



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 30. aprila 2014¹

Zadeva C-138/13

**Naime Dogan
proti
Bundesrepublik Deutschland**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (Nemčija))

„Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Dodatni protokol — Člen 41(1) — Nacionalni predpisi, ki spreminjajo pogoje, pod katerimi lahko zakonec zaradi združitve družine vstopi na nacionalno ozemlje, da bi se pridružil turškemu državljanu, ki je izvrševal svobodo ustanavljanja — Direktiva 2003/86/ES — Člen 7(2) — Nacionalni predpisi, ki zahtevajo dokaz osnovnega znanja jezika za zakonca, ki želi vstopiti na nacionalno ozemlje zaradi združitve družine“

1. Predložitveno sodišče s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče prosi za razlago člena 41(1) Dodatnega protokola, podpisanega 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejetega, odobrenega in potrjenega v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972² (v nadaljevanju: Dodatni protokol) o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v prehodnem obdobju pridružitve, vzpostavljene s Sporazumom med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi ter je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963³ (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), ter člena 7(2), prvi pododstavek, Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine.⁴ Predlog je bil vložen v okviru spora med Naime Dogan in Zvezno republiko Nemčijo v zvezi z odločitvijo nemških organov, da zavrnejo njeno vlogo za izdajo vizuma zaradi združitve družine.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41.

3 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Pridružitveni sporazum in Dodatni protokol

2. V skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Turčije in dviga ravni zaposlenosti in življenjskih razmer turškega prebivalstva. V skladu s členom 13 tega sporazuma se „[p]ogodbenici [...] dogovorita, da bosta upoštevali člene od [43 ES] do [46 ES] in [48 ES], zato da bi odpravili omejitve svobode ustanavljanja med njima“.

3. Dodatni protokol je v skladu s členom 62 tega protokola sestavni del Pridružitvenega sporazuma. Člen 41(1) tega protokola določa, da „[p]ogodbenici med sabo ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev“.

2. Direktiva 2003/86

4. Namen Direktive 2003/86 je v skladu s členom 1 „določiti pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic“. Člen 4(1) te direktive določa, da države članice v skladu s pogoji, določenimi v Poglavju IV in členu 16 te direktive, dovolijo vstop in bivanje članom primarne družine, med katerimi je zakonec sponzorja.

5. Člen 7 navedene direktive v poglavju IV, naslovljenem „Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine“, določa:

„1. Ko je prošnja za združitev družine predložena, lahko država članica zahteva, da oseba, ki je prošnjo predložila, zagotovi dokaze, da sponzor ima:

- (a) stanovanje [...];
- (b) zdravstveno zavarovanje [...];
- (c) stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegove družinske člane [...].

2. Države članice lahko zahtevajo, da državljani tretjih držav izpolnijo merila za integracijo [ukrepe za integracijo] v skladu z nacionalnim pravom.

V zvezi z begunci in/ali družinskimi člani beguncev, ki so omenjeni v členu 12, se merila [ukrepi] za integracijo, omenjen[i] v prvem pododstavku, lahko uporabijo komaj takrat, ko je zadevnim osebam odobrena združitev družine“.

6. Člen 17 Direktive 2003/86 določa, da države članice „ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo državo izvora, kadar zavrnejo prošnjo, preklicajo ali ne podaljšajo dovoljenja za prebivanje ali se odločijo, da bodo ukazale izgon sponzorja ali članov njegove družine“.

B – Nemško pravo

7. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, za izdajo vizuma, za katerega je zaprosila N. Dogan, veljajo določbe nemškega zakona o prebivanju, delu in integraciji tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, v nadaljevanju: zakon o prebivanju tujcev) v različici, kot izhaja iz sporočila z dne 25. februarja 2008,⁵ kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 2 zakona z dne 21. januarja 2013.⁶ Člen 1 navedenega zakona, naslovljen „Namen zakona; področje uporabe“, v odstavku 2, točka 1, določa:

„Ta zakon se ne uporablja za tujce:

1. katerih pravni položaj ureja zakon o splošnem prostem gibanju državljanov Unije (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), če zakon ne določa drugače [...]“

8. Člen 2(9) določa:

„Preprosto znanje nemščine ustreza ravni A1 Skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike (Priporočila odbora ministrov Sveta Evrope št. R (98) 6 z dne 17. marca 1998 o Skupnem evropskem referenčnem okviru za jezike)“.

9. Člen 4, naslovljen „Zahteva po dovoljenju za prebivanje“, v odstavku 1, točka 1, določa, da „[t]ujci potrebujejo za vstop in prebivanje na nemškem ozemlju dovoljenje za prebivanje, razen [...] če pravica do prebivanja izhaja iz Sporazuma z dne 12. septembra 1963 o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo [...]. Dovoljenja za prebivanje se izdajo kot vizumi v smislu člena 6(1), točka 1, in (3) tega zakona“.

10. Člen 6(3) določa, da je treba „[z]a dolgoročno bivanje [...] imeti vizum za zvezno ozemlje (nacionalni vizum), ki se izda pred vstopom [...]“.

11. Člen 27(1) določa, da se „[d]ovoljenje za prebivanje za ustvaritev in ohranjanje družinske skupnosti na zveznem ozemlju za tuje družinske člane (združitve družine) [...] izda in podaljša zaradi varstva zakonske zveze in družine v skladu s členom 6 temeljnega zakona (Grundgesetz)“.

12. Člen 30, naslovljen „Pridružitev zakoncu“, v odstavku 1, prvi stavek, točka 2, določa, da se „[z]akoncu tujca [...] izda dovoljenje za prebivanje, če se zakonec lahko vsaj preprosto sporazumeva v nemščini [...]“. Drugi stavek, točka 1, istega odstavka določa, da se „[s]tavek 1, točka 2, [...] za izdajo dovoljenja za prebivanje ne upošteva, če [...] ima tujec dovoljenje za prebivanje v skladu s členi od 19 do 21 [za določeno delo] in je zakonska zveza že obstajala, ko je središče življenjskih interesov prenesel na zvezno ozemlje [...]“. Nazadnje, tretji stavek, točka 2, določa, da se „[s]tavek 1, točka 2, [...] za izdajo dovoljenja za prebivanje ne upošteva, če [...] zakonec ne more dokazati preprostega znanja nemščine zaradi telesne, umske ali duševne bolezni ali prizadetosti [...]“.

13. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da je bil člen 30(1), prvi stavek, točka 2, zakona o prebivanju tujcev vnesen z zakonom z dne 19. avgusta 2007 o prenosu direktiv Evropske unije s področja pravice do prebivanja in azila (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union).⁷

5 — BGBl. 2008 I, str. 162.

6 — BGBl. 2013 I, str. 86.

7 — BGBl. 2007 I, str. 1970.

II – Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

14. Tožeča stranka, turška državljanka s prebivališčem v Turčiji, prosi za izdajo vizuma zaradi pridružitve zakoncu, ki je tudi turški državljan in živi v Nemčiji od leta 1998, kjer vodi družbo z omejeno odgovornostjo, katere večinski delničar je, in kjer je imel od leta 2002 začasno dovoljenje za prebivanje, ki je nato postalo stalno dovoljenje za prebivanje. Preden sta tožeča stranka in S. Dogan leta 2007 sklenila civilno zakonsko zvezo, sta že sklenila zakonsko zvezo pred imamom, v tej zvezi pa so se jima v letih od 1988 do 1993 rodili štirje otroci.

15. Tožeča stranka je 18. januarja 2011 na nemškem veleposlaništvu v Ankari vložila vlogo za izdajo vizuma zaradi pridružitve zakoncu in sprva tudi vlogo za pridružitve otrok zakoncu za dva otroka. Za ta namen je predložila spričevalo Goethe-Institut o jezikovnem preizkusu, ki ga je opravila 28. septembra 2010 na ravni A1, iz katerega izhaja, da je preizkus opravila z oceno zadostno (62 od 100 točk). Njene sposobnosti so bile v pisnem delu ocenjene s 14,11 točke od možnih 25.

16. Ker je tožeča stranka, ki je nepismena, preizkus opravila tako, da je naključno označila odgovore pri vprašanih z več možnimi odgovori ter se na pamet naučila in navedla tri standardne nemške stavke, je nemško veleposlaništvo zavrnilo njeno vlogo s sklepom z dne 23. marca 2011, ker ni dokazala znanja nemškega jezika. Tožeča stranka se zoper ta sklep ni pritožila, ampak je 26. julija 2011 le zase vložila novo vlogo za izdajo vizuma zaradi pridružitve zakoncu na istem veleposlaništvu, ki je znova zavrnilo vlogo s sklepom z dne 31. oktobra 2011. Nemško veleposlaništvo v Ankari je na podlagi zahteve za revizijo, ki jo je odvetnik v imenu tožeče stranke vložil 15. novembra 2011, razveljavilo prvotni sklep in ga nadomestilo s sklepom z dne 24. januarja 2012, s katerim je prav tako zavrnilo vlogo z obrazložitvijo, da tožeča stranka nima ustreznega znanja jezika, saj je nepismena.

17. Tožeča stranka je vložila tožbo zoper sklep z dne 24. januarja 2012 pri predložitvenem sodišču. To je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali člen 41(1) [Dodatnega protokola] nasprotuje določbi nacionalnega prava, ki je bila prvič uvedena po začetku veljavnosti zgoraj navedene določbe in v skladu s katero je prvi vstop [v Zvezno republiko Nemčijo] družinskega člana turškega državljana, ki uživa pravni položaj v skladu s členom 41(1) [navedenega protokola], odvisen od tega, da družinski član pred vstopom dokaže, da se lahko preprosto sporazumeva v nemščini?
2. Ali člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive [2003/86] nasprotuje določbi nacionalnega prava, opisani v prvem vprašanju?“

III – Analiza

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

18. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali določba nacionalnega prava, ki je bila sprejeta po začetku veljavnosti Dodatnega protokola in v skladu s katero mora zakonec turškega državljana, prebivajočega v zadevni državi članici, za vstop v to državo članice zaradi združitve družine dokazati, da ima osnovno znanje uradnega jezika navedene države članice, pomeni „novo omejitev“ v smislu člena 41(1) navedenega protokola.

19. V skladu z ustaljeno sodno prakso ta določba jasno, natančno in brezpogojno določa nedvoumno klavzulo „standstill“, ki vsebuje „obveznost [...], ki pravno pomeni enako kot preprosta opustitev nadaljnjega ukrepanja“,⁸ in „na katero se lahko turški državljani, za katere se uporablja, sklicujejo pred nacionalnimi sodišči, zato da se prepreči uporaba pravil notranjega prava, ki so z njo v nasprotju“.⁹ Sodišče je glede njenega obsega pojasnilo, da navedena klavzula turškemu državljanom sicer ne daje niti neposredne pravice do ustanavljanja na podlagi predpisov Unije niti neposredne pravice do prebivanja na podlagi teh predpisov, vendar ta klavzula vseeno ovira državo članico pri sprejetju vseh novih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da za takega državljan pri ustanavljanju in s tem povezanim prebivanju na njenem ozemlju veljajo strožji pogoji od tistih, ki so veljali, ko je za zadevno državo članico začel veljati Dodatni protokol.¹⁰ Sodišče je v istem smislu priznalo, da posledica člena 41(1) Dodatnega protokola sicer ni turškemu državljanom odobriti pravico do vstopa v državo članico – saj jo v trenutnem stanju prava Unije še vedno ureja nacionalno pravo – vendar se mora navedeni člen „uporabiti tudi za nacionalno ureditev v zvezi s prvim vstopom turških državljanov v državo članico, kjer želijo izvajati svobodo ustanavljanja na podlagi Sporazuma o pridružitvi“.¹¹ Klavzula, ki jo vsebuje ta člen, zato „ni materialnopravna določba, ki onemogoča uporabo upoštevne materialne prava tako, da ga nadomesti, ampak kvaziprocenopravna določba, ki *ratione temporis* določa, glede na katere določbe predpisov države članice je treba presojeti položaj turškega državljan, ki želi uveljaviti svobodo ustanavljanja v [tej] državi članici“.¹² V tem smislu je člen 41(1) navedenega protokola „nujna posledica členov 13 in 14 Pridružitvenega sporazuma in nujno sredstvo za postopno odpravo nacionalnih omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev“.¹³

20. Čeprav v obravnavani zadevi ni sporno, da za S. Dogana velja klavzula iz člena 41(1) Dodatnega protokola, ker je v Uniji samozaposlen, pa se postavlja vprašanje, ali ta klavzula velja tudi za njegovo ženo, ki je vložila vlogo za izdajo vizuma zaradi združitve družine in ne želi vstopiti na nemško ozemlje, da bi na njem opravljala dejavnost, za katero velja navedena določba.

21. Evropska komisija predlaga pritrdilen odgovor, ker je N. Dogan upravičena sklicevati se na navedeno klavzulo kot članica družine S. Dogana v smislu člena 13 Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80). Po njenem mnenju je v skladu s pravilom konvergence med razlago člena 41 Dodatnega protokola in člena 13 Sklepa št. 1/80, ki določa podobno klavzulo „standstill“,¹⁴ razlago Sodišča glede te določbe mogoče uporabiti za prvonavedeni člen. Opozarja pa tudi, da je Sodišče v sodbi v zadevah Toprak in Oguz¹⁵ pojasnilo, da se člen 13 Sklepa št. 1/80 ne uporablja le za ureditve, ki urejajo pogoje za dostop do zaposlitve turških delavcev, ampak tudi za ureditve, ki se nanašajo na pravico tujih zakoncev na področju združitve družine.

22. Razlogovanje Komisije me ne prepriča. Res je, da imata člen 13 Sklepa št. 1/80 in člen 41(1) Dodatnega protokola različni področji uporabe in se ne moreta uporabljati hkrati, vendar imata v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „enak pomen“¹⁶ in enak cilj, obseg obveznosti „standstill“, ki jo določata, pa se „analogno nanaša na vsako novo oviro za izvajanje svobode ustanavljanja, svobode opravljanja storitev ali prostega gibanja delavcev s poslabšanjem pogojev, ki obstajajo na neki

8 — Glej sodbe Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, točke 46, 47, 54 in 71), Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 58), Tum in Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, točka 46) ter Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 87).

9 — Glej sodbo Abatay in drugi (EU:C:2003:572, točka 59).

10 — Glej sodbe Savas (EU:C:2000:224, točke 64, 65 in 69), Abatay in drugi (EU:C:2003:572, točke 62, 65 in 66), Soysal in Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, točka 47) ter Dereci in drugi (EU:C:2011:734, točka 88).

11 — Glej sodbo Tum in Dari (EU:C:2007:530, točke od 54 do 63).

12 — Glej sodbe Tum in Dari (EU:C:2007:530, točka 55), Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, točka 28) ter Dereci in drugi (EU:C:2011:734, točka 89).

13 — Glej sodbi Abatay in drugi (EU:C:2003:572, točka 68) ter Tum in Dari (EU:C:2007:530, točka 61).

14 — Člen 13 Sklepa št. 1/80 določa, da „[d]ržave članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, katerih prebivanje in zaposlitev na njihovem ozemlju sta zakonita“.

15 — Glej sodbo Toprak in Oguz (C-300/09 in C-301/09, EU:C:2010:756).

16 — Glej sodbi Abatay in drugi (EU:C:2003:572, točka 86) ter Dereci in drugi (EU:C:2011:734, točka 81).

datum“.¹⁷ Prav na podlagi te konvergence med cilji je Sodišče kljub različnemu besedilu teh določb menilo, da se člen 13 Sklepa št. 1/80 ne uporablja le za ukrepe, ki so neposredno povezani z dostopom do zaposlitve, ampak se – tako kot člen 41(1) Dodatnega protokola – uporablja tudi za pravila, ki urejajo prvi vstop in prebivanje turških delavcev.¹⁸ Prav tako je res, da se člen 13 Sklepa št. 1/80, kot je razvidno iz njegovega besedila, ne uporablja le za turške delavce, ampak tudi za njihove družinske člane, ter da je Sodišče v zvezi s temi družinskimi člani v sodbi Abatay in drugi potrdilo, da navedeni sklep „ne določa, da je opravljanje zaposlitve pogoj za njihov vstop na ozemlje države članice zaradi združitve družine s turškim državljanom, ki je že zakonito v tej državi“.¹⁹

23. Vendar, kot sta nemška in danska vlada upravičeno poudarili v stališčih, iz sodbe Toprak in Oguz izhaja, da se člen 13 Sklepa št. 1/80 v zvezi s predpisi o združitvi družine, obravnavanimi v postopku v glavni stvari,²⁰ uporablja le v delu, v katerem so ti predpisi *vplivali* na položaj turških delavcev, kot sta F. Toprak in I. Oguz.²¹ Tako stališče je v skladu s ciljem te določbe in členom 41(1) Dodatnega protokola, ki je prepričati, da nacionalni organi uvedejo nove ovire za izvajanje prostega gibanja delavcev ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev.

24. Turški državljani, kot je N. Dogan, ki prosijo za vstop v državo članico le zaradi združitve družine, in ne zaradi uresničevanja ene od gospodarskih svoboščin, določenih v Pridružitvenem sporazumu, pa ne morejo zatrjevati, da je bil ta cilj *v zvezi z njimi* kršen.

25. Člen 7 Sklepa št. 1/80 seveda pod nekaterimi pogoji podeljuje avtonomne pravice družinskim članom turških delavcev, ki so vključeni na zakoniti trg dela,²² da bi ustvarili ugodne pogoje za združitev družine v državi članici gostiteljici.²³ Vendar je v strukturi Pridružitvenega sporazuma tak cilj le instrument za lažje uresničevanje ciljev pridružitve, in sicer zlasti postopne uvedbe prostega gibanja delavcev, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev v skladu s členi 12, 13 in 14 navedenega sporazuma. Iz tega sledi, da člena 7 Sklepa št. 1/80 v povezavi s členom 13 tega sklepa ni mogoče razlagati tako, da se lahko družinski člani turškega delavca, ki so zaprosili za vstop v državo članico zaradi združitve družine, in ne zaradi opravljanja zaposlitvene dejavnosti, sklicujejo na klavzulo „standstill“, da bi ugovarjali temu, da se zanje uporabijo predpisi, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, ki jim lahko preprečijo ali vsaj otežijo pridobitev pravic, ki bi jih lahko imeli na podlagi člena 7 Sklepa št. 1/80.

26. Potem ko sem to pojasnil, je treba zdaj preučiti, ali se lahko N. Dogan, čeprav ni uresničevala in ne namerava uresničevati gospodarskih svoboščin iz člena 41(1) Dodatnega protokola, sklicuje na klavzulo „standstill“ iz navedenega člena, da bi ugovarjala temu, da se zanjo uporabi nacionalni ukrep, ki lahko *z vidika njenega zakonca* pomeni novo omejitev za izvajanje navedenih svoboščin.

27. Najprej moram spomniti, da je Sodišče v zadevi Abatay in drugi že imelo priložnost priznati pravico turškega državljana do sklicevanja na člen 41(1) Dodatnega protokola, čeprav ga ta določba ni *neposredno* zadevala. V navedeni zadevi je šlo za turške voznike, zaposlene v podjetju s sedežem v Turčiji, ki je zakonito opravljal storitve v državi članici. Ugovarjali so temu, da se zanje uporabijo pogoji za opravljanje zaposlitve, ki jih je Zvezna republika Nemčija uvedla po začetku veljavnosti

17 — Glej sodbi Toprak in Oguz (EU:C:2010:754, točka 54) ter Dereci in drugi (EU:C:2011:734, točka 94).

18 — Sodbi Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, točke od 63 do 65) in Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228, točke od 47 do 49).

19 — EU:C:2003:572 (točka 82).

20 — Predvsem je šlo za ureditev, ki na Nizozemskem velja za izdajo nevezanega dovoljenja za prebivanje tujim državljanom, ki v to državo članico vstopajo zaradi združitve družine. Nizozemska je znova uvedla pogoj triletnega prebivanja tujega državljana z zakoncem, ki že ima pravico do stalnega prebivanja, to prebivanje pa je leta 1983 skrajšala na eno leto.

21 — Glej zlasti točke 41, 44 in 62 ter izrek.

22 — Ta člen določa, da imajo „[d]ružinski člani turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela države članice, ki so pridobili dovoljenje, da se mu pridružijo, [...] pravico sprejeti vsako zaposlitev, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj tri leta, pri čemer pa imajo državljani iz držav članic Skupnosti pri tem prednost, ter imajo prost dostop do zaposlitve, ki jo sami izberejo, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj pet let“.

23 — Glej sodbi Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, točka 36) in Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, točka 41).

Dodatnega protokola. Sodišče, ki se je po analogiji oprlo na uporabo sodbe Clean Car Autoservice,²⁴ je v bistvu priznalo, ker so osebe, zaposlene pri ponudniku storitev, zaradi opravljanja teh storitev nujno potrebne, mora pravico delodajalca s sedežem v Turčiji, da opravlja storitve v državi članici pod pogoji iz člena 41(1) Dodatnega protokola, nujno dopolnjevati pravica njegovih zaposlenih, da naloge, ki so jim dodeljene v okviru navedenih storitev, opravljajo pod enakimi pogoji.²⁵

28. Torej je treba ugotoviti, ali ukrep, ki se obravnava v postopku v glavni stvari in se nanaša na pogoje, ki veljajo za združitev družine, vsebuje *posredno* „omejitve“ svobode ustanavljanja iz člena 41(1) Dodatnega protokola, tako kot v primeru, ki ga je Sodišče obravnavalo v zgoraj navedeni sodbi Abatay in drugi. „Novost“ tega ukrepa v smislu te določbe pa ni predmet razprave.

29. V zvezi s tem je treba najprej sklepati, da iz besedila člena 13 Pridružitvenega sporazuma in cilja tega sporazuma izhaja, da je treba načela, sprejeta v okviru členov od 52 do 56 Pogodbe ES (postali člani od 43 ES do 47 ES, nato člani od 49 PDEU do 53 PDEU), *kolikor je mogoče, prenesti na turške državljane*. To razlagalno načelo, ki ga je Sodišče potrdilo najprej v okviru člena 12 Pridružitvenega sporazuma, nato pa v okviru člena 14 tega sporazuma,²⁶ se uporablja tudi za člen 13 tega sporazuma, ki vsebuje pravilo, podobno navedenima določbama. Kot bom bolje pojasnil v nadaljevanju, je bilo navedeno načelo – brez da bi bilo znova predmet obravnave v sodbah, ki jih je Sodišče izreklo v zadevah Ziebell in Demirkan²⁷ – izrecno potrjeno v zadnjem navedeni sodbi.

30. Nato je treba opozoriti, da je treba v skladu s sodno prakso kot omejitve svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU obravnavati vse ukrepe, ki državljanom Unije prepovedujejo, motijo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja te svoboščine.²⁸ V skladu z načelom, predstavljenim v točki 29 zgoraj, je treba to opredelitev po mojem mnenju upoštevati pri določitvi vsebine in obsega pojma „omejitve“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola. Ta določba, ki pojasnjuje predpise, ki v danem trenutku veljajo za položaj turškega državljanca, ki želi izvrševati svobodo ustanavljanja na podlagi Pridružitvenega sporazuma, nasprotuje vsakršnemu poslabšanju tega položaja, ki lahko *ovira, moti ali zmanjšuje privlačnost* uresničevanja te svoboščine.

31. Kot Komisija trdi v stališčih, lahko neobstoj konkretne možnosti turškega državljanca za združitev družine v državi članici, kjer prebiva ali namerava prebivati zaradi opravljanja samostojne dejavnosti, moti ali vsaj zmanjšuje privlačnost njegovega uresničevanja svobode ustanavljanja iz Pridružitvenega sporazuma. Brez navedene možnosti bi bil namreč lahko tak državljan odvrnjen od nastanitve v Uniji, če družinska vez že obstaja, ter prisiljen prenehati opravljati dejavnost in zapustiti to ozemlje, če je bila ta vez ustvarjena po njegovem odhodu. V obeh primerih bi moral izbirati med svojo dejavnostjo in ohranitvijo enotnosti svoje družine.

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. Sodišče je v sodbi potrdilo pravico delodajalcev do sklicevanja na člen 48 ES in poudarilo, da mora pravico delavcev, da se na podlagi te določbe zaposlijo in so zaposleni brez diskriminacije, da bi bila navedena pravica učinkovita in uporabna, nujno dopolnjevati pravica delodajalcev, da jih zaposlijo ob upoštevanju pravil o prostem gibanju delavcev.

25 — Točka 106 in izrek. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mischa (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:274, točke od 201 do 204) ter sodbo Soysal in Savatli (EU:C:2009:101, točki 45 in 46). Rešitev, ki jo je uporabilo Sodišče, je bila utemeljena z zahtevo, da se ohrani polni učinek člena 41(1) Dodatnega protokola in prepreči, da lahko omejitve, ki niso neposredno naložene turškim ponudnikom storitev, ampak so naložene njihovim zaposlenim z istim državljanstvom, ki jim je bila zaupana naloga opravljanja storitve v Uniji, oslabijo to določbo, ker omogočajo, da se zaobide v njej določena klavzula „standstill“.

26 — Glej v tem smislu v zvezi s členom 12 Pridružitvenega sporazuma sodbe Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, točki 19 in 20), Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, točka 55), Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, točka 30) in Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, točki 19 in 20); v zvezi s členom 14 pa sodbo Abatay in drugi (EU:C:2003:572, točka 112).

27 — Sodbi Ziebell (nekdanji Örneek) (C-371/08, EU:C:2011:809) in Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Za več podrobnosti glej točke od 35 do 39 spodaj.

28 — Glej v tem smislu med drugim sodbi CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, točka 11 in navedena sodna praksa) in Komisija/Francija (C-389/05, EU:C:2008:411, točki 55 in 56).

32. V zvezi s tem opozarjam, da sta zakonodajalec Skupnosti in Sodišče že v prvih aktih za izvajanje določb Pogodbe priznala obstoj *načelne povezave* med ohranitvijo celovitosti družinskega življenja in polnim uživanjem temeljnih svoboščin²⁹ v pogojih, ki zagotavljajo spoštovanje svobode in dostojanstva delavcev migrantov.³⁰ Kršitev prve svoboščine tako lahko pomeni oviro za polno uresničevanje drugih dveh.³¹

33. Čeprav Pridružitveni sporazum, Dodatni protokol in akti, ki jih je sprejel Pridružitveni svet, ne določajo pravice do združitve družine, povezava med izvrševanjem gospodarskih svoboščin iz navedenega sporazuma in povezovanjem družine po mojem mnenju zahteva, da ukrep države članice, ki uvede nov pogoj za vstop na nacionalno ozemlje za zakonca turškega državljanja, ki je uresničil ali želi uresničiti svobodo ustanavljanja na podlagi navedenega sporazuma, poleg tistih, ki so za to državo članico obstajali ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola, spada na področje uporabe klavzule „standstill“ iz člena 41(1) navedenega protokola.

34. Tako ugotovitev potrjuje cilj navedene klavzule, na katerega je Sodišče pogosto opozorilo, in sicer ustvariti ugodne pogoje za postopno uvedbo svobode ustanavljanja med državami članicami in Republiko Turčijo³² s prepovedjo uvedbe novih ukrepov s „ciljem ali učinkom“ podrediti ustanavljanje turških državljanov v državi članici pogojem, ki so bolj omejujoči od tistih, ki izhajajo iz pravil, ki bi se zanje uporabljala ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola za zadevno državo članico.³³ Poleg tega ob upoštevanju odvrčalnega potenciala ukrepov, ki se nanašajo na pogoje, ki veljajo za združitev družine, ni mogoče sprejeti trditve nemške in nizozemske vlade, da je učinek pravila, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, na izvrševanje svobode ustanavljanja na podlagi Pridružitvenega sporazuma preveč oddaljen in hipotetičen, da bi bil pomemben za uporabo klavzule „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola.

35. Sodbi, ki ju je Sodišče nedavno izreklo v zgoraj navedenih zadevah Ziebell in Demirkan, nista v nasprotju s predlagano razlago.

36. Sodišče je v prvi od navedenih sodb iz ureditve, vzpostavljene s Pridružitvenim sporazumom, izključilo Direktivo 2004/38,³⁴ tako da je posledično zavrnilo trditev N. Ziebella, da se mora člen 28(3)(a) te direktive, ki ureja varstvo pred izgonom, ki ga uživajo državljani EU, uporabljati kot referenčni okvir za določitev pomena in obsega izjeme od pravice do prebivanja, utemeljene z javnim

29 — Glej člen 1(1)(c) in (d) direktiv Sveta 64/220/EGS z dne 25. februarja 1964 (UL 56, str. 845) in 73/148/EGS z dne 21. maja 1973 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 167) o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev, pri čemer je bila zadnjenavedena razveljavljena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC. Glede delavcev glej Uredbo Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1986 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15), nadomeščeno in kodificirano z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL L 141, str. 1).

30 — Glej sodbi di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, točka 13) ter Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 50), v katerih je Sodišče potrdilo, da „cilj Uredbe št. 1612/68, ki je prosto gibanje delavcev, zato da bi bilo to zagotovljeno ob spoštovanju svobode in dostojanstva, zahteva optimalne pogoje za vključitev družine delavca migranta v okolje države članice gostiteljice“.

31 — Sodišče je v sodbi Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) opozorilo na pomen, ki ga je zakonodajalec Unije priznal cilju zagotavljanja varstva družinskega življenja državljanov držav članic, da se odpravijo omejitve izvrševanja temeljnih svoboščin, ki so zagotovljene s Pogodbo, ter P. Carpenterju kot omejitev svobode opravljanja storitev opredelil ukrep izгона njegove žene, državljanke tretje države, ki so ga sprejeli organi njegove države članice izvora, pri čemer je pojasnilo, da bi „[l]očitev zakoncev Carpenter [...] nedvomno otežila njuno družinsko življenje, P. Carpenterju pa bi posledično otežila tudi pogoje za izvrševanje temeljne svoboščine“, ker „[t]a svoboščina [...] ne bi mogla imeti polnega učinka, če bi bil P. Carpenter odvrnjen od njenega izvrševanja zaradi ovir, ki bi obstajale v njegovi državi izvora, za vstop in prebivanje njegove žene“ (točka 39, moj poudarek). Čeprav je Sodišče v novejši sodbi S in Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) restriktivno razlagalo pogoje za uporabo sodbe Carpenter (točke od 41 do 44), je bilo načelo, da bi lahko ukrepi, ki vplivajo na celovitost družinskega življenja delavca migranta, ovirali dejansko izvrševanje svoboščin, določenih v Pogodbi, potrjeno (točka 40).

32 — Sodba Tum in Dari (EU:C:2007:530, točki 53 in 61).

33 — Glej med drugim sodbo Tum in Dari (EU:C:2007:530, točki 53 in 61).

34 — Navedena v opombi 29.

redom, določene v členu 14(1) Sklepa št. 1/80. Ta odločitev Sodišča je v bistvu temeljila na ugotovitvi, da ima v nasprotju z Direktivo, katere namen je „olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije neposredno podeljena s Pogodbo“, Pridružitveni sporazum „izključno gospodarske cilje“.³⁵

37. Obravnavani primer se jasno razlikuje od primera v zadevi Ziebell. V obravnavani zadevi ne gre za to, da se ureditvi pridružitve z Republiko Turčijo priznajo predmeti in cilj, ki so ji tuji, temveč da se zagotovi polno uresničevanje predmetov in cilja te ureditve, in sicer v skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma „spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Turčije in dviga ravni zaposlenosti in življenjskih razmer turškega prebivalstva“. Prenos pojma ovire za izvrševanje svobode ustanavljanja, kot ga razlaga in uporablja Sodišče, na področje uporabe Sporazuma prek njegovega člena 13, sledi tej logiki.

38. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Demirkan izključilo možnost, da bi se pojem svobode opravljanja storitev iz člena 41(1) Dodatnega protokola razlagal tako, da bi vključeval tudi svobodo turških državljanov, prejemnikov storitev, da odpotujejo v državo članico, zato da bi tam prejeli storitve. Da je Sodišče prišlo do tega sklepa, je v skladu s sodbo Ziebell ugotovilo, da „med Pridružitvenim sporazumom in njegovim dodatnim protokolom na eni ter Pogodbo na drugi strani obstajajo razlike zlasti zaradi vezi med svobodo opravljanja storitev in prostim gibanjem oseb znotraj Unije“ ter da „[r]azvoj gospodarskih svoboščin za omogočanje splošnega prostega gibanja oseb, ki bi bilo primerljivo s tistim, ki se v skladu s členom 21 PDEU uporablja za državljane Unije, ni cilj Pridružitvenega sporazuma“.³⁶ Po mnenju Sodišča je pasivna svoboda opravljanja storitev, ki izhaja iz procesa vzpostavitve notranjega trga, ki je mišljen kot območje brez notranjih meja, tesno povezana s splošnim načelom prostega gibanja oseb, na katerem temelji oblikovanje takega prostora. Nasprotno pa se „klavzula ‚standstill‘ [iz člena 41(1) Dodatnega protokola] bodisi prek svobode ustanavljanja bodisi svobode opravljanja storitev lahko nanaša na pogoje za vstop in za prebivanje turških državljanov na ozemlju držav članic, le če je *povezana z izvajanjem gospodarske dejavnosti*“.³⁷

39. V obravnavani zadevi ne gre za to, da se v okvir Pridružitvenega sporazuma prenese koncept, kot je pasivno opravljanje storitev, ki v sebi skriva priznanje splošnega načela prostega gibanja oseb, temveč da se v ta okvir prenese pojem ovire za izvrševanje svobode ustanavljanja, ki omogoča, da se opredelijo meje te svoboščine ter da se z določitvijo dolžnosti opustitve pristojnih organov držav pogodbenic spodbudi njeno polno uresničevanje v skladu s cilji pridružitve. To je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, ki – kot sem opozoril zgoraj – s sodbo Demirkan ni bila razveljavljena, ampak, nasprotno, potrjena.³⁸

40. Nemška vlada trdi, da bi bil ukrep, obravnavan v postopku v glavni stvari, tudi če bi se lahko opredelil kot omejitev s smislu člena 41(1) Dodatnega protokola, vseeno upravičen s ciljem boja proti prisilno sklenjenim zakonskim zvezam. Po mnenju te vlade pridobitev osnovnega znanja jezika pred vstopom v državo članico spodbudi vključitev zakonca v družbo te države, poveča njegove možnosti za razvoj samostojnega družabnega življenja in hkrati zmanjša vpliv družine njegovega zakonca ter mu po potrebi omogoči, da poišče zaščito pri pristojnih organih. Nemška vlada opozarja, da je preiskava na splošno odvrtačen dejavnik, saj so zaradi nje morebitne žrtve prisilno sklenjenih zakonskih zvez težje vodljive.

35 — Glej točki 64 in 69.

36 — Glej točke 48, 49 in 53, moj poudarek.

37 — Glej točko 55, moj poudarek.

38 — Glej točko 43.

41. Sodišče je v sodbi Demir³⁹ pojasnilo, da je omejitev na podlagi člena 13 Sklepa št. 1/80 prepovedana, „razen če spada med omejitve iz člena 14 tega sklepa^[40] ali če je upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za zagotavljanje uresničitve zelenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja“. Na podlagi konvergence med razlago klavzul „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 in iz člena 41(1) Dodatnega protokola, omenjene v točki 22 zgoraj, se ista izjema uporablja tudi v okviru zadnjenavedene določbe.

42. Tudi ob domnevi, kot trdi nemška vlada, da je cilj boja proti prisilno sklenjenim zakonskim zvezam nujni razlog v splošnem interesu, ki upravičuje omejitve na podlagi člena 41(1) Dodatnega protokola, in da je ukrep, obravnavan v postopku v glavni stvari, ustrezen za uresničevanje takega cilja, vseeno dvomim o njegovi sorazmernosti. Po mojem mnenju ukrep, ki lahko za nedoločen čas odloži združitev družine v zadevni državi članici in ki se ob upoštevanju manjšega števila izčrpno opredeljenih izjem uporablja, ne da bi se opravila presoja vseh upoštevnihih okoliščin v vsaki posamezni zadevi, ni sorazmeren. Poleg tega se ne strinjam z mnenjem nemške vlade, da alternativni ukrepi, na primer obveznost udeležbe na tečajih za integracijo in jezikovnih tečajih po vstopu na nemško ozemlje, ne bi bili enako učinkoviti kot predhodna pridobitev znanja jezika, da se prepreči socialna izključenost žrtev prisilno sklenjenih zakonskih zvez. Nasprotno, taka obveznost bi te osebe prisilila, da zapustijo družinsko okolje, saj bi spodbujala stike z nemško družbo. Njihovi družinski člani, ki bi izvajali pritisk nanje, bi bili prisiljeni dovoliti tak stik, ki bi bil lahko brez podobne obveznosti dejansko oviran, in to čeprav ima zadevna oseba osnovno znanje nemščine. Poleg tega bi lahko vzdrževanje rednih odnosov z organizacijami in osebami, odgovornimi za organizacijo navedenih tečajev, prispevalo k ustvarjanju ugodnih pogojev za spontano prošnjo žrtev za pomoč ter olajšalo odkrivanje položajev, v katerih je potrebno posredovanje pristojnih organov in naznanjanje takih položajev tem organom.

43. Glede na vse navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Verwaltungsgericht Berlin, odgovori, da je treba člen 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da prepoved iz tega člena, v skladu s katero države članice ne smejo uvesti novih omejitev svobode ustanavljanja, zajema tudi ukrepe, kakršen je ukrep v postopku v glavni stvari, ki so bili uvedeni po začetku veljavnosti navedenega protokola za zadevno državo članico in katerih cilj ali posledica je, da se zakoncu, ki se želi zaradi združitve družine pridružiti turškemu državljanu, ki je izvajal svobodo ustanavljanja na podlagi Pridružitvenega sporazuma, oteži vstop v to državo članico.

B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

44. Ker je drugo vprašanje za predhodno odločanje pomembno, le če je odgovor na prvo nikalen, ga bom v nadaljevanju na kratko preučil le podredno in v primeru, da Sodišče ne bi sledilo rešitvi, ki jo priporočam za prvo vprašanje.

45. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, obravnavani v postopku v glavni stvari, ki za pravico do vstopa v Nemčijo od zakonca turškega državljana, ki zakonito prebiva v tej državi članici, zahteva dokaz o osnovnem znanju nemščine.

46. Člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 določa, da imajo države članice pravico od morebitnih upravičencev do združitve družine zahtevati, da izpolnijo ukrepe za integracijo. Po mnenju nemške vlade je pogoj glede osnovnega znanja nemščine, ki sledi dvojnemu cilju olajšati integracijo prišlekov v Nemčijo in boriti se proti prisilno sklenjenim zakonskim zvezam, ukrep za integracijo, ki je dopusten na podlagi te določbe.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725 (točka 40 in izrek).

40 — Ta člen v odstavku 1 določa, da se določbe oddelka I poglavja II Sklepa št. 1/80 uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem.

47. Uvodoma opozarjam, da je pravica do spoštovanja družinskega življenja v smislu člena 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP) del temeljnih pravic, ki so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča varovane v pravnem redu Unije. Ta pravica, ki je potrjena tudi v členu 7 Listine o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), se nanaša tudi na pravico do združitve družine⁴¹ ter „pomeni za države članice obveznosti, ki so lahko negativne, kadar se od države članice zahteva, naj ne izžene osebe, ali pozitivne, kadar mora dovoliti vstop in prebivanje osebe na njenem ozemlju“.⁴² Čeprav niti EKČP niti Listina tujcu pravice do vstopa ali prebivanja v določeni državi ne zagotavljata kot temeljno pravico, lahko izključitev osebe iz države, kjer živijo njeni bližnji sorodniki, pomeni poseg v pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot jo zagotavljata ta akta.⁴³

48. Po tej pojasnitvi je treba najprej opozoriti, da iz razlage *a contrario* člena 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 izhaja, da se lahko v primeru oseb, ki nimajo statusa begunca ali niso družinski člani begunca,⁴⁴ izpolnjevanje ukrepov za integracijo zahteva tudi *pred* vstopom v zadevno državo članico. Ker v obravnavani zadevi noben od zakoncev Dogan nima statusa begunca, so nemški organi na podlagi nacionalnega prava od N. Dogan upravičeno zahtevali, da ukrepe za integracijo iz člena 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 izpolni pred vstopom na nemško ozemlje.

49. Nato je treba pojasniti natančen obseg pojma „ukrepi za integracijo“.

50. V zvezi s tem uvodoma opozarjam, da je Sodišče v sodbi Chakroun po eni strani potrdilo, da je v sistemu Direktive 2003/86 dovolitev združitve družine „splošno pravilo“ in da je treba določbe, ki to pravilo omejujejo, razlagati ozko, ter po drugi pojasnilo, da diskrecijske pravice, priznane državam članicam, te ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj Direktive, ki je spodbuditi združitve družine, in v njen polni učinek.⁴⁵ Ta razlagalna merila, potrjena v zvezi s členom 7(1)(c) Direktive 2003/86, ki določa, da lahko države članice za združitve družine zahtevajo dokaz, da ima sponzor „stalna in redna“ sredstva, je treba uporabiti tudi pri razlagi člena 7(2) navedene direktive in na splošno vsake omejitve pravice do združitve družine.

51. Na podlagi tega je treba pojem „ukrepi za integracijo“ obravnavati hkrati s pojmom „pogoji za integracijo“, ki ga ni v Direktivi 2003/86, vendar ga je zakonodajalec nedvomno imel v mislih. Svet Evropske unije je namreč v Direktivi 2003/109/ES,⁴⁶ ki je bila sprejeta v istem času in se nanaša na področje, ki je blizu področju Direktive 2003/86, uvedel klavzulo (zdaj člen 15(3)), po kateri lahko države članice zahtevajo, da državljani tretjih držav izpolnjujejo „ukrepe za integracijo“, da lahko uveljavljajo pravico do prebivanja v državi Unije, ki ni država, v kateri so pridobili status rezidenta za daljši čas. Iz preučitve pripravljalnega gradiva za Direktivo 2003/109 pa je razvidno, da so nekatere nacionalne delegacije v Svetu predlagale, naj se v členu 15 beseda „ukrepi“ nadomesti z besedo „pogoji“: ker pa je večina držav temu nasprotovala, je bil v končnem besedilu ohranjen izraz „ukrepi za integracijo“, to je isti izraz kot v členu 7(2) Direktive 2003/86.⁴⁷ Nasprotno pa člen 5(2) Direktive 2003/109 državam članicam dovoljuje, da za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas določijo „pogoje za integracijo“, pri čemer izpolnjevanje teh pogojev izključuje možnost, da se zatem naloži „ukrepe za integracijo“ iz člena 15.⁴⁸

41 — Sodbi Carpenter (EU:C:2002:434, točka 42) in Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, točka 59).

42 — Sodba Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 52).

43 — Sodbe Carpenter (EU:C:2002:434, točka 42), Akrich (EU:C:2003:491, točka 59) in Parlament/Svet (EU:C:2006:429, točka 53).

44 — Člen 7(2), drugi pododstavek, v zvezi z begunci in njihovimi družinskimi člani določa, da se merila za integracijo lahko uporabijo komaj takrat, ko je zadevnim osebam odobrena združitve družine.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, točka 43), glej tudi sodbo O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 74).

46 — Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272).

47 — Glej zlasti obvestilo predsedstva Sveta z dne 14. marca 2003, 7393/1/03 REV 1, str. 5. Države, ki so predlagale uporabo izraza „pogoji za integracijo“, so bile Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska in Republika Avstrija.

48 — Glej člen 15(3), drugi pododstavek, Direktive 2003/109.

52. Pojma „ukrepi“ in „pogoji“ za integracijo je treba obravnavati kot različna pojma in zanesljivo ne kot sopomenki. Ta ugotovitev vseeno ne zadostuje za ugotovitev, kakšna je konkretna razlika med njima. Čeprav ni izrecnih pojasnil glede tega niti v Direktivi 2003/86 niti v Direktivi 2003/109, je vseeno jasno, da je treba „ukrepe za integracijo“ šteti za manj obremenjujoče v primerjavi s „pogoji za integracijo“. To izhaja iz jezikovne analize obeh izrazov in dejstva, da v skladu z Direktivo 2003/109, kot sem že pojasnil, rezidenta za daljši čas to, da je moral izpolniti „pogoje za integracijo“ v smislu člena 5, samodejno oprošča morebitne obveznosti izpolnjevanja „ukrepov za integracijo“ na podlagi člena 15.

53. V isto smer gre sistematična razlaga člena 7 Direktive 2003/86. V odstavku 1 tega člena je naštetih več pogojev v zvezi s položajem sponzorja, katerih izpolnjevanje je lahko dolžna dokazati oseba, ki je predložila prošnjo za združitev družine. Tak dokaz pa se ne zahteva v zvezi z ukrepi, sprejetimi na podlagi odstavka 2 tega člena. Če bi zakonodajalec želel za te ukrepe določiti enako ureditev, kot je določena v odstavku 1, mu ne bi bilo treba vstaviti novega odstavka, ampak bi lahko le dodal točko v prejšnjem odstavku. Z drugimi besedami, ukrepi za integracijo iz odstavka 2 ne morejo imeti cilja *izbrati* osebe, ki bodo lahko uveljavljale pravico do združitve, saj je ta izbor cilj meril in pogojev, določenih v odstavku 1. Bistveni cilj ukrepov za integracijo iz odstavka 2 mora nasprotno biti *olajšati* integracijo v državah članicah.

54. Pojem „ukrepi za integracijo“ je treba razlikovati tudi od pojma „pogoj za integracijo“, ki se v smislu člena 4(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 lahko pod nekaterimi pogoji določi, če se prošnja za združitev družine predloži za otroka, starejšega od 12 let. Tudi če v Direktivi ni pojasnjen obseg tega „pogoja“, je jasno, da gre v tem primeru spet za pojem, ki vzbuja idejo *predhodnega pogoja*, ki ga mora dokazati zadevna oseba, čeprav je drugačne vrste kot pogoji, navedeni v členu 7(1).⁴⁹

55. Nizozemska je v stališčih pred Sodiščem trdila, da je v nizozemski različici Direktive 2003/86 v členu 7(2) uporabljena beseda („integratievoorwaarden“), ki ima drugačen pomenski odtenek v primerjavi z drugimi jezikovnimi različicami in zajema idejo „pogoja“, ki je ni na primer v francoski, italijanski („misure di integrazione“), nemški („Integrationsmaßnahmen“) in angleški različici („integration measures“). Ista terminologija je v členu 5(2) Direktive 2003/109: vendar – kar se mi zdi odločilno – v drugih jezikovnih različicah zadnjenavedene določbe ni uporabljena beseda „ukrepi“ („maatregelen“), ampak beseda „pogoji“.⁵⁰ Povedano drugače, nizozemska različica člena 7(2) Direktive 2003/86 se ne ujema popolnoma z drugimi, za katere se zdi, da zagovarjajo idejo, da lahko države „sprejmejo ukrepe“ za integracijo, namesto da bi določile pogoje, in zdi se, da je navedena različica v določeni meri osamljena. V vsakem primeru, tudi če bi morali nizozemsko različico Direktive obravnavati kot združljivo z idejo določitve „pogojev“ pred vstopom upravičencev do združitve, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se drugačnost določene jezikovne različice določbe prava Unije ne more uporabljati kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Poleg tega je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematično in namen ureditve, katere del je.⁵¹

49 — Glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet (EU:C:2006:429, točke od 66 do 76).

50 — Na primer v francoski, nemški („Integrationsanforderungen“), angleški („integration conditions“) in italijanski različici („condizioni di integrazione“).

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

56. Iz zgornjih ugotovitev je razvidno, da „ukrepi za integracijo“ iz člena 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 ne morejo postati „pogoji“ za združitev družine. Ta ugotovitev vseeno ne pomeni, da se lahko s temi ukrepi, če so namenjeni uporabi pred vstopom zadevnih oseb v zadevno državo članico, naložijo zgolj „zahteve glede sredstev“. Izraz „ukrepi za integracijo“ je namreč dovolj širok, da zajema tudi „obveznosti rezultata“, vendar le če so sorazmerne s ciljem integracije iz člena 7(2) Direktive 2003/86⁵² in le če polni učinek te direktive ni ogrožen.

57. Po mnenju Sodišča člen 17 Direktive 2003/86, ki določa, da v primeru zavrnitve prošnje za združitev „[d]ržave članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega [njenega] bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo [njeno] državo izvora“, nalaga „individualizacijo preizkusa prošelj za združitev“. ⁵³ Bistveni cilj takega posameznega preizkusa je čim bolj ohraniti polni učinek Direktive in preprečiti poseganje v njen glavni cilj, ki je omogočiti združitev družine. Direktiva 2003/86 zato na splošno nasprotuje vsaki nacionalni zakonodaji, ki omogoča zavrnitev uveljavljanja pravice do združitve na podlagi vrste vnaprej določenih pogojev brez možnosti ocene posameznega primera na podlagi konkretnih okoliščin.

58. Na podlagi tega je treba ugotoviti, da Direktiva 2003/86 ne ureja izčrpno vsebine presoje, ki jo je treba opraviti ob preizkusu prošnje za združitev. Čeprav nekatera načela in elementi, na primer zahteva po ustreznem upoštevanju „interesa otrok“ iz člena 5(5), obveznost upoštevanja dejavnikov, naštetih v členu 17, in, splošneje, navedba v korist varstva družinskega življenja, nedvomno izhajajo iz besedila in ciljev te direktive, mora nazadnje nacionalno sodišče na podlagi svojega prava oceniti zakonitost odločitev pristojnih organov z vidika pravil in načel prava Unije.⁵⁴

59. Čeprav mora nacionalni zakonodajalec načeloma določiti konkretna pravila, ki omogočajo presojo morebitnih materialnih ali osebnih težav, s katerimi bi se zadevna oseba lahko spopadala pri izpolnjevanju naloženih ukrepov za integracijo,⁵⁵ mora vseeno poskrbeti, da ne ogrozi cilja in polnega učinka Direktive 2003/86. Z njo namreč ne bi bila skladna nacionalna zakonodaja, ki bi izključevala vsakršno upoštevanje takih težav ali ne bi omogočala njihove presoje v vsakem posameznem primeru glede na vse upoštevalne elemente. Dopusčiti možnost, da se za vstop v zadevno državo članico zahteva uspešno opravljen preizkus, za pripravo na katerega ne bi bilo dejanskih možnosti, na primer zaradi neobstoja vsakršne oblike podpore ali izobraževanja, ki bi ga ta država organizirala v državi stalnega prebivališča zadevne osebe, ali zaradi nerazpoložljivosti gradiva ali njegove zlasti cenovne nedostopnosti, bi tako v praksi pomenilo enako, kot onemogočiti uveljavljanje pravice do združitve, določene z Direktivo. Prav tako polnega učinka te direktive ne bi upoštevala zakonodaja, ki ne bi omogočala upoštevanja težav, tudi začasnih, povezanih z zdravstvenim stanjem zadevnega družinskega člana ali njegovimi individualnimi pogoji, kot so starost, nepismenost, invalidnost ali stopnja izobrazbe.

60. Čeprav nemška zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, določa, da je lahko obveznosti dokazati svoje osnovno znanje nemščine oproščen zakonec, ki tega ne more dokazati zaradi telesne, umske ali duševne bolezni ali prizadetosti, pa ta zakonodaja ne daje možnosti, da se za odločitev o taki izjemi upoštevajo drugi individualni pogoji zakonca v okviru presoje, ki se opravi z vidika vseh okoliščin posameznega primera, ali dejavniki, naštetih v členu 17 Direktive. V obravnavani zadevi se zdi konkretna možnost tožeče stranke v postopku v glavni stvari za to, da izpolni pogoje, predpisane z nemškim zakonom, vsaj v razumnem roku,⁵⁶ zelo majhna. Iz spisa je namreč razvidno,

52 — Glej Poročilo Komisije Parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2003/86 z dne 8. oktobra 2008, COM(2008) 610 final, točka 4.3.4, in Zeleno knjigo o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES), COM(2011) 735 final, točka 2.1.

53 — Sodba Chakroun (EU:C:2010:117, točka 48), v kateri je Sodišče menilo, da z Direktivo 2003/86 ni skladna zakonodaja, ki določa minimalni znesek dohodka, pod mejo katerega bi bila zavrnjena vsaka združitev družine, in to neodvisno od dejanskega položaja posameznega prosilca.

54 — Glej v tem smislu sodbo O in S (EU:C:2012:776, točka 80).

55 — Komisija v zeleni knjigi iz leta 2011, navedeni v opombi 52, s problematičnimi izrazi opisuje manevrski prostor, ki ga Direktiva prepušča državam članicam pri uporabi nekaterih njenih neobveznih določb, zlasti v zvezi z možnimi ukrepi za integracijo (del I).

56 — Glede na informacije, ki jih je poslalo predložitveno sodišče, se N. Dogan poskuša pridružiti možu v Nemčiji že štiri leta.

da dokaz zahtevane ravni znanja nemščine obvezno zahteva predhodno pismenost N. Dogan. Če se izkaže da je oseba nepismena, pa je lahko to predvsem ob upoštevanju starosti in ekonomskih pogojev zadevne osebe ter socialnega okolja, ki mu pripada, težko premostljiva ovira. Določitev pogoja predhodne pismenosti zakonca, da se dovoli njegova pridružitve družini, se zato lahko – odvisno od okoliščin – izkaže za nesorazmerno s ciljem integracije, ki mu sledijo ukrepi, sprejeti na podlagi člena 7(2) Direktive 2003/86, in lahko slabi polni učinek te direktive.

61. Skratka, Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki za izdajo vizuma zaradi združitve družine za zakonca tujega državljana, ki izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive, zahteva dokaz, da ima navedeni zakonec osnovno znanje jezika te države članice, ne da bi bila v njej dana možnost odobriti izjeme na podlagi individualnega preizkusa prošnje za združitev, ki se opravi v skladu s členom 17 navedene direktive, ob upoštevanju interesa mladoletnih otrok in vseh upoštevnihi okoliščin primera. Med temi okoliščinami so, med drugim, prvič, razpoložljivost in predvsem cenovna dostopnost potrebnega izobraževanja in gradiva za pridobitev zahtevane ravni znanja jezika v državi stalnega prebivališča navedenega zakonca, in drugič, morebitne težave, tudičasne, povezane z njegovim zdravstvenim stanjem ali osebnim položajem, kot so starost, nepismenost, invalidnost in stopnja izobrazbe.

IV – Predlog

62. Glede na vse zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ji je postavilo Verwaltungsgericht Berlin, odgovori:

Člen 41(1) Dodatnega protokola, podpisanega 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejetega, odobrenega in potrjenega v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v prehodnem obdobju pridružitve, vzpostavljene s Sporazumom med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani ter je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963, je treba razlagati tako, da prepoved iz tega člena, v skladu s katero države članice ne smejo uvesti novih omejitev svobode ustanavljanja, zajema tudi ukrepe, kakršen je ukrep v postopku v glavni stvari, ki so bili uvedeni po začetku veljavnosti navedenega protokola za zadevno državo članico in katerih cilj ali posledica je, da se zakoncu, ki se želi zaradi združitve družine pridružiti turškemu državljanu, ki je izvajal svobodo ustanavljanja na podlagi Pridružitvenega sporazuma, oteži vstop v to državo članico.

Člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki za izdajo vizuma zaradi združitve družine za zakonca tujega državljana, ki izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive, zahteva dokaz, da ima navedeni zakonec osnovno znanje jezika te države članice, ne da bi bila v njej dana možnost odobriti izjeme na podlagi individualnega preizkusa prošnje za združitev, ki se opravi v skladu s členom 17 navedene direktive, ob upoštevanju interesa mladoletnih otrok in vseh upoštevnihi okoliščin primera. Med temi okoliščinami so med drugim, prvič, razpoložljivost in zlasti cenovna dostopnost potrebnega izobraževanja in gradiva za pridobitev zahtevane ravni znanja jezika v državi stalnega prebivališča navedenega zakonca, in drugič, morebitne težave, tudičasne, povezane z njegovim zdravstvenim stanjem ali osebnim položajem, kot so starost, nepismenost, invalidnost in stopnja izobrazbe.