vstupem na německé území.

49. Dále je třeba vyjasnit přesný rozsah pojmu „integrační opatření“.

50. K tomuto úvodem připomínám, že Soudní dvůr v rozsudku Chakroun potvrdil, že ve struktuře směrnice 2003/86 je povolení sloučení rodiny „obecným pravidlem“ a ustanovení, která umožňují jeho omezení, musí být vykládána restriktivně, a dále potvrdil, že prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být využíván způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice, kterým je podporovat sloučení rodiny, a její užitečný účinek⁴⁵. Tato výkladová kritéria potvrzená s ohledem na čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86, který stanoví, že členské státy mohou sloučení podřídit podmínce, že osoba usilující o sloučení rodiny má „stálé a pravidelné [a] dostatečné“ příjmy, musí být použita při výkladu čl. 7 odst. 2 téže směrnice a obecně veškerých omezení práva na sloučení rodiny.

51. Po tomto upřesnění je nutno pojem „integrační opatření“ posuzovat souběžně s pojmem „podmínky integrace“, který není ve směrnici 2003/86 obsažen, který však měl zákonodárce nepochybně na paměti. Ve směrnici 2003/109/ES⁴⁶, vydané ve stejné době a týkající se oblasti velmi blízké oblasti směrnice 2003/86, totiž Rada Evropské unie vložila ustanovení (nyní čl. 15 odst. 3),

41 — Rozsudky Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, bod 42) a Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, bod 59).

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

43 — Rozsudky Carpenter (EU:C:2002:434, bod 42), Akrich (EU:C:2003:491, bod 59) a Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 53).

44 — Pro uprchlíky a jejich rodinné příslušníky stanoví čl. 7 odst. 2 druhý pododstavec, že integrační opatření mohou být uplatněna teprve poté, co bylo dotčným osobám umožněno sloučení rodiny.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43, viz rovněž rozsudek O. a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 74).

46 — Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272).

podle kterého jsou členské státy oprávněny požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí vyhověli „integračním opatřením“, aby mohli uplatnit právo pobytu v členském státě Unie jiném než ve státě, kde nabyli postavení dlouhodobého rezidenta. Z přezkumu přípravných prací ke směrnici 2003/109 přitom vyplývá, že v Radě některé národní delegace navrhovaly nahradit v článku 15 slovo „opatření“ slovem „podmínky“; jelikož však většina členských států byla proti, v konečné znění byl ponechán výraz „integrační opatření“, tedy stejná formulace, která je obsažena v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86⁴⁷. Oproti tomu čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109 umožňuje členským státům podřídit nabytí postavení dlouhodobého rezidenta „integračním podmínkám“, jejichž splnění vylučuje možnost uložit později „integrační opatření“ podle článku 15⁴⁸.

52. Oba pojmy „opatření“ a „podmínky“ musí být tedy považovány za odlišné, a jistě nikoliv synonymní. Toto konstatování však nepostačuje k určení toho, jaký je mezi nimi konkrétně rozdíl. I když k tomuto směrnice 2003/86 ani směrnice 2003/109 nic výslovně neuvádí, je zřejmé, že „integrační opatření“ musí být považována za méně zatěžující než „podmínky integrace“. To vyplývá z jazykové analýzy obou výrazů i ze skutečnosti, že podle směrnice 2003/109, jak již jsem uvedl, skutečnost, že musely být splněny „podmínky integrace“ ve smyslu článku 5 zbavuje automaticky dlouhodobého rezidenta případné povinnosti podrobit se „integračním opatřením“ na základě článku 15.

53. Totéž podporuje systematický výklad článku 7 směrnice 2003/86. První odstavec tohoto článku uvádí sérii podmínek souvisejících se situací osoby usilující o sloučení rodiny, u kterých je osoba, která podala žádost o sloučení rodiny, povinna prokázat, že jsou splněny. Oproti tomu není takový důkaz požadován u opatření přijatých na základě druhého odstavce tohoto článku. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu podřídit tato opatření témuž režimu jako v prvním odstavci, nemusel by vkládat nový odstavec, ale mohl by pouze připojit bod k předchozímu odstavci. Jinými slovy, cílem integračních opatření uvedených v druhém odstavci nemůže být *výběr* osob, které mohou vykonat právo na sloučení rodiny, neboť výběr je cílem kritérií a podmínek stanovených v prvním odstavci. Integrační opatření druhého odstavce oproti tomu musí mít nutně za cíl *usnadnění* integrace v členských státech.

54. Pojem „integrační opatření“ musí být rovněž odlišován a nesmí být směřován s „podmínkou integrace“, která může být ve smyslu čl. 4 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86 za určitých podmínek uložena, pokud je sloučení rodiny požadováno pro dítě starší 12 let. I když směrnice neupřesňuje rozsah této „podmínky“, je zřejmé, že se zde opět jedná o pojem, který vyvolává představu *předem dané podmínky, která musí být dotčenou osobou prokázána*, i když jiného druhu než ty, kterou jsou uvedeny v čl. 7 odst. 1⁴⁹.

55. Nizozemské království ve svém vyjádření u Soudního dvora tvrdí, že nizozemské znění směrnice 2003/86 užívá v čl. 7 odst. 2 slovo („integratievoorwaarden“), které se vyznačuje odlišným vyzněním než ostatní jazyková znění a vyvolává představu „podmínky“, kterou nelze najít např. ve francouzském znění, italském („misura di integrazione“), německém („Integrationsmaßnahmen“) a anglickém („integration measures“). Tutéž terminologii je možno najít v čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109: avšak, a tento prvek se mi zdá rozhodující, v jiných jazykových zněních posledně uvedeného ustanovení se nehovoří o „opatřeních“, ale „podmínkách“⁵⁰. Jinými slovy, nizozemské znění čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 není zcela shodné s ostatními jazykovými zněními, která zřejmě preferují myšlenku, že členské státy mohou „vyvíjet iniciativu“ pro integraci spíše než ukládat podmínky, a je zřejmě do jisté míry osamocené. V každém případě, i kdybychom měli považovat nizozemské znění směrnice za slučitelné s myšlenkou uložení „podmínek“ před vstupem osob oprávněných ke sloučení rodiny,

47 — Viz zejména poznámku předsednictví Rady ze dne 14. března 2003, 7393/1/03 REV 1, s. 5. Státy, které navrhly užívat výraz „podmínky integrace“ byly Spolková republika Německo, Nizozemské království a Rakouská republika.

48 — Viz čl. 15 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2003/109.

49 — V tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:2006:429, body 66 až 76).

50 — Například verze francouzská („conditions d'intégration“) německá („Integrationsanforderungen“), anglická („integration conditions“) a italská („condizioni di integrazione“).

z ustálené judikatury vyplývá, že odchylnost jednoho konkrétního jazykového znění ustanovení unijního práva nemůže být jediným základem pro výklad tohoto ustanovení, a že dotčenému znění nemůže být dána přednost před ostatními jazykovými zněními. Dotčené ustanovení musí být kromě toho vyloženo v závislosti na obecné struktuře a účelu právní úpravy, jejíž je součástí⁵¹.

56. Z výše uvedených úvah vyplývá, že „integrační opatření“ podle čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/86 nemohou být „podmínkami“ pro sloučení rodiny. Tento závěr však neznamená, že tato opatření, pokud jsou určena k použití před vstupem dotčených osob na území dotčeného členského státu, mohou uložit pouze prosté „povinnosti použít určité prostředky“. Výraz „integrační opatření“ je totiž dostatečně široký na to, aby zahrnul také „povinnosti dosáhnout určitého výsledku“, nicméně za podmínky, že jsou přiměřené cíli integrace uvedenému v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86⁵² a že jejich užitečný účinek není ohrožen.

57. Podle Soudního dvora článek 17 směrnice 2003/86, který stanoví, že v případě zamítnutí žádosti o sloučení rodiny „členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotčené osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu“ ukládá „individuální posuzování žádostí o sloučení rodiny“⁵³. Základním účelem takového individuálního posouzení je zachovat v maximální míře užitečný účinek směrnice a zabránit narušení jejího hlavního cíle, kterým je umožnit uskutečnění sloučení rodiny. Směrnice 2003/86 tedy v zásadě brání každé vnitrostátní legislativě, která umožňuje odmítnout výkon práva na sloučení rodiny na základě řady předem stanovených podmínek, bez možnosti posouzení případ od případu na základě konkrétních okolností dané věci.

58. Je tedy nutno konstatovat, že směrnice 2003/86 neupravuje taxativním způsobem obsah posouzení, které musí být provedeno při zkoumání žádosti o sloučení rodiny. I když některé zásady a skutečnosti nepochybně z jejího znění a z jejích cílů vyplývají, například požadavek brát náležitý ohled na „nejlepší zájmy dětí“ uvedený v čl. 5 odst. 5, povinnost zohlednit faktory vyjmenované v článku 17, a obecněji úkol chránit rodinný život, je nakonec na vnitrostátním soudu, aby na základě vnitrostátního práva posoudil legalitu rozhodnutí příslušných orgánů ve světle pravidel a zásad unijního práva⁵⁴.

59. Třebaže je v zásadě na vnitrostátním zákonodárci, aby určil konkrétní podmínky umožňující posouzení případných materiálních a osobních obtíží, se kterými by se dotčená osoba mohla setkat při plnění uložených integračních opatření⁵⁵, musí dbát na to, aby neohrozil účel a užitečný účinek směrnice 2003/86. S touto směrnicí by nebyly v souladu vnitrostátní právní předpisy, které by vylučovaly každé zohlednění takových obtíží nebo neumožňovaly jejich posouzení případ od případu s ohledem na veškeré relevantní skutečnosti. Připustit možnost, že vstup do dotčeného členského státu bude podřízen složení zkoušky, na niž by nebylo možné se konkrétně připravit, například pokud by neexistovala žádná forma podpory nebo kurzy organizované tímto státem ve státě bydliště dotčené osoby nebo v případě, že by nebyl k dispozici nebo přístupný výukový materiál, zejména z důvodu ceny, by v praxi znamenalo znemožnění výkonu práva na sloučení rodiny zakotveného směrnicí. Stejně tak by nerespektovaly užitečný účinek této směrnice takové právní předpisy, které by neumožňovaly brát ohled na obtíže, i když dočasné, spojené se zdravotní stavem dotčeného rodinného příslušníka nebo jeho osobní stav, jako je věk, analfabetismus, postižení nebo úroveň vzdělání.

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

52 — Viz zpráva Komise Parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/86/ES ze dne 8. října 2008, COM(2008) 610 final, bod 4.3.4 a Zelenou knihu o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (směrnice 2003/86/ES), COM/2011/0735 final, bod 2.1.

53 — Rozsudek Chakroun (EU:C:2010:117, bod 48), ve kterém Soudní dvůr posoudil jako neslučitelnou se směrnicí 2003/86 právní úpravu stanovící minimální výši příjmu, pod níž je jakékoliv sloučení rodiny zamítnuto nezávisle na konkrétním posouzení situace žadatele.

54 — V tomto smyslu viz rozsudek O. a další (EU:C:2012:776, bod 80).

55 — Ve své Zelené knize z roku 2011 Komise popisuje jako problematický prostor, který směrnice ponechává členským státům pro použití některých fakultativních ustanovení, zejména případných integračních opatření (část I).

60. I když německé právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení stanoví, že z povinnosti prokázat, že má základní znalost němčiny, může být vyjmut manžel/manželka, který nemůže takový důkaz poskytnout z důvodu nemoci nebo fyzické, mentální nebo psychologické nezpůsobilosti, tyto právní předpisy neupravují možnost, aby k rozhodnutí o takové výjimce mohly být zohledněny jiné individuální podmínky manžela/manželky v rámci posouzení provedeného ve světle všech okolností každého jednotlivého případu, ani aby mohly být vzaty v úvahu faktory vyjmenované v článku 17 směrnice. V projednávané věci je konkrétní možnost žalobkyně v původním řízení splnit podmínky uložené německým zákonem, alespoň v rozumné lhůtě⁵⁶, zřejmě velmi malá. Ze spisu totiž vyplývá, že prokázání požadované znalosti německého jazyka vyžaduje povinně předchozí alfabetizaci N. Dogan. Prokázaný analfabetismus však může zejména s ohledem na věk dotčené osoby, její hospodářské podmínky a sociální vrstvu, ke které patří, představovat obtížně překonatelnou překážku. Podřídit povolení sloučení rodiny s manželem/manželkou jeho alfabetizaci se tedy může podle okolností věci ukázat jako nepřiměřené s ohledem na cíl integrace sledovaný opatřeními přijatými na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 a zmařit její užitečný účinek.

61. Závěrem navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou předběžnou otázku odpověděl, že čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které podřizují vydání víza pro účely sloučení rodiny manželovi či manželce cizího státního příslušníka, který splňuje podmínky stanovené čl. 7 odst. 1 této směrnice, prokázání, že uvedený manžel/manželka má základní znalosti jazyka tohoto členského státu, aniž stanoví možnost přiznat výjimky na základě individuálního posouzení žádosti o sloučení rodiny podle článku 17 uvedené směrnice, provedeného s ohledem na zájmy nezletilých dětí a veškeré relevantní okolnosti jednotlivého případu. Mezi tyto okolnosti patří zejména existence kurzů a nezbytného výukového materiálu pro nabytí požadované úrovně jazykových znalostí, jakož i jejich přístupnost, zejména z hlediska nákladů, v členském státě bydliště uvedeného manžela/manželky, a kromě toho případné obtíže, i když dočasné povahy, spojené s jeho zdravotním stavem nebo osobním stavem, jako je věk, analfabetismus, postižení nebo úroveň vzdělání.

IV – Závěry

62. S ohledem na všechny předcházející úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Verwaltungsgericht Berlin odpověděl takto:

„Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu, podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972, který se týká opatření, která mají být přijata v přechodné etapě přidružení podle Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckou republikou, která byla podepsána v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé a uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963, musí být vykládán v tom smyslu, že z něj plynoucí zákaz, aby členské státy zaváděly nová omezení svobody usazování, se vztahuje rovněž na taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, která byla zavedena po vstupu uvedeného protokolu v platnost pro dotčený členský stát, a jejichž cílem nebo důsledkem je ztížení vstupu na území tohoto členského státu za účelem sloučení rodiny pro manžela či manželku tureckého státního příslušníka, který využil svobody usazování na základě dohody o přidružení.

Článek 7 odst. 2 první pododstavec směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které podřizují vydání víza pro účely sloučení rodiny manželovi či manželce cizího státního příslušníka, který splňuje podmínky stanovené čl. 7 odst. 1 této směrnice, prokázání, že

56 — Podle informací sdělených předkládajícím soudem se snaží N. Dogan o sloučení se svým manželem v Německu již čtyři roky.

uvedený manžel/manželka má základní znalosti jazyka tohoto členského státu, aniž stanoví možnost přiznat výjimky na základě individuálního posouzení žádosti o sloučení rodiny podle článku 17 uvedené směrnice, provedené s ohledem na zájmy nezletilých dětí a všechny relevantní okolnosti jednotlivého případu. Mezi tyto okolnosti patří zejména existence kurzů a nezbytného výukového materiálu pro nabytí požadované úrovně jazykových znalostí, jakož i jejich přístupnost, zejména z hlediska nákladů, v členském státě bydliště uvedeného manžela/manželky, jakož i případné obtíže, i když dočasné povahy, spojené s jeho/jejím zdravotním stavem nebo osobním stavem, jako je věk, analfabetismus, postižení nebo úroveň vzdělání.“