

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 20. septembra 2007*

Vo veci C-16/05,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím House of Lords (Spojené kráľovstvo) z 2. decembra 2004 a doručený Súdnemu dvoru 19. januára 2005, ktorý súvisí s konaním:

The Queen, na návrh:

Veli Tum,

Mehmet Dari

proti

Secretary of State for the Home Department,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia R. Schintgen (spravodajca), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta a L. Bay Larsen,

* Jazyk konania: angličtina.

generálny advokát: L. A. Geelhoed,
tajomník: K. Sztranc-Sławiczek, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 18. mája 2006,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- páni Tum a Dari, v zastúpení: N. Rogers a J. Rothwell, barristers, ako aj L. Baratt a M. Kuddus, solicitors,

- vláda Spojeného kráľovstva, pôvodne v zastúpení: M. Bethell, neskôr E. O'Neill, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci P. Saini, barrister,

- holandská vláda, v zastúpení: C. M. Wissels, splnomocnená zástupkyňa,

- slovenská vláda, v zastúpení: R. Procházka, splnomocnený zástupca,

- Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. O'Reilly a M. Wilderspin, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 12. septembra 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a v mene Spoločenstva uzatvoreného, schváleného a potvrdeného nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 (Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim vyd. 11/011, s. 41, ďalej len „dodatkový protokol“).

- 2 Tento návrh bol podaný v rámci dvoch sporov medzi pánmi Tum a Dari, tureckými štátnymi príslušníkmi, a Secretary of State for the Home Department (ministerstvo vnútra, ďalej len „Secretary of State“) týkajúcich sa rozhodnutí uvedeného ministerstva, ktorými zamietlo ich povolenie na vstup na územie Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska na účely výkonu samostatnej zárobkovej činnosti a nariadilo ich vyhostenie z tohto členského štátu, do ktorého im bol vstup povolený len dočasne.

Právny rámec

Pridruženie EHS — Turecko

- 3 V súlade s článkom 2 ods. 1 dohody, na základe ktorej vzniklo pridruženie medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná

12. septembra 1963 v Ankare na jednej strane Tureckou republikou a na druhej strane členskými štátmi EHS a Spoločenstva a ktorá bola v mene Spoločenstva uzatvorená, schválená a potvrdená rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10, ďalej len „dohoda o pridružení“), je jej účelom podporovať stále a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami, zahŕňajúc aj oblasť pracovnej sily, najmä pri postupnej realizácii voľného pohybu pracovníkov (článok 12 dohody o pridružení), ako aj odstránenie prekážok slobode usadiť sa (článok 13 uvedenej dohody) a slobodnému poskytovaniu služieb (článok 14 tej istej dohody), s cieľom zlepšiť životnú úroveň tureckého ľudu a uľahčiť neskoršie prijatie Turecka do Spoločenstva (štvrté úvodné ustanovenie a článok 28 tejto dohody).

- 4 Na tieto účely dohoda o pridružení zahŕňa prípravné obdobie, ktoré umožní Tureckej republike posilniť jej ekonomiku s pomocou Spoločenstva (článok 3 tejto dohody), prechodné obdobie, v priebehu ktorého sa zabezpečí progresívne zavedenie colnej únie a zblížovanie hospodárskych politík (článok 4 uvedenej dohody), a záverečné obdobie, ktoré je založené na existencii colnej únie a zahŕňa posilňovanie koordinácie hospodárskych politík zmluvných strán (článok 5 tej istej dohody).

- 5 Článok 6 dohody o pridružení stanovuje:

„Na zabezpečenie uplatnenia a postupného rozvoja pridruženia zmluvné strany zasadajú v asociačnej rade, ktorá koná v rozsahu právomoci zverenej dohodou.“ [*neoficiálny preklad*]

- 6 Podľa článku 8 dohody o pridružení, vloženého do hlavy II uvedenej dohody, nazvanej „Uplatňovanie prechodného obdobia“ [*neoficiálny preklad*]:

„Na účely dosiahnutia cieľov stanovených v článku 4 Asociačná rada ešte pred začatím prechodného obdobia a v súlade s postupom stanoveným v článku 1 medzitémneho protokolu stanoví podmienky, mechanizmy a časové harmonogramy vykonania ustanovení súvisiacich s oblasťami upravenými Zmluvou o založení Spoločenstva, ktoré sa musia zohľadniť, a to osobitne s oblasťami uvedenými v rámci tejto hlavy a akýchkoľvek ochranných klauzúl, ktoré sa ukážu ako relevantné.“ [*neoficiálny preklad*]

- 7 Články 12 až 14 dohody o pridružení sa nachádzajú tiež v rámci hlavy II tejto dohody, a to v kapitole 3 nazvanej „Iné ustanovenia hospodárskej povahy“ [*neoficiálny preklad*].

- 8 Článok 12 stanovuje:

„Zmluvné strany sa dohodli, že budú uplatňovať články [39 ES], [40 ES] a [41 ES], aby postupne medzi sebou dosiahli voľný pohyb pracovníkov.“ [*neoficiálny preklad*]

- 9 Článok 13 stanovuje:

„Zmluvné strany sa dohodli, že budú uplatňovať články [43 ES] až [46 ES] vrátane a článok [48 ES], aby postupne medzi sebou odstránili prekážky slobode usadiť sa.“ [*neoficiálny preklad*]

10 Článok 14 znie:

„Zmluvné strany sa dohodli, že budú uplatňovať články [45 ES], [46 ES] a [48 ES] až [54 ES] vrátane, aby postupne medzi sebou odstránili prekážky slobodnému poskytovaniu služieb.“ [*neoficiálny preklad*]

11 Podľa článku 22 ods. 1 dohody o pridružení:

„Na realizáciu cieľov stanovených dohodou a v prípadoch, ktoré táto dohoda predvída, patrí rozhodovacia právomoc asociačnej rade. Každá zo zmluvných strán je povinná prijať opatrenia na vykonanie prijatých rozhodnutí. ...“ [*neoficiálny preklad*]

12 Dodatkový protokol, ktorý je podľa jeho článku 62 neoddeliteľnou súčasťou dohody o pridružení, vo svojom článku 1 stanovuje podmienky, mechanizmy a časové harmonogramy realizácie prechodného obdobia uvedené v článku 4 danej dohody.

13 Dodatkový protokol obsahuje hlavu II nazvanú „Pohyb osôb a služieb“, ktorej kapitola I sa týka „pracovníkov“ a kapitola II je venovaná „právu usadiť sa, službám a doprave“.

14 Článok 36 dodatkového protokolu, ktorý je súčasťou kapitoly I, stanovuje, že voľný pohyb pracovníkov medzi členskými štátmi Spoločenstva a Tureckom sa bude uskutočňovať postupne v súlade so zásadami uvedenými v článku 12 dohody o pridružení medzi koncom dvanásteho a dvadsiateho druhého roka po vstupe tejto dohody do platnosti a že asociačná rada rozhodne o pravidlách potrebných na tieto účely.

15 Článok 41 dodatkového protokolu, ktorý sa nachádza v kapitole II uvedenej hlavy II, tak znie:

„1. Zmluvné strany upustia od vzájomného zavádzania akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa voľnosti usadenia [slobody usadiť sa — *neoficiálny preklad*] a voľnosti poskytovať služby [slobodného poskytovania služieb — *neoficiálny preklad*].

2. Asociačná rada v súlade s princípmi stanovenými v článkoch 13 a 14 asociačnej dohody stanoví časový harmonogram a pravidlá postupného rušenia vzájomných obmedzení týkajúcich sa voľnosti podnikania [slobody usadiť sa — *neoficiálny preklad*] a voľnosti poskytovania služieb [slobodného poskytovania služieb — *neoficiálny preklad*] zo strany zmluvných strán.

Asociačná rada zohľadní pri stanovovaní takéhoto časového harmonogramu a pravidiel na rôzne skupiny činností zodpovedajúce opatrenia už prijaté zo strany spoločenstva v týchto oblastiach a taktiež osobitné hospodárske a sociálne okolnosti v Turecku. Priorita sa kladie na činnosti konkrétne prispievajúce na rozvoj výroby a obchodu.“

16 Je zrejmé, že až do dnešného dňa asociačná rada zriadená dohodou o pridružení a zložená zo zástupcov vlád členských štátov, Rady Európskej únie, a Komisie Európskych spoločenstiev na jednej strane a zástupcov tureckej vlády na druhej strane (ďalej len „asociačná rada“) neprijala na základe článku 41 ods. 2 dodatkového protokolu žiadne rozhodnutie.

17 Asociačná rada však 19. septembra 1980 prijala rozhodnutie č. 1/80 o rozvoji asociácie (ďalej len „rozhodnutie č. 1/80“).

- 18 Článok 13 rozhodnutia č. 1/80, ktorý je súčasťou kapitoly II tohto rozhodnutia nazvanej „Sociálne ustanovenia“, oddielu 1 týkajúceho sa „Otázok súvisiacich so zamestnávaním a voľným pohybom pracovníkov“, znie:

„Členské štáty Spoločenstva a Turecka nemôžu zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov a členov rodín týchto pracovníkov, ktorí majú na území týchto štátov legálny pobyt alebo sú legálne zamestnaní.“ [*neoficiálny preklad*]

Vnútroštátna právna úprava

- 19 Článok 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 (Immigration Act 1971) definuje „vstup do Spojeného kráľovstva“ takto:

„Pre osobu, ktorá príde do Spojeného kráľovstva loďou alebo lietadlom, na účely tohto zákona platí, že do Spojeného kráľovstva nevstúpila, pokiaľ zostane na palube, a ak vystúpi do prístavu alebo letiska, pre ňu naďalej platí, že do Spojeného kráľovstva nevstúpila, pokiaľ zostane v zóne (ak taká je) prístavu alebo letiska, v prípade potreby určenej na tento účel imigračným úradníkom; pre osobu, ktorá nevstúpila iným spôsobom do Spojeného kráľovstva, platí, že na toto územie nevstúpi, pokiaľ bude zadržaná alebo jej bude vstup umožnený dočasne, alebo bude prepustená na slobodu, pričom jej hrozí zadržanie...“

- 20 Dňa 1. januára 1973, t. j. v deň, keď dodatkový protokol nadobudol platnosť pre Spojené kráľovstvo, boli pravidlá o prisťahovalectve platné v tomto členskom štáte v súvislosti so zakladaním podnikov a poskytovaním služieb obsiahnuté v Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509, ďalej len „pravidlá o prisťahovalectve z roku 1973“).

- 21 Pod názvom „Podnikatelia“ bod 30 pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973 znel takto:

„Cestujúcim, ktorí sa nemôžu preukázať povolením na vstup [na účely založenia podniku], ale u ktorých možno v každom prípade predpokladať, že spĺňajú podmienky uvedené v jednom z nasledujúcich dvoch odsekov uvedených nižšie, sa vstup umožní najviac na obdobie dvoch mesiacov so zákazom výkonu zamestnania, pričom sa vyzvú, aby svoj prípad predložili na posúdenie Home Office.“

- 22 Bod 31 uvedených pravidiel ukladal žiadateľovi povinnosť preukázania sa dostatočnými prostriedkami potrebnými na investovanie v podniku, ak už bol tento podnik založený, a na pokrytie s tým súvisiacich strát. Najmä stanovoval, že žiadateľ musí byť schopný pokryť svoje životné náklady, ako aj životné náklady vyživovaných osôb a že musí byť aktívne zapojený do prevádzkovania podniku.

- 23 Bod 32 tých istých pravidiel stanovoval:

„Ak chce žiadateľ vykonávať v Spojenom kráľovstve činnosť ako samostatne zárobková osoba, je povinný preukázať, že do krajiny prinesie prostriedky dostatočné na založenie podniku, od ktorého možno reálne očakávať, že uživí žiadateľa, ako aj ním vyživované osoby, a to bez potreby hľadania zamestnania, pre ktoré sa vyžaduje pracovné povolenie.“

- 24 Od toho času Spojené kráľovstvo v oblasti prisťahovalectva postupne zaviedlo pravidlá, ktoré sú podstatne prísnejšie pre osoby, ktoré chcú vstúpiť do tohto členského štátu na účely založenia podniku alebo poskytovania služieb.

- 25 Podrobné ustanovenia v tejto súvislosti sú uvedené v bodoch 201 až 205 pravidiel o prisťahovalectve prijatých House of Commons (Snemovňou obcí) v roku 1994 (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395) platných od 1. októbra 1994 a v súčasnosti platných v znení zmien a doplnení (ďalej len „pravidlá o prisťahovalectve z roku 1994“).
- 26 Je zrejmé, že pravidlá o prisťahovalectve z roku 1994, súčasne platné v Spojenom kráľovstve, sú, pokiaľ ide o zaobchádzanie so žiadosťami o povolenie na vstup podanými osobami, ktoré chcú v tomto členskom štáte vykonávať nezávislú zárobkovú činnosť, reštriktívnejšie než pravidlá o prisťahovalectve z roku 1973.

Spory vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 27 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že páni Tum a Dari prišli do Spojeného kráľovstva loďou, pán Tum v novembri 2001 z Nemecka a pán Dari v októbri 1998 z Francúzska.
- 28 Keďže ich žiadosti o azyl boli na základe Dohovoru určujúceho štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev podpísaného v Dubline 15. júna 1990 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 254, 1997, s. 1) zamietnuté, bolo nariadené ich vyhodenie, avšak toto opatrenie nebolo príslušnými vnútroštátnymi orgánmi vykonané, takže dotknuté osoby sa ešte stále nachádzajú na území Spojeného kráľovstva.

- 29 Keďže v súlade s článkom 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 im bol vstup do Spojeného kráľovstva povolený len dočasne, pričom tento vstup nezodpovedá formálnemu povoleniu na vstup do tohto členského štátu v zmysle jeho vnútroštátnych právnych predpisov a navyše bol podmienený zákazom výkonu zamestnania, páni Tum a Dari požiadali o vstupné vízum do uvedeného členského štátu na účely výkonu nezávislej zárobkovej činnosti.
- 30 V tejto súvislosti sa dotknuté osoby odvolávali na dohodu o pridružení tvrdiac, že podľa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa ich žiadosti o vstup do prijímajúceho členského štátu mali preskúmať podľa vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti prisťahovalectva platnej v deň nadobudnutia platnosti uvedeného protokolu pre Spojené kráľovstvo, t. j. právnej úpravy platnej k 1. januáru 1973.
- 31 Secretary of State však odmietol vyhovieť žiadostiam pánov Tum a Dari na základe vnútroštátnej právnej úpravy platnej v deň ich podania.
- 32 Páni Tum a Dari podali proti rozhodnutiam zamietajúcim ich žiadosti žaloby o neplatnosť, ktoré preskúmal High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), súčasne a ktoré boli rozsudkom uvedeného súdu z 19. novembra 2003 uznané za dôvodné. Tento rozsudok bol v zásade potvrdený rozsudkom Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) z 24. mája 2004. Podľa uvedených súdov postavenie oboch uvedených tureckých štátnych príslušníkov nespočívalo na okolnostiach zakladajúcich podvod a nepochybňovalo ochranu oprávneného štátneho záujmu ako verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a verejné zdravie. Uvedené súdy sa tiež domnievali, že dotknuté osoby sa mohli platne oprieť o klauzulu „standstill“ uvedenú v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, a žiadať tak preskúmanie ich žiadostí o vstup do Spojeného kráľovstva na účely výkonu nezávislej zárobkovej činnosti podľa pravidiel o prisťahovalectve z roku 1973.

33 Secretary of State teda povolil prejednanie sporov pred House of Lords.

34 Keďže účastníci konania vo veci samej si odporujú v súvislosti s otázkou, či klauzulu „standstill“ uvedenú v článku 41 ods. 1 možno uplatniť vo vzťahu k právnej úprave Spojeného kráľovstva týkajúcej sa prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov, ktorí sa usilujú o získanie prospechu zo slobody usadiť sa v tomto členskom štáte, House of Lords rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu... vykladať v tom zmysle, že zakazuje členskému štátu zaviesť odo dňa nadobudnutia účinnosti uvedeného protokolu v tomto členskom štáte nové obmedzenia vo vzťahu k podmienkam a konaniu týkajúcim sa vstupu tureckého štátneho príslušníka, ktorý sa chce usadiť a začať podnikat' v tomto členskom štáte, na jeho územie?“

O prejudiciálnej otázke

Pripomienky predložené pred Súdnym dvorom

35 Podľa vlády Spojeného kráľovstva cudzí štátni príslušníci, ktorým, podobne ako pánom Tum a Dari, nebol vstup na územie tohto členského štátu formálne nikdy povolený, nemajú nárok na ochranu na základe klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu. Uplatnenie tohto ustanovenia je totiž vyhradené pre cudzincov, ktorí, podobne ako turecký štátny príslušník vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Súdného dvora z 11. mája 2000, Savas (C-37/98, Zb. s. I-2927), vstúpili na územie členského štátu legálne a ktorí sa v ňom následne chceli usadiť založiac podnik. Skutočnosť, že páni Tum a Dari podali žiadosť o vstup do Spojeného kráľovstva v súlade s platnými predpismi, je irelevantná.

36 Uvedená vláda z toho vyvodzuje, že pokiaľ ide o dvoch tureckých štátnych príslušníkov dotknutých vo veciach samých, ktorí „nevstúpili“ do Spojeného kráľovstva v zmysle článku 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1971, bola oprávnená uplatniť v súčasnosti platné pravidlá o prisťahovalectve z roku 1994, ktoré sú reštriktívnejšie než pravidlá, ktoré platili k 1. januáru 1973, pretože medzi iným ukladajú novú podmienku, podľa ktorej sú cudzinci, ktorí chcú na území uvedeného členského štátu vykonať slobodu usadiť sa, povinní preukázať sa platným povolením na vstup.

37 Na podporu tejto argumentácie sa vláda Spojeného kráľovstva opiera o už citovaný rozsudok Savas a tvrdí, že z jeho bodov 58 až 67 vyplýva, že osoba, ktorej nebol legálne povolený vstup do tohto štátu, sa považuje za vylúčenú z čerpania prospechu z článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, pričom toto ustanovenie upravuje len podmienky usadenia sa a v súvislosti s tým aj pobytu. V tejto súvislosti je zásadný rozdiel medzi rozhodnutím o pridelení tureckému štátnemu príslušníkovi víza na prvý vstup do Spojeného kráľovstva a rozhodnutím povoliť takému štátnemu príslušníkovi, ktorý už legálne vstúpil na územie tohto štátu, pobývať na ňom ako podnikateľ. V uvedenom rozsudku Savas sa len rozhodlo, že ak už turecký štátny príslušník legálne vstúpil na územie členského štátu, môže sa dovoľávať klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, a to aj v prípade, ak v deň, v ktorý toto ustanovenie uplatní, sa už táto osoba nenachádza v situácii legálneho pobytu v tomto štáte. Uvedená klauzula sa však jednoducho neuplatní, ak uvedený príslušník žiada o prvé povolenie na vstup. Až kým sa totiž Turecká republika nestane členským štátom Európskej únie, bude táto otázka naďalej patriť do výlučnej právomoci každého členského štátu (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Savas, už citovaný, bod 58).

38 Subsidiárne vláda Spojeného kráľovstva tvrdí, že cieľom dodatkového protokolu nie je priznať práva žiadateľom o azyl, ktorých žiadosť bola zamietnutá a ktorých vyhostenie do iného členského štátu možno nariadiť na základe Dublinského dohovoru z 15. júna 1990. Za týchto podmienok treba z pôžitkov zo skupiny výhod

stanovených dodatkovým protokolom odoprieť tureckým štátnym príslušníkom, akými sú páni Tum a Dari, ktorým nebolo udelené žiadne právo na azyl. Každý iný výklad by mohol viesť k zneužitiu práva.

39 Holandská vláda na pojednávaní v podstate zastávala to isté stanovisko ako vláda Spojeného kráľovstva.

40 Pokiaľ ide o pánov Tum a Dari, tí pripúšťajú, že klauzula „standstill“ upravená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu im ako taká nepriznáva žiadne právo na usadenie sa, pobyt alebo vstup na územie členského štátu a že spory týkajúce sa takých práv treba v zásade skúmať len z hľadiska vnútroštátnych právnych predpisov dotknutého členského štátu. Tvrdia však, že do oblasti uplatnenia uvedenej klauzuly patria nielen podmienky usadenia sa a pobytu, ale logicky tiež podmienky s nimi priamo súvisiace, t. j. týkajúce sa vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie prijímajúceho členského štátu. Z toho vyvodzujú, že ich žiadosti o vstupné vízum na účely výkonu nezávislej zárobkovej činnosti v Spojenom kráľovstve sa musia preskúmať z hľadiska pravidiel v oblasti prisťahovalectva, ktoré nie sú reštriktívnejšie než pravidlá, ktoré platili 1. januára 1973.

41 Na podporu svojich návrhov páni Tum a Dari uvádzajú najmä tieto tvrdenia:

— vyššie uvedený výklad je v súlade s účelom dohody o pridružení a dodatkového protokolu, t. j. s postupným odstraňovaním prekážok slobode usadiť sa,

- podľa práva Spoločenstva slobodu usadiť sa vykladá Súdny dvor ako pokrývajúcu tak podmienky vstupu, ako aj pobytu na území členského štátu, ktoré spolu v rámci slobody usadiť sa nevyhnutne súvisia (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 8. apríla 1976, Royer, 48/75, Zb. s. 497, bod 50; z 12. decembra 1990, Kaefer a Procacci, C-100/89 a C-101/89, Zb. s. I-4647, bod 15, ako aj z 27. septembra 2001, Barkoci a Malik, C-257/99, Zb. s. I-6557, body 44, 50, 58 a 83), a neexistuje žiaden dôvod, pre ktorý by do zmyslu tohto výkladu nemala tiež patriť klauzula „standstill“ upravená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, a to najmä vzhľadom na cieľ definovaný v článku 13 dohody o pridružení,

- klauzula „standstill“ by stratila svoj význam a účinok, ak by boli členské štáty oprávnené skomplikovať alebo dokonca znemožniť prijatie tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, pretože ochrana *status quo*, pokiaľ ide o podmienky ich usadenia sa a/alebo pobytu, by stratila akýkoľvek praktický význam,

- v uvedenej klauzule „standstill“ ani, všeobecnejšie, v právnej úprave týkajúcej sa pridruženía EHS — Turecko nie je žiadna zmienka o tom, že uplatňovanie tejto klauzuly sa obmedzuje na podmienky pobytu a usadenia sa, s výnimkou podmienok vstupu. V tejto súvislosti sú významné odlišnosti medzi formuláciou klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a ustanovenia tej istej povahy uvedeného v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 uplatniteľného na zamestnancov. Okrem toho judikatúra Súdneho dvora v tejto oblasti je všeobecnej povahy.

podali žiadosť o vstup do Spojeného kráľovstva v súlade s platnými predpismi. Keďže sa Súdny dvor domnieval, že pán Savas sa mohol platne oprieť o uvedenú klauzulu a teda že jeho žiadosť sa mala posúdiť podľa vnútroštátnych pravidiel, ktoré neboli reštriktívnejšie než pravidlá platné k 1. januáru 1973, tvrdia, že aj oni by mali mať prospech z takého výkladu.

- 43 Nakoniec zamietnutie žiadostí pánov Tum a Dari o azyl je irelevantné na účely určenia, či sa na ich situáciu môže uplatniť článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu.
- 44 Slovenská vláda, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev zastávajú vo veľkom rozsahu výklad uvádzaný pánmi Tum a Dari.

Odpoveď Súdneho dvora

- 45 Aby bolo možné zodpovedať otázku položenú vnútroštátnym súdom, treba pripomenúť, že, ako už bolo uvedené v bode 29 tohto rozsudku, u pánov Tum a Dari v súlade s článkom 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1971 platí, že do Spojeného kráľovstva nevstúpili, pretože ich dočasné fyzické prijatie napriek tomu, že nemali povolenie na vstup platné pre tento členský štát, nezodpovedá v zmysle príslušných vnútroštátnych právnych predpisov formálnemu povoleniu na vstup do tohto členského štátu.
- 46 V tejto súvislosti je nepopierateľné, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu má v členských štátoch priamy účinok, takže práva, ktoré priznáva tureckým štátnym

príslušníkom, na ktorých sa vzťahuje, možno uplatniť pred vnútroštátnymi súdmi, čím sa má vyhnúť uplatňovaniu pravidiel vnútroštátneho práva, ktoré sú s ním v rozpore. Toto ustanovenie v skutočnosti jasným, presným a nepodmieneným spôsobom upravuje nie nejednoznačnú klauzulu „standstill“, ktorá obsahuje povinnosť zaväzujúcu účastníkov dohody v práve zodpovedajúcu povinnosti zdržať sa konania (pozri rozsudky Savas, už citovaný, body 46 až 54 a bod 71 druhej zarážky, ako aj z 21. októbra 2003, Abatay a i., C-317/01 a C-369/01, Zb. s. I-12301, body 58, 59 a bod 117 prvú zarážku).

⁴⁷ Okrem toho je zrejmé, že ak sa článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu uplatní na prvý vstup do členského štátu tureckých štátnych príslušníkov na účely výkonu ich slobody usadiť sa v tomto štáte na základe dohody o pridružení, sú pravidlá o prísťahovalectve, ktoré uplatnil Secretary of State pri rozhodovaní o žiadostiach pánov Tum a Dari „novým obmedzením“ v zmysle tohto ustanovenia dodatkového protokolu, keďže účastníci konania vo veci samej uznali, že cieľom, alebo prinajmenšom dôsledkom, uvedenej vnútroštátnej úpravy uplatňovanej od 1. októbra 1994 je podriadenie vstupu tureckých štátnych príslušníkov do Spojeného kráľovstva prísnejším materiálnym a procesným podmienkam, než ktoré platili ku dňu nadobudnutia platnosti uvedeného protokolu pre tento členský štát, teda k 1. januáru 1973.

⁴⁸ Pokiaľ ide o určenie rozsahu *ratione materiae* klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1, treba pripomenúť, že samotné znenie tohto ustanovenia zakazuje nové obmedzenia týkajúce sa okrem iného „slobody usadiť sa“.

⁴⁹ V tejto súvislosti už z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že uvedená klauzula „standstill“ je prekážkou prijatia členským štátom akéhokoľvek nového opatrenia, ktorého cieľom alebo účinkom by bolo podriaďiť usadenie sa a v súvislosti s tým pobyť

tureckého štátneho príslušníka na jeho území reštriktívnejším podmienkam, než aké platili pri nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu pre dotknutý členský štát (pozri rozsudky Savas, už citovaný, bod 69, ako aj Abatay a i., už citovaný, bod 66).

- 50 Táto judikatúra sa netýka výslovne prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie prijímajúceho členského štátu.
- 51 Ďalej, pokiaľ ide o veci, v ktorých boli vydané už citované rozsudky Savas a Abatay a i., Súdny dvor o takejto otázke nerozhodol, keďže aj pánovi Savas, ako aj vodičom dotknutým vo veci, v ktorej bol vydaný uvedený rozsudok Abatay a i., bol vstup do členských štátov umožnený na základe víz vydaných v súlade s príslušnou vnútroštátnou úpravou.
- 52 Pokiaľ ide o význam klauzuly „standstill“ uvedenej v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ďalej z judikatúry vyplýva, že ani uvedená klauzula, ani ustanovenie, v ktorom je uvedená, nemôžu ako také tureckému štátnemu príslušníkovi priznať právo na usadenie sa, ani s tým súvisiace právo na pobyt, ktoré vyplývajú priamo z právnej úpravy Spoločenstva (pozri rozsudky Savas, už citovaný, bod 64 a bod 71 tretiu zarážku, ako aj Abatay a i., už citovaný, bod 62). Rovnaký záver sa pritom tiež uplatní na tureckého štátneho príslušníka, ak ide o prvý vstup na územie členského štátu.
- 53 Na druhej strane však v súlade s uvedenou judikatúrou treba predmetnú klauzulu „standstill“ chápať v tom zmysle, že zakazuje zavádzanie akýchkoľvek nových pravidiel, ktorých cieľom alebo účinkom by bolo podriaďiť usadenie sa tureckých štátnych príslušníkov na území členského štátu reštriktívnejším podmienkam, než aké vyplývali z pravidiel platných v čase nadobudnutia platnosti dodatkového protokolu pre dotknutý členský štát (pozri rozsudky Savas, už citovaný, body 69, 70 a bod 71 štvrtú zarážku, ako aj Abatay a i., už citovaný, bod 66 a bod 117 druhú zarážku).

- 54 Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu teda nemá za účinok priznanie tureckým štátnym príslušníkom práva na vstup na územie členského štátu, keďže také pozitívne právo nemožno vyvodiť zo súčasne platnej úpravy Spoločenstva, pričom toto naopak zostáva upravené vnútroštátnym právom.
- 55 Z toho vyplýva, že klauzula „standstill“ uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu nefunguje takým spôsobom ako základné pravidlo, teda že spôsobuje neuplatniteľnosť príslušného materiálneho práva, ktoré nahradzuje, ale ako pravidlo kvázi procesnej povahy, ktoré určí, *ratione temporis*, ustanovenia právnej úpravy členského štátu, vzhľadom na ktoré treba posúdiť situáciu tureckého štátneho príslušníka, ktorý chce uplatniť slobodu usadiť sa v členskom štáte.
- 56 Za týchto okolností nemožno prijať argumentáciu vlády Spojeného kráľovstva, podľa ktorej tvrdenia žalobcov vo veci samej znamenajú neprípustný zásah do zásady výlučnej právomoci členských štátov v oblasti prisťahovalectva, ako ju vyložila ustálená judikatúra Súdneho dvora.
- 57 Ak je totiž pravdou, že z uvedenej judikatúry vyplýva, že podľa v súčasnosti platného práva Spoločenstva sa prvý vstup tureckého štátneho príslušníka na územie členského štátu v zásade výlučne riadi vnútroštátnym právom uvedeného štátu (pozri najmä rozsudky Savas, už citovaný, body 58 a 65, ako aj Abatay a i., body 63 a 65), Súdny dvor toto konštatovanie vydal len na účely záporného zodpovedania otázky, či klauzula „standstill“ uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu môže ako taká tureckému štátnemu príslušníkovi priznať prospech z určitých pozitívnych práv v oblasti slobody usadiť sa (rozsudky Savas, už citovaný, body 58 až 67, ako aj Abatay a i., už citovaný, body 62 až 65).

- 58 Uvedená klauzula „standstill“ však nespochybňuje zvrchovanú právomoc členských štátov upraviť si v oblasti prisťahovalectva ich vlastnú vnútroštátnu politiku. Už samotná skutočnosť, že uvedená klauzula od nadobudnutia svojej platnosti ukladá týmto členským štátom povinnosť zdržať sa konania, ktoré by malo za účinok obmedzenie do určitej miery ich rozsahu konania v tejto oblasti, neumožňuje domnievať sa, že tak zakladá zásah do podstaty zvrchovanej právomoci uvedených štátov v oblasti cudzineckej politiky (pozri analogicky rozsudok zo 16. mája 2006, Watts, C-372/04, Zb. s. I-4325, bod 121).
- 59 Výklad vlády Spojeného kráľovstva, podľa ktorého z už citovaného rozsudku Savas vyplýva, že turecký štátny príslušník sa môže dovoliavať prospechu z uvedenej klauzuly „standstill“, len ak do členského štátu vstúpil legálnym spôsobom, nemožno prijať, pretože skutočnosť, či v čase podania svojej žiadosti o usadenie sa mal v prijímacom členskom štáte legálny pobyt, je irelevantná, hoci na druhej strane sa uvedená klauzula neuplatní na okolnosti prvého vstupu tureckého štátneho príslušníka na územie členského štátu.
- 60 V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa všeobecným spôsobom týka nových obmedzení týkajúcich sa okrem iného „slobody usadiť sa“ a že neobmedzuje svoj rozsah uplatnenia tým, že by podobne ako článok 13 rozhodnutia č. 1/80 vylúčil niektoré osobitné aspekty v oblasti ochrany priznanej na základe prvého z týchto dvoch ustanovení.
- 61 Treba dodať, že účelom článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu je vytvoriť priaznivé podmienky na postupné zavedenie slobody usadiť sa, a to prostredníctvom absolútneho zákazu pre vnútroštátne orgány zaviesť akúkoľvek novú prekážku výkonu tejto slobody, čím by sa sprísnil podmienky existujúce k danému dátumu, a to na účely nestáženia podmienok postupného zavádzania uvedenej slobody medzi členskými štátmi a Tureckou republikou. Uvedené ustanovenie dodatkového protokolu sa teda javí ako nevyhnutný dôsledok článku 13 dohody o pridružení, primárne

nevyhnutný na postupné rušenie vnútroštátnych obmedzení týkajúcich sa slobody usadiť sa (rozsudok Abatay a i., už citovaný, body 68 a 72). Napriek tomu, že v súvislosti s postupným vykonaním slobody usadiť sa možno počas počiatočnej fázy dovedy existujúce vnútroštátne obmedzenia zachovať (pozri analogicky rozsudky z 23. marca 1983, Peskeloglou, 77/82, Zb. s. 1085, bod 13, ako aj Abatay a i., už citovaný, bod 81), je dôležité zabezpečiť, aby sa nezaviedla žiadna nová prekážka, čím by sa postupné vykonávanie uvedenej slobody ďalej sťažilo.

62 Treba pritom konštatovať, že až do dnešného dňa asociačná rada neprijala na základe článku 41 ods. 2 dodatkového protokolu žiadne opatrenie, ktoré by účastníkom dohody ukladalo skutočné zrušenie existujúcich obmedzení týkajúcich sa slobody usadiť sa v súlade so zásadami stanovenými v článku 13 dohody o pridružení. Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ani jedno z oboch uvedených ustanovení nemá priamy účinok (rozsudok Savas, už citovaný, bod 45).

63 Z týchto dôvodov sa treba domnievať, že klauzula „standstill“ uvedená v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa uplatní tiež na právnu úpravu týkajúcu sa prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov do členského štátu, na ktorého území chcú uplatniť slobodu usadiť sa vyplývajúcu z dohody o pridružení.

64 Nakoniec, pokiaľ ide o subsidiárne tvrdenie vlády Spojeného kráľovstva, že neúspešným žiadateľom o azyl, akými sú žalobcovia vo veci samej, by sa nemalo umožniť uplatniť článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu, pretože každý iný výklad by bol odobrením podvodu alebo zneužitia, treba mať na pamäti, že podľa ustálenej judikatúry práva Spoločenstva sa nemožno dovolávať podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom (rozsudok z 21. februára 2006, Halifax a i., C-255/02, Zb. s. I-1609, bod 68) a že vnútroštátne súdy môžu, prípad od prípadu, na základe objektívnych skutočností zohľadniť zneužívajúce alebo podvodné správanie dotknutých osôb na účely

zamietnutia im prípadného prospechu z ustanovení práva Spoločenstva, ktorých sa dovolávajú (pozri najmä rozsudok z 9. marca 1999, Centros, C-212/97, Zb. s. I-1459, bod 25).

⁶⁵ V prípadoch vo veciach samých však zo spisov predložených Súdnemu dvoru vnútroštátnym súdom vyplýva, že súdy rozhodujúce vo veciach samých, o ktorých konanie v súčasnosti prebieha pred House of Lords, výslovne uviedli, že pánom Tum a Dari sa nevytýka žiadne podvodné konanie a že sa ani nespochybňuje ochrana legitímneho štátneho záujmu ako verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie (pozri bod 32 tohto rozsudku).

⁶⁶ Okrem toho nebol Súdnemu dvoru predložený žiaden konkrétny dôkaz, z ktorého by vyplývalo, že sa osoby dotknuté v prípadoch vo veciach samých dovolávali uplatnenia ustanovenia „standstill“ uvedeného v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu s výlučným cieľom zneužiť prospech z výhod stanovených v práve Spoločenstva.

⁶⁷ Za týchto okolností skutočnosť, že páni Tum a Dari podali, pred podaním ich žiadostí o povolenie vstupu do Spojeného kráľovstva na účely výkonu slobody usadiť sa, žiadosti o azyl, ktoré však príslušné orgány tohto členského štátu zamietli, nemožno ako takú považovať za zneužitie alebo podvod.

⁶⁸ Ďalej článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu nestanovuje žiadne obmedzenie, pokiaľ ide o jeho rozsah pôsobnosti najmä v súvislosti s tureckými štátnymi príslušníkmi, ktorým uvedené orgány zamietli prospech z postavenia utečenca, takže zamietnutie

žiadostí pánov Tum a Dari o azyl je úplne irelevantné pre rozhodnutie, či sa uvedené ustanovenie uplatní na prípady vo veciach samých.

- 69 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na položenú otázku odpovedať, že článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu sa má vykladať v tom zmysle, že od nadobudnutia platnosti uvedeného protokolu v dotknutom členskom štáte zakazuje zavádzanie zo strany členského štátu akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa výkonu slobody usadiť sa, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa materiálnych alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie tohto štátu, ktorí chcú na ňom vykonávať zárobkovú činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby.

O trovách

- 70 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a v mene Spoločenstva uzatvoreného, schváleného a potvrdeného

nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 sa má vykladať v tom zmysle, že od nadobudnutia platnosti uvedeného protokolu v dotknutom členskom štáte zakazuje zavádzanie zo strany členského štátu akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa výkonu slobody usadiť sa, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa materiálnych alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie tohto štátu, ktorí chcú na ňom vykonávať zárobkovú činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby.

Podpisy