



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 19. apríla 2018¹

Vec T-123/17

**Nefiye Yön
proti
Landeshauptstadt Stuttgart
za účasti:
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom – Rozhodnutie č. 2/76 – Článok 7 – Klausula ‚standstill‘ – Nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu – Zlúčenie rodiny – Dodatkový protokol – Článok 59 – Odôvodnenie – Naliehavé dôvody všeobecného záujmu“

1. Sú obmedzujúcejšie požiadavky na prisťahovalectvo pre tureckých štátnych príslušníkov zavedené Nemeckom v októbri 1980, ktoré bránia zlúčeniu rodiny medzi tureckým pracovníkom, ktorý dlhodobo žije v tomto členskom štáte a jeho tureckým manželským partnerom, vylúčené dvojstrannými dohodami medzi Európskou úniou a Tureckom? Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), sa týka časovej a vecnej pôsobnosti doložky „standstill“ v článku 7 rozhodnutia č. 2/76², ktorým sa vykonáva článok 12 Dohody o pridružení medzi EHS a Tureckom (ďalej len „dohoda o pridružení“)³, ktorá sa týka slobody pohybu pracovníkov. Poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť objasniť časovú pôsobnosť dvoch po sebe nasledujúcich rozhodnutí asociačnej rady EHS – Turecko⁴ – a to rozhodnutia č. 2/76 a rozhodnutia č. 1/80⁵ – a ďalej vysvetliť, ako by sa mali tieto rozhodnutia vykladať.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Rozhodnutie asociačnej rady č. 2/76 z 20. decembra 1976 o vykonávaní článku 12 dohody o pridružení (ďalej len „rozhodnutie č. 2/76“). Toto rozhodnutie nebolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*. Je však k dispozícii v užitočnej kompilácii príslušných textov, ktoré boli uverejnené pod dohľadom rady v roku 1992: pozri https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (ďalej len „kompilácia textov rady“).

3 Dohoda o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom a dodatkový protokol podpísané v Ankare 12. septembra 1963 (Ú. v. ES C 113, 1973, s. 1).

4 Zriadenie a fungovanie asociačnej rady sú opísané v článku 22 a nasl. dohody o pridružení.

5 Rozhodnutie asociačnej rady č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie zriadenej dohodou o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (ďalej len „rozhodnutie č. 1/80“). Toto rozhodnutie nebolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, ale je k dispozícii v kompilácii textov rady.

Právo Únie

Dohoda o pridružení a dodatkový protokol

2. Dohoda o pridružení bola uzavretá v roku 1963. Podľa jej článku 2 ods. 1 je cieľom pridruženia podporovať pretrvávajúce a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami. Pridruženie malo pozostávať z prípravnej, prechodnej a konečnej etapy.⁶ Počas prípravnej etapy malo Turecko posilniť svoju ekonomiku, aby si mohlo splniť povinnosti, ktoré by mu vyplynuli z ďalších dvoch etáp.⁷ Cieľom prechodnej etapy bolo postupné zavedenie colnej únie medzi stranami dohody a priblíženie ich hospodárskej politiky.⁸ Poslednou etapou založenou na existencii colnej únie malo byť posilnenie koordinácie hospodárskej politiky Turecka a Európskej únie.⁹

3. Článok 9 uvádza, že v rámci uplatnenia dohody a v súlade s prípadnými osobitnými ustanoveniami prijatými pri uplatnení článku 8 je zakázaná akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti v súlade so zásadou uvedenou v článku, ktorý je v súčasnosti článkom 18 ZFEÚ.

4. Kapitola 3 má nadpis „Iné ustanovenia hospodárskej povahy“ [*neoficiálny preklad*]. Článok 12 tejto kapitoly uvádza, že „zmluvné strany sa dohodli, že budú vychádzať z článkov 45, 46 a 47 ZFEÚ, aby postupne medzi sebou dosiahli voľný pohyb pracovníkov“ [*neoficiálny preklad*].

5. V roku 1970 EHS a Turecko podpísali dodatkový protokol k dohode o pridružení, čím vyjadrili prechod z prípravnej etapy do prechodnej etapy.¹⁰

6. Článok 36 stanovuje, že voľný pohyb pracovníkov medzi členskými štátmi a Tureckom sa bude uskutočňovať postupne v súlade so zásadami uvedenými v článku 12 dohody o pridružení. Asociačnú radu zriadenú touto dohodou oprávňuje rozhodovať o podrobných pravidlách potrebných na tieto účely.

7. Článok 41 ods. 1 zaviedol takzvanú „klauzulu standstill“, ktorá zmluvným stranám zakazuje zavádzanie „akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb“ [*neoficiálny preklad*].

8. Článok 59 uvádza, že „v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje tento protokol, Turecko nemôže získať priaznivejší režim, ako je režim, ktorý si členské štáty vzájomne udeľujú podľa Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva“ [*neoficiálny preklad*].

9. Podľa článku 62 sú dodatkový protokol a jeho prílohy neoddeliteľnou súčasťou dohody o pridružení.

6 Článok 2 ods. 3 dohody o pridružení. Prvá etapa skončila 1. januára 1973 [v deň nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu k dohode o pridružení podpísaného v Bruseli 23. novembra 1970 (Ú. v. ES C 113, 1973, s. 17)] a druhá etapa skončila 31. decembra 1995 [v deň nadobudnutia účinnosti rozhodnutia asociačnej rady EHS – Turecko č. 1/95 z 22. decembra 1995 o vykonaní konečnej etapy colnej únie [predpokladanej článkom 2 ods. 2 dohody o pridružení] (Ú. v. ES L 35, 1996, s. 1)].

7 Článok 3 dohody o pridružení.

8 Článok 4 ods. 1 dohody o pridružení.

9 Článok 5 dohody o pridružení.

10 Pozri tretie odôvodnenie dodatkového protokolu.

Rozhodnutie č. 2/76

10. Rozhodnutie asociačnej rady č. 2/76 stanovovalo niekoľko opatrení, ktoré mali za cieľ podporiť voľný pohyb pracovníkov. Konkrétne stanovilo „podrobné pravidlá vykonávania článku 36 dodatkového protokolu“ pre prvú etapu, ktorá „trvá štyri roky od decembra 1976“. ¹¹ Jeho ustanovenia sa však mali naďalej uplatňovať až do začiatku nasledujúcej etapy. ¹²

11. Článok 7 stanovuje:

„Členské štáty Spoločenstva a Turecko nemôžu zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov, ktorí sa oprávnené zdržiavajú a sú legálne zamestnaní na ich území.“ [*neoficiálny preklad*]

12. Článok 9 povoľuje výnimky z ustanovení rozhodnutia z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

13. Rozhodnutie č. 2/76 nadobudlo účinnosť 20. decembra 1976. ¹³

Rozhodnutie č. 1/80

14. Rozhodnutie č. 1/80 bolo tiež prijaté asociačnou radou na podporu slobody pohybu pracovníkov. Jeho tretie odôvodnenie uvádza, že „v porovnaní s úpravou zavedenou rozhodnutím č. 2/76 je nevyhnutné zabezpečiť lepšie postavenie pracovníkov a ich rodinných príslušníkov v sociálnej oblasti“ [*neoficiálny preklad*].

15. Článok 13 stanovuje:

„Členské štáty Spoločenstva a Turecko nemôžu zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa oprávnené zdržiavajú a sú legálne zamestnaní na ich území.“ [*neoficiálny preklad*]

16. Článok 14 ods. 1 umožňuje výnimky z ustanovení rozhodnutia z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

17. Článok 16 predpokladal, že asociačná rada preskúma výsledky uplatňovania týchto ustanovení „s cieľom prípravy riešení, ktoré by sa mohli uplatňovať od 1. decembra 1983“ [*neoficiálny preklad*]. Žiadne takéto ďalšie opatrenia však neboli prijaté. ¹⁴

18. Príslušné ustanovenia rozhodnutia č. 1/80 sa uplatňujú od 1. decembra 1980. ¹⁵

11 Článok 1 ods. 1 a 2 rozhodnutia č. 2/76. Hoci podľa názvu rozhodnutia by malo ísť o rozhodnutie o „vykonávaní článku 12 [dohody o pridružení]“, jeho druhé odôvodnenie a článok 1 ods. 1 jasne uvádzajú, že skutočným právnym základom je článok 36 dodatkového protokolu.

12 Článok 11 rozhodnutia č. 2/76.

13 Článok 13 rozhodnutia č. 2/76.

14 Asociačná rada prijala iné opatrenia, ktoré nie sú relevantné pre túto vec a ktoré sa týkajú práv tureckých pracovníkov, najmä rozhodnutie asociačnej rady č. 3/80 z 19. septembra 1980 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskych spoločenstiev na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov (Ú. v. ES C 110, 1983, s. 60).

15 Článok 16 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80.

Nemecké právo

19. Dňa 1. júla 1980, s účinnosťou od 5. októbra 1980, zaviedlo Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (jedenáste nariadenie, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie, ktorým sa vykonáva zákon o cudzích štátnych príslušníkoch) všeobecnú vízovú povinnosť pre tureckých štátnych príslušníkov. Pred touto zmenou a doplnením sa od tureckých štátnych príslušníkov vyžadovalo, aby mali povolenie na pobyt vo forme víza iba na účely výkonu profesijnej činnosti v Nemecku.¹⁶

20. V súlade s § 4 Aufenthaltsgesetz (zákona o pobyte), pokiaľ nie sú v právnych predpisoch EÚ alebo vo vykonávacom právnom predpise ustanovenia nasvedčujúce opak a pokiaľ právo na pobyt neexistuje na základe dohody o pridružení, musia mať štátni príslušníci tretích štátov na vstup a pobyt v Nemecku povolenie na pobyt.

21. § 5 ods. 2 zákona o pobyte upravuje, že povolenie na prechodný pobyt môže byť vydané iba vtedy, ak štátny príslušník tretieho štátu vstúpil na územie Nemecka s potrebným vízom a vo svojej žiadosti o toto vízum už poskytol informácie, ktoré sú potrebné na vydanie uvedeného povolenia na pobyt. Od týchto požiadaviek možno upustiť, ak sú splnené hmotnoprávne požiadavky na vydanie povolenia na pobyt alebo ak by bolo vzhľadom na osobitné okolnosti prípadu neopodstatnené opätovne začať postup udeľovania víza. § 6 ods. 3 stanovuje, že pri pobytoch s dlhšou dobou trvania sa vyžaduje vnútroštátne vízum vydané pred vstupom štátneho príslušníka tretieho štátu na územie Nemecka.

22. § 30 zákona o pobyte sa týka zlučovania manželských partnerov. Manželskému partnerovi štátneho príslušníka tretieho štátu sa má vydať povolenie na prechodný pobyt, ak je dotknutá osoba schopná komunikovať po nemecky aspoň na základnej úrovni.¹⁷ Povolenie na prechodný pobyt sa vydáva bez ohľadu na túto požiadavku, ak manželský partner nie je schopný poskytnúť dôkaz o základných znalostiach nemeckého jazyka z dôvodu fyzickej, duševnej alebo psychickej choroby, alebo ak za okolností konkrétneho prípadu nie je možné alebo odôvodnené očakávať, že získa základné znalosti nemeckého jazyka pred vstupom na územie Nemecka.¹⁸

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

23. Pani Nefiye Yön je turecká štátna príslušníčka. Jej manžel, tiež turecký štátny príslušník, žije v Nemecku od roku 1995. Na začiatku podal žiadosť o azyl, ktorá bola zamietnutá. Neskôr sa oženil s nemeckou občiankou, s ktorou sa následne rozviedol. S pani Yönovou sa oženil v roku 2004. Držiteľom povolenia na trvalý pobyt je minimálne od roku 2005 a od roku 2009 je zamestnaný v pekárni. Pár má tri dospelé deti, ktoré žijú v Rakúsku, Nemecku a Turecku.

24. Pani Yön podala prvú žiadosť o vízum, aby sa pripojila k svojmu manželovi na účely zlúčenia rodiny, na nemecké veľvyslanectvo v Ankare v roku 2007. V roku 2011 podala ďalšie dve žiadosti. Všetky tri žiadosti boli zamietnuté z dôvodu jej nedostatočnej znalosti nemeckého jazyka. V marci 2013 vstúpila na územie Holandska s holandským schengenským vízom, aby navštívila svoju sestru, ktorá tam žila. V apríli 2013 vycestovala do Nemecka, aby sa pripojila k svojmu manželovi. V máji 2013 požiadala v Nemecku o povolenie na prechodný pobyt na účely zlúčenia rodiny. Údajne má zdravotné problémy a je negramotná, v dôsledku čoho je údajne závislá od podpory svojho manžela.

¹⁶ § 5 ods. 1 bod 1 Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes.

¹⁷ § 30 ods. 1 zákona o pobyte.

¹⁸ § 30 ods. 1 zákona o pobyte.

25. Landeshauptstadt Stuttgart (hlavné mesto nemeckej spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko Stuttgart) zamietol žiadosť pani Yönovej v marci 2014 z dôvodu, že nepreukázala schopnosť komunikovať v nemeckom jazyku na základnej úrovni a že vstúpila na územie Nemecka bez potrebného vnútroštátneho víza.

26. Verwaltungsgericht (Správny súd) vyhovel odvolaniu pani Yönovej voči tomuto rozhodnutiu. Usúdil, že dôvody, pre ktoré bola jej žiadosť zamietnutá, boli v rozpore s klauzulami „standstill“ rozhodnutí 2/76 a 1/80.

27. Landeshauptstadt Stuttgart sa voči tomuto rozsudku odvolal na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko, ďalej len „vnútroštátny súd“).

28. Vnútroštátny súd sa domnieva, že ak by aj jazyková požiadavka na vydanie povolenia na prechodný pobyt podľa § 30 ods. 1 zákona o pobyte predstavovala „nové obmedzenie“ v zmysle klauzúl „standstill“, napriek tomu by mohla byť oprávnená na základe naliehavého dôvodu všeobecného záujmu. Zákon o pobyte bol zmenený a doplnený s cieľom dosiahnuť súlad so zásadou proporcionality zavedením možnosti oslobodiť žiadateľa od jazykových požiadaviek. Vnútroštátny súd však vysvetľuje, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa netýka jazykovej požiadavky, pretože túto otázku ešte vnútroštátne súdy neriešili, ale skôr požiadavky (podľa § 5 ods. 2 zákona o pobyte) na vstup na vnútroštátne územie s potrebnými vízami, ktorá je predpokladom pre vydanie povolenia na pobyt.

29. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že vízová povinnosť by mohla byť považovaná za „nové obmedzenie“ slobody pohybu tureckých pracovníkov. Vzhľadom na vyššie uvedené položil vnútroštátny súd Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bola klauzula ‚standstill‘, uvedená v článku 7 rozhodnutia asociačnej rady č. 2/76, úplne nahradená klauzulou ‚standstill‘, uvedenou v článku 13 rozhodnutia asociačnej rady č. 1/80, alebo treba legalitu nových obmedzení voľného pohybu pracovníkov, ktoré boli zavedené počas obdobia od nadobudnutia účinnosti rozhodnutia č. 2/76 do uplatniteľnosti článku 13 rozhodnutia č. 1/80, naďalej posudzovať podľa článku 7 rozhodnutia č. 2/76?

2. V prípade, že na prvú otázku treba odpovedať v tom zmysle, že článok 7 rozhodnutia asociačnej rady č. 2/76 nebol úplne nahradený: mala by byť judikatúra Súdného dvora Európskej únie k článku 13 rozhodnutia č. 1/80 v plnom rozsahu prenesená aj na uplatnenie článku 7 rozhodnutia č. 2/76, dôsledkom čoho bude, že sa článok 7 rozhodnutia č. 2/76 v zásade uplatní aj na vnútroštátnu úpravu, ktorá bola zavedená s účinnosťou od 5. októbra 1980 a podľa ktorej možnosť manželského partnera tureckého pracovníka pripojiť sa k tomuto pracovníkovi na účely zlúčenia rodiny v plnom rozsahu závisí od udelenia vnútroštátneho víza?

3. Je zavedenie takej vnútroštátnej úpravy odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, predovšetkým cieľom účinnej kontroly prístahovalectva a riadenia migračných tokov, keď sa prostredníctvom doložky pre prípad tvrdosti zákona prihliada na okolnosti konkrétneho prípadu?“

30. Pani Yön predložila veľmi stručné písomné pripomienky. Podrobnejšie písomné pripomienky predložil aj odvolateľ vo vnútroštátnom konaní, nemecká vláda, ako aj Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 18. januára 2018, odvolateľ vo vnútroštátnom konaní, nemecká vláda a Komisia predniesli svoje ústne pripomienky.

Posúdenie

Všeobecné pripomienky

Účel dohody o pridružení a postupného uplatňovania slobody pohybu pracovníkov

31. Účelom dohody o pridružení je vytvoriť silné puto s Tureckom a podporovať pretrvávajúce a vyvážené posilnenie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi Tureckom a Európskou úniou.¹⁹ Zatiaľ čo pristúpenie Turecka k Európskej únii je dlhodobým cieľom,²⁰ cieľ dohody o pridružení je v podstate ekonomický.²¹ Tieto dva aspekty dohody o pridružení nie sú navzájom v rozpore. Výslovnou „konečnou etapou“ pridrużenia je colná únia a znenie, ako aj štruktúra dohody odrážajú jej ekonomickú povahu.²² Dohoda však výslovne odkazuje aj na možnosť pristúpenia Turecka k Európskej únii.²³ Zámerom tohto budúceho cieľa je stavať na hospodárskych úspechoch dohody o pridružení, súčasne si však od zmluvných strán vyžaduje ďalšie kroky.

32. Kapitola 3 dohody o pridružení („Iné ustanovenia hospodárskej povahy“) začína článkom 12, v ktorom sa stanovuje zásada slobody pohybu pracovníkov. Dodatkový protokol v článku 36 následne zavádza časový harmonogram v trvaní desať rokov pre zabezpečenie slobody pohybu pracovníkov „v postupných etapách“ a stanovuje, že asociačná rada rozhodne o „pravidlách potrebných na tieto účely“. Asociačná rada riadne prijala rozhodnutie č. 2/76, v ktorom upravila obsah prvej z týchto „postupných etáp“. ²⁴ Ďalšia „revitalizácia a rozvoj asociácie“ sa uskutočnili v roku 1980 prijatím rozhodnutia č. 1/80.²⁵ Týmto rozhodnutím sa legislatívny proces zastavil. Napriek tomu, že článok 16 rozhodnutia č. 1/80 uložil asociačnej rade povinnosť „preskúmať výsledky uplatňovania ustanovení [o voľnom pohybe pracovníkov] s cieľom pripraviť riešenia, ktoré by sa mohli uplatňovať od 1. decembra 1983“, nebol prijatý žiaden ďalší legislatívny nástroj, ktorý by ďalej rozvíjal voľný pohyb pracovníkov. Preto, ako zdôraznil Súdny dvor, niektoré základné aspekty tejto ambície ešte neboli realizované a postupné zavedenie slobody pohybu pracovníkov nebolo ukončené.²⁶

33. Na rozdiel od iných dohôd, akými sú Dohoda o EHP a Dohoda o voľnom pohybe osôb so Švajčiarskom²⁷, predmetná dohoda o pridružení neupravuje všeobecné rozšírenie úpravy vnútorného trhu na Turecko. Nevytvára slobodu pohybu pracovníkov medzi Európskou úniou a Tureckom. Ustanovuje iba postupné vytvorenie tejto slobody pohybu.²⁸ V tejto súvislosti Súdny dvor už opakovane konštatoval, že na rozdiel od pracovníkov z Európskej únie, tureckí štátni príslušníci v súčasnosti nemajú právo slobody pohybu v rámci Európskej únie a uvedená dohoda im zaručuje, že si môžu uplatniť určité práva iba na území hostiteľského členského štátu.²⁹

19 Prvé odôvodnenie uvedené v preambule a článok 2 ods. 1 dohody o pridružení.

20 Štvrté odôvodnenie a článok 28 dohody o pridružení. Článok 28 dohody o pridružení sa obmedzuje na uvedenie toho, že ak fungovanie tejto dohody umožní predpokladať akceptovanie záväzkov vyplývajúcich zo ZFEÚ v plnom rozsahu zo strany Turecka, strany *preskúmajú možnosť* pristúpenia Turecka k EÚ. Pozri tiež rozsudok zo 4. mája 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, bod 70).

21 Rozsudky z 8. decembra 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 64); z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, body 50 a 51), a z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 52).

22 Pozri v tomto zmysle článok 2 ods. 1 a 2 a články 3, 4 a 5 dohody o pridružení. Hospodársky účel je tiež zrejmý z názvov kapitol 1, 2 a 3 v hlave II dohody, ktoré sa týkajú vykonávania prechodnej etapy. Tieto kapitoly majú názvy „Colná únia“, „Poľnohospodárstvo“ a „Iné ustanovenia hospodárskej povahy“. V tomto ohľade pozri rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 51).

23 Pozri štvrté odôvodnenie dohody o pridružení.

24 Pozri piate odôvodnenie a článok 1 ods. 1 rozhodnutia č. 2/76.

25 Pozri druhé odôvodnenie a článok 1 rozhodnutia č. 1/80. V tomto zmysle tiež pozri rozsudok zo 6. júna 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 14).

26 Rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 52). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott (EU:C:2014:2114, bod 79).

27 Dohoda o Európskom hospodárskom priestore z 2. mája 1992 (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3) a Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb (Ú. v. ES L 114, 2002, s. 6). V tomto ohľade pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2114, body 74 až 80).

28 Pozri rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 50).

29 Rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 53 a citovaná judikatúra).

Výklad dohody o pridružení a rozhodnutí asociačnej rady

34. Medzinárodná dohoda uzavretá Európskou úniou sa má vykladať nielen na základe svojho znenia, ale aj vo svetle svojich cieľov.³⁰ Súdny dvor pripomenul, že článok 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve³¹ v tejto súvislosti spresňuje, že zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na jej predmet a účel.³² Rovnaké znenie ustanovení obsiahnutých v zmluvách EÚ a v medzinárodných dohovoroch *neznamená* automatickú jednotnosť výkladu („zásada Polydor“).³³

35. Zásada Polydor sa uplatňuje aj v súvislosti s dohodou o pridružení a jej vykonávacími nástrojmi. To, či je možné uplatniť výklad ustanovenia EÚ na porovnateľne, podobne alebo dokonca rovnako formulované ustanovenie dohody uzavretej medzi EÚ a tretím štátom, teda závisí okrem iného od cieľa, ktorý sleduje každé ustanovenie vo svojom vlastnom osobitnom kontexte. Na to, aby bolo možné rozhodnúť, či ustanovenie práva Únie možno analogicky uplatniť v rámci dohody o pridružení medzi EHS a Tureckom, treba porovnať účel, ktorý sleduje táto dohoda, a rámec, v ktorom bola prijatá, s účelom a rámcom dotknutého nástroja práva Únie.³⁴ Okrem toho existencia cieľa prístúpenia neznamená, že judikatúra, ktorá vykladá ustanovenia zmlúv EÚ, sa má automaticky rozšíriť na dohodu s tretím štátom.³⁵

36. V článku 12 dohody o pridružení sa strany dohodli, že sa budú „riadiť“ ustanoveniami primárneho práva EÚ o slobodnom pohybe pracovníkov. Ako poznamenal generálny advokát Cruz Villalón, pojem „riadiť sa“ ukazuje, že ekonomická sloboda určená primárnym právom EÚ má slúžiť ako model. Zvolené znenie však rovnako jasne uvádza, že hospodársku slobodu stanovenú primárnym právom EÚ *nemožno* v plnom rozsahu rozšíriť na asociačný vzťah. Pojem „riadiť sa“ neznamená jednotnosť – v zásade skôr umožňuje rozličné výklady.³⁶

37. Od rozsudku vo veci Bozkurt existuje ustálená judikatúra, že zásady prijaté v rámci ustanovení primárneho práva EÚ o slobodnom pohybe pracovníkov musia v *maximálnej možnej miere* platiť aj na tureckých štátnych príslušníkoch, ktorí požívajú práva podľa dohody o pridružení.³⁷ Zmluvné strany však nie sú povinné uplatňovať tieto pravidlá ako také.³⁸ Tieto zásady by sa skôr mali uplatňovať s ohľadom na znenie a cieľ konkrétneho interpretovaného ustanovenia a systému, ktorý zavádza.³⁹

30 Rozsudok z 8. decembra 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 61 a citovaná judikatúra).

31 Viedenský dohovor o zmluvnom práve uzavretý vo Viedni 23. mája 1969, *Zbierka zmlúv Organizácie spojených národov*, zväzok 1155, s. 331 (ďalej len „VDZP“).

32 Stanovisko 1/91 (prvé stanovisko k Dohode o EHP) zo 14. decembra 1991, EU:C:1991:490, bod 14.

33 Rozsudok z 9. februára 1982, Polydor a RSO Records (270/80, EU:C:1982:43, bod 15). Táto vec sa týkala dohody uzavretej medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Portugalskou republikou a podpísanej 22. júla 1972 (Ú. v. ES L 301, 1972, s. 167).

34 Rozsudok z 8. decembra 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 62).

35 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. septembra 2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, bod 52) v kontexte Európskej dohody o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Poľskou republikou na strane druhej (Ú. v. ES L 348, 1993, s. 2). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, bod 63).

36 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, bod 60).

37 V tomto zmysle tiež pozri rozsudok zo 6. júna 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 20). Pozri tiež rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 52 a citovanú judikatúru).

38 Rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 51).

39 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. marca 2012, Kahveci (C-7/10 a C-9/10, EU:C:2012:180, bod 25); pozri tiež zásady stanovené v bode 35 vyššie.

38. Súdny dvor preukázal, že je ochotný využívať vzorec „v maximálnej možnej miere“ liberálne a neváhal využiť ustanovenia sekundárneho práva EÚ pri výklade ustanovení dohody o pridružení a súvisiacich právnych predpisov.⁴⁰ Preto na účely výkladu pojmu „rodinný príslušník“ uvedeného v článku 6 rozhodnutia č. 1/80 sa Súdny dvor odvolal na nariadenie (EHS) č. 1612/68.⁴¹ Pri určovaní pôsobnosti výnimky verejného poriadku upravenej v článku 14 rozhodnutia č. 1/80 Súdny dvor rozhodol, že „je potrebné sa odvolať na výklad tejto výnimky v oblasti slobody pohybu štátnych príslušníkov členských štátov“, a konkrétnejšie na smernicu Rady 64/221/EHS.⁴²

39. Rozsudok vo veci Toprak zašiel tak ďaleko, že vyvodil analógie medzi klauzulou „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a klauzulou „standstill“ v šiestej smernici o DPH.⁴³ (Táto vec bola rozhodnutá bez návrhov generálneho advokáta a sama som mala určité pochybnosti, či je skutočne vhodné uplatniť výklad daňových právnych predpisov analogicky na ustanovenia o pracovnom trhu, ktoré sú súčasťou dohôd o pridružení medzi EÚ a tretťou krajinou.)

40. Súdny dvor analogicky uplatnil aj zásady zo svojej judikatúry týkajúcej sa slobody pohybu pracovníkov v rámci Európskej únie na slobodný pohyb pracovníkov medzi členskými štátmi a Tureckom. Už vo veci Kus sa Súdny dvor odvolal na zásady uvedené v rozsudku vo veci Antonissen⁴⁴ a rozhodol, že turecký pracovník by sa mohol priamo dovlávať článku 6 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 s cieľom získať obnovenie nielen svojho pracovného povolenia, ale aj svojho povolenia na pobyt.⁴⁵

41. Súdny dvor tiež krížovo odkázal na svoju judikatúru, ktorá sa zaoberá inými medzinárodnými dohodami uzavretými s tretími krajinami bez ohľadu na ich povahu (bez ohľadu na to, či boli dohodami o pridružení alebo nie) a ich cieľ (bez ohľadu na to, či sa týkali prístúpenia k Európskej únii).⁴⁶

42. Judikatúra však tiež uznáva určité dôležité limity uplatňovania zásady „v maximálnom možnom rozsahu“.

40 Prvým krokom v tomto smere bol rozsudok z 5. októbra 1994, Eroglu (C-355/93, EU:C:1994:369, bod 21) týkajúci sa možnosti tureckých pracovníkov predĺžiť platnosť svojich povolení na pobyt. Pozri tiež rozsudok z 10. februára 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, body 56 a 57) týkajúci sa rozsahu pôsobnosti výhrady verejného poriadku stanovenej v článku 14 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80. V súvislosti s voľným pohybom služieb pozri rozsudok z 11. mája 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, body 47 a 48), ktorý vychádzal z článku 53 ES na účely výkladu článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

41 Nariadenie Rady z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, 1968, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15). Pozri rozsudok z 19. júla 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, bod 49 a citovanú judikatúru).

42 Smernica z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (Ú. v. ES 56, 1964, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11). Pozri rozsudok zo 4. októbra 2007, Polat (C-349/06, EU:C:2007:581, body 30 a 31 a citovanú judikatúru).

43 Šiesta smernica Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977 o zostúlení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu – spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia (Ú. v. ES L 145, 1977, s. 1). Pozri rozsudok z 9. decembra 2010, Toprak (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756, body 56 až 58).

44 Rozsudok z 26. februára 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80). Súdny dvor v bode 13 rozhodol, že zásady Zmluvy o slobode pohybu pracovníkov zahŕňajú právo občanov Únie na pobyt v iných členských štátoch na účely hľadania zamestnania.

45 Rozsudok zo 16. decembra 1992, Kus (C-237/91, EU:C:1992:527, bod 35). Odkaz na judikatúru Súdneho dvora v oblasti slobody pohybu pracovníkov podľa práva Únie je odvtedy bežnou praxou. Pozri okrem iného rozsudky z 10. februára 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, bod 57), a z 11. novembra 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, body 44 a 45).

46 Pozri napríklad rozsudok z 21. októbra 2003, Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 81) o výklade klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, kde sa Súdny dvor inšpiroval svojou judikatúrou o pridružení s Gréckom [rozsudok z 23. marca 1983, Peskeloglou (77/82, EU:C:1983:92)]. Pozri tiež uznesenie z 25. júla 2008, Real Sociedad de Fútbol a Kahveci (C-152/08, EU:C:2008:450, bod 21 a nasl.), v ktorom Súdny dvor odkazuje na svoju judikatúru o dohode o pridružení so Slovenskom a dohode o partnerstve s Ruskom [Európska dohoda o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Slovenskou republikou na strane druhej (Ú. v. ES L 359, 1994, s. 2)] a dohoda o partnerstve a spolupráci medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Ruskou federáciou na druhej strane (Ú. v. ES L 327, 1997, s. 3) a považuje paralely za dostatočne zjavné na to, aby rozhodol o veci formou odôvodneného uznesenia. V (nesúvisiacom) rozsudku z 29. marca 2012, Kahveci (C-7/10 a C-9/10, EU:C:2012:180, bod 34) Súdny dvor rozlišoval medzi rozhodnutím č. 1/80 na jednej strane a Dohodou o spolupráci medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Marockým kráľovstvom (Ú. v. ES L 264, 1978, s. 2) na druhej strane z dôvodu rozdielnych všeobecných cieľov, ktoré sledujú v sociálnych veciach.

43. Po prvé v rozsudku vo veci Demirkan Súdny dvor rozhodol, že „výklad ustanovení práva Únie, vrátane ustanovení Zmluvy, týkajúcich sa vnútorného trhu sa nemôže automaticky analogicky uplatniť na výklad dohody uzavretej medzi Európskou úniou a tretím štátom, pokiaľ neexistujú výslovné ustanovenia v tomto zmysle stanovené samotnou dohodou“.⁴⁷

44. Ak teda neexistuje osobitné ustanovenie v práve o pridružení medzi EHS a Tureckom, ktoré by sa zaoberalo konkrétnou otázkou, Súdny dvor výslovne odmietol analogicky rozšíriť ustanovenia práva Únie na túto otázku. V rozsudku vo veci Bozkurt Súdny dvor rozhodol, že ak neexistuje žiadne osobitné ustanovenie, ktoré by tureckým pracovníkom priznávalo právo zostať na území členského štátu po tom, ako tam pracovali, právo tureckého štátneho príslušníka na pobyt zanikne, ak sa dotknutá osoba stane úplne a trvalo práceneschopnou. Vzhľadom na to, že podmienky, za ktorých mohli pracovníci v EÚ uplatňovať svoje právo na pobyt, podliehali podľa článku, ktorý je v súčasnosti článkom 45 ods. 3 písm. d) ZFEÚ, nariadeniam, ktoré mala vypracovať Komisia, pravidiel, ktoré sa podľa nich uplatňujú, nebolo možné jednoducho transponovať na tureckých pracovníkov.⁴⁸

45. Po druhé, ak ciele a obsah ustanovení sekundárneho práva EÚ presahujú ciele a obsah rovnocenných ustanovení práva o pridružení medzi EHS a Tureckom, Súdny dvor vylúčil výklad práva o pridružení analogicky s výkladom sekundárneho práva EÚ. Napríklad systém ochrany proti vyhosteniu, ktorý majú občania EÚ podľa článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38/ES⁴⁹, nebolo možné *mutatis mutandis* transponovať na záruky voči vyhosteniu poskytnuté tureckým štátnym príslušníkom podľa článku 14 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80. V tejto súvislosti Súdny dvor uviedol, že účel smernice 2004/38 nebol výlučne hospodársky, ale mal posilniť práva občanov EÚ, že jeho právny základ bol širší ako ustanovenia o slobode pohybu pracovníkov a že dva dotknuté právne systémy nie je možné považovať za rovnocenné.⁵⁰

46. Po tretie Súdny dvor odmietol transponovať výklad slobody EÚ vo svojej judikatúre na pridružení medzi EHS a Tureckom, keďže sa tento výklad dosiahol v rozsudku vynesenom po prijatí pravidiel pridruženia a neexistuje žiadny náznak toho, že zmluvné strany mali pri podpise dohody o pridružení a dodatkového protokolu v úmysle tieto nástroje vykladať týmto spôsobom. Výklad práva slobodného poskytovania služieb v práve Únie tak, aby zahŕňal aj „pasívnu“ slobodu pre príjemcov služieb ísť do iného členského štátu s cieľom získať tam službu, uznaný judikatúrou v roku 1984,⁵¹ nemohol byť transponovaný na klauzulu „standstill“ týkajúcu sa slobodného poskytovania služieb v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu podpísaného v roku 1970.⁵²

Povaha a funkcia klauzúl „standstill“ v rozhodnutiach asociačnej rady

47. Klauzuly „standstill“ v rozhodnutiach asociačnej rady boli predmetom viacerých návrhov na začatie prejudiciálneho konania, prvým z ktorých bol návrh vo veci Sevince. V rozsudku v tejto veci Súdny dvor uznal, že tieto klauzuly majú priamy účinok.⁵³

47 Rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 44).

48 V tomto zmysle pozri rozsudok zo 6. júna 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, body 40 a 41).

49 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77) (ďalej len „smernica 2004/38“).

50 Rozsudok z 8. decembra 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, bod 60 a nasl.).

51 Rozsudok z 31. januára 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35).

52 Rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 59 a nasl.).

53 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. septembra 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, bod 15 a nasl.).

48. Klauzula „standstill“ sama osebe nevytvára práva.⁵⁴ Povinnosť, ktorú ukladá, predstavuje z právneho hľadiska povinnosť zdržať sa konania. Nepôsobí rovnako ako vecné pravidlo tým, že by zneplatňovala príslušné hmotné právo, ktoré nahrádza. Ide skôr o kvázi-procedurálne pravidlo, ktoré *ratione temporis* určuje ustanovenia právnych predpisov členského štátu, na ktoré sa je potrebné odvolať na účely posúdenia postavenia tureckého štátneho príslušníka, ktorý chce vykonávať svoje hospodárske slobody v členskom štáte.⁵⁵ Tieto ustanovenia môžu okrem iného upravovať hmotnoprávne alebo procesné podmienky, ktorými sa riadi prvé prijatie tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú v úmysle vykonávať tieto hospodárske slobody, na územie členského štátu.⁵⁶

49. Klauzuly „standstill“ v rozhodnutiach asociačnej rady v zásade nespochybňujú spôsobilosť členských štátov vykonávať svoju vnútroštátnu prísťahovaleckú politiku.⁵⁷ Vylučujú iba prijímanie nových obmedzení vo vnútroštátnych právnych predpisoch, ktoré by mohli predstavovať ďalšie prekážky v postupnom zavádzaní slobody pohybu pracovníkov medzi členskými štátmi a Tureckom. Graficky je tento argument možné opísať nasledovne: v okamihu nadobudnutia účinnosti klauzuly „standstill“ zmrazujú platné právne predpisy v každom členskom štáte, pokiaľ ide o obmedzenia podmienok prístupu tureckých občanov k zamestnaniu.

Prvá prejudiciálna otázka

50. Prvá prejudiciálna otázka sa týka časovej pôsobnosti klauzuly „standstill“ uvedenej v rozhodnutí č. 2/76. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či je toto rozhodnutie stále uplatniteľné na spornú vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá bola prijatá 5. októbra 1980 (teda pred nadobudnutím účinnosti rozhodnutia č. 1/80 1. decembra 1980).

51. Landeshauptstadt Stuttgart a nemecká vláda tvrdia, že rozhodnutie č. 2/76 a jeho klauzulu „standstill“ už nie je možné uplatňovať. Tvrdia, že § 59 ods. 1 písm. a) VDZP a judikatúra Súdneho dvora vo veci Bozkurt tento prístup podporujú.⁵⁸ Nemecká vláda na pojednávaní uviedla, že rozhodnutie č. 1/80 po nadobudnutí svojej účinnosti na všetky účely retroaktívne nahradilo rozhodnutie č. 2/76 a stalo sa tým jediným referenčným bodom na posudzovanie platnosti nových obmedzení. Vzhľadom na to, že sporná nemecká právna úprava už v čase nadobudnutia účinnosti rozhodnutia č. 1/80 existovala, nespadá do pôsobnosti klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 13 uvedeného rozhodnutia.

52. Komisia tvrdí, že klauzula „standstill“ uvedená v článku 7 rozhodnutia č. 2/76 sa naďalej uplatňuje na vnútroštátne opatrenia prijaté medzi 1. decembrom 1976 a 30. novembrom 1980 (vrátane).

53. Súhlasím s Komisiou.

54 V systéme vytvorenom dohodou o pridružení sa ustanovenie nových práv alebo výsad pre štátnych príslušníkov zmluvných strán ponecháva na legislatívnu právomoc asociačnej rady (pozri článok 36 dodatkového protokolu).

55 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 89 a citovanú judikatúru).

56 Rozsudok z 21. júla 2011, Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, bod 22 a citovaná judikatúra).

57 Pozri rozsudok z 20. septembra 2007, Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 58) (v kontexte slobody usadiť sa).

58 Rozsudok zo 6. júna 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168).

54. Časová pôsobnosť rozhodnutia č. 2/76 je výslovne vymedzená týmto rozhodnutím v spojení s rozhodnutím č. 1/80. Rozhodnutie č. 2/76 nadobudlo účinnosť 20. decembra 1976⁵⁹ a od 1. decembra 1976 platilo na „prvú etapu“ v trvaní štyroch rokov. Rozhodnutie č. 2/76 sa malo „ďalej uplatňovať až do začiatku nasledujúcej etapy“.⁶⁰ Rozhodnutie č. 1/80 označovalo začiatok nasledujúcej etapy. Toto rozhodnutie nadobudlo účinnosť 1. júla 1980⁶¹, ale oddiel 1 („Otázky súvisiace so zamestnávaním a voľným pohybom pracovníkov“) kapitoly II („Sociálne ustanovenia“) platil od 1. decembra 1980.⁶²

55. Zo znenia týchto dvoch rozhodnutí a systému postupného zavádzania slobody pohybu pracovníkov zamýšľaného právnymi predpismi o pridružení medzi EHS a Tureckom jasne vyplýva, že rozhodnutie č. 1/80 malo plynule nahradiť rozhodnutie č. 2/76. Rozhodnutie č. 2/76 sa teda uplatňovalo od 20. decembra 1976 do 30. novembra 1980.⁶³ Príslušná časť rozhodnutia č. 1/80 sa uplatňovala od 1. decembra 1980.⁶⁴

56. Žiadne ustanovenie rozhodnutia č. 1/80 ani celkového systému právnych predpisov pridruzenia medzi EHS a Tureckom nenaznačuje, že by mali mať retroaktívny účinok na časovú pôsobnosť rozhodnutia č. 2/76 alebo ho zrušiť *ex tunc*. Nahradenie právneho aktu aktom, ktorý ho nasleduje, má účinky *ex nunc*, pokiaľ následný právny akt nemá retroaktívny účinok alebo neruší predchádzajúci akt *ex tunc*.⁶⁵

57. Okrem toho by výklad navrhnutý nemeckou vládou vytvoril *ex post* právne vákuum. Rozhodnutie č. 1/80 sa nemôže uplatňovať retroaktívne na situácie, ku ktorým došlo pred 1. decembrom 1980. Takéto situácie, na ktoré sa predtým *vzťahovalo* rozhodnutie č. 2/76, by sa podľa logiky nemeckej vlády v čase nadobudnutia účinnosti rozhodnutia č. 1/80 *stali* neregulovanými a neregulovanými by aj zostali. To nemôže byť správne.

58. V rozsudku vo veci Bozkurt Súdny dvor uviedol, že rozhodnutie č. 1/80 predstavuje ďalšiu etapu pri zavádzaní slobody pohybu pracovníkov *a od momentu nadobudnutia svojej účinnosti* nahradilo zodpovedajúce menej priaznivé ustanovenia rozhodnutia č. 2/76.⁶⁶ Pri prečítaní tohto rozsudku som však nikde nenašla žiadnu zmienku Súdneho dvora v tom zmysle, že po nadobudnutí svojej účinnosti rozhodnutie č. 1/80 vyvrátilo právne účinky rozhodnutia č. 2/76 týkajúce sa udalostí (v tomto prípade nadobudnutie účinnosti sporných nemeckých pravidiel 5. októbra 1980), ku ktorému došlo počas platnosti rozhodnutia č. 2/76.

59. Preto konštatujem, že zákonnosť nových obmedzení slobody pohybu pracovníkov zavedených členským štátom v období medzi nadobudnutím účinnosti rozhodnutia č. 2/76 a nadobudnutím účinnosti rozhodnutia č. 1/80 musí byť posudzovaná podľa článku 7 rozhodnutia č. 2/76.

59 Článok 13 rozhodnutia č. 2/76.

60 Článok 11 rozhodnutia č. 2/76; ďalej pozri piate odôvodnenie tohto rozhodnutia.

61 Článok 30 rozhodnutia č. 1/80.

62 Článok 16 rozhodnutia č. 1/80.

63 Môžu existovať určité pochybnosti o tom, či v období medzi 1. decembrom 1976 a 20. decembrom 1976 platilo rozhodnutie č. 2/76 retroaktívne (porovnaj jeho články 1 ods. 2 a 13). Našťastie nie je potrebné rozhodnúť o tejto otázke, aby bolo možné zodpovedať prejudiciálne otázky položené vnútroštátnym súdom.

64 Článok 16 ods. 2 rozhodnutia č. 1/80 stanovuje, že prijatie nového nástroja obsahujúceho „riešenia, ktoré by sa mohli uplatňovať od 1. decembra 1983“. Žiaden takýto nový nástroj však nebol prijatý a rozhodnutie č. 1/80 neobsahuje žiadny „konečný dátum“ pre oddiel 1 kapitoly II.

65 Ako uviedla Komisia na pojednávaní, aj to je riešenie upravené vo VDZP. Podľa článku 70 VDZP (Následky zániku zmluvy) zánik zmluvy „sa nedotýka žiadneho práva, záväzku alebo právneho postavenia strán, ktoré vznikli pri vykonávaní zmluvy do jej skončenia“ [Článok 70 ods. 1 písm. b)]. Landeshauptstadt Stuttgart a nemecká vláda sa dovoľávali článku 59 VDZP (Zánik zmluvy alebo prerušenie jej vykonávania v dôsledku uzavretia neskoršej zmluvy), ja si však nemyslím, že ktorákolvek z podmienok, ktoré sú v ňom stanovené, by bola v tejto veci splnená. Najmä neexistuje žiadny náznak toho, že strany zamýšľali pripísať rozhodnutiu č. 1/80 okrem pôsobenia do budúcnosti aj retroaktívne účinky.

66 Rozsudok zo 6. júna 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 14).

Druhá prejudiciálna otázka

60. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa klauzuly „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 by sa klauzula „standstill“ v článku 7 rozhodnutia č. 2/76 mala vykladať v zmysle, že vylučuje zavedenie nových obmedzení so zreteľom na zlúčenie rodiny pre rodinných príslušníkov tureckých pracovníkov.

61. Landeshauptstadt Stuttgart a nemecká vláda tvrdia, že zlúčenie rodiny nespadá do pôsobnosti klauzuly „standstill“ v článku 7 rozhodnutia č. 2/76, pretože toto ustanovenie sa netýka rodinných príslušníkov tureckých štátnych príslušníkov. Landeshauptstadt Stuttgart dodáva, že tureckí štátni príslušníci podľa práva Únie podliehajú aj vízovej povinnosti.⁶⁷

62. Komisia tvrdí, že článok 7 rozhodnutia č. 2/76 sa rovnako ako klauzuly „standstill“ uvedené v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu vzťahuje aj na zlúčenie rodiny. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa týchto iných ustanovení⁶⁸ by sa teraz mala transponovať na klauzulu „standstill“ uvedenú v rozhodnutí č. 2/76.

63. Ako Komisia správne poznamenáva vo svojom písomnom vyjadrení, otázka, či má pojem „nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu“ zahŕňať aj obmedzenia týkajúce sa zlúčenia rodiny, nebola upravená žiadnym právnym aktom právnych predpisov pridruženia medzi EHS a Tureckom. Preto budem najskôr analyzovať rámec a výklad tohto slovného spojenia a následne preskúmam otázku, či by mal byť výklad tohto výrazu v judikatúre Súdneho dvora v kontexte rozhodnutia č. 1/80 transponovaný do skoršieho rozhodnutia č. 2/76.

Pôsobnosť a výklad slovného spojenia „nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu“ v rozhodnutí č. 1/80

64. Otázka zlúčenia rodiny v právnych predpisoch pridruženia medzi EHS a Tureckom upravujúcich slobodu pohybu pracovníkov bola po prvýkrát riešená vo veci Demirel⁶⁹, keď bolo manželke tureckého štátneho príslušníka žijúceho a pracujúceho v Nemecku po uplynutí platnosti jej víza nariadené opustiť krajinu. Toto vízum bolo platné iba na účely návštevy, a nie na účely zlúčenia rodiny.

65. Generálny advokát Darmon vo svojich návrhoch preskúmal rozsah pôsobnosti klauzuly „standstill“ uvedenej v rozhodnutí č. 1/80 v kontexte zlúčenia rodiny. Poukázal na to, že právo na zlúčenie rodiny pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, bolo nutné zaviesť prostredníctvom výslovného ustanovenia uvedeného v nariadení č. 1612/68. Ak neexistuje analogické ustanovenie v právnych predpisoch pridruženia medzi EHS a Tureckom, takéto právo sa nemôže považovať za implicitné. Napriek tomu, že zlúčenie rodiny je určite nevyhnutným prvkom pri presadzovaní slobody pohybu pracovníkov, právom sa stáva až nadobudnutím účinnosti slobody, ktorú zastupuje, a prijatím osobitného ustanovenia v tejto záležitosti. Generálny advokát Darmon dospel k záveru, že klauzula „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 „sa týka prístupu k zamestnaniu a nie zlúčenia rodiny. Pobyt rodinných príslušníkov podmieňuje oprávnením od príslušných orgánov zmluvných strán. Nemožno ho preto vykladať tak, že zahŕňa právo na zlúčenie rodiny...“.⁷⁰

67 Nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. EÚ L 81, 2001, s. 1), ako aj nariadenie (EÚ) 2017/850 zo 17. mája 2017, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 539/2001 (Ú. v. EÚ L 133, 2017, s. 1).

68 Rozsudky z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), a z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

69 Rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

70 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon vo veci Demirel (12/86, EU:C:1987:232, body 27 a 28). Nariadenie č. 15 o počiatočných opatreniach na zabezpečenie slobody pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES 57, 1961, s. 1073) (ďalej len „nariadenie č. 15“) obsahovalo aj niektoré ustanovenia o zlúčení rodiny pre štátnych príslušníkov členských štátov, ktorí vykonali svoje právo na slobodu pohybu pracovníkov.

66. Súdny dvor potvrdil tento záver. Poznamenal, že rozhodnutie č. 1/80 bolo jediným rozhodnutím prijatým asociačnou radou pre postupné dosiahnutie slobody pohybu pracovníkov,⁷¹ a že toto rozhodnutie zakázalo ďalšie obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu pre tureckých pracovníkov, ktorí už boli riadne integrovaní na trhu práce členského štátu. V oblasti zlúčenia rodiny nebolo prijaté žiadne rozhodnutie.⁷² Súdny dvor preto pristúpil k analýze veci, ktorá mu bola predložená, výlučne na základe článkov 7 a 12 dohody o pridružení a článku 36 dodatkového protokolu. Uviedol, že článok 12 dohody o pridružení a článok 36 dodatkového protokolu „slúžia v podstate na stanovenie programu a nie sú dostatočne presné a bezpodmienečné na to, aby mohli priamo riadiť pohyb pracovníkov“, a že „z článku 7 dohody o pridružení nie je možné vyvodiť zákaz zavádzania ďalších obmedzení zlúčenia rodiny“.⁷³ Preto je úplne zrejmé, že Súdny dvor vo veci Demirel usúdil, že rozhodnutie č. 1/80 (vrátane klauzuly „standstill“ uvedenej v jeho článku 13) sa *nevzťahuje* na obmedzenia zlúčenia rodiny pre tureckých pracovníkov.

67. O dvadsaťdeväť rokov neskôr bola otázka späť pred Súdnym dvorom vo veci Genc.⁷⁴ Súdny dvor zostručnil štyri veľmi podrobné a odborné otázky položené vnútroštátnym súdom na jednu otázku zloženú z dvoch častí: i) bolo vnútroštátne opatrenie, ktoré komplikuje zlúčenie rodiny, pokryté klauzulou „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, a ii) v prípade kladnej odpovede môže byť obmedzenie obsiahnuté v napadnutom vnútroštátnom opatrení napriek tomu odôvodnené? Odchylné od svojho jasného rozhodnutia vo veci Demirel (avšak bez toho, aby sa na tento rozsudok odvolával), Súdny dvor odpovedal na prvú otázku „áno“ a na druhú otázku „nie“. Predtým, ako sa opýtame, či by sa mala prvá časť tohto záveru transponovať z rozhodnutia č. 1/80 na jeho predchodcu, rozhodnutie č. 2/76, stojí za to opatrne preskúmať cestu, ktorú Súdny dvor prešiel na jeho dosiahnutie.

68. Súdny dvor začal tým, že ako ustálenú judikatúru citoval vec týkajúcu sa slobody usadiť sa v rámci pridruzenia medzi EHS a Tureckom (Savas)⁷⁵ a vec týkajúcu sa rozhodnutia č. 1/80 týkajúceho sa poplatkov za vydanie povolení na pobyt (Sahin)⁷⁶, aby argumentoval, že „klauzuly ‚standstill‘ uvedené v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu vo všeobecnosti zakazujú zavádzanie nových vnútroštátnych opatrení, ktorých účelom je alebo ktoré majú za následok to, že uplatňovanie hospodárskej slobody tureckým občanom na území dotknutého členského štátu podlieha prísnejším podmienkam ako sú tie, ktoré sa uplatňovali ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia alebo tohto protokolu vo vzťahu k tomuto členskému štátu“.⁷⁷ V rozsudku vo veci Savas (body 56 až 63) Súdny dvor vo veľkej miere čerpal z rozhodnutí týkajúcich sa rozhodnutia č. 1/80 o zásadách, ktoré „musia analogicky platiť aj v kontexte... práva usadiť sa“. V rozsudku vo veci Sahin (v bode 65) už Súdny dvor uviedol, že „vzhľadom na to, že... klauzula ‚standstill‘ uvedená v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 má rovnakú povahu ako tá uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a tieto dve klauzuly sledujú rovnaký cieľ (pozri rozsudky z 11. mája 2000, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, bod 50, ako aj Abatay a i., už citovaný, body 70 až 74), výklad [článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu] v predchádzajúcom bode^[78] musí tiež platiť aj v súvislosti s povinnosťou zachovávať *status quo*, ktorý je základom daného článku 13 v oblasti slobody pohybu pracovníkov“.

71 Podľa článku 36 dodatkového protokolu má asociačná rada výlučnú právomoc ustanoviť podrobné pravidlá v tejto súvislosti.

72 Pozri rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 22).

73 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, body 23 a 24).

74 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 46).

75 Rozsudok z 11. mája 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

76 Rozsudok zo 17. septembra 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

77 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 33). Zdá sa, že tento vzorec bol najprv doplnený v súvislosti s článkom 41 ods. 1 dodatkového protokolu rozsudkom z 11. mája 2000 vo veci Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, bod 69) (kde je uvedený v znení „*s cieľom alebo účinkom*“ – výraz, ktorý Súdny dvor neustále používa; výraz „zamyšľaný“ v rozsudku vo veci Genc sa javí byť variáciou prekladu). Následná judikatúra Súdneho dvora je v tomto ohľade konzistentná. Pozri okrem iného aj rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 25 a citovanú judikatúru).

78 Predchádzajúci odsek znie „...článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu zakazuje od nadobudnutia účinnosti právneho aktu, ktorého súčasťou je toto ustanovenie, v hostiteľskom členskom štáte, prijímanie akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa výkonu slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa hmotnoprávných alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie dotknutého členského štátu, ktorí chcú tam využívať tieto hospodárske slobody [pozri rozsudky z 20. septembra 2007, Tum a Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, bod 69), ako aj Soysal a Savatli, už citovaný, body 47 a 49]“.

69. Chcela by som poznamenať, že v rozsudku vo veci Abatay a i. už Súdny dvor spojil znenie článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ktoré vo všeobecnosti vylučuje zavádzanie „akýchkoľvek nových obmedzení slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby“, a znenie článku 13 rozhodnutia č. 1/80, ktoré zakazuje „nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu platné pre pracovníkov a ich rodinných príslušníkov s legálnym pobytom a zamestnaním v [EÚ a Turecku] (zvýraznenie doplnené).⁷⁹ Je však zrejmé, že znenie týchto dvoch ustanovení je výrazne odlišné. Pri uplatňovaní zásad výkladu „posvätených“ Súdny dvorom v skoršej judikatúre, najmä zásady Polydor a všeobecných zásad výkladu, ako aj zásady „pokiaľ je to možné“,⁸⁰ by bolo potrebné brať do úvahy túto textovú rozdielnosť, ako aj celkový kontext a schému opatrení (sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby vo všeobecnom význame v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, zabezpečenie slobody pohybu pracovníkov v postupných etapách v článku 36 dodatkového protokolu, z ktorého vychádza rozhodnutie č. 1/80). Textový, ako aj teleologický prístup tak naznačuje, že týmto dvom súborom ustanovení by sa nemal poskytovať úplne rovnaký výklad a pôsobnosť.

70. V rozsudku vo veci Genc Súdny dvor následne potvrdil, že referenčným bodom pre analýzu podľa článku 13 rozhodnutia č. 1/80 nie je prichádzajúci rodinný príslušník, ale skôr turecký pracovník s pobytom v dotknutom členskom štáte.⁸¹ V prejednávanej veci ide teda o otázku, či je napadnutými opatreniami nepriaznivo dotknutý manžel, pán Yön, (za predpokladu, že ide o „nové“ obmedzenia), a nie či je nimi nepriaznivo dotknutá pani Yön. Dôraz by sa mal klásť na práva na slobodu pohybu pracovníka.

71. Súd následne prevzal odôvodnenie zo svojho nedávneho rozhodnutia vo veci Dogan. V tejto veci manželka tureckého obchodníka (generálneho riaditeľa malej spoločnosti), ktorý bol usadený v Nemecku a mal v ňom pobyt od roku 1998, požiadala v Turecku o vydanie víza na účely zlúčenia rodiny. Jej žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že na vydanie víza na účely zlúčenia rodiny nemá potrebné základné znalosti nemeckého jazyka.⁸² Súdny dvor rozhodol, že táto podmienka, ktorá bola zavedená po nadobudnutí účinnosti dodatkového protokolu, bola vylúčená klauzulou „standstill“ uvedenou v jej článku 41 ods. 1.⁸³

72. Citujúc rozsudok vo veci Dogan, Súdny dvor poznamenal, že „rozhodnutie tureckého štátneho príslušníka usadiť sa v členskom štáte s cieľom trvale tam vykonávať hospodársku činnosť môže byť negatívne ovplyvnené v prípade, že právna úprava tohto členského štátu sťažuje alebo znemožňuje zlúčenie rodiny, v dôsledku čoho môže byť uvedený štátny príslušník prípadne nútený vybrať si medzi svojou činnosťou v dotknutom členskom štáte a svojím rodinným životom v Turecku“.⁸⁴ Na základe toho, že klauzuly „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu majú rovnaký charakter a sledujú rovnaký cieľ, Súdny dvor dospel k záveru, že výklad článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu v rozsudku vo veci Dogan možno preniesť do rozsudku vo veci Genc.⁸⁵ Súdny dvor ihneď dodal, že „iba v prípade, ak vnútroštátna právna úprava sprísňujúca podmienky zlúčenia rodiny... môže mať vplyv na výkon... hospodárskej činnosti na území dotknutého členského štátu tureckými pracovníkmi..., je nutné osvojiť si názor, že takáto právna úprava spadá do

79 Rozsudok z 21. októbra 2003, Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 117). Zlúčenie sa zachovalo v neskoršej judikatúre. Pozri okrem iného aj rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 25 a citovanú judikatúru).

80 Pozri body 34 až 37 vyššie.

81 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, body 45 a 46).

82 Rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Hoci predložila certifikát od Goetheho inštitútu, ktorý potvrdzoval, že absolvovala jazykový test na úrovni A1, zistilo sa, že je negramotná a skúšku vykonala tak, že náhodne zodpovedala dotazník s možnosťami výberu viacerých odpovedí a naučila sa naspamäť tri štandardné vety. Podrobnejšie informácie o udalostiach, ktoré viedli k tomuto návrhu, sú uvedené v bodoch 17 až 23 rozsudku.

83 Rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 36). Tento rozsudok vyvolal určitú kritiku. Pozri napríklad HAILBRONNER, K.: The standstill clauses in the EU-Turkey Association Agreement and their impact upon immigration law in the EU Member States. In: *Rights of third-country nationals under EU association agreements*. Nijhoff, Leiden, Boston: Brill, 2015, s. 186 až 201, najmä 194 až 197.

84 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 40), ktorý cituje rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 35).

85 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, body 41 a 42), ktorý cituje rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 48).

pôsobnosti... článku 13 rozhodnutia č. 1/80“ a že „klauzuly ‚standstill‘ uvedené v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ako ich vykladá Súdny dvor, v žiadnom prípade neznamenajú uznanie práva na zlúčenie rodiny alebo práva na usadenie sa a pobyt pre rodinných príslušníkov tureckých pracovníkov“.⁸⁶

73. Nakoniec Súdny dvor odmietol rozsudok vo veci Demirkan⁸⁷ z dôvodu skutkových okolností (keďže predmetná vec sa týkala pasívneho príjemcu práva na prijímanie služieb, neexistovala žiadna súvislosť s výkonom hospodárskej činnosti) a uviedol, že výklad, ktorý teraz uplatňuje na základe rozsudku vo veci Dogan, je „konzistentný s výkladom uplatneným Súdny dvorom v súvislosti s prvým odsekom článku 7 rozhodnutia č. 1/80, podľa ktorého cieľom tohto ustanovenia... je vytvoriť podmienky vedúce k jednotnosti rodiny v hostiteľskom členskom štáte uľahčením zamestnania a pobytu tureckých pracovníkov riadne zaregistrovaných ako patriacich do pracovných síl dotknutého členského štátu“.⁸⁸

74. Pri všetkej úcte k Súdnu dvoru som schopná identifikovať určité problémy v prístupe, ktorý uplatnil v rozsudku vo veci Genc.

75. Po prvé nezohľadňuje výrazný rozdiel v znení dvoch klauzúl „standstill“ uvedených v dvoch nástrojoch odlišného hierarchického postavenia. Zmluvné strany sa dohodli, že v dodatkovom protokole uvedú všeobecnú klauzulu „standstill“ na „akékoľvek nové obmedzenia týkajúce sa slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb“.⁸⁹ Asociačná rada s využitím delegovaných právomocí založených na článku 36 dodatkového protokolu s cieľom zabezpečiť slobodu pohybu pracovníkov „v postupných etapách“ naformulovala v rozhodnutí č. 1/80 oveľa obmedzenejšiu klauzulu „standstill“, ktorá sa vzťahuje iba na „nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu pre pracovníkov a ich rodiny s legálnym pobytom a zamestnaním v [EÚ a Turecku]“.

76. Po druhé rozsudok vo veci Genc je v rozpore s rozsudkom vo veci Demirel, ako aj s novšou judikatúrou týkajúcou sa pridruženia medzi EHS a Tureckom, v ktorej Súdny dvor rozhodol, že výslovné ustanovenie rozhodnutia asociačnej rady musí poskytnúť tureckému pracovníkovi dodatočné právo.⁹⁰ Asociačná rada by mohla podľa môjho názoru na základe článku 36 dodatkového protokolu jednoznačne prijímať právne predpisy, ktoré by riešili podmienky brániace zlučovaniu rodín tureckých pracovníkov – zatiaľ to však neurobila. Alternatívne Súdny dvor mohol riešiť rozsudky vo veciach Demirel a Bozkurt vo svojom rozsudku vo veci Genc, a ak by sa chcel od nich odchyliť, vybudovať podrobnejšiu argumentáciu (možno založenú na všeobecnom vývoji judikatúry, úlohe Charty základných práv, atď.). Súdny dvor tak však neurobil.

77. Po tretie treba poznamenať, že primárne právo Únie o slobode pohybu pracovníkov (článok 45 ZFEÚ) sa nevzťahuje na právo na zlúčenie rodiny. Toto právo bolo pre pracovníkov, ktorí sú občanmi EÚ, výslovne zavedené sekundárnym právom.⁹¹ V nariadení č. 1612/68 (ktorým sa už Súdny dvor dal viesť pri výklade rozhodnutia č. 1/80)⁹² sa prístupom k zamestnaniu zaoberá hlava I časti 1. Neskorší

86 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, body 44 a 45).

87 Rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583).

88 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 49), ktorý cituje rozsudok zo 17. apríla 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, body 34 až 36); rozsudok z 22. júna 2000, Eyüp (C-65/98, EU:C:2000:336, bod 26), a rozsudok z 30. septembra 2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, bod 41).

89 Je pravda, že článok 41 ods. 2 udeľuje asociačnej rade právomoc postupne určiť pravidlá na zrušenie *existujúcich* obmedzení slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby. Samozrejme zrušenie existujúcich obmedzení je samostatnou vecou v porovnaní so zabezpečením, prostredníctvom klauzuly „standstill“, neprijatia *nových* obmedzení.

90 Rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400). V rozsudku vo veci Bozkurt Súdny dvor odmietol uznať právo tureckého pracovníka zostať v členskom štáte, v ktorom pracoval, po tom, ako sa stal trvalo práceneschopným, pretože v právnych predpisoch pridruženia medzi EHS a Tureckom neexistovalo žiadne výslovné ustanovenie, ktoré by toto právo priznávalo. Pozri rozsudok zo 6. júna 1995 (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 40).

91 Pozri nariadenie č. 15 (články 11 až 15) a nariadenie č. 1612/68 (články 10 až 12). Piate odôvodnenie posledného uvedeného nariadenia uznáva, že výkon slobody pohybu pracovníkov vyžaduje odstránenie prekážok práva pracovníka, aby sa k nemu pripojila jeho rodina.

92 V rozsudkoch z 19. júla 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, bod 49), a z 30. septembra 2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, bod 45), Súdny dvor odkázal na článok 10 nariadenia č. 1612/68 s cieľom vyložiť pojem „rodinný príslušník“ v rozhodnutí č. 1/80.

oddiel (hlava III časti 1 s nadpisom „Rodiny pracovníkov“) upravuje zlúčenie rodiny vo vzťahu k pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí sú už zamestnaní v inom členskom štáte. Nariadenie č. 1612/68 teda *nespája* zlúčenie rodiny s prístupom k zamestnaniu (ktorý je jediným predmetom označeným v znení článku 13 rozhodnutia č. 1/80).

78. Po štvrté ostatné ustanovenia rozhodnutia č. 1/80 týkajúce sa rodinných príslušníkov pracovníkov odkazujú na osoby, ktoré „boli oprávnené pripojiť sa“ k týmto pracovníkom⁹³ alebo ktoré majú legálny pobyt v hostiteľskom členskom štáte.⁹⁴ To naznačuje, že asociačná rada nemala v úmysle, aby rozhodnutie č. 1/80 regulovalo prvý vstup rodinných príslušníkov. Súdny dvor navyše v inej veci výslovne rozhodol, že v kontexte právnych predpisov pridruženia medzi EHS a Tureckom „rodinní príslušníci migrujúceho tureckého pracovníka nemajú právo sa k nemu pripojiť, aby žili ako rodina; ich možnosť pripojiť sa k nemu závisí skôr na rozhodnutí vnútroštátnych orgánov prijatom výlučne na základe právnych predpisov dotknutého členského štátu“,“⁹⁵ a že „členské štáty... si ponechali právomoc regulovať vstup rodinných príslušníkov tureckého pracovníka na svoje územie“.⁹⁶

79. Nakoniec samotný rozsudok vo veci Genc pripomína, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 sa zameriava na situáciu tureckého pracovníka, nie člena rodiny.⁹⁷ Prvý vstup tureckého občana do členského štátu je podmienený jeho úmyslom využiť svoju ekonomickú slobodu na prácu v ňom.⁹⁸ Je zaujímavé, že následný vstup rodinného príslušníka na účely zlúčenia rodiny s týmto pracovníkom sa teraz javí byť predmetom menšieho rozsahu požiadaviek ako základné právo samotného pracovníka.

80. Týmito pripomienkami nenaznačujem, že podmienky vstupu a pobytu rodinných príslušníkov tureckého štátneho príslušníka na účely zlúčenia rodiny nebudú mať nejakým spôsobom vplyv na rozhodnutia, ktoré prijme, pokiaľ ide o to, či a ako dlho bude vykonávať hospodársku činnosť v rámci Európskej únie. Samozrejme budú. Otázka jednoducho znie, či na základe textového a teleologického výkladu článku 13 rozhodnutia č. 1/80 z neho presvedčivo vyplýva význam, ktorý mu pripisuje Súdny dvor v rozsudku vo veci Genc.

81. Nespochybňujem liberálny prístup, ktorý prijal Súdny dvor pri hľadaní „nových obmedzení“ hospodárskych slobôd tureckých pracovníkov, okrem iného v súvislosti s požiadavkou pracovného povolenia pre vodičov nákladných vozidiel,⁹⁹ vízovými povinnosťami pre vodičov nákladných vozidiel, ktorí nie sú usadení v členskom štáte,¹⁰⁰ a so zavádzaním správnych poplatkov na získanie povolenia na pobyt v hostiteľskom členskom štáte.¹⁰¹ Všetky tieto rozhodnutia zahŕňali obmedzenia, ktoré by mohli byť bez väčších ťažkostí v rámci znenia a teleológie článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Nemyslím si, že to isté možno povedať o nových obmedzeniach, ktoré majú dopad na zlúčenie rodiny.

Pôsobnosť a výklad klauzuly „standstill“ v rozhodnutí č. 2/76

82. Mojmým východiskovým argumentom je, že právne predpisy pridruženia medzi EHS a Tureckom predpokladajú *postupné zlepšovanie* podmienok zamestnávania tureckých pracovníkov v rámci Európskej únie.

93 Prvý odsek článku 7 a článok 11 rozhodnutia č. 1/80.

94 Článok 7, prvý odsek, prvá a druhá zarážka, a články 9 a 13 rozhodnutia č. 1/80.

95 Rozsudok z 18. júla 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, bod 64).

96 Rozsudok z 21. januára 2010, Bekleyen (C-462/08, EU:C:2010:30, bod 36), ktorý cituje rozsudok zo 16. marca 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, bod 42).

97 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, body 45 a 46).

98 Rozsudok zo 7. novembra 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 34). V skoršom štádiu Súdny dvor v rozsudku z 21. októbra 2003, Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 84) rozhodol, že turecký štátny príslušník môže mať prospech z článku 13 rozhodnutia č. 1/80 iba vtedy, ak dodržal pravidlá hostiteľského členského štátu týkajúce sa vstupu, pobytu a prípadného zamestnania, a teda ak má legálny pobyt na území tohto štátu.

99 Rozsudok z 21. októbra 2003, Abatay a i. (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572).

100 Rozsudok z 19. februára 2009, Soysal and Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101).

101 Rozsudok zo 17. septembra 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

83. Rozhodnutie č. 2/76 stanovilo podrobné pravidlá pre „prvú etapu“ po prijatí dodatkového protokolu.¹⁰² Článok 3 tohto rozhodnutia stanovuje, že „turecké deti, ktoré majú legálny pobyt so svojimi rodičmi v členskom štáte... majú mať prístup ku... všeobecnému vzdelaniu“ a pravdepodobne im priznáva nárok na „výhody poskytnuté v tejto súvislosti v rámci vnútroštátnych právnych predpisov.“¹⁰³ V rozhodnutí č. 2/76 sa inak rodinní príslušníci tureckých pracovníkov nespomínajú. Znenie klauzuly „standstill“ v tomto rozhodnutí (článok 7) neobsahuje žiadny náznak toho, že by malo zahŕňať zlúčenie rodiny.

84. Rozhodnutie č. 1/80 uvádza, že je „nevyhnutné zabezpečiť lepšie postavenie pracovníkov a ich rodinných príslušníkov vo vzťahu k dojednaniám zavedeným rozhodnutím č. 2/76“.¹⁰⁴ Jediným rozdielom v znení týchto dvoch klauzúl „standstill“ – článku 7 rozhodnutia č. 2/76 a článku 13 rozhodnutia č. 1/80 – je skutočne iba to, že znenie klauzuly „standstill“ v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 po slovnom spojení „nové obmedzenia podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov“ obsahuje ďalšie štyri slová: „a ich rodinných príslušníkov“.

85. Vzhľadom na to, že tieto dve rozhodnutia predstavujú po sebe idúce kroky v rámci „postupných etáp“ zabezpečenia slobody pohybu pracovníkov a že rozhodnutie č. 1/80 má „zlepšiť postavenie“ priznané pracovníkov a ich rodín rozhodnutím č. 2/76, trend by sa mal časom vyvíjať od „menej priaznivého postavenia“ k „priaznivejšiemu postaveniu“. Nebolo by preto nezvyčajné vykladať ustanovenia rozhodnutia č. 2/76 menej extenzívne, pokiaľ ide o otázky týkajúce sa rodinného života a rodinných príslušníkov, ako ustanovenia rozhodnutia č. 1/80, ktoré ho nahradilo.

86. Z dôvodov, ktoré som uviedla vyššie,¹⁰⁵ nie je analýza Súdneho dvora v rozsudku vo veci Genc týkajúca sa článku 13 rozhodnutia č. 1/80 až taká presvedčivá, ako by sa dalo očakávať. Navrhujem, aby Súdny dvor tento výklad netransponoval na predchádzajúcu klauzulu „standstill“ týkajúcu sa podmienok prístupu k zamestnaniu pre pracovníkov, a to článok 7 rozhodnutia č. 2/76.

87. Dodávam, že výsledkom nie je zbaviť tureckých pracovníkov akéhokoľvek práva na to, aby sa k nim ich rodinní príslušníci pripojili na území Európskej únie. Smernica Rady 2003/86/ES obsahuje *lex generalis*, ktorý upravuje zlúčenie rodiny.¹⁰⁶ Právo pridruženia medzi EHS a Tureckom je *lex specialis*, ktorým sa, pokiaľ ide o záležitosti, ktorých sa týka, zavádzajú konkrétnejšie ustanovenia platné pre tureckých štátnych príslušníkov.¹⁰⁷ Ak sa *lex specialis* netýka tureckých pracovníkov, stále sa môžu dovolávať *lex generalis*.

Potenciálny dopad článku 59 dodatkového protokolu

88. Ak by Súdny dvor, na rozdiel od stanoviska, ktoré som vyjadrila, usúdil, že predmetná vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti článku 7 rozhodnutia č. 2/76, bude potrebné preskúmať, či článok 59 dodatkového protokolu neruší uplatňovanie tejto klauzuly „standstill“.

102 Pozri druhé a piate odôvodnenia rozhodnutia č. 2/76.

103 Znenie anglickej verzie je zaujímavé, pretože uvádza, že „oni [t.j. turecké deti] môžu mať tiež nárok“ na tieto výhody“. Našťastie už nie je potrebné ďalej sa zaoberať touto otázkou.

104 Pozri štvrté odôvodnenia rozhodnutia č. 1/80.

105 Pozri body 74 až 81 vyššie.

106 Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12.)

107 Článok 3 ods. 4 smernice 2003/86 výslovne uvádza, že sa nedotýka priaznivejších ustanovení okrem iného „bilaterálnych... dohôd medzi spoločenstvom alebo spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a tretími krajinami na strane druhej“. Takéto bilaterálne dohody zjavne zahŕňajú dohodu o pridružení a rozhodnutie č. 1/80. Ak sú ustanovenia rozhodnutia č. 1/80 priaznivejšie, budú v každom prípade rozhodujúce. Pozri tiež moje návrhy vo veci Pehlivan (C-484/07, EÚ:C:2010:410, bod 65).

89. Článok 59 dodatkového protokolu uvádza, že „v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje tento protokol, Turecko nemôže získať priaznivejší režim, ako je režim, ktorý si členské štáty vzájomne udeľujú podľa [zmlúv EÚ]“. Odzrkadľuje tak zásadu, že členstvo Európskej únie je najhlbší a najosobitnejší vzťah, ktorý môže štát získať, a že akýkoľvek iný vzťah medzi treťou krajinou a Európskou úniou (ako je dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom) musí byť v dôsledku toho nevyhnutne menej privilegovaný.

90. Dodatkový protokol predstavuje v rámci hierarchie práva pridruzenia medzi EHS a Tureckom primárne právo. Rozhodnutia prijaté asociačnou radou pri výkone delegovaných právomocí sa preto musia vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s pravidlom „nie priaznivejší režim“, ktoré stanovuje. Poznávam, že sa nezdá, že by sa nedávne rozsudky, ktoré zahŕňali zlúčenie rodiny v rámci pôsobnosti klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, zaoberali týmto ďalším a nevyhnutným výkladovým kritériom.¹⁰⁸

91. V tejto súvislosti Súdny dvor v minulosti uplatňoval článok 59 dodatkového protokolu v kontexte slobody pohybu tureckých pracovníkov a dôsledne riadne rozhodol, že tureckí štátni príslušníci nemôžu získať výhodnejší režim ako občania EÚ.¹⁰⁹ Existujú dve línie judikatúry, jedna týkajúca sa hmotných (pozitívnych) práv stanovených pre tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov a druhá týkajúca sa negatívnej povinnosti uloženej členským štátom v klauzulách „standstill“.

92. V prvej sa Súdny dvor zamerával skôr na celkový obraz než na presnú rovnocennosť, pokiaľ ide o práva poskytované tureckým štátnym príslušníkom a práva poskytované občanom EÚ.¹¹⁰ Preto Súdny dvor napríklad odmietol porovnať postavenie dieťaťa tureckého pracovníka s postavením potomka štátneho príslušníka členského štátu, keďže existujú výrazné rozdiely v ich právnom postavení.¹¹¹

93. V druhej línii, ktorá sa skladá z dvoch vecí týkajúcich sa zavedenia správnych poplatkov za získanie povolenia na pobyt v Holandsku, Súdny dvor prijal iný prístup. Rozhodol, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80, ktorý sa uplatňuje v spojení s pravidlom „nie priaznivejší režim“, nebráni zavedeniu právnej úpravy, ktorá podmieňuje udelenie povolenia na pobyt alebo predĺženie jeho doby platnosti zaplatením správnych poplatkov tureckými štátnymi príslušníkmi s pobytom na území hostiteľského členského štátu. Súdny dvor sa následne zaoberal proporcionalitou nového obmedzenia, ktoré by inak bolo klauzulou „standstill“ vylúčené.¹¹²

94. Z môjho preskúmania judikatúry odvodzujem nasledujúce zásady: i) článok 59 dodatkového protokolu nebráni prijatiu nových obmedzení, ktoré platia rovnako pre tureckých štátnych príslušníkov a pre občanov EÚ; ii) je však potrebné porovnať výsledné právne postavenie tureckých štátnych príslušníkov na jednej strane a občanov EÚ na druhej strane; iii) nové obmedzenia pre tureckých pracovníkov nemusia byť totožné s obmedzeniami vzťahujúcimi sa na občanov EÚ, ale musia byť rovnocenné vzhľadom na rozdielne situácie týchto dvoch kategórií;¹¹³ iv) nové obmedzenia pre tureckých pracovníkov nesmú byť neprímerané voči obmedzeniam platným pre občanov EÚ;¹¹⁴ v) neprímerané nové obmedzenia by tiež porušili zásadu zákazu diskriminácie ustanovenú v článku 9 dohody o pridružení.¹¹⁵

108 Pozri rozsudky z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), a z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239).

109 Rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 62) a tam citovanú judikatúru. Pozri tiež rozsudok z 26. mája 2011, Akdas a i. (C-485/07, EU:C:2011:346, bod 59), v osobitnom kontexte sociálnych dávok pre tureckých pracovníkov.

110 Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, bod 63).

111 Rozsudky z 18. júla 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, bod 68), a zo 16. júna 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, bod 65). Podrobnejšia analýza odôvodnenia vo veci Derin je uvedená v mojich návrhoch vo veci Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:413, bod 50).

112 Rozsudok zo 17. septembra 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, bod 67 a nasl.). Tento prístup bol potvrdený v rozsudku z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 55 a nasl.).

113 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 57) a tam citovanú judikatúru.

114 Rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 55) a tam citovaná judikatúra.

115 Rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 75).

95. V prejednávanej veci je vhodné porovnať situáciu tureckého pracovníka pracujúceho v Nemecku, ktorý si želá, aby sa k nemu pripojila jeho turecká manželka, a občana EÚ inej ako nemeckej štátnej príslušnosti pracujúceho v Nemecku, ktorý si želá, aby sa k nemu pripojil jeho manželský partner z tretej krajiny, vrátane manželského partnera, ktorý je tureckým štátnym príslušníkom.

96. Pokiaľ daný rodinný príslušník už nemá platné povolenie na pobyt, článok 5 ods. 2 smernice 2004/38 vyžaduje vstupné vízum v súlade s nariadením č. 539/2001, prípadne vnútroštátnym právom.¹¹⁶ Myslím si, že od nadobudnutia účinnosti tejto smernice je pre členské štáty prípustné, aby zaviedli podobnú vízovú povinnosť pre rodinných príslušníkov tureckých pracovníkov, pokiaľ by požiadavky, ktoré by im boli uložené, neboli neprimerané v porovnaní s vízovou povinnosťou zavedenou smernicou 2004/38.¹¹⁷

97. Okrem toho článok 5 ods. 2 smernice 2004/38 stanovuje, že ak rodinný príslušník občana EÚ nemá potrebné doklady alebo vstupné vízum, nemôže byť automaticky vrátený, ale majú mu byť poskytnuté všetky primerané možnosti získať potrebné dokumenty. Pre rovnakú kategóriu osôb článok 9 ods. 3 stanovuje, že nesplnenie tejto požiadavky požiadať o pobytový preukaz môže viesť k tomu, že daná osoba bude podliehať primeraným a nediskriminačným sankciám. Podľa názoru Komisie teda rodinní príslušníci tureckých pracovníkov nie sú v priaznivejšom postavení ako rodinní príslušníci občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, pretože v prípade rodinných príslušníkov občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ich nezákonný vstup do členského štátu neodôvodňuje zamietnutie povolenia na pobyt. Z toho vyplýva, že článok 59 dodatkového protokolu by nezasahoval, aby zmenil výsledok uplatnenia klauzuly „standstill“. Ak by však výsledkom uplatnenia klauzuly „standstill“ bolo, že rodinní príslušníci tureckých štátnych príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, by nepotrebovali víza, pričom rodinní príslušníci občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, by víza potrebovali, bol by to postup zakázaný článkom 59 dodatkového protokolu.

98. Skutočnosť, že požiadavka uložená tureckému štátnemu príslušníkovi je prísnejšia ako požiadavka uložená občanom EÚ sama osebe neznamená, že požiadavka uložená tureckému štátnemu príslušníkovi je neprimeraná.¹¹⁸ Je potrebné zohľadňovať špecifickú situáciu tureckých štátnych príslušníkov ako štátnych príslušníkov tretej krajiny, potrebu členských štátov vydávať povolenie v súlade s vnútroštátnym právom, aby sa členovia rodiny mohli pripojiť k tureckému pracovníkovi, a postup vykonávania tejto požiadavky.

99. Je tiež potrebné preskúmať, či sú dôsledky porušenia pravidiel vyplývajúce pre člena rodiny tureckého pracovníka neprimerane prísne v porovnaní s dôsledkami platnými pre rodinných príslušníkov občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Na tomto mieste poznamenávam, že § 5 ods. 2 zákona o pobyte stanovuje, že od vízovej povinnosti pred vstupom na územie Nemecka je možné upustiť, ak by s ohľadom na osobitné okolnosti prípadu nebolo primerané opätovne začať postup udeľovania víza. Zdá sa mi, že toto ustanovenie rieši proporionalitu primerane.

100. Ako svoj záver týkajúci sa druhej prejudiciálnej otázky uvádzam toto: Domnievam sa, že odpoveď na túto otázku by mala byť, že zavedenie vízovej povinnosti pre manželského partnera tureckého pracovníka, ktorý sa chce pripojiť k tomuto pracovníkovi na účely zlúčenia rodiny, nespadá do pôsobnosti článku 7 rozhodnutia č. 2/76.

¹¹⁶ Príloha I nariadenia č. 539/2001 uvádza zoznam krajín, od štátnych príslušníkov ktorých sa vyžaduje, aby mali víza pri prechode vonkajších hraníc členských štátov. Tento zoznam zahŕňa Turecko.

Odkaz v článku 5 ods. 2 smernice 2004/38 na vnútroštátne právo má za cieľ pokryť situáciu členských štátov, ktoré toto nariadenie neuplatňujú. Pozri Zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (predložený Komisiou podľa článku 250 ods. 2 Zmluvy o ES) [KOM(2003) 199 v konečnom znení].

¹¹⁷ V tejto súvislosti odkazujem na smernicu 2004/38 len na účely preskúmania situácie podľa článku 59 dodatkového protokolu.

¹¹⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 71).

Tretia prejudiciálna otázka

101. Tretia prejudiciálna otázka je relevantná iba vtedy, ak sa Súdny dvor v rozpore s názorom, ktorý som práve vyjadrila, rozhodne transponovať svoje rozhodnutie v rozsudku vo veci Genc na klauzulu „standstill“ uvedenú v článku 7 rozhodnutia č. 2/76. Vo svojej tretej prejudiciálnej otázke sa vnútroštátny súd pýta, či je zavedenie vnútroštátnej úpravy, ktorá si vyžaduje vízum, odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, predovšetkým cieľom účinnej kontroly prisťahovalectva a riadenia migračných tokov, keď sa prostredníctvom doložky pre prípad tvrdosti zákona prihliada na okolnosti konkrétneho prípadu.

102. Landeshauptstadt Stuttgart, nemecká vláda a Komisia zhodne tvrdia, že klauzula „standstill“ v rozhodnutí č. 2/76 nebráni zavedeniu vnútroštátnych právnych predpisov prijatých s týmto cieľom za predpokladu, že táto právna úprava rešpektuje zásadu proporcionality.

103. S týmito tvrdeniami súhlasím.

104. Po prvé tento výklad je v súlade so zásadami ZFEÚ a judikatúrou Súdneho dvora týkajúcimi sa slobody pohybu pracovníkov, ktoré sa majú v čo najväčšej miere uplatňovať na slobodu pohybu pracovníkov v kontexte pridruženía medzi EHS a Tureckom.¹¹⁹

105. Súdny dvor zaviedol pojem legitímnych cieľov, ktoré môžu odôvodňovať vnútroštátne opatrenia, ktoré obmedzujú slobodu pohybu pracovníkov v rámci Európskej únie z dôvodu širokého rozsahu pôsobnosti súčasného článku 45 ZFEÚ a skutočnosti, že výnimky zo slobody pohybu pracovníkov v článku 45 ods. 3 ZFEÚ treba vykladať striktnie. Prekážka tejto slobody môže teda byť napriek tomu zlučiteľná s článkom 45 ZFEÚ za predpokladu, že sleduje legitímny cieľ zlučiteľný so Zmluvou, je odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a jej uplatňovanie je také, že zabezpečuje dosiahnutie príslušného cieľa a neprekračuje rámec toho, čo je potrebné na tento účel.¹²⁰

106. Rovnako v kontexte právnych predpisov pridruženía medzi EHS a Tureckom široký výklad týkajúci sa slobody pohybu pracovníkov v rozhodnutí č. 2/76 a v rozhodnutí č. 1/80 v kombinácii s reštriktívnym výkladom výnimiek z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia (v článku 9 rozhodnutia č. 2/76 a v článku 14 rozhodnutia č. 1/80)¹²¹ musí pojem naliehavých požiadaviek všeobecného záujmu dosiahnuť správnu rovnováhu v systéme slobody pohybu pracovníkov v rámci pridruženía medzi EHS a Tureckom, analogicky so situáciou na vnútornom trhu.

107. Po druhé judikatúra už uznala toto odôvodnenie v kontexte zákazu nových podmienok zlučenia tureckých pracovníkov so svojimi rodinnými príslušníkmi, pokiaľ sú výsledné obmedzenia vhodné na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.¹²²

¹¹⁹ Pozri bod 36 vyššie.

¹²⁰ Pozri okrem iného rozsudok z 11. januára 2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10, bod 38).

¹²¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, body 42 až 48).

¹²² Pozri rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 37), v kontexte slobody usadiť sa. Tento prípad sa riadil odôvodnením uvedeným v rozsudku zo 7. novembra 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 40 a nasl.) o prístupe tureckého štátneho príslušníka, ktorý má v úmysle začať vykonávať platené zamestnanie, na územie členského štátu. Pozri tiež rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 57).

108. Nasledujúce opatrenia už boli v judikatúre uznané za opatrenia, ktoré predstavujú naliehavé požiadavky všeobecného záujmu, ktoré odôvodňujú zavádzanie nových obmedzení výkonu hospodárskych slobôd podľa právnych predpisov pridruženia medzi EHS a Tureckom: zabránenie nezákonnému vstupu a pobytu,¹²³ zabránenie nútených manželstiev,¹²⁴ zabezpečenie úspešnej integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín¹²⁵ a efektívne riadenie migračných tokov¹²⁶. Tento zoznam nie je vyčerpávajúci; súhlasím s generálnym advokátom Mengozzim, že Súdny dvor uznáva voľnú úvahu členských štátov v tejto oblasti.¹²⁷

109. V tejto veci sa Nemecko dovoľáva účinného riadenia migračných tokov ako odôvodnenie zavedenia vízovej povinnosti na účely zlúčenia rodiny s tureckým pracovníkom. Tento cieľ už bol prijatý ako naliehavá požiadavka všeobecného záujmu, ktorá sleduje cieľ zlučiteľný so Zmluvou. V zásade teda môže opodstatniť nové obmedzenie napriek klauzule „standstill“.¹²⁸ Bude však tiež potrebné, aby vnútroštátny súd overil, či predmetná požiadavka spĺňa kritérium proporcionality.¹²⁹ Pritom musí posúdiť, či je vnútroštátne opatrenie vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.¹³⁰

110. Pokiaľ ide o vhodnosť opatrenia, mám za to, že judikatúra už uznala, že vízová povinnosť, ktorá umožňuje sledovanie migračných tokov, je vhodná na dosiahnutie cieľa efektívneho riadenia migračných tokov.¹³¹

111. Pokiaľ ide o otázku, či predmetné opatrenie ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, Súdny dvor vysvetlil, že v zásade požiadavka na štátnych príslušníkov tretích krajín, aby mali víza na vstup a pobyt v členskom štáte nemôže byť sama osebe považovaná za neprimeranú vo vzťahu k sledovanému cieľu. Zásada proporcionality však rovnako vyžaduje, aby *postup uplatnenia takejto požiadavky* nešiel nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.¹³²

112. V tomto ohľade predmetná nemecká právna úprava vyžaduje, aby štátny príslušník tretej krajiny, ktorý chce získať povolenie na pobyt, vstúpil do krajiny s potrebným vízom a aby už vo svojej žiadosti o vízum poskytol kľúčové informácie požadované pre povolenie na pobyt. Od vízovej povinnosti je však možné upustiť, ak osobitné okolnosti týkajúce sa konkrétneho prípadu spôsobia, že je neprimerané požadovať následnú žiadosť o vízum.

113. Domnievam sa, že zavedením výnimky v príslušnom individuálnom prípade postup stanovený v nemeckej právnej úprave, ktorou sa vykonáva vízová povinnosť, rešpektuje zásadu proporcionality.

123 Rozsudok zo 7. novembra 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 41).

124 Rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 38). Aj keď Súdny dvor výslovne neuznal tento odôvodňujúci dôvod, pokračoval „za predpokladu“, že predchádzanie núteným manželstvám by mohlo predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu.

125 Rozsudok z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 56).

126 Rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 39).

127 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, bod 34).

128 Rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, body 35 až 39).

129 V rozsudkoch vo veciach Tekdemir a Genc sporná vnútroštátna právna úprava neumožňovala žiadne výnimky a Súdny dvor mal k dispozícii potrebný materiál na to, aby rozhodol, že tieto opatrenia sú neprimerané. Tu na druhej strane vnútroštátne pravidlá stanovujú výnimku za vhodných okolností. Iba vnútroštátny súd bude mať potrebný materiál na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia príslušných orgánov. Pozri rozsudok z 11. januára 2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10, bod 48).

130 Rozsudok z 10. júla 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 37).

131 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 41).

132 Pozri v tomto zmysle vo vzťahu k požiadavke mať povolenie na pobyt rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, body 42 a 43).

114. Vnútroštátnemu súdu, ktorý bude mať k dispozícii potrebné informácie, prislúcha posúdiť, či vec pani Yönovej vykazuje potrebné špecifiká na to, aby umožnila uplatnenie tejto výnimky. Medzi relevantné faktory bude pravdepodobne patriť jej vek, jej zdravotný stav, úroveň závislosti od jej manžela a schopnosť cestovať.¹³³

115. Preto som dospela k záveru, že ak by Súdny dvor konštatoval, že právna úprava, o akú ide vo vnútroštátnom konaní, predstavuje nové obmedzenie podmienok prístupu tureckých pracovníkov k zamestnaniu v zmysle článku 7 rozhodnutia č. 2/76, toto obmedzenie môže byť odôvodnené na základe naliehavých požiadaviek všeobecného záujmu, akou je napr. účinné riadenie migračných tokov. Každé obmedzenie musí byť vhodné na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie. Rozhodnutie, či tomu tak skutočne je, však prislúcha vnútroštátnemu súdu.

Návrh

116. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky predložené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) odpovedal takto:

- Zákonnosť nových obmedzení slobody pohybu pracovníkov zavedených členským štátom v období medzi nadobudnutím účinnosti rozhodnutia č. 2/76 asociačnej rady EHS – Turecko a nadobudnutím účinnosti rozhodnutia č. 1/80 asociačnej rady EHS – Turecko musí byť posudzovaná podľa článku 7 rozhodnutia č. 2/76.
- Zavedenie vízovej povinnosti pre manželského partnera tureckého pracovníka, ktorý sa chce pripojiť k tomuto pracovníkovi na účely zlúčenia rodiny, nespadá do pôsobnosti článku 7 rozhodnutia č. 2/76.
- Nové obmedzenie podmienok prístupu k zamestnaniu pre tureckých pracovníkov v zmysle článku 7 rozhodnutia č. 2/76 môže byť odôvodnené na základe naliehavých požiadaviek všeobecného záujmu, akou je napr. účinné riadenie migračných tokov. Každé obmedzenie musí byť vhodné na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie. Rozhodnutie, či tomu tak skutočne je, však prislúcha vnútroštátnemu súdu.

¹³³ Čo sa týka skutkovej podstaty, situácia pani Yönovej je podstatne odlišná od situácie žalobcu vo veci Tekdemir. Furkan Tekdemir bol dieťa, ktoré sa narodilo v Nemecku ledva jeden mesiac pred podaním žiadosti o povolenie na pobyt v jeho mene. Býval tam legálne so svojím otcom, ktorý bol tureckým pracovníkom [pozri rozsudok z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239)]. Naproti tomu pani Yön mala bydlisko v Turecku (pokiaľ je to relevantné pre túto vec) medzi dátumom jej sobáša s pánom Yönom (2004) a vstupom do Holandska so schengenským vízom vydaným týmto členským štátom (marec 2013).