Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2014 r.[1]

Sprawa C-138/13

Naime Dogan
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (Niemcy)]

Układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja — Protokół dodatkowy — Artykuł 41 ust. 1 — Przepis krajowy zmieniający warunki wjazdu na terytorium państwa w ramach łączenia rodzin w odniesieniu do małżonka obywatela Turcji korzystającego ze swobody przedsiębiorczości — Dyrektywa 2003/86/WE — Artykuł 7 ust. 2 — Przepis krajowy ustanawiający wobec małżonka pragnącego wjechać na terytorium państwa w ramach łączenia rodzin wymóg podstawowej znajomości języka

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r.[2] (zwanego dalej „protokołem dodatkowym"), odnoszącego się do środków, które należy podjąć w ramach etapu przejściowego stowarzyszenia zapoczątkowanego Układem między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji podpisanym w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji oraz przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę, zawartym, zatwierdzonym i ratyfikowanym w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r.[3] (zwanym dalej „układem stowarzyszeniowym"), jak również art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[4]. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Naime Dogan a Republiką Federalną Niemiec, którego przedmiotem jest oddalenie wniosku N. Dogan o wydanie wizy na podstawie prawa do łączenia rodzin.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. L 293, s. 1.
3 — Dz.U. 1964, 217, s. 3685.
4 — Dz.U. L 251, s. 12.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy

2. Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego. W myśl art. 13 ww. układu stowarzyszeniowego „[u]mawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią art. [43 WE]–[46 WE] oraz [48 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości".

3. Protokół dodatkowy, zgodnie z jego art. 62, jest integralną częścią układu stowarzyszeniowego. Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stanowi, że „[u]mawiające się Strony powstrzymują się od wprowadzenia nowych ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług".

2. Dyrektywa 2003/86

4. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/86 ma ona na celu „określenie warunków wykonania prawa do łączenia rodziny przez obywateli państwa trzeciego zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich". Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie, z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w jej rozdziale IV, jak również w jej w art. 16, zezwalają na wjazd i pobyt członków rodziny nuklearnej, do których zalicza się małżonka członka rodziny rozdzielonej.

5. Artykuł 7 omawianej dyrektywy, znajdujący się w jej rozdziale IV, zatytułowanym „Wymagania dotyczące wykonania prawa do łączenia rodziny", ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, dostarczyła dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada:

a) zakwaterowanie […];

b) ubezpieczenie chorobowe […];

c) stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby oraz członków jej rodziny […].

2. Państwa członkowskie mogą żądać, aby obywatele państw trzecich przestrzegali środków dotyczących integracji, zgodnie z prawodawstwem krajowym.

W odniesieniu do uchodźców lub członków rodzin uchodźców określonych w art. 12 środki dotyczące integracji określone w akapicie pierwszym mogą być zastosowane jedynie wówczas, gdy danym osobom umożliwiono łączenie rodziny".

6. Zgodnie z art. 17 dyrektywy 2003/86 państwa członkowskie „należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie [więzi rodzinnych], a także […] kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny".

B – *Prawo niemieckie*

7. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, wydanie wizy, o którą ubiega się N. Dogan, regulowane jest przepisami Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym, zwanej dalej „ustawą o pobycie cudzoziemców") w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia z dnia 25 lutego 2008 r.[5], ostatnio zmienionej art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2013 r.[6]. Artykuł 1 tej ustawy, zatytułowany „Cel ustawy; zakres stosowania", w ust. 2 pkt 1 stanowi:

„Niniejszej ustawy nie stosuje się do cudzoziemców,

1) których sytuacja prawna regulowana jest Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (ustawą o ogólnej swobodzie przemieszczania się obywateli Unii), o ile ustawa nie stanowi inaczej […]".

8. Zgodnie z art. 2 ust. 8:

„Podstawowa znajomość języka niemieckiego odpowiada poziomowi A 1 w […] europejskim systemie opisu kształcenia językowego Rady Europy [zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich nr R (98) 6 z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie europejskiego systemu opisu kształcenia językowego]".

9. Artykuł 4, zatytułowany „Wymóg posiadania dokumentu pobytowego", w ust. 1 pkt 1 stanowi, że „na potrzeby wjazdu i pobytu na terytorium Republiki Federalnej Niemiec cudzoziemcy mają obowiązek posiadania dokumentu pobytowego […], chyba że prawo pobytu przysługuje na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji z dnia 12 września 1963 r. […]. Dokument pobytowy może zostać wydany w formie wizy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3 niniejszej ustawy".

10. W myśl art. 6 ust. 3 „[n]a potrzeby pobytu długoterminowego wymagana jest wiza dla całego terytorium federalnego (wiza krajowa), wydawana przed wjazdem […]".

11. Artykuł 27 ust. 1 stanowi, że „[w] ramach ochrony małżeństwa i rodziny gwarantowanej przez art. 6 Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej) może być wydany na czas określony, a następnie przedłużany dokument pobytowy, w celu stworzenia lub ochrony, dla dobra członków rodzin będących obcokrajowcami, rodzinnej wspólnoty życia na terytorium federalnym (łączenie rodzin)".

12. Artykuł 30, zatytułowany „Łączenie małżonków", w ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 stanowi, że „małżonkowi cudzoziemca należy wydać dokument pobytowy na czas oznaczony, jeśli […] małżonek może przynajmniej w prosty sposób porozumiewać się w języku niemieckim […]". Zdanie drugie tego samego ustępu w pkt 1 stanowi, że „[z]danie pierwsze pkt 2 nie ma znaczenia dla wydania dokumentu pobytowego na czas oznaczony, jeśli cudzoziemiec posiada dokument pobytowy zgodnie z §§ 19–21 [dla określonych działalności zawodowych], a małżeństwo było już zawarte w chwili, gdy przeniósł on centrum swoich życiowych interesów na terytorium federalne […]". Wreszcie zdanie trzecie pkt 2 stanowi, że „[z]danie pierwsze pkt 2 nie ma znaczenia dla wydania dokumentu pobytowego na czas oznaczony, jeśli małżonek ze względu na chorobę lub upośledzenie fizyczne, umysłowe lub psychiczne nie jest w stanie wykazać się podstawową znajomością języka niemieckiego […]".

5 — BGBl. 2008 I, s. 162.

6 — BGBl. 2013 I, s. 86.

13. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, art. 30 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 ustawy o pobycie cudzoziemców został wprowadzony przez Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union z dnia 19 sierpnia 2007 r. (ustawę dokonującą transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej z zakresu prawa pobytu i prawa azylowego)[7].

II – **Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne**

14. Skarżąca, obywatelka Turcji zamieszkała w tym państwie, wnioskuje o wydanie wizy w celu dołączenia, w ramach łączenia rodzin, do swojego małżonka, również obywatela Turcji, zamieszkałego od 1998 r. w Niemczech, gdzie zarządza on spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której jest większościowym wspólnikiem i gdzie od 2002 r. posiada zezwolenie na pobyt przekształcone następnie w zezwolenie na osiedlenie się. Przed zawarciem małżeństwa cywilnego w 2007 r. skarżąca pozostawała już z S. Doganem w związku małżeńskim zawartym w formie wyznaniowej, w obecności imama, z którego to związku pochodzi czworo dzieci urodzonych pomiędzy 1988 a 1993 r.

15. W dniu 18 stycznia 2011 r. skarżąca zwróciła się do ambasady Niemiec w Ankarze o wydanie, w ramach prawa do łączenia rodzin przysługującego małżonkom i dzieciom, wizy dla siebie i na początek dla dwójki dzieci. W tym celu przedstawiła ona świadectwo z Instytutu Goethego dotyczące testu językowego na poziomie A1, który zdała w dniu 28 września 2010 r. z oceną dostateczną (62 na 100 punktów). Jej praca w części pisemnej została oceniona na 14,11 z 25 możliwych punktów.

16. Decyzją z dnia 23 marca 2011 r. ambasada Niemiec oddaliła wniosek z uwagi na niewykazanie znajomości języka niemieckiego, uznano bowiem, że skarżąca, która jest analfabetką, zdała test, zakreślając losowo odpowiedzi w kwestionariuszu wielokrotnego wyboru oraz powtarzając trzy wyuczone na pamięć standardowe zdania. Skarżąca nie odwołała się od tej decyzji, lecz złożyła w dniu 26 lipca 2011 r. w tej samej ambasadzie nowy wniosek o wydanie wizy w ramach łączenia rodzin wyłącznie dla siebie, który to wniosek, decyzją z dnia 31 października 2011 r., został przez ambasadę ponownie oddalony. Na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonego przez skarżącą za pośrednictwem adwokata w dniu 15 listopada 2011 r., ambasada Niemiec w Ankarze uchyliła pierwotną decyzję i wydała w jej miejsce w dniu 24 stycznia 2012 r. również odmowną decyzję, z tym uzasadnieniem, że skarżąca nie posiada wystarczającej znajomości języka niemieckiego, ponieważ jest analfabetką.

17. Skarżąca wniosła do sądu odsyłającego skargę na decyzję z dnia 24 stycznia 2012 r. Sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 41 ust. 1 [protokołu dodatkowego] stoi na przeszkodzie wprowadzonemu po wejściu w życie powyższych przepisów uregulowaniu prawa krajowego, uzależniającemu pierwszy wjazd na terytorium [Republiki Federalnej Niemiec] członka rodziny obywatela tureckiego korzystającego ze statusu prawnego przyznanego przez art. 41 ust. 1 ww. protokołu, od uprzedniego wykazania przez tego członka rodziny zdolności do porozumiewania się w prosty sposób w języku niemieckim?

2) Czy art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy [2003/86] stoi na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego opisanemu w pytaniu pierwszym?”.

7 — BGBl. 2007 I, s. 1970.

III – **Analiza**

A – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

18. Poprzez swoje pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza co do zasady do ustalenia, czy przepis prawa krajowego, ustanowiony po wejściu w życie protokołu dodatkowego, uzależniający możliwość wjazdu na terytorium państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin małżonka zamieszkałego w tym państwie obywatela tureckiego od wykazania, że małżonek ten posiada podstawową znajomość urzędowego języka ww. państwa członkowskiego, stanowi „nowe ograniczenie" w rozumieniu art. 41 ust. 1 ww. protokołu.

19. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis ten zawiera jednoznaczną klauzulę „standstill", ujętą w sposób jasny, ścisły i bezwarunkowy, która „obejmuje obowiązek […] sprowadzający się pod względem prawnym do powstrzymania się od działań"[8] i na którą „objęci zakresem jej stosowania obywatele tureccy mogą powoływać się przed sądami krajowymi celem pominięcia stosowania sprzecznych z tym przepisem norm prawa krajowego"[9]. Jeżeli chodzi o zakres ww. przepisu, Trybunał wyjaśnił, że chociaż omawiana klauzula nie może sama w sobie przyznawać obywatelom tureckim, bezpośrednio w oparciu o uregulowania Unii, prawa do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz prawa pobytu, to jednak zakazuje ona państwom członkowskim ustanawiania wszelkich nowych przepisów, których celem lub skutkiem byłoby uzależnienie prawa do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz związanego z nim prawa pobytu takich obywateli na ich terytorium od bardziej restrykcyjnych wymogów niż te, które obowiązywały w dacie wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do danego państwa członkowskiego[10]. Analogicznie Trybunał stwierdził, że mimo iż art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie przyznaje obywatelom tureckim prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, gdyż w obecnym stanie prawa Unii jest to kwestia regulowana prawem krajowym, to przepis ten „powin[ien] stosować się również do uregulowań dotyczących zezwolenia na pierwszy wjazd obywateli tureckich do państwa członkowskiego, na którego terytorium zamierzają skorzystać ze swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na mocy układu stowarzyszeniowego"[11]. Zapisana w tym przepisie klauzula wywołuje zatem „skutek nie taki jak norma prawa materialnego, która zastępuje właściwe normy prawa materialnego i sprawia, że ich się nie stosuje, lecz jak norma quasi-proceduralna, która stanowi ratione temporis, w świetle jakich przepisów prawa państwa członkowskiego należy dokonywać oceny sytuacji obywatela tureckiego zamierzającego skorzystać ze swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w państwie członkowskim"[12]. W tym znaczeniu art. 41 ust. 1 ww. protokołu dodatkowego wydaje się zatem być „nierozerwalnie związan[y] z art. 13 [i 14] układu stowarzyszeniowego i stanowi niezbędny warunek wstępny dla stopniowego znoszenia krajowych ograniczeń w swobodzie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej [i świadczenia usług]"[13].

20. O ile w niniejszej sprawie bezsporne jest, że S. Dogan korzysta z klauzuli zawartej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego w ten sposób, że prowadzi na terytorium Unii działalność gospodarczą, o tyle pojawia się wątpliwość, czy klauzula ta ma również zastosowanie do jego małżonki, która złożyła wniosek o wizę w ramach łączenia rodzin i nie stara się o wjazd na terytorium niemieckie w celu prowadzenia tam działalności, której dotyczy ten przepis.

8 — Zobacz wyroki: Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, pkt 46, 47, 54, 71; Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 58; Tum i Dari, C-16/05, EU:C:2007:530, pkt 46; Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 87.

9 — Zobacz wyrok Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 59.

10 — Zobacz wyroki: Savas, EU:C:2000:224, pkt 64, 65, 69; Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 62, 65, 66; Soysal i Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, pkt 47; Dereci i in., EU:C:2011:734, pkt 88.

11 — Zobacz wyrok Tum i Dari, EU:C:2007:530, pkt 54–63.

12 — Zobacz wyroki: Tum i Dari, EU:C:2007:530, pkt 55; Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, pkt 28; Dereci i in., EU:C:2011:734, pkt 89.

13 — Zobacz wyroki: Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 68; Tum i Dari, EU:C:2007:530, pkt 61.

21. Komisja Europejska proponuje udzielenie odpowiedzi twierdzącej, podnosząc, że N. Dogan jest uprawniona do powoływania się na ww. klauzulę jako członek rodziny S. Dogana w rozumieniu art. 13 decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"). Zdaniem Komisji w myśl zasady jednolitości wykładni art. 41 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80, który zawiera podobną klauzulę „standstill" [14], wykładnię tego drugiego przepisu dokonaną przez Trybunał można zastosować do pierwszego z nich. Otóż Komisja przypomina, że w wyroku wydanym w sprawach połączonych Toprak i Oguz [15] Trybunał wyjaśnił, że art. 13 decyzji nr 1/80 ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do zasad regulujących warunki dostępu tureckich pracowników do zatrudnienia, lecz również w odniesieniu do zasad regulujących prawa małżonków będących obcokrajowcami w zakresie łączenia rodzin.

22. Argumentacja przedstawiona przez Komisję nie przekonuje mnie. Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 13 decyzji nr 1/80 i art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, chociaż ich zakresy stosowania są różne i nie ma możliwości łącznego ich zastosowania, mają jednak „takie samo znaczenie" [16], że służą temu samemu celowi oraz że zakres przewidzianego w nich obowiązku „standstill" „obejmuje analogicznie każdą nową przeszkodę w wykonywaniu swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług lub swobody przepływu pracowników polegającą na pogorszeniu warunków istniejących w danym dniu" [17]. To zresztą z uwagi na tę zbieżność celów Trybunał orzekał, pomimo różnic w brzmieniu ww. przepisów, że art. 13 decyzji nr 1/80 ma zastosowanie nie tylko do środków bezpośrednio związanych z dostępem do zatrudnienia, lecz także, podobnie jak art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, do zasad dotyczących pierwszego zezwolenia na wjazd oraz na pobyt obywateli tureckich [18]. Prawdą jest również, że art. 13 decyzji nr 1/80, jak wynika z jego brzmienia, ma zastosowanie nie tylko do pracowników tureckich, lecz także do członków ich rodzin, oraz że, gdy chodzi o tych ostatnich, Trybunał w wyroku Abatay i in. stwierdził, że ww. decyzja „nie uzależnia ich wjazdu na terytorium państwa członkowskiego celem dołączenia, w ramach łączenia rodzin, do tureckiego pracownika przebywającego legalnie w tym państwie od posiadania przez nich statusu pracowników" [19].

23. Jednak jak słusznie podkreśliły w swoich uwagach rządy niemiecki i duński, z wyroku w sprawach połączonych Toprak i Oguz wynika, że sporny w postępowaniu głównym przepis dotyczący łączenia rodzin [20] jest objęty zakresem stosowania art. 13 decyzji nr 1/80 wyłącznie w przypadku, gdy *dotyczy* on sytuacji pracowników tureckich, takich jak F. Toprak i I. Oguz [21]. Takie stanowisko jest zbieżne z celem, któremu służy ww. przepis, a także art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, jakim jest uniemożliwienie władzom krajowym wprowadzania nowych przeszkód w zakresie odpowiednio swobodnego przepływu pracowników oraz swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

24. Tymczasem obywatele tureccy, którzy tak jak N. Dogan wnioskują o umożliwienie im wjazdu na terytorium państwa członkowskiego wyłącznie w ramach łączenia rodzin, a nie dla skorzystania z jednej ze swobód gospodarczych przewidzianych w układzie stowarzyszeniowym, nie mogą powoływać się na naruszenie *w odniesieniu do nich* tego celu.

14 — Zgodnie z art. 13 decyzji nr 1/80 „[p]aństwa członkowskie Wspólnoty i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń dotyczących warunków dostępu do zatrudnienia pracowników i członków ich rodzin przebywających zgodnie z prawem na ich terytoriach odnośnie do pobytu i zatrudnienia"

15 — Wyrok Toprak i Oguz, C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756.

16 — Zobacz wyroki: Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 86; Dereci i in., EU:C:2011:734, pkt 81.

17 — Zobacz wyroki: Toprak i Oguz, EU:C:2010:756, pkt 54; Dereci i in., EU:C:2011:734, pkt 94.

18 — Wyroki: Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, pkt 63–65; Komisja/Niderlandy, C-92/07, EU:C:2010:228, pkt 47–49.

19 — EU:C:2003:572, pkt 82.

20 — Chodziło w szczególności o zasady regulujące przyznawanie w Niderlandach samodzielnych zezwoleń na pobyt obcokrajowcom, którzy wjechali na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin. Królestwo Niderlandów wprowadziło warunek zamieszkiwania cudzoziemca z małżonkiem posiadającym prawo pobytu na czas nieokreślony przez okres trzech lat, który został w 1983 r. skrócony do jednego roku.

21 — Zobacz w szczególności pkt 41, 44, 62 i sentencja.

25. Co prawda art. 7 decyzji nr 1/80 przyznaje pod pewnymi warunkami autonomiczne uprawnienia członkom rodzin tureckich pracowników legalnie zatrudnionym [22] w celu stworzenia sprzyjających warunków dla łączenia rodzin w przyjmującym państwie członkowskim [23], jednak w ramach układu stowarzyszeniowego tego rodzaju cel jest jedynie instrumentem służącym do ułatwienia realizacji stowarzyszenia, to znaczy w szczególności stopniowego wprowadzania swobody przepływu pracowników, przedsiębiorczości oraz świadczenia usług zgodnie z art. 12, 13 i 14 ww. układu. Z tego względu art. 7 w związku z art. 13 decyzji nr 1/80 nie uzasadnia twierdzenia, że członkowie rodziny tureckiego pracownika wnioskujący o umożliwienie im wjazdu na terytorium państwa członkowskiego w celu dołączenia do rodziny, a nie w celu wykonywania tam pracy najemnej, są uprawnieni do powoływania się na klauzulę „standstill", aby sprzeciwić się stosowaniu wobec nich przepisów, które, tak jak sporny przepis w postępowaniu głównym, mogą uniemożliwić im lub co najmniej utrudnić nabycie praw, jakie mogliby wywieść z art. 7 decyzji nr 1/80.

26. Wyjaśniwszy powyższe, należy na tym etapie zbadać, czy N. Dogan, mimo że nie korzystała i nie zamierza korzystać ze swobód gospodarczych, o których mowa w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, może powołać się na przewidzianą w tym przepisie klauzulę „standstill", aby sprzeciwić się stosowaniu względem niej przepisu krajowego, który może stanowić nowe ograniczenie w wykonywaniu wspomnianych swobód *przez jej małżonka*.

27. Na wstępie przypomnę, że w wyroku Abatay i in. Trybunał miał już okazję uznać prawo obywatela tureckiego do powoływania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, chociaż przepis ten nie dotyczył go *bezpośrednio*. We wspomnianej sprawie chodziło o tureckich kierowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w Turcji, świadczące legalnie usługi na terytorium państwa członkowskiego. Sprzeciwili się oni stosowaniu w stosunku do nich przepisów regulujących wykonywanie przez nich pracy najemnej przyjętych przez Republikę Federalną Niemiec po wejściu w życie protokołu dodatkowego. Trybunał, na zasadzie analogii do wyroku Clean Car Autoservice [24], zasadniczo uznał, że skoro pracownicy usługodawcy są nieodzowni dla umożliwienia mu świadczenia usług, to przysługujące pracodawcy mającemu siedzibę w Turcji prawo świadczenia usług w państwie członkowskim na zasadach przewidzianych w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego winno być w każdym przypadku uzupełnione przez przysługujące jego pracownikom, na tych samych zasadach, prawo do wykonywania obowiązków powierzonych im w ramach wspomnianego świadczenia usług [25].

28. Należy zatem określić, czy sporny w postępowaniu głównym przepis dotyczący warunków, od których uzależnione jest łączenie rodzin, zawiera w sobie *pośrednie* „ograniczenie" przewidzianej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego swobody przedsiębiorczości, jak w rozpoznawanej przez Trybunał sprawie Abatay i in. Nie ulega natomiast wątpliwości, że omawiane ograniczenie jest „nowe" w rozumieniu tego przepisu.

29. Należy w tym względzie w pierwszej kolejności zauważyć, że z brzmienia art. 13 układu stowarzyszeniowego, jak również z celów stowarzyszenia EWG-Turcja wynika, że zasady zawarte w art. 52–56 traktatu WE (następnie art. 43 WE–47 WE, a obecnie art. 49 TFUE–53 TFUE) *powinny w miarę możliwości być stosowane wobec obywateli tureckich*. Powyższa reguła interpretacyjna przyjęta

22 — Artykuł ten stanowi, że „[c]złonkowie rodziny pracownika tureckiego legaln[ie] [zatrudnieni w] państw[ie] członkowski[m], którzy uzyskali zgodę na dołączenie do niego, mają prawo przyjęcia – z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty – dowolnej oferty pracy, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej trzech lat; a jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej pięciu lat, korzystają z dostępu do dowolnej pracy najemnej".

23 — Zobacz wyroki: Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, pkt 36; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, pkt 41.

24 — Sprawa C-350/96, EU:C:1998:205. W wyroku tym Trybunał uznał, że pracodawcy mają prawo powoływać się na art. 48 WE, podkreślając, że dla swojej skuteczności i użyteczności prawo pracowników do podejmowania i wykonywania pracy bez dyskryminacji, zgodnie z tym przepisem, winno w każdym przypadku być uzupełnione przez prawo pracodawców do zatrudnienia ich z poszanowaniem norm w zakresie swobodnego przepływu pracowników.

25 — Punkt 106 i sentencja. Zobacz również opinia rzecznika generalnego J. Mischa, EU:C:2003:274, pkt 201–204; wyrok Soysal i Savatli, EU:C:2009:101, pkt 45, 46. Przyjęte przez Trybunał rozwiązanie było uzasadnione wymogami zachowania skuteczności art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz uniknięcia sytuacji, gdy ograniczenia nałożone nie bezpośrednio na tureckich usługodawców, lecz na ich pracowników tej samej narodowości, którym powierzono wykonywanie świadczeń na terytorium Unii, podważyłyby znaczenie tego przepisu, umożliwiając obejście przewidzianej w nim klauzuli „standstill".

początkowo przez Trybunał w kontekście art. 12 układu stowarzyszeniowego, następnie potwierdzona w odniesieniu do art. 14 ww. układu [26], ma również zastosowanie do jego art. 13, który zawiera podobną zasadę co dwa poprzednie przepisy. Jak wyjaśnię dokładniej w dalszej części, powyższa reguła interpretacyjna, która nie została w żaden sposób zakwestionowana w wyrokach Trybunału Ziebell i Demirkan [27], została jednoznacznie potwierdzona w ostatnim z powyższych orzeczeń.

30. Należy następnie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem za ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE należy uznać każdy środek, który utrudnia, uniemożliwia lub czyni mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z tej swobody [28]. Tymczasem zgodnie z regułą interpretacyjną przedstawioną w pkt 29 powyżej taką samą definicją należy moim zdaniem posłużyć się określając znaczenie i zakres pojęcia „ograniczenia" w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Zatem powyższy przepis, stabilizując regulacje prawne, którym podlega w danym momencie sytuacja obywatela tureckiego pragnącego korzystać na podstawie układu stowarzyszeniowego ze swobody przedsiębiorczości, sprzeciwia się każdemu pogorszeniu tej sytuacji, które może potencjalnie *utrudnić, uniemożliwić lub uczynić mniej atrakcyjnym* korzystanie z tej swobody.

31. Jak twierdzi w swoich uwagach Komisja, dla obywatela tureckiego brak konkretnej perspektywy połączenia z rodziną na terytorium państwa członkowskiego, w którym się osiedlił lub zamierza się osiedlić w celu prowadzenia działalności gospodarczej, może potencjalnie utrudniać lub co najmniej uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez niego ze swobody przedsiębiorczości przewidzianej w protokole dodatkowym. Nie mając wspomnianej perspektywy, obywatel ten mógłby bowiem albo zrezygnować z osiedlenia się na terytorium Unii, gdy istnieją już więzi rodzinne, albo podjąć decyzję o przerwaniu swojej działalności i opuszczeniu tego terytorium, gdy więzi rodzinne powstały po jego wyjeździe. W obydwu przypadkach byłby on zmuszony do dokonania wyboru pomiędzy prowadzeniem działalności a zachowaniem jedności swojej rodziny.

26 — Jeżeli chodzi o art. 12 układu stowarzyszeniowego zob. podobnie wyroki: Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, pkt 19, 20; Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, pkt 55; Kurz, C-188/00, EU:C:2002:694, pkt 30; jeśli chodzi o art. 14 – wyrok w sprawach połączonych Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 112.

27 — Wyroki: Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809; Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583. Jeżeli chodzi o szczegóły zob. pkt 35–39 poniżej.

28 — Zobacz m.in. wyroki: CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo; Komisja/Francja, C-389/05, EU:C:2008:411, pkt 55–56.

32. Przypomnę w tym względzie, że zarówno prawodawca wspólnotowy, począwszy od pierwszych aktów wykonawczych do przepisów traktatu, jak również Trybunał uznali istnienie *zasadniczego związku* pomiędzy zachowaniem integralności życia rodzinnego a pełnym korzystaniem ze swobód podstawowych [29] w warunkach zapewniających poszanowanie wolności i godności migrujących pracowników [30]. Tym samym naruszenie tej integralności może stanowić przeszkodę w pełnym korzystaniu z ww. swobód podstawowych [31].

33. Tymczasem mimo że ani układ stowarzyszeniowy, ani protokół dodatkowy, ani też akty prawne przyjęte przez Radę Stowarzyszenia nie przewidują prawa do łączenia rodzin, to moim zdaniem, z uwagi na związek istniejący pomiędzy swobodami gospodarczymi ustanowionymi na mocy wspomnianego układu a integracją rodzin, przyjęcie przez państwo członkowskie przepisu wprowadzającego nowy warunek odnośnie do wjazdu na terytorium tego państwa małżonka obywatela tureckiego (w stosunku do warunków istniejących w dniu wejścia w życie w tym państwie członkowskim protokołu dodatkowego), który to obywatel korzysta lub zamierza skorzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie wspomnianego układu stowarzyszeniowego, wchodzi w zakres stosowania klauzuli „standstill" przewidzianej w art. 41 ust. 1 ww. protokołu.

34. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w wielokrotnie przypominanym przez Trybunał celu ww. klauzuli, jakim jest stworzenie korzystnych warunków dla stopniowego osiągania swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w państwach członkowskich i Republice Turcji [32] poprzez zakaz wprowadzania jakichkolwiek nowych środków, których „celem lub skutkiem" byłoby uzależnienie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli tureckich w danym państwie członkowskim od bardziej restrykcyjnych warunków niż warunki wynikające z norm mających wobec nich zastosowanie w dniu wejścia w życie protokołu dodatkowego w tym państwie członkowskim [33]. Poza tym, zważywszy na możliwie zniechęcający wymiar przepisów regulujących warunki łączenia rodzin, nie może zostać uwzględniony argument rządów niemieckiego i niderlandzkiego, jakoby wpływ uregulowania takiego jak przepis sporny w postępowaniu głównym na korzystanie ze swobody przedsiębiorczości zgodnie z układem stowarzyszeniowym był zbyt odległy i hipotetyczny, aby stosować do niego klauzulę „standstill".

35. Proponowana wykładnia nie stoi w sprzeczności z przywołanymi powyżej niedawnymi wyrokami Trybunału Ziebell i Demirkan.

29 — Zobacz art. 1 ust. 1 lit. c) i d) dyrektyw Rady: 64/220/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. 56 s. 845); 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. (Dz.U. 172, s. 14) w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty w odniesieniu do przedsiębiorczości i świadczenia usług, z których ostatnia została uchylona dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków i rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77). Jeżeli chodzi o pracowników zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2), zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141, s. 1), które stanowi ujednolicenie wcześniejszego rozporządzenia.

30 — Zobacz wyroki: Di Leo, C-308/89, EU:C:1990:400, pkt 13; Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 50, w których Trybunał orzekł, że „cel rozporządzenia nr 1612/68, a mianowicie swobodny przepływ pracowników, wymaga – dla zagwarantowania takiego przepływu w poszanowaniu wolności i godności – optymalnych warunków do integracji rodziny pracownika wspólnotowego w środowisku przyjmującego państwa członkowskiego".

31 — W wyroku Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) Trybunał przypomniał wagę, jaką prawodawca unijny przywiązuje do celu w postaci zapewnienia ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich *dla usunięcia przeszkód w wykonywaniu podstawowych swobód zagwarantowanych traktatem*, oraz uznał wydaną przez organ państwa członkowskiego pochodzenia P. Carpentera decyzję o wydaleniu jego małżonki, obywatelki państwa trzeciego, za *przeszkodę w korzystaniu przez niego ze swobody świadczenia usług*, wyjaśniając, że „separacja małżonków Carpenter zaszkodziłaby ich życiu rodzinnemu, a co za tym idzie, również warunkom wykonywania jednej z podstawowych swobód przez Petera Carpentera", ponieważ „[s]woboda ta nie mogłaby bowiem w pełni wywoływać swych skutków, gdyby uwaga Petera Carpentera była *odwrócona od jej wykonywania za sprawą przeszkód stawianych jego małżonce w odniesieniu do wjazdu i pobytu w jego państwie pochodzenia* (pkt 39, podkreślenie moje). Pomimo tego, że w niedawnym wyroku S. i Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) Trybunał dokonał ścisłej wykładni warunków określonych w wyroku Carpenter (pkt 41–44), to potwierdził on zasadę, zgodnie z którą przepisy godzące w integralność życia rodzinnego migrującego pracownika mogą stanowić przeszkodę w rzeczywistym korzystaniu z przewidzianych w traktacie swobód (pkt 40).

32 — Wyrok Tum i Dari, EU:C:2007:530, pkt 53, 61.

33 — Zobacz m.in. wyrok Tum i Dari, EU:C:2007:530, pkt 53, 61.

36. W pierwszym z tych wyroków Trybunał wyłączył dyrektywę 2004/38 [34] z zakresu stosowania układu stowarzyszeniowego, odrzucając w konsekwencji przedstawiony przez N. Ziebella argument, że art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy, dotyczący ochrony obywateli Unii przed wydaleniem, może służyć za wskazówkę na potrzeby określenia znaczenia i zakresu art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, który przewiduje możliwość odmowy przyznania prawa pobytu ze względów porządku publicznego. Trybunał wywiódł swój wniosek zasadniczo ze stwierdzenia, że inaczej niż dyrektywa, która zmierza „do ułatwienia wykonywania podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, które zostało przyznane obywatelom Unii bezpośrednio w traktacie", układ stowarzyszeniowy „posiada cel wyłącznie gospodarczy" [35].

37. Niniejsza sprawa wyraźnie różni się od sprawy Ziebell. W niniejszej sprawie nie chodzi o przypisanie stowarzyszeniu z Republiką Turcji przedmiotu i celów, które są mu obce, lecz o zapewnienie pełnej realizacji tych, które są mu właściwe, to znaczy, w myśl art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego, „promowania stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego". Włączenie w zakres stosowania układu stowarzyszeniowego, poprzez jego art. 13, pojęcia przeszkody w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości w rozumieniu nadanym mu i stosowanym przez Trybunał mieści się w tej logice.

38. We wspomnianym wyroku Demirkan Trybunał wykluczył, by pojęcie swobodnego świadczenia usług zawarte w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego mogło być interpretowane w ten sposób, że obejmuje ono również swobodę udania się przez obywateli tureckich będących usługobiorcami do jednego z państw członkowskich, aby tam z usług tych skorzystać. Aby dojść do takiego wniosku Trybunał, odwołując się wprost do linii orzeczniczej zapoczątkowanej wyrokiem Ziebell, stwierdził, że „między układem stowarzyszeniowym wraz z jego protokołem dodatkowym z jednej strony a traktatem z drugiej strony występują różnice wynikające głównie z powiązań między swobodą świadczenia usług a swobodą przepływu osób wewnątrz Unii" oraz że „[w]prowadzenie swobód gospodarczych, *które umożliwiłyby swobodny przepływ osób o charakterze generalnym*, porównywalny z tym obowiązującym zgodnie z art. 21 TFUE dla obywateli Unii, nie jest przedmiotem […] układu stowarzyszeniowego" [36]. Zdaniem Trybunału bierna swoboda świadczenia usług wynikająca z procesu polegającego na ustanowieniu rynku wewnętrznego stanowiącego obszar bez granic wewnętrznych jest ściśle związana z ogólną zasadą swobody przepływu osób, która zakłada utworzenie takiego obszaru. Natomiast „czy to za pośrednictwem swobody przedsiębiorczości, czy też swobody świadczenia usług, klauzula „standstill" [przewidziana w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego] może odnosić się do warunków wjazdu obywateli tureckich na terytorium państw członkowskich *jedynie w zakresie, w jakim stanowi ona następstwo wykonywania działalności gospodarczej*" [37].

39. W niniejszej sprawie nie chodzi o przeniesienie na obszar układu stowarzyszeniowego pojęcia biernej swobody świadczenia usług, które zawiera w sobie uznanie ogólnej zasady swobody przepływu osób, lecz pojęcia przeszkody w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości definiującego kształt tej swobody i umożliwiającego jej pełną realizację zgodnie z celami stowarzyszenia poprzez nałożenie na właściwe organy umawiających się stron obowiązku powstrzymania się od podejmowania działań. Tego rodzaju operacja wpisuje się w dobrze utrwaloną linię orzecznictwa Trybunału, która jak już wcześniej wskazałem, nie została zmieniona, lecz potwierdzona w wyroku Demirkan [38].

34 — Przytoczona w przypisie 29.

35 — Zobacz pkt 64 i 69.

36 — Zobacz pkt 48, 49 i 53, podkreślenie moje.

37 — Zobacz pkt 55, podkreślenie moje.

38 — Zobacz pkt 43.

40. Rząd niemiecki twierdzi, że nawet gdyby sporny w postępowaniu głównym przepis mógł zostać zakwalifikowany jako ograniczenie w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, to ograniczenie takie uzasadniałby cel w postaci zwalczania przymusowych małżeństw. Zdaniem tego rządu nabycie podstawowej znajomości języka przed wjazdem na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego sprzyja integracji małżonka ze społeczeństwem tego państwa, zwiększa jego szanse na nawiązanie autonomicznych relacji społecznych, ograniczając jednocześnie wpływ jego powinowatych i umożliwiając mu w razie potrzeby kontakt z właściwymi organami w celu uzyskania ochrony. Rząd niemiecki zwraca uwagę na to, że wykształcenie jest co do zasady czynnikiem służącym temu celowi, ponieważ dzięki niemu potencjalne ofiary przymusowych małżeństw są mniej podatne na manipulację.

41. W wyroku Demir [39] Trybunał orzekł, że ograniczenia, o których mowa w art. 13 decyzji nr 1/80, są zakazane, chyba że dane ograniczenie „wynika z [wyjątków], o których mowa w art. 14 tej decyzji[[40]], lub jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia". Zgodnie ze wspomnianą w pkt 22 powyżej zasadą jednolitości wykładni klauzul „standstill" zawartych w art. 13 decyzji nr 1/80 oraz w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego wyjątek ten ma zastosowanie w kontekście tego ostatniego przepisu.

42. Jednak nawet jeśli przyjąć, że rząd niemiecki, jak sam twierdzi, mógłby powołać się na cel w postaci zwalczania przymusowych małżeństw jako nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, uzasadniający ograniczenia na podstawie art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, oraz że sporny w postępowaniu głównym przepis byłby odpowiedni do realizacji tego celu, to wątpię, czy jest on proporcjonalny. Moim zdaniem nie ma charakteru proporcjonalnego przepis, który może skutkować bezterminowym odroczeniem łączenia rodzin na terytorium danego państwa członkowskiego i który, z zastrzeżeniem niewielkiej liczby ściśle określonych wyjątków, stosuje się niezależnie od oceny wszystkich okoliczności istotnych dla każdego wypadku. Poza tym nie podzielam opinii rządu niemieckiego, który twierdzi, że środki alternatywne, na przykład obowiązek uczestniczenia w szkoleniach integracyjnych i językowych po wjeździe na terytorium niemieckie, nie byłyby tak skuteczne dla zapobieżenia wykluczeniu społecznemu ofiar przymusowych małżeństw, jak wcześniejsza znajomość języka. Przeciwnie, tego rodzaju obowiązek sprawiłby, że osoby te wychodziłyby ze środowiska rodzinnego, co ułatwiałoby nawiązywanie kontaktów z niemieckim społeczeństwem. Członkowie rodzin wywierający wpływ na takie osoby musieliby natomiast zezwolić na te kontakty, co w braku omawianego obowiązku mogłoby napotykać na konkretne przeszkody, chociażby nawet dana osoba posiadała podstawową znajomość języka niemieckiego. Poza tym utrzymywanie regularnych kontaktów z organizacjami i osobami odpowiedzialnymi za zorganizowanie wspomnianych szkoleń mogłoby przyczynić się do stworzenia sprzyjających warunków umożliwiających ofiarom spontaniczne poszukiwanie pomocy oraz do ułatwienia identyfikacji właściwych organów i zgłaszania im sytuacji wymagających interwencji.

43. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgericht Berlin następująco: art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, iż wynikający z niego zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie nowych ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości obejmuje również uregulowania takie jak przepis sporny w postępowaniu głównym, które zostały wprowadzone po wejściu w życie w danym państwie członkowskim tego protokołu i których celem lub skutkiem jest utrudnienie wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin małżonkowi obywatela tureckiego korzystającego na podstawie układu stowarzyszeniowego ze swobody przedsiębiorczości.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725, pkt 40 i sentencja.

40 — Artykuł ten stanowi w ust. 1, że przepisy sekcji I rozdziału II decyzji nr 1/80 stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego.

B – *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

44. Ponieważ drugie pytanie prejudycjalne zostało przedstawione jedynie na wypadek, gdyby na pierwsze została udzielona odpowiedź przecząca, przeanalizuję je zwięźle poniżej wyłącznie warunkowo, na wypadek gdyby Trybunał nie uwzględnił proponowanej przeze mnie odpowiedzi na pytanie pierwsze.

45. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on spornym w postępowaniu głównym uregulowaniom, uzależniającym prawo wjazdu do Niemiec małżonka obywatela państwa trzeciego przebywającego legalnie w tym państwie członkowskim od wykazania się podstawową znajomością języka niemieckiego.

46. Artykuł 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 stanowi, że państwa członkowskie mogą żądać od potencjalnych beneficjentów prawa do łączenia rodzin, aby przestrzegali środków dotyczących integracji. Zdaniem rządu niemieckiego wymóg podstawowej znajomości języka niemieckiego, który służy dwóm celom – ułatwieniu integracji nowo przybyłych w Niemczech oraz zwalczaniu przymusowych małżeństw – stanowi środek dotyczący integracji dopuszczalny na podstawie tego przepisu.

47. Na wstępie przypomnę, że prawo do poszanowania życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC") jest jednym z praw podstawowych, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podlegają ochronie w unijnym porządku prawnym. Prawo to, które zostało również potwierdzone w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), obejmuje także łączenie rodzin [41] i „wiąże się dla państw członkowskich bądź z obowiązkami nieczynienia, jeśli jedno z nich jest zobowiązane do niewydalania osoby, bądź czynienia, jeśli jest zobowiązane do zezwalania osobie na wjazd i pobyt na swoim terytorium" [42]. Zatem nawet jeśli EKPC czy karta nie gwarantują, w ramach praw podstawowych, prawa cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa, to wydalenie osoby z państwa, w którym żyją jego bliscy krewni, może stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego, które jest chronione na podstawie tych aktów [43].

48. Wyjaśniwszy powyższe, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że z art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 wynika a contrario, iż w odniesieniu do osób, które nie mają statusu uchodźców lub nie są członkami rodzin uchodźców [44], środki dotyczące integracji mogą być zastosowane również *przed* wjazdem na terytorium danego państwa członkowskiego. Ponieważ w niniejszej sprawie żaden z małżonków Dogan nie ma statusu uchodźcy, władze niemieckie miały prawo wymagać, aby N. Dogan, w poszanowaniu prawa krajowego, przed wjazdem na terytorium niemieckie zastosowała się do środków dotyczących integracji na podstawie art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86.

49. W następnej kolejności należy wyjaśnić dokładny zakres pojęcia „środków dotyczących integracji".

50. Przypomnę w tym względzie na początek, że w wyroku Chakroun Trybunał z jednej strony stwierdził, że w systemie ustanowionym dyrektywą 2003/86 zezwolenie na łączenie rodziny jest „zasadą ogólną", a przepisy umożliwiające ograniczenie tej zasady należy interpretować w sposób zawężający, a z drugiej strony wyjaśnił, że margines swobody przyznany państwom członkowskim przez takie przepisy nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel tej

41 — Wyroki: Carpenter, EU:C:2002:434, pkt 42; Akrich, C-109/01, EU:C:2003:491, pkt 59.

42 — Wyrok Parlament/Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 52.

43 — Wyroki: Carpenter, EU:C:2002:434, pkt 42; Akrich, EU:C:2003:491, pkt 59; Parlament/Rada, EU:C:2006:429, pkt 53.

44 — W odniesieniu do uchodźców i członków ich rodzin art. 7 ust. 2 akapit drugi przewiduje, że środki dotyczące integracji mogą być zastosowane jedynie wówczas, gdy danym osobom umożliwiono łączenie rodziny.

dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność [45]. Powyższe kryteria wykładni, potwierdzone w odniesieniu do art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86, który stanowi, że państwa członkowskie mogą uzależnić łączenie rodziny od wykazania, iż członek rodziny rozdzielonej posiada „stabilne, regularne i wystarczające środki", powinny również służyć na potrzeby wykładni art. 7 ust. 2 tej dyrektywy i w ogólności każdego przepisu ograniczającego prawo do łączenia rodzin.

51. Mając na względzie powyższe, pojęcie „środków dotyczących integracji" należy rozpatrywać równolegle z pojęciem „warunków integracji", które nie zostało zawarte w dyrektywie 2003/86, lecz które najpewniej było inspiracją dla prawodawcy. Do dyrektywy 2003/109/WE [46], pochodzącej z tego samego okresu i dotyczącej dziedziny bardzo zbliżonej do tej, którą reguluje dyrektywa 2003/86, Rada Unii Europejskiej wprowadziła bowiem klauzulę (obecny art. 15 ust. 3), zgodnie z którą państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli państw trzecich zastosowania się do „środków dotyczących integracji" w celu skorzystania z prawa pobytu w państwie Unii innym niż to, w którym nabyli status rezydenta długoterminowego. Z analizy przebiegu prac przygotowawczych nad dyrektywą 2003/109 wynika, że niektóre delegacje krajowe w ramach Rady proponowały, aby zastąpić w art. 15 słowo „środki" słowem „warunki", ponieważ jednak większość państw członkowskich była temu przeciwna, w ostatecznym tekście pozostał termin „środki dotyczące integracji", to znaczy takie samo sformułowanie jak to, które figuruje w art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 [47]. Natomiast art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109 umożliwia państwom członkowskim uzależnienie nabycia statusu rezydenta długoterminowego od spełnienia „warunków integracji", co wyklucza następnie możliwość stosowania „środków dotyczących integracji" przewidzianych w art. 15 [48].

52. Pojęcia „środków", jak i „warunków" integracji należy zatem uznać za odrębne i z całą pewnością nie synonimiczne. Jednak stwierdzenie to nie wystarcza, aby określić, na czym w istocie polega różnica pomiędzy nimi. Mimo że ani dyrektywa 2003/86, ani dyrektywa 2003/109 nie zawierają wyraźnych wskazówek w tym względzie, to jednak jasne jest, że „środki dotyczące integracji" należy uznać za mniej restrykcyjne niż „warunki integracji". Wynika to zarówno z analizy językowej tych dwu wyrażeń, jak też z tego, że jak już wspomniałem, zgodnie z dyrektywą 2003/109 obowiązek spełnienia „warunków integracji" w rozumieniu art. 5 automatycznie zwalnia rezydenta długoterminowego z ewentualnego obowiązku stosowania się do „środków dotyczących integracji" na podstawie art. 15.

53. Wykładnia systematyczna art. 7 dyrektywy 2003/86 skłania do takiego samego wniosku. W ustępie 1 tego artykułu zawarte jest wyliczenie warunków dotyczących sytuacji członka rodziny rozdzielonej, których spełnienie może być zobowiązana udowodnić osoba składająca wniosek o łączenie rodziny. Natomiast dowód taki nie jest wymagany w przypadku środków przyjętych w myśl ust. 2 tego artykułu. Tymczasem gdyby prawodawca zamierzał poddać te środki tym samym zasadom, jakie zostały przewidziane w ust. 1, to nie musiałby dodawać nowego ustępu, lecz wystarczyłoby po prostu dodać punkt w ustępie istniejącym. Innymi słowy, celem środków dotyczących integracji, o których mowa w ust. 2, nie może być *selekcja* osób, które będą mogły skorzystać z prawa do łączenia rodziny, ponieważ selekcji służą kryteria i warunki przewidziane w ust. 1. Natomiast środki dotyczące integracji, o których mowa w ust. 2, powinny mieć zasadniczo na celu *ułatwienie* integracji w państwach członkowskich.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 43; zob. również wyrok O i in., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 74.

46 — Dyrektywa Rady z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16, s. 44).

47 — Zobacz w szczególności pismo przewodniczącego Rady z dnia 14 marca 2003 r. 7393/1/03 REV 1, s. 5. Użycie wyrażenia „warunki integracji" zostało zaproponowane przez Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Niderlandów i Republikę Austrii.

48 — Zobacz art. 15 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2003/109.

54. Pojęcie „środków dotyczących integracji" powinno być również odróżniane i nie powinno być mylone z „[kryterium] integracji" w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, którego spełnienie może być wymagane w przypadku, gdy wniosek o łączenie rodziny składany jest przez dziecko w wieku powyżej 12 lat. Mimo że dyrektywa nie precyzuje znaczenia tego „kryterium", wydaje się oczywiste, że mamy tu znów do czynienia z pojęciem określającym *warunek, którego uprzednie spełnienie zainteresowana osoba powinna wykazać*, chociaż jest to warunek innego rodzaju niż te wskazane w art. 7 ust. 1 [49].

55. W swych złożonych przed Trybunałem uwagach Królestwo Niderlandów zwróciło uwagę, że w niderlandzkiej wersji dyrektywy 2003/86 w art. 7 ust. 2 zastosowano termin („integratievoorwaarden") charakteryzujący się pewną różnicą znaczeniową w stosunku do pozostałych wersji językowych, zawierający ideę „warunku", której nie ma na przykład we francuskiej („mesures d'intégration"), włoskiej („misure di integrazione"), niemieckiej („Integrationsmaßnahmen") czy angielskiej („integration measures") wersji językowej. To samo określenie znajduje się w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109, jednakże – i ta okoliczność wydaje mi się być decydująca – w pozostałych wersjach językowych ww. przepisu nie ma mowy o „środkach" („maatregelen"), lecz o „warunkach" [50]. Innymi słowy, niderlandzka wersja art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 nie jest całkowicie zbieżna z innymi wersjami, które przemawiają raczej na korzyść wykładni, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą raczej „podejmować inicjatywy" w celu integracji niż narzucać warunki, i wydaje się w pewnej mierze odosobniona. W każdym wypadku nawet gdyby przyjąć, że niderlandzka wersja dyrektywy potwierdza wykładnię, zgodnie z którą osoby uprawnione do łączenia rodziny powinny spełnić przed wjazdem określone „warunki", to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że różnica w przepisie prawa Unii w jednej wersji językowej nie może stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu oraz że wersji takiej nie można także przypisywać pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Poza tym wykładni omawianego przepisu należy dokonywać uwzględniając ogólną konstrukcję i cele aktu prawnego, w którym zamieszczony jest ów przepis [51].

56. Jak wynika z powyższych rozważań, „środków dotyczących integracji" w rozumieniu art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 nie można utożsamiać z „warunkami" łączenia rodzin. Z wniosku tego nie wynika jednak, że środki te, gdy mają być stosowane przed wjazdem zainteresowanych osób na terytorium danego państwa członkowskiego, sprowadzają się jedynie do „zobowiązania starannego działania". Wyrażenie „środki dotyczące integracji" jest bowiem wystarczająco szerokie, aby objąć nim również „zobowiązania rezultatu", pod warunkiem że będą one proporcjonalne do celów integracji, o których mowa w art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 [52] oraz że nie zagrożą skuteczności ww. dyrektywy.

57. Zdaniem Trybunału art. 17 dyrektywy 2003/86, który stanowi, że w przypadku oddalenia wniosku dotyczącego łączenia rodziny „państwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie [więzi rodzinnych], kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia", wymaga „indywidualizacji rozpatrywania wniosków o łączenie" [53]. Głównym celem takiego indywidualnego rozpatrywania jest zapewnienie w jak najwyższym stopniu skuteczności dyrektywy oraz nienaruszalności jej podstawowego

49 — Zobacz podobnie wyrok Parlament/Rada, EU:C:2006:429, pkt 66–76.

50 — Na przykład w wersjach francuskiej („conditions d'intégration"), niemieckiej („Integrationsanforderungen"), angielskiej („integration conditions") i włoskiej („condizioni di integrazione").

51 — Zobacz wyroki: Cricket-St-Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 18; Velvet & Steel Immobilien, C-455/05, EU:C:2007:232, pkt 19; Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, pkt 38.

52 — Zobacz sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86 [COM(2008) 610 wersja ostateczna, pkt 4.3.4] oraz zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86) [COM(2011) 735 wersja ostateczna, pkt 2.1].

53 — Wyrok Chakroun, EU:C:2010:117, pkt 48, w którym Trybunał uznał, że przepis ustanawiający minimalny poziom dochodów, poniżej którego jakiekolwiek łączenie rodzin jest rozpatrywane odmownie, niezależnie od zbadania rzeczywistej sytuacji wnioskodawcy, jest niezgodny z dyrektywą 2003/86.

celu, jakim jest urzeczywistnienie łączenia rodzin. Z tego względu dyrektywa 2003/86 sprzeciwia się co do zasady jakimkolwiek uregulowaniom krajowym umożliwiającym odmowne rozpatrzenie wniosku o łączenie rodziny w oparciu o szereg z góry ustalonych warunków, bez możliwości szczegółowego zbadania sprawy z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku.

58. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że dyrektywa 2003/86 nie reguluje w sposób wyczerpujący treści oceny, którą należy przeprowadzić w ramach rozpatrywania wniosku dotyczącego łączenia rodziny. Nawet jeżeli niektóre zasady i przesłanki mogą wynikać z brzmienia dyrektywy oraz jej celów – przykładowo wymóg należytego uwzględnienia „interesu nieletniego dziecka" przewidziany w art. 5 ust. 5, obowiązek uwzględnienia czynników wyszczególnionych w art. 17 oraz w ogólności wytyczne na rzecz ochrony życia rodzinnego – to ostatecznie do sądu krajowego należy ocena zgodności z prawem decyzji wydawanych przez właściwe organy na podstawie obowiązujących przepisów w świetle reguł i zasad prawa Unii[54].

59. O ile co do zasady to do ustawodawcy krajowego należy określenie szczegółowych procedur pozwalających ocenić ewentualne trudności natury materialnej lub osobistej, jakie mogłaby napotkać zainteresowana osoba starająca zastosować się do wymaganych środków dotyczących integracji[55], to ustawodawca ten powinien jednak czuwać nad tym, aby nie został zagrożony cel ani skuteczność dyrektywy 2003/86. Nie byłby zgodny z tą dyrektywą przepis krajowy, który całkowicie uniemożliwiałby uwzględnienie takich trudności lub nie pozwalałby ocenić ich w sposób indywidualny, w świetle wszystkich istotnych okoliczności. Zatem dopuszczenie możliwości uzależnienia wjazdu do danego państwa członkowskiego od zdania egzaminu, do którego praktycznie nie byłoby możliwości przygotowania się, na przykład z powodu braku jakiejkolwiek formy wsparcia lub kursów organizowanych przez to państwo członkowskie w państwie zamieszkania zainteresowanej osoby lub w przypadku braku materiałów lub ich niedostępności, szczególnie z uwagi na cenę, oznaczałoby w praktyce uniemożliwienie skorzystania z przewidzianego przez tę dyrektywę prawa do łączenia rodzin. Podobnie przepis niepozwalający uwzględnić trudności, nawet przejściowych, związanych ze stanem zdrowia zainteresowanego członka rodziny lub z jego indywidualnymi uwarunkowaniami, takimi jak wiek, analfabetyzm, niepełnosprawność czy poziom wykształcenia, także podważałby skuteczność tej dyrektywy.

60. O ile sporne w postępowaniu głównym uregulowania niemieckie przewidują, że małżonek, który nie jest w stanie przedstawić dowodu na podstawową znajomość języka niemieckiego z uwagi na chorobę, niepełnosprawność fizyczną, umysłową lub psychiczną, może zostać zwolniony z tego obowiązku, o tyle uregulowania te nie przewidują w celu przyznania takiego zwolnienia możliwości uwzględnienia, w ramach oceny dokonanej w świetle wszystkich okoliczności sprawy, innych indywidualnych uwarunkowań małżonka ani uwzględnienia okoliczności wymienionych w art. 17 dyrektywy. Rzeczywiste szanse na to, że skarżąca w postępowaniu głównym spełni wymogi wynikające z niemieckich przepisów, przynajmniej w rozsądnym terminie, wydają się bardzo niewielkie[56]. Z akt sprawy wynika bowiem, że dla wykazania wymaganego poziomu znajomości języka niemieckiego konieczne jest, aby N. Dogan nabyła umiejętność czytania i pisania. Tymczasem analfabetyzm, zważywszy w szczególności na wiek zainteresowanej, jej status materialny i środowisko społeczne, do którego przynależy, może stanowić trudną do przezwyciężenia przeszkodę. Uzależnienie udzielenia małżonkowi zezwolenia na dołączenie do rodziny od wcześniejszego nabycia przez niego umiejętności czytania i pisania może zatem, w zależności od okoliczności, stanowić wymóg nieproporcjonalny w stosunku do celu, dla którego zostały przyjęte środki określone w art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86, jakim jest integracja, oraz zagrozić skuteczności tej dyrektywy.

54 — Zobacz podobnie wyrok O i in., EU:C:2012:776, pkt 80.

55 — W zielonej księdze z 2011 r. Komisja traktuje w kategoriach problemu margines swobody, który dyrektywa pozostawia państwom członkowskim przy stosowaniu niektórych jej przepisów fakultatywnych, w szczególności jeżeli chodzi o środki dotyczące integracji (część I).

56 — Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że N. Dogan od czterech lat stara się dołączyć do swojego małżonka w Niemczech.

61. Mając na względzie powyższe, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie prejudycjalne w ten sposób, że art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 sprzeciwia się przepisowi państwa członkowskiego, który tak jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym uzależnia wydanie wizy w ramach łączenia rodzin małżonkowi obcokrajowca, spełniającego warunki określone w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, od wykazania, że ów małżonek posiada podstawową znajomość języka tego państwa członkowskiego, bez możliwości zwolnienia z tego obowiązku na podstawie indywidualnego badania wniosku w sprawie łączenia rodziny zgodnie z art. 17 tej dyrektywy, przeprowadzonego z uwzględnieniem interesów małoletnich dzieci, a także wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Do okoliczności takich należą między innymi z jednej strony dostępność w państwie zamieszkania tego małżonka kursów językowych i materiałów niezbędnych do nabycia wymaganego poziomu znajomości języka, jak również ich przystępność pod względem kosztów, a z drugiej strony ewentualne trudności, nawet przejściowe, związane ze stanem zdrowia tego małżonka lub jego sytuacją osobistą, takie jak wiek, analfabetyzm, niepełnosprawność czy poziom wykształcenia.

IV – **Wnioski**

62. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił na pytania przedstawione przez Verwaltungsgericht Berlin następujących odpowiedzi:

Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli i zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r., odnoszącego się do środków, które należy podjąć w ramach etapu przejściowego stowarzyszenia zapoczątkowanego Układem między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji podpisanym w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji oraz przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę, zawartym, zatwierdzonym i ratyfikowanym w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r., należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie nowych ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości obejmuje również uregulowania, które – tak jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym – zostały wprowadzone po wejściu w życie w danym państwie członkowskim tego protokołu i których celem lub skutkiem jest utrudnienie wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin małżonkowi obywatela tureckiego korzystającego na podstawie układu stowarzyszeniowego ze swobody przedsiębiorczości.

Artykuł 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin sprzeciwia się przepisowi państwa członkowskiego, który tak jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym uzależnia wydanie wizy w ramach łączenia rodzin małżonkowi obcokrajowca, spełniającego warunki określone w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, od wykazania, że ów małżonek posiada podstawową znajomość języka tego państwa członkowskiego, bez możliwości zwolnienia z tego obowiązku na podstawie indywidualnego badania wniosku w sprawie łączenia rodzin, zgodnie z art. 17 tej dyrektywy, przeprowadzonego z uwzględnieniem interesów małoletnich dzieci, a także wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Do okoliczności takich należą w szczególności z jednej strony dostępność w państwie zamieszkania tego małżonka kursów językowych i materiałów niezbędnych dla nabycia wymaganego poziomu znajomości języka, jak również ich przystępność pod względem kosztów, a z drugiej strony ewentualne trudności, nawet przejściowe, związane ze stanem zdrowia tego małżonka lub jego sytuacją osobistą, takie jak wiek, analfabetyzm, niepełnosprawność czy poziom wykształcenia.