

Sprawa C-375/23 [Meislev]¹

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

13 czerwca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Højesteret (Dania)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

6 czerwca 2023 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

EN

Druga strona postępowania:

Udlændingenævnet

Przedmiot postępowania głównego

Spór w postępowaniu głównym dotyczy kwestii, czy odmowa wydania zezwolenia na pobyt stały, o której Udlændingenævnet (komisja odwoławcza ds. cudzoziemców, Dania) powiadomiła stronę wnoszącą środek odwoławczy, EN, w dniu 18 lipca 2018 r., jest zgodna z klauzulą standstill zawartą w art. 13 decyzji nr 1/80. Strony zgadzają się co do tego, że w chwili wydania decyzji o odmowie wydania zezwolenia na pobyt stały EN przysługiwał status pracownika tureckiego przebywającego legalnie w Danii oraz że w związku z tym może on wywodzić autonomiczne prawa z klauzuli standstill.

¹ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Højesteret (sąd najwyższy, Dania) postanowił, na podstawie art. 267 TFUE, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80.

W niniejszej sprawie należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy zaostrenie warunków, na jakich pracownik turecki może uzyskać zezwolenie na pobyt stały w państwie członkowskim, stanowi nowe ograniczenie podlegające klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80. W razie udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej powstaje kwestia, czy zaostrene warunki dotyczące długości okresu dotychczasowego legalnego pobytu i zatrudnienia pracownika w państwie członkowskim (to znaczy zaostrene warunki czasowe) można uznać za uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego oraz za proporcjonalne, a więc czy owe warunki są odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Pytania prejudycjalne

1. Czy przepisy prawa krajowego ustanawiające warunki uzyskania zezwolenia na pobyt stały w państwie członkowskim są objęte zakresem stosowania klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, wydanej przez Radę Stowarzyszenia powołaną na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego dnia 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r.?
2. Jeżeli tak – czy zaostrenie warunków czasowych uzyskania zezwolenia na pobyt stały w państwie członkowskim (to znaczy zaostrenie minimalnych wymogów dotyczących długości dotychczasowego pobytu i zatrudnienia cudzoziemca w państwie członkowskim) można uznać za odpowiednie do zapewnienia udanej integracji obywateli państw trzecich?

Powołane przepisy prawa Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art. 45 ust. 3 lit. d).

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG): art. 16, 28.

Decyzja nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, wydana przez Radę Stowarzyszenia powołaną na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego dnia 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony (decyzja nr 1/80): art. 6, 13.

Decyzja Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. w sprawie zawarcia Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. 1973, C 113, s. 1).

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., X, C-279/21, EU:C:2022:1019, pkt 30–46.

Wyrok z dnia 10 lipca 2019 r., A, C-89/18, EU:C:2019:580, pkt 31–34, 39, 40, 45–47.

Wyrok z dnia 9 grudnia 2010 r., Toprak i Oguz, sprawy połączone C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756, pkt 44.

Wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, pkt 19–20, 40.

Wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 66, 68–69.

Wyrok z dnia 7 października 2010 r., Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, pkt 32, 37.

Wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, pkt 38, 39.

Wyrok z dnia 12 kwietnia 2016 r., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, pkt 51, 52, 56, 66–67.

Wyrok z dnia 29 marca 2017 r., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, pkt 53.

Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, pkt 72.

Wyrok z dnia 2 września 2021 r., B, C-379/20, EU:C:2021:660, pkt 19–35.

Wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, pkt 24, 25.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie Maslov przeciwko Austrii, sprawa 1639/03.

Powołane przepisy prawa krajowego

Warunki uzyskania zezwolenia na pobyt stały, które obowiązywały w dniu 1 grudnia 1980 r., gdy klauzula standstill zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 weszła w życie w odniesieniu do Danii, były określone w bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 (rozporządzeniu nr 196 z dnia 23 maja 1980 r.) przyjętym na podstawie udlændingelov (duńskiej ustawy o cudzoziemcach) w brzmieniu wówczas obowiązującym (zob. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 (rozporządzenie nr 344 z dnia 22 czerwca 1973 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy).

Zaskarżona decyzja o odmowie wydania zezwolenia na pobyt stały została wydana na podstawie § 11 ust. 3–5 ustawy o cudzoziemcach w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania owej decyzji, nadanym lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 (rozporządzeniem nr 412 z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy), z późniejszymi zmianami.

W § 11 ust. 3–5 i 16 ustawy o cudzoziemcach z **2016 r.** ustanowiono warunki, na jakich można udzielić zezwolenia na pobyt stały, w tym warunek, zgodnie z którym cudzoziemiec musi legalnie przebywać w kraju od co najmniej sześciu lat (ust. 3) lub od co najmniej czterech lat (ust. 5). Aby uzyskać zezwolenie na pobyt stały, wszyscy cudzoziemcy muszą spełnić, oprócz warunku legalnego pobytu od co najmniej sześciu lat, dwa z czterech dodatkowych warunków związanych z integracją. Jeżeli spełnione są wszystkie warunki podstawowe oraz wszystkie cztery dodatkowe warunki związane z integracją, cudzoziemiec może uzyskać zezwolenie na pobyt stały już po czterech latach.

Z przebiegu prac przygotowawczych nad regulacją zawartą w § 11, który został wprowadzony lov nr. 572 af 31. maj 2010 (ustawą nr 572 z dnia 31 maja **2010 r.**) i którym zmieniono zasady udzielania zezwoleń na pobyt stały, wynika, że nowelizacja miała na celu zapewnienie istnienia wyraźnego związku między przepisami ustawy o cudzoziemcach dotyczącymi zezwoleń na pobyt stały a integracją cudzoziemców.

Co się tyczy przepisów w sprawie zezwoleń na pobyt stały, z wniosku ustawodawczego dotyczącego kolejnej nowelizacji § 11 ustawy o cudzoziemcach, która została wprowadzona w życie lov nr. 572 af 18. juni 2012 (ustawą nr 572 z dnia 18 czerwca **2012 r.**), wynika między innymi, że głównym celem przyświecającym zasadom udzielania zezwoleń na pobyt stały powinno być stymulowanie i zapewnianie lepszej integracji w Danii. W zaproponowanej [a następnie uchwalonej] nowelizacji zmieniono wymóg dotyczący pobytu z czterech lat pobytu na pięć lat pobytu oraz zastrzono wymóg dotyczący zatrudnienia z dwóch i pół roku zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie trzech lat na trzy lata zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie pięciu lat. Celem tej nowelizacji było zwiększenie możliwości

poszczególnych cudzoziemców w zakresie bardziej elastycznego ukształtowania procesu własnej integracji.

Wreszcie z wniosku ustawodawczego dotyczącego nowelizacji ustawy o cudzoziemcach dokonanej lov nr. 102 af 3. februar 2016 (ustawą nr 102 z dnia 3 lutego **2016 r.**) wynika między innymi, że w jej ramach zaproponowano zawężenie w następujący sposób możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt stały: warunek czasowy dotyczący legalnego pobytu powinien zostać zmieniony i ustalony na poziomie sześciu lat, natomiast wymóg dotyczący zatrudnienia powinien zostać ograniczony do wymogu dwóch i pół roku zwykłego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie ostatnich trzech lat. [Wniosek ten został przyjęty]. W szczególności warunek czasowy został zaostrzony do sześciu lat legalnego pobytu, co do zasady w odniesieniu do wszystkich cudzoziemców, którzy muszą ponadto spełnić szereg surowszych warunków podstawowych. Te warunki podstawowe obejmują wymóg nieposzlakowanej opinii, a także wymogi odnoszące się do znajomości języka duńskiego oraz zatrudnienia. Istnieje też wyjątek od zasady ogólnej wprowadzającej warunek sześciu lat legalnego pobytu, zgodnie z którym cudzoziemcy, którzy przejawiają szczególną zdolność i wolę integracji ze społeczeństwem duńskim, mogą uzyskać zezwolenie na pobyt stały już po czterech latach legalnego pobytu w Danii. Uznaje się, że cudzoziemiec przejawia szczególną zdolność i wolę integracji ze społeczeństwem duńskim, jeżeli – poza spełnieniem warunków podstawowych – spełnia wszystkie cztery warunki dodatkowe dotyczące integracji. Te warunki dodatkowe obejmują kryteria dotyczące integracji, które odnoszą się do zaangażowania obywatelskiego, pełniejszego włączenia w rynek pracy, osiągnięcia rocznego dochodu podlegającego opodatkowaniu w określonej wysokości oraz szczególnie dobrej znajomości języka duńskiego. Rzeczone warunki mają równą rangę; w związku z tym to do danego cudzoziemca należy decyzja o tym, które dwa z czterech warunków zamierza wykazać jako spełnione.

W ujęciu ogólnym wniosek ustawodawczy z 2016 r. (zob. uwagi ogólne, pkt 1.2 i 1.3) był motywowany znacznym napływem imigrantów do Europy w tym okresie. Dokument ten zawierał szereg propozycji zakładających szczególnie zaostrzenie warunków w obszarze azylu i imigracji.

W niniejszej sprawie istotne są jedynie zaostrzone warunki przewidziane ustawą z 2016 r., które dotyczą długości okresu dotychczasowego legalnego pobytu i zatrudnienia pracownika, a nie inne warunki określone w § 11.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 EN urodził się w Turcji i jest obywatelem tureckim. W dniu 24 maja 2013 r. wydano mu w Danii dokument pobytowy, czego podstawą był związek małżeński zawarty z obywatelką duńską zamieszkałą w Danii. W dniu 27 marca 2017 r. EN złożył do Udlændingestyrelsen (urzędu ds. cudzoziemców, Dania) wniosek

o wydanie zezwolenia na pobyt stały w Danii. W tym czasie EN miał w Danii status pracownika i był objęty układem ustanawiającym stowarzyszenie, w tym decyzją nr 1/80.

- 2 W dniu 10 listopada 2017 r. urząd ds. cudzoziemców odmówił EN wydania zezwolenia na pobyt stały w Danii i podał w uzasadnieniu, że EN nie spełnia warunku ustanowionego w § 11, zgodnie z którym powinien on być legalnie przebywać w Danii przez nieprzerwany okres co najmniej sześciu lat. Urząd ds. cudzoziemców uznał również między innymi, że EN nie spełnia warunków szczególnych uzyskania zezwolenia na pobyt stały już po czterech latach legalnego pobytu w Danii.
- 3 W dniu 14 listopada 2017 r. EN odwołał się od decyzji urzędu ds. cudzoziemców do drugiej strony postępowania, którą jest Udlændingenævnet (komisja odwoławcza ds. cudzoziemców, Dania). Na poparcie swojego odwołania EN podniósł między innymi, że jako pracownikowi tureckiemu leganie przebywającemu w Danii przysługuje mu ochrona przed pogorszeniem jego sytuacji prawnej w stosunku do sytuacji, jaka istniała na podstawie przepisów, które obowiązywały w dniu 1 grudnia 1980 r.
- 4 W dniu 18 lipca 2018 r. komisja odwoławcza ds. cudzoziemców utrzymała w mocy decyzję urzędu ds. cudzoziemców z dnia 10 listopada 2017 r. i wskazała między innymi, że aby uzyskać zezwolenie na pobyt stały, EN powinien był spełnić warunki ustanowione w § 11 ust. 3 pkt 1 (legalny pobyt przez sześć lat) i w § 11 ust. 3 pkt 8 (dwa i pół roku zwykłego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie ostatnich trzech lat) ustawy o cudzoziemcach (zmienionej w 2016 r.), co jednak nie miało miejsca.
- 5 Strony pozostają w zgodzie co do tego, że warunki dotyczące dotychczasowego pobytu i zatrudnienia ustanowione w § 11 ust. 3 pkt 1 i 8 ustawy o cudzoziemcach, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 412 z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, z późniejszymi zmianami, która obowiązywała w chwili wydania decyzji, były bardziej restrykcyjne niż warunki uzyskania zezwolenia na pobyt stały obowiązujące w dniu 1 grudnia 1980 r., kiedy to klauzula standstill zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 weszła w życie w odniesieniu do Danii.
- 6 W dniu 15 października 2018 r. EN wniósł skargę do Københavns Byret (sądu rejonowego w Kopenhadze, Dania), w której domagał się uchylecia decyzji komisji odwoławczej ds. cudzoziemców. Sprawa została przekazana Østre Landsret (sądowi apelacyjnemu regionu wschodniego, Dania) w celu jej rozpoznania w pierwszej instancji. W dniu 2 lutego 2022 r. sąd apelacyjny regionu wschodniego wydał wyrok w sprawie i uwzględnił wniosek o oddalenie skargi złożony przez komisję odwoławczą ds. cudzoziemców. W dniu 1 marca 2022 r. EN wniósł środek odwoławczy od wyroku sądu apelacyjnego regionu wschodniego do sądu najwyższego i podniósł, że decyzja komisji odwoławczej ds.

cudzoziemców z dnia 18 lipca 2018 r. powinna zostać uchylona, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania.

- 7 Decyzją urzędu ds. cudzoziemców z dnia 15 października 2020 r. dokument pobytowy EN został przedłużony do dnia 15 października 2026 r. W owej decyzji wskazano, że ten dokument pobytowy uprawnia go do podejmowania pracy i nauki w Danii oraz że jest on uwarunkowany posiadaniem przez EN ważnego paszportu.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 EN utrzymuje, że zaostwienie warunków czasowych uzyskania zezwolenia na pobyt stały w Danii stanowi nowe ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, które jest objęte zakresem stosowania klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80. Należy uznać, że nowe warunki przyznawania prawa stałego pobytu wchodzą w zakres stosowania *ratione materiae* klauzuli standstill już z tego tylko powodu, że art. 45 ust. 3 lit. d) TFUE oraz odpowiadające tej normie wcześniejsze postanowienia traktatowe, które były w mocy w chwili przystąpienia Danii do Wspólnot Europejskich, stanowią wyraźnie, iż swoboda przepływu pracowników obejmuje prawo do pozostawania, na określonych warunkach, w państwie członkowskim po ustaniu zatrudnienia w tym państwie. Pracownicy tureccy nie mogą na mocy klauzuli standstill uzyskać statusu prawnego, jakiego nie mieli w chwili wejścia w życie klauzuli standstill lub jaki uzyskali później [na podstawie innych norm]. Dlatego też pracownicy tureccy nie mogą się powoływać na prawo do pozostania w państwie członkowskim po zakończeniu okresu aktywności zawodowej na podstawie aktów wykonawczych, które Komisja Europejska przyjęła ze skutkiem wyłącznie dla pracowników z Unii lub obywateli Unii. Pracownicy tureccy mogą jednak wywodzić prawo stałego pobytu w państwie członkowskim z klauzuli standstill w związku z art. 45 ust. 3 lit. d) TFUE i przepisami prawa krajowego, które były już uchwalone ze skutkiem nie tylko dla pracowników z Unii, lecz również dla pracowników tureckich w chwili, w której decyzja nr 1/80 weszła w życie w odniesieniu do danego państwa członkowskiego.
- 9 EN podnosi także, że zaostwienie warunków czasowych uzyskania zezwolenia na pobyt stały nie jest odpowiednie do spełnienia wymogu związanego z nadrzędnym względem interesu ogólnego, na który powołała się komisja odwoławcza ds. cudzoziemców i którym jest zapewnienie udanej integracji obywateli państw trzecich. Surowsze warunki czasowe dotyczące prawa stałego pobytu mają z samej swej natury zastosowanie do obywateli tureckich legalnie przebywających i zatrudnionych w danym państwie członkowskim. Zaostwienie tych warunków czasowych oznacza zatem po prostu, że uzyskanie przez pracownika tureckiego przywileju w postaci zezwolenia na pobyt stały wymaga „pobytu przez jeszcze dłuższy okres” i „zatrudnienia przez jeszcze dłuższy okres”. Długość dotychczasowego pobytu i zatrudnienia pracownika tureckiego może służyć jako miara stopnia zintegrowania, jaki udało mu się osiągnąć w danym momencie.

Warunki czasowe uzyskania zezwolenia na pobyt stały nie mogą być natomiast traktowane jako środki zapewniające udaną integrację. Jest wprost przeciwnie – zezwolenie na pobyt stały sprzyja spójności społecznej i wzbudza poczucie pełnej przynależności do społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego. Osiągnięciu celu polegającego na wspieraniu i zapewnieniu udanej integracji najlepiej służy zatem jak najszybsze udzielenie zezwolenia na pobyt stały.

- 10 Komisja odwoławcza ds. cudzoziemców argumentuje, że zawężenie możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt stały w drodze wspomnianych powyżej wymogów dotyczących pobytu i zatrudnienia nie wchodzi w zakres pojęcia ograniczenia, o którym mowa w art. 13 decyzji nr 1/80. Jest tak z uwagi na to, że, po pierwsze, warunki uzyskania zezwolenia na pobyt stały nie odnoszą się do warunków dostępu do zatrudnienia pracowników tureckich w rozumieniu art. 13, a tym samym nie wpływają na ich sytuację, oraz że, po drugie, przysługujące pracownikom tureckim prawo pobytu w państwie członkowskim na mocy decyzji nr 1/80 ma wyłącznie charakter akcesoryjny w stosunku do legalnego wykonywania pracy i nie może zostać rozciągnięte na późniejszy pobyt w państwie członkowskim. Zdaniem komisji odwoławczej ds. cudzoziemców praw, jakie przysługują pracownikom tureckim na podstawie decyzji nr 1/80, nie można porównywać z prawem obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się.
- 11 Nawet jeżeli można by uznać, że zaostrenie obowiązujących wówczas wymogów dotyczących pobytu i zatrudnienia stanowi nowe ograniczenie objęte regulacją art. 13, wymogi te w każdym wypadku odpowiednio służą interesowi, jakim jest udana integracja obywateli państw trzecich w Danii. Wymogi dotyczące pobytu i zatrudnienia odpowiednio służą dwóm interesom, ponieważ ich celem jest zapewnienie, co do zasady, wykazania przez wnioskodawcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na pobyt stały w Danii, że jest dobrze zintegrowany oraz że aktywnie uczestniczy w życiu społeczeństwa duńskiego, w tym poprzez legalny pobyt i legalne zatrudnienie w Danii przez określoną liczbę lat.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 12 W świetle wyroku Trybunału w sprawach połączonych Toprak i Oguz (pkt 44) zmiany warunków wydawania dokumentów pobytowych są objęte regulacją art. 13 decyzji nr 1/80 „[w] zakresie, w jakim zmiany te dotyczą sytuacji pracowników tureckich”.
- 13 W nowszym orzecznictwie Trybunał posługuje się natomiast sformułowaniami, z których wynika, że decydujące znaczenie ma to, czy „*celem lub skutkiem [nowego środka krajowego w rozumieniu art. 13] byłoby poddanie korzystania przez obywatela tureckiego ze swobody przepływu pracowników na terytorium danego państwa członkowskiego wymogom bardziej restrykcyjnym niż wymogi, które obowiązywały w stosunku do takiego obywatela w chwili wejścia w życie*

decyzji nr 1/80 na terytorium tego państwa członkowskiego” (zob. podobnie w szczególności wyrok Trybunału w sprawie X, C-279/21, pkt 30).

- 14 Ponadto Trybunał orzekł, między innymi w pkt 19 i 20 wyroku Bozkurt oraz w pkt 66 wyroku Ziebell, że zasady przyjęte w ramach art. 39–41 WE powinny, w miarę możliwości, przekładać się na obywateli tureckich korzystających z praw uznanych przez stowarzyszenie EWG–Turcja.
- 15 Jednocześnie jednak w pkt 68 wyroku Ziebell Trybunał stwierdził również, że takie przełożenie zasad, na których opiera się podstawowa swoboda przemieszczania się na podstawie prawa Unii, znajduje uzasadnienie jedynie w celu stowarzyszenia EWG–Turcja, polegającym na stopniowym wprowadzeniu swobody przepływu pracowników tureckich, jak wskazano w art. 12 układu ustanawiającego stowarzyszenie, który potwierdza, iż podstawą stowarzyszenia jest cel wyłącznie ekonomiczny. Wynika stąd, w myśl pkt 69 wyroku Ziebell, że bardziej ogólny cel polegający na zapewnieniu wykonywania przez obywateli Unii podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, które (zob. w szczególności wyrok Trybunału w sprawie Lassal, C-162/09, pkt 32, 37) leży u podstaw dyrektywy pobytovej, nie odnosi się do decyzji nr 1/80.
- 16 W pkt 40 wyroku Bozkurt Trybunał orzekł też, że w braku jakichkolwiek przepisów szczególnych przyznających pracownikom tureckim prawo do pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie prawo pobytu przysługujące obywatelowi tureckiemu, które zostało zagwarantowane w dorozumiany, lecz niewątpliwy sposób w art. 6 decyzji nr 1/80 jako pochodna legalnego zatrudnienia, ustaje z chwilą, gdy zainteresowana osoba staje się całkowicie i trwale niezdolna do pracy.
- 17 Wydaje się jednak, że Trybunał nie miał okazji ocenić, czy uczynienie trudniejszym uzyskania zezwolenia na pobyt stały stanowi nowe ograniczenie podlegające klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80.
- 18 W świetle powyższego sąd najwyższy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy przepisy prawa krajowego, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, które ustanawiają nowe zaostrzone warunki uzyskania zezwolenia na pobyt stały w państwie członkowskim, stanowią nowe ograniczenie objęte zakresem stosowania klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80.
- 19 W przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej istotne stanie się ustalenie, czy to ograniczenie jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, jest właściwe do zapewnienia realizacji prawnie uzasadnionego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok Trybunału w sprawie X, C-279/21, pkt 35).
- 20 Istnieje bogate orzecznictwo Trybunału dotyczące tego, w jaki sposób należy w kontekście klauzuli standstill zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80 oceniać proporcjonalność przepisu krajowego stanowiącego nowe ograniczenie (zob.

w szczególności wyroki: Dogan, pkt 38–39; Genc, pkt 51–52, 66–67; Tekdemir, pkt 53; Yön, pkt 72; A, C-89/18, pkt 31, 34, 45–47; B, C-379/20, pkt 19–35; zob. niedawny wyrok X, C-279/21, pkt 30–39).

- 21 I tak, Trybunał orzekł, że udana integracja może stanowić nadrzędny względ interesu ogólnego w odniesieniu do decyzji nr 1/80 (zob. wyrok Genc, pkt 56).
- 22 Trybunał nie miał jednak okazji ocenić, czy zaostrzone warunki czasowe uzyskania zezwolenia na pobyt stały, to znaczy warunki dotyczące okresu dotychczasowego pobytu i zatrudnienia pracownika tureckiego w danym państwie członkowskim, można uznać za właściwe do zapewnienia realizacji prawnie uzasadnionego celu.
- 23 Z jednej strony z pkt 32 wyroku Lassal w związku z jego pkt 37 wynika, że prawo stałego pobytu jest jednocześnie przywilejem, który może być uzależniony od rzeczywistej integracji, a tym samym stanowić nagrodę za rzeczywistą integrację, oraz środkiem służącym zapewnieniu udanej integracji. W pkt 24 i 25 wyroku Onuekwere Trybunał podobnie uznał, że prawo stałego pobytu jest dwuaspektowe. Można zatem stwierdzić, że skoro samo przyznanie prawa stałego pobytu jest klasyfikowane jako właściwy środek służący zapewnieniu udanej integracji pracownika, to temporalne ograniczenie możliwości nabycia stałego pobytu należy uznać za sprzeczne z celem polegającym na zapewnieniu udanej integracji.
- 24 Z drugiej strony wymóg pobytu przez określony czas w przyjmującym państwie członkowskim uznaje się powszechnie za czynnik wpływający na stopień zintegrowania danej osoby z państwem miejsca pobytu, a tym samym na stopień ochrony, jaki powinien przysługiwać zainteresowanej osobie przed utratą prawa pobytu i przed wydaleniem (zob. w szczególności: art. 16, 28 dyrektywy pobytovej; art. 6 decyzji nr 1/80; orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie ochrony przed wydaleniem na podstawie art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka, w szczególności wyrok Maslov przeciwko Austrii).
- 25 W związku z tym sąd najwyższy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy zaostrzenie warunków czasowych uzyskania zezwolenia na pobyt stały, takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, można uznać za właściwe do wspierania udanej integracji obywateli państw trzecich.
- 26 Przywołane powyżej orzecznictwo stanowi wystarczającą wskazówkę interpretacyjną pozwalającą sądowi najwyższemu samodzielnie ocenić w sposób konkretny, czy warunki czasowe uzyskania zezwolenia na pobyt stały w Danii, to znaczy wymogi dotyczące pobytu i zatrudnienia, *wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu* (zob. niedawny wyrok Trybunału w sprawie X, C-279/21, pkt 39–46).