Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 20. října 2011 [1]

Spojené věci C-7/10 a C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
proti
Tayfunu Kahvecimu (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
proti
Osmanu Inanovi (C-9/10)

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Raad van State (Nizozemsko)]

„Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Právo pobytu — Rodinní příslušníci tureckého pracovníka, který získal státní příslušnost hostitelského členského státu — Datum získání státní příslušnosti“

1. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“) [2] a zejména jeho článku 7 (dále jen „článek 7“).

2. Otázka, kterou má rozhodnout Soudní dvůr v obou případech, se týká použití tohoto článku na případy, kdy turecký pracovník působil na řádném trhu práce v hostitelském členském státě a byl do tohoto členského státu později následován svými rodinnými příslušníky. Před jejich přicestováním turecký pracovník nicméně získal státní příslušnost hostitelského členského státu, přičemž si ponechal svou původní státní příslušnost. Zbavuje získání státní příslušnosti v hostitelském členském státě rodinné příslušníky práv, která by jinak mohli odvodit z článku 7?

Právní rámec

Dohoda o přidružení EHS-Turecko

3. Dohoda o přidružení EHS-Turecko („dohoda o přidružení“) [3] byla uzavřena v roce 1963. Článek 12 stanoví, že „[s]mluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavádění volného pohybu pracovníků budou inspirovat články [45 SFEU, 46 SFEU a 47 SFEU]“.

4. Článek 2 odst. 3 dohody o přidružení stanoví, že přidružení zahrnuje přípravnou, přechodnou a konečnou etapu [4].

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Rozhodnutí č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení, které bylo přijato Radou přidružení zřízenou Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Rozhodnutí nebylo zveřejněno v Úředním věstníku, avšak je dostupné (v anglickém znění) v *EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, Brusel, 1992.

3 — Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaná v Ankaře dne 12. září 1963.

4 — První etapa skončila dne 1. ledna 1973 vstupem v platnost dodatkového protokolu uvedeného níže v poznámce pod čarou 5 a druhá etapa skončila dne 31. prosince 1995 vstupem v platnost rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 ze dne 22. prosince 1995 o provádění závěrečné etapy celní unie (Úř. věst. 1996, L 35, s. 1).

5. V rámci použití ustanovení platných pro přechodnou etapu uzavřely smluvní strany dohody o přidružení v roce 1970 k této dohodě dodatkový protokol [5]. Článek 36 tohoto protokolu stanoví, že volný pohyb pracovníků mezi členským státem a Tureckem bude zaváděn postupně v souladu se zásadami uvedenými v článku 12 dohody o přidružení. Tento protokol opravňuje Radu přidružení stanovit pravidla nezbytná k dosažení tohoto cíle.

Rozhodnutí č. 2/76

6. Rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76 [6] stanovilo řadu opatření určených k provedení ustanovení dohody o přidružení, která se týkají volného pohybu pracovníků. Jeho působnost byla nicméně poměrně omezená.

Rozhodnutí č. 1/80

7. Rozhodnutí č. 1/80 bylo přijato Radou přidružení za účelem provedení článku 12 dohody o přidružení a článku 36 dodatkového protokolu [7]. Podle jeho třetího bodu odůvodnění má zlepšit režim pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky v sociální oblasti ve srovnání s režimem zavedeným rozhodnutím č. 2/76.

8. Články 6 a 7 rozhodnutí č. 1/80 se nacházejí v kapitole II rozhodnutí č. 1/80, nazvané „Sociální ustanovení“, oddílu 1 („Otázky vztahující se k zaměstnání a k volnému pohybu pracovníků“). Článek 6 odst. 1 (dále jen „čl. 6 odst. 1“) stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení článku 7 o volném přístupu jeho rodinných příslušníků k zaměstnání, turecký pracovník působící na řádném trhu práce v členském státě:

— má právo v tomto členském státě po jednom roce řádného zaměstnání na obnovení platnosti svého pracovního povolení u stejného zaměstnavatele, pokud je u něho pracovní místo k dispozici;

— má právo v tomto členském státě po třech letech řádného zaměstnání a s výhradou přednosti, která bude poskytnuta pracovníkům z členských států Společenství, odpovědět na jinou nabídku ve stejné profesi u zaměstnavatele podle svého výběru, učiněnou za obvyklých podmínek a zaregistrovanou u pracovních úřadů tohoto členského státu;

— je oprávněn v tomto členském státě po čtyřech letech řádného zaměstnání k volnému přístupu k jakékoli závislé činnosti podle svého výběru.“ (*neoficiální překlad*).

9. Článek 7 uvádí:

„Rodinní příslušníci tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v členském státě, kteří získali povolení jej následovat:

— mají, s výhradou přednosti, která bude zajištěna pracovníkům z členských států Společenství, právo odpovědět na jakoukoli nabídku zaměstnání, pokud v tomto členském státě řádně pobývají po dobu nejméně tří let;

5 — Dodatkový protokol podepsaný v Bruselu dne 23. listopadu 1970 a uzavřený, schválený a potvrzený Společenstvím nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. 1977, L 361, s. 29).

6 — Rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976 o provedení článku 12 dohody o přidružení.

7 — Viz rozsudek ze dne 8. května 2003, Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, Recueil, s. I-4301, bod 64.

— jsou oprávněni k volnému přístupu k zaměstnanecké činnosti dle svého výběru, pokud v tomto členském státě řádně pobývají po dobu nejméně pěti let. (*neoficiální překlad*)

[…]“

10. V témž oddíle stanoví čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80:

„Ustanovení tohoto oddílu se použijí s výhradou omezení z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.“ (*neoficiální překlad*)

Unijní právo

11. Článek 27 bod 2 směrnice 2004/38 [8] stanoví:

„Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

Vnitrostátní právo

Vreemdelingenwet 2000

12. Podle čl. 18 odst. 1 písm. e) Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon z roku 2000) (dále jen „Vw 2000“), může být žádost o prodloužení povolení k dočasnému pobytu zamítnuta, pokud cizinec podávající žádost představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Článek 19 Vw 2000 stanoví, že povolení k dočasnému pobytu může být odňato z důvodů uvedených v čl. 18 odst. 1.

13. Článek 67 odst. 1 písm. b) Vw 2000 stanoví, že státní tajemník může prohlásit cizince za nežádoucího, jestliže byl tento cizinec pravomocným rozsudkem odsouzen za trestný čin, za nějž je možno uložit trest odnětí svobody v délce nejméně tří let. Podle čl. 67 odst. 3 nemůže v Nizozemsku legálně pobývat cizinec, který byl prohlášen za nežádoucího.

Vreemdelingenbesluit 2000

14. Článek 3.86 odst. 1 písm. d) Vreemdelingenbesluit 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000, dále jen „Vb 2000“) stanoví, že žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dočasnému pobytu může být zamítnuta podle čl. 18 odst. 1 písm. e) Vw 2000 z důvodu ohrožení veřejného pořádku, jestliže byl cizinci za trestný čin, za nějž lze uložit trest odnětí svobody v délce minimálně tří let, uložen pravomocným rozsudkem trest odnětí svobody, jehož nepodmíněná část je přinejmenším stejně dlouhá jako období uvedené v čl. 3.86 odst. 2, který stanoví progresivní stupnici založenou na době pobytu dotčené osoby v Nizozemsku.

8 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004 L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

Skutkový stav a předběžné otázky

Věc C-7/10

15. T. Kahveci, turecký státní příslušník, přicestoval do Nizozemska v roce 1999, kdy mu bylo uděleno povolení k dočasnému pobytu. Rozhodnutím ze dne 1. prosince 1999 mu bylo uděleno povolení k pobytu s omezením na „pobyt u manželky R. Kahveci“. Toto povolení bylo s účinností ode dne 1. dubna 2001 prohlášeno za řádné povolení k dočasnému pobytu a jeho platnost byla naposledy prodloužena do 12. března 2009.

16. Dne 24. června 2004 byl T. Kahveci odsouzen v Nizozemsku za pokus o vraždu a za spolupachatelství při omezování osobní svobody. Nepodmíněná část trestu odnětí svobody byla stanovena na dobu šesti let a devíti měsíců, což byla delší doba než doba stanovená v čl. 3.86 odst. 2 Vb 2000 ve vztahu k pobytu v Nizozemsku.

17. Manželka T. Kahveciho se narodila v Nizozemsku jakožto dítě tureckého pracovníka spadajícího pod čl. 6 odst. 1 a více než pět let pobývala u svých rodičů. Dne 3. června 1999, před přicestováním T. Kahveciho do Nizozemska, získala nizozemskou státní příslušnost, přičemž si ponechala svou tureckou státní příslušnost. Je nesporné, že působí na řádném trhu práce v Nizozemsku a že s ní T. Kahveci bydlel až do nástupu výkonu trestu.

18. Rozhodnutím ze dne 20. března 2007, jímž byl T. Kahveci prohlášen za nežádoucího, mu státní tajemník odňal i povolení k pobytu. Toto rozhodnutí se zakládalo na čl. 67 odst. 1 písm. b) Vw 2000.

19. Ve stížnosti podané proti tomuto rozhodnutí T. Kahveci namítal, že státní tajemník v tomto rozhodnutí neprávem nezohlednil jeho údajné právo pobytu na základě článku 7. Pokud by tak státní tajemník učinil, musel by zohlednit úroveň ochrany poskytovanou osobám v situaci T. Kahveciho podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 [9].

20. Rozhodnutím ze dne 28. prosince 2007 státní tajemník zamítl tuto stížnost s odůvodněním, že v době podání žádosti T. Kahveciho o udělení původního povolení k pobytu měla již jeho manželka nizozemskou státní příslušnost. Podle názoru státního tajemníka z toho vyplývá, že ani ona, ani její rodinní příslušníci se nemohou dovolávat ustanovení obsažených v rozhodnutí č. 1/80.

21. T. Kahveci podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Rechtbank ’s Gravenhage (obvodní soud v Haagu), který této žalobě vyhověl s odůvodněním, že manželka T. Kahveciho – jakožto turecká pracovnice působící na řádném trhu práce v Nizozemsku – nepozbyla svých práv vyplývajících z článku 7 na základě získání státní příslušnosti.

22. Proti tomuto rozsudku podal státní tajemník odvolání k předkládajícímu soudu. Domnívá se, že Rechtbank nesprávně rozhodl, že se použije rozhodnutí č. 1/80. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí názor státního tajemníka, podle kterého „s nizozemskou státní příslušností získala [manželka T. Kahveciho] nejsilnější možné postavení, pokud jde o právo pobytu a o pracovněprávní postavení. […] [L]ze usuzovat, že turecký pracovník působící na řádném trhu práce v Nizozemsku již nemůže být považován za tureckého pracovníka poté, co získal nizozemskou státní příslušnost“.

9 — Viz níže, bod 40.

Věc C-9/10

23. O. Inan přicestoval do Nizozemska v roce 1999 na základě povolení k dočasnému pobytu. Dne 15. února 2000 mu bylo uděleno povolení k pobytu s omezením na „sloučení rodiny s rodičem H. Inanem“. S účinností od 1. dubna 2001 bylo toto povolení prohlášeno za řádné povolení k dočasnému pobytu a jeho platnost byla naposledy prodloužena do 10. června 2005.

24. Dne 12. května 2006 byl O. Inan v Nizozemsku odsouzen za pokus o vraždu, pokus o zabití, spolupachatelství při obchodování s drogami a za použití násilí proti osobám. Nepodmíněná část jeho trestu činila sedm let, což byla delší doba než doba stanovená v čl. 3.86 odst. 2 Vb 2000 ve vztahu k pobytu v Nizozemsku.

25. Není sporu o tom, že otec O. Inana získal dne 22. prosince 1993, tj. před přicestováním O. Inana, nizozemskou státní příslušnost, přičemž si ponechal i tureckou státní příslušnost. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že O. Inan žil se svým otcem až do nástupu výkonu trestu začátkem února roku 2005. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se rovněž uvádí, že státní tajemník nezpochybnil, že by otec O. Inana nepůsobil na řádném trhu práce v Nizozemsku.

26. Rozhodnutím ze dne 13. listopadu 2007 prohlásil státní tajemník O. Inana za nežádoucího. Stejně jako v případě T. Kahveciho se toto rozhodnutí zakládalo na čl. 67 odst. 1 písm. b) Vw 2000. Státní tajemník vyjádřil stanovisko, že vzhledem k tomu, že otec O. Inana získal nizozemskou státní příslušnost před přicestováním O. Inana do hostitelského členského státu, nemůže být na O. Inana nahlíženo jako na rodinného příslušníka pro účely článku 7. Skutečnost, že jeho otec si ponechal svou tureckou státní příslušnost, na tom nic nemění.

27. Ve stížnosti podané proti tomuto rozhodnutí O. Inan rovněž tvrdil, že mu přísluší úroveň ochrany poskytovaná osobám v jeho situaci na základě čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 [10]. Jiný výklad by podrýval integraci tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků.

28. Státní tajemník zamítl tuto stížnost rozhodnutím ze dne 17. července 2008.

29. O. Inan podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Rechtbank ’s Gravenhage, přičemž této žalobě bylo vyhověno s odůvodněním, že otec O. Inana nepozbyl v důsledku získání státní příslušnosti hostitelského členského státu svých práv vyplývajících z článku 7.

30. Státní tajemník napadl rozhodnutí Rechtbank u předkládajícího soudu s odůvodněním, že Rechtbank se nesprávně domníval, že se použije rozhodnutí č. 1/80.

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

31. V obou případech předložil Raad van State Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba [článek 7] vykládat v tom smyslu, že rodinný příslušník tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v členském státě se nemůže dovolávat tohoto ustanovení poté, co tento pracovník získal státní příslušnost hostitelského členského státu a přitom si ponechal tureckou státní příslušnost?

2) Je pro odpověď na první otázku relevantní, kdy získal dotyčný turecký pracovník státní příslušnost hostitelského členského státu?“

32. Písemná a ústní vyjádření byla předložena žalovanými, nizozemskou vládou, polskou vládou a Evropskou komisí.

10 — Viz níže, bod 40.

Posouzení

Úvodní poznámky

33. Než se budu věnovat předběžným otázkám, ráda bych uvedla několik úvodních poznámek.

34. Zaprvé se obě žaloby v původních řízeních týkají postavení rodinných příslušníků tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v hostitelském členském státě. V případě T. Kahveciho byla jeho manželka dcerou tureckého pracovníka, který po svém přicestování do Nizozemska nabyl práv podle čl. 6 odst. 1. Byla tudíž sama rodinnou příslušnicí tureckého pracovníka a jako taková byla oprávněna dovolávat se článku 7. V případě O. Inana byl jeho otec tureckým pracovníkem, který nabyl práv podle čl. 6 odst. 1. V obou případech uplatňuje rodinný příslušník (T. Kahveci a O. Inan) práva vyplývající z článku 7. Tato práva (za předpokladu, že existují) jsou v případě T. Kahveciho odvozena od jeho manželky a v případě O. Inana od jeho otce. Vzhledem k tomu, že T. Kahveci i O. Inan přicestovali do Nizozemska v roce 1999, pobývali oba v době rozhodné z hlediska skutkového stavu ve věcech v původním řízení v tomto členském státě déle než pět let, což je doba uvedená ve druhé odrážce článku 7.

35. Zadruhé se článek 7 sice vztahuje výslovně pouze k přístupu na trh práce v hostitelském členském státě, avšak Soudní dvůr rozhodl, že (stejně jako s čl. 6 odst. 1) je s ním nutně spjato právo pobytu, bez něhož by bylo toto ustanovení zcela zbaveno veškerého účinku [11]. V této věci se jedná o taková práva pobytu. Vzhledem k délce trvání trestu odnětí svobody uloženého T. Kahvecimu a O. Inanovi [12] by se jednalo o zcela akademickou úvahu, pokud bychom nyní vycházeli z výkonu práva na práci v Nizozemsku [13].

36. Užití výrazu „spjatý“ k popisu dotčeného práva pobytu poukazuje na to, že právo pobytu se odvíjí od práva vstupu na trh práce. V souvislosti s čl. 6 odst. 1 lze vztah mezi oběma těmito právy (pracovat a pobývat) považovat za dostatečně jasný. Hlavním účelem čl. 6 odst. 1 je umožnit tureckým pracovníkům, kteří splňují podmínky, vstup na pracovní trh v hostitelském členském státě. Pokud tak turecký pracovník již nemůže učinit, například z důvodu, že dosáhl důchodového věku nebo utrpěl pracovní úraz, který vedl k jeho úplné a trvalé pracovní neschopnosti, nebude mít oprávnění zůstávat v tomto členském státě a jeho právo pobytu zanikne [14].

37. Situace upravená článkem 7 může být složitější. Toto ustanovení slouží dvěma souvisejícím, avšak přesto rozdílným účelům. Zaprvé posiluje postavení tureckých pracovníků, kteří se mohou těšit z přítomnosti svých rodinných příslušníků ve státě jejich pobytu [15]. Zadruhé slouží samotným rodinným příslušníkům tím, že jim zakládá právo být zaměstnán v hostitelském členském státě za předpokladu, že zde po určitou dobu legálně pobývali [16]. Lze s ohledem na první z těchto účelů říci, že práva pobytu zavedená článkem 7 musí být nezbytně podmíněna vstupem na pracovní trh v hostitelském členském státě nebo mohou existovat i nezávisle na něm? Touto otázkou se Soudní dvůr ve své judikatuře dosud nezabýval [17] a ani zúčastněné strany se k ní v tomto řízení nevyjádřily a Soudnímu dvoru nebyla v tomto ohledu v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce položena

11 — Viz k tomu mimo jiné ohledně čl. 6 odst. 1, rozsudek ze dne 20. září 1990, Sevince, C-192/89, Recueil, s. I-3461, bod 29, a ohledně článku 7 rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Bozkurt, C-303/08, Sb. rozh. s. I-13445, bod 31.

12 — Viz bod 16 ohledně T. Kahveci a bod 24 ohledně O. Inana.

13 — Přinejmenším v době původního řízení, přičemž žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou datovány v obou případech 31. prosince 2009.

14 — Viz k tomu rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli, C-340/97, Recueil, s. I-957, bod 37.

15 — Viz níže bod 50.

16 — Viz níže bod 51.

17 — Přestože Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 7. července 2005, Aydinli, C-373/03, Sb. rozh. s. I-6181, že první a druhá odrážka článku 7 „neukládají [rodinným příslušníkům] žádnou povinnost vykonávat zaměstnaneckou činnost“ (bod 29) a v rozsudku ze dne 18. července 2007, Derin, C-325/05, Sb. rozh. s. I-6495 že „statut [rodinného příslušníka] nezávisí na výkonu zaměstnanecké činnosti“ (bod 56), nepovažuji tyto poznámky v této souvislosti za rozhodující.

příslušná otázka. V tomto ohledu tudíž nechci vyjádřit své stanovisko. Poznamenávám pouze, že by se zde přinejmenším mohla nabízet otázka [18]. Poté, co Soudní dvůr odpoví na zde předložené otázky, přísluší vnitrostátním soudům, aby určily, zda T. Kahvecimu nebo O. Inanovi přísluší dotyčná práva podle článku 7.

38. Zatřetí se turecký pracovník působící na řádném trhu práce v hostitelském členském státě, který v důsledku toho získal státní příslušnost tohoto státu, již nemusí dovolávat rozhodnutí č. 1/80 za účelem účasti na zdejším pracovním trhu. Rozhodnutí v této souvislosti a v tomto rozsahu pozbylo svých účinků. Správný výklad rozhodnutí č. 1/80 je nicméně nezbytný ve vztahu k rodinným příslušníkům pracovníka. Vnitrostátní systémy členských států poskytují pravděpodobně rodinným příslušníkům svých státních příslušníků právo vstupu na jejich území a mohou těmto rodinným příslušníkům umožnit pobyt a výkon pracovní činnosti na svém území. Kromě toho nicméně existují samostatná práva, která může rodinný příslušník tureckého státního příslušníka nabýt na základě článku 7. Je tudíž nezbytné určit, jak se toto ustanovení použije za okolností projednávané věci.

39. Začtvrté se v rámci obou sporných původních řízení dopustili turečtí rodinní příslušníci závažných trestných činů, a z tohoto důvodu jim hrozí vyhoštění z hostitelského členského státu. Potenciální rozsah předložených předběžných otázek je nicméně podstatně širší. Použití článku 7 na rodinné příslušníky tureckého pracovníka, který získal státní příslušnost tohoto hostitelského členského státu, může mít zásadní význam pro kteréhokoli z těchto rodinných příslušníků bez ohledu na jejich situaci nebo minulost.

40. Konečně je v souvislosti s těmito trestnými činy a z nich vyplývající hrozbou vyhoštění relevantní výklad článku 14 rozhodnutí č. 1/80 Soudním dvorem. Soudní dvůr rozhodl, že pokud jde o určení dosahu výjimky veřejného pořádku upravené v tomto článku [19] – a tudíž práva vnitrostátních orgánů použít tento článek –, je třeba odkázat na výklad stejné výjimky v oblasti volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států Unie. Tato ustanovení jsou v současnosti obsažena ve směrnici 2004/38. V tomto ohledu se opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí zakládat výlučně na chování dotyčné osoby. Odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Z existence odsouzení pro trestný čin lze tudíž vycházet jen tehdy, jestliže okolnosti, které k odsouzení vedly, ukazují na takové osobní chování, které je trvajícím ohrožením veřejného pořádku [20]. Zdá se, že vnitrostátní právo Nizozemska automaticky neposkytuje tento vyšší stupeň ochrany osobám v situaci T. Kahveciho nebo O. Inana.

Otázka 1

41. Podstatou první otázky vnitrostátního soudu je, jak se má vzhledem ke skutkovému stavu v těchto případech vykládat výraz „rodinní příslušníci tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v členském státě“ ve smyslu článku 7.

Cíle dohody o přidružení a rozhodnutí č. 1/80

42. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí č. 1/80 nedefinuje, co je tímto výrazem myšleno, je nezbytné vykládat jej s přihlédnutím k širšímu kontextu, v jehož rámci bylo toto rozhodnutí přijato.

18 — Měla bych dodat, že z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že období strávená ve výkonu trestu nevedou ve většině hostitelských členských států k pozbytí práv vyplývajících z článku 7 (v této souvislosti viz rozsudek *Derin*, uvedený výše v poznámce pod čarou 17, bod 56 a zde citovanou judikaturu). Nicméně otázkou je, zda musí mít rodinný příslušník za účelem požívání výhod vyplývajících z článku 7 pouze pobyt v hostitelském členském státě v rámci opatření ke sloučení rodiny, které toto ustanovení sleduje, nebo zda je třeba určitý náznak záměru podílet se na pracovním trhu v tomto státě (případně po propuštění z výkonu trestu a pokud to umožňují ostatní relevantní okolnosti).

19 — Soudní dvůr rozhodl, že „uplatnění pojmu veřejného pořádku vnitrostátním orgánem [předpokládá] kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní zájem společnosti“ (viz mj. rozsudek ze dne 4. října 2007, Polat, C-349/06, Sb. rozh. s. I-8167,bod 34).

20 — Viz rozsudek Polat, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, body 30 až 32.

43. Jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 a z článku 12 dohody o přidružení, jejím cílem je založit přidružení určené k podpoře rozvoje obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami, včetně postupného zavedení volného pohybu pracovníků. Článek 12 stanoví, že se smluvní strany dohody budou inspirovat „při vzájemném postupném zavedení volného pohybu pracovníků" dotyčnými ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu [21].

44. Článek 36 dodatkového protokolu k dohodě o přidružení obsahuje další ustanovení týkající se volného pohybu a zmocňuje Radu přidružení k rozhodování o pravidlech potřebných pro tyto účely.

45. V tomto kontextu bylo přijato rozhodnutí č. 1/80. Podle třetího bodu odůvodnění je jeho cílem zlepšit režim pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky v sociální oblasti ve srovnání s režimem zavedeným rozhodnutím č. 2/76, přijatým Radou přidružení dne 20. prosince 1976.

46. V této souvislosti obsahuje rozhodnutí č. 1/80 zvláštní ustanovení týkající se zaměstnávání tureckých pracovníků (čl. 6 odst. 1) a rodinných příslušníků těchto pracovníků (článek 7) v členských státech.

47. Ve smyslu čl. 6 odst. 1 má turecký pracovník působící na řádném trhu práce v členském státě určitá práva, pokud jde o jeho zaměstnání v tomto státě. Po čtyřech letech řádného zaměstnání má nepodmíněné právo na přístup k jakékoli činnosti v pracovním poměru v tomto státě. V důsledku toho má, pokud jde o jeho přístup na dotčený pracovní trh, stejné postavení jako státní příslušník tohoto státu nebo občan Unie vykonávající svá práva svobody pohybu.

48. Článek 7 toto ustanovení doplňuje. Obsahuje pravidla týkající se rodinných příslušníků takového pracovníka, kteří získali povolení jej následovat v hostitelském členském státě.

49. Soudní dvůr rozhodl, že účelem článku 7 je podporovat zaměstnávání a pobyt tureckých pracovníků tím, že jim v hostitelském členském státě zaručuje zachování jejich rodinných vazeb [22].

50. Tohoto cíle se zaprvé dosáhne tím, že se rodinným příslušníkům povolí následovat tureckého pracovníka do hostitelského členského státu a usadit se zde, aby mohla být rodina sloučena.

51. Zadruhé s cílem posílení začlenění rodiny migrujícího tureckého pracovníka v hostitelském členském státě přiznává článek 7 těmto rodinným příslušníkům právo zde po určité době vykonávat zaměstnání [23].

52. Soudní dvůr shrnul tento dvojí cíl tak, že rozhodl, že „systém zavedený čl. 7 odst. 1 sleduje vytvoření příznivých podmínek pro slučování rodin v hostitelském členském státě tím, že v první fázi povoluje přítomnost členů rodiny takového migrujícího pracovníka a po určité době stabilizuje jejich postavení tím, že jim umožní přístup k zaměstnání v tomto členském státě" [24].

53. Pojem integrace, a to jak tureckého pracovníka, tak i jeho rodinných příslušníků, je tudíž klíčový pro jakýkoli výklad čl. 6 odst. 1 a článku 7 [25].

21 — Viz v této souvislosti rozsudek Wählergruppe Gemeinsam, uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 62.

22 — Viz v této souvislosti rozsudek ze dne 17. dubna 1997, Kadiman, C-351/95, Recueil, s. I-2133, bod 34.

23 — Viz rozsudek Kadiman, uvedený výše v poznámce pod čarou 22, bod 35.

24 — Viz rozsudek Kadiman, uvedený výše v poznámce pod čarou 22, bod 36.

25 — Viz v tomto ohledu rovněž rozhodnutí č. 1/80 obecně, jakož i rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další, C-317/01 a C-369/01, Recueil, s. I-12301, bod 90, v němž Soudní dvůr odkazuje na rozhodnutí, jehož cílem je podle jeho názoru „postupná integrace tureckých pracovníků [na území hostitelského členského státu]".

54. Lze v této souvislosti konstatovat, že v případě, že turecký pracovník působí na řádném trhu práce v hostitelském členském státě a vykonává práva vyplývající z čl. 6 odst. 1 (otec O. Inana) nebo z článku 7 (manželka T. Kahveciho), který však ještě před sloučením rodiny na základě článku 7 získá státní příslušnost tohoto státu a současně si ponechá i svou tureckou státní příslušnost, platí, že se zřekl práv, která by jinak příslušela jeho rodinným příslušníkům ve smyslu článku 7?

55. Podle mého názoru tomu tak není.

56. Takový závěr by byl zcela v rozporu s cílem integrace, který jsem právě popsala.

57. Turecký pracovník, který splnil požadavky čl. 6 odst. 1 nebo článku 7 a současně mu může být podle pravidel hostitelského členského státu upravujících nabytí státní příslušnosti tohoto státu udělena státní příslušnost, by byl za předpokladu, že by si přál, aby se k němu jeho rodinní příslušníci připojili v tomto státě ve smyslu článku 7, postaven před dilema. Mohl by se buď zříci svých plánů na získání státní příslušnosti a za předpokladu, že jeho rodinní příslušníci mají povolení připojit se k němu podle článku 7, které je nezbytné k tomu, aby se za ním přistěhovali, těšit se z jejich přítomnosti v zemi, kde je zaměstnán a kde pobývá. Druhou možností je, že by se vzdal veškerých plánů na sloučení rodiny podle článku 7 a požádal o získání státní příslušnosti v hostitelském členském státě.

58. Pravdou je, že by potom požíval výhod vyplývajících z vnitrostátních pravidel tohoto členského státu upravujících přítomnost jeho rodinných příslušníků na území tohoto státu. Nicméně bez ohledu na jakákoli příslušná vnitrostátní nebo unijní pravidla v této situaci se nejedná – nebo přinejmenším se nemusí jednat – o totéž jako požívání práv podle článku 7. Jak zdůrazňuje Komise (která zastává opačné stanovisko než nizozemská a polská vláda), je třeba vycházet z toho, že mnoho tureckých pracovníků by bylo za těchto okolností odrazeno od podání žádosti o získání státní příslušnosti. Takový výsledek by byl nespravedlivý a nesmyslný. Byl by rovněž zbytečný.

59. Mění něco na tomto závěru argument nizozemské vlády, že získáním státní příslušnosti hostitelského členského státu dosáhl turecký pracovník vrcholu integrace? Jinými slovy, dovršil proces integrace, a proto neexistuje žádný důvod, proč by měl (a rovněž jeho rodinní příslušníci) i nadále požívat výhod vyplývajících z rozhodnutí č. 1/80. Tento argument uznává integrační cíle, na kterých se zakládá toto rozhodnutí, ale snaží se naznačit to, že těchto cílů bylo dosaženo.

60. Tento názor nesdílím.

61. Pojem „integrace“ není pouze širokým pojmem. Je rovněž pojmem komplexním. Jako nástroj výkladu může mít značný význam v sociální oblasti, v oblasti zaměstnanosti, ale i v souvislosti s naturalizací a získáváním státní příslušnosti. Je třeba zohlednit i otázky jazyka, rodinných vazeb, kultury, náboženství a vzdělávání. Tento výraz lze chápat pouze s ohledem na kontext, v němž byl použit. V některých případech není sporné to, co lze označit za „úplnou integraci“ do společnosti státu, ale stupeň integrace, který je nutný ke splnění podmínek konkrétního právního předpisu. V rozsudku Bidar [26] tak Soudní dvůr v rámci výkladu nynějšího článku 18 SFEU rozhodl, že pokud jde o integraci studentů do společnosti hostitelského členského státu, může být pobyt v tomto státě po dobu tří let dostačující k dosažení „záruky dostatečné integrace do společnosti [tohoto státu]“ [27].

26 — Rozsudek ze dne 15. března 2005, Bidar, C-209/03 Sb. rozh. s. I-2119.

27 — Otázka, která vyvstala v rozsudku Bidar, se týkala platnosti vnitrostátní právní úpravy, která studentům, kteří měli legální pobyt v hostitelském členském státě, poskytovala podporu na pokrytí jejich životních nákladů za předpokladu, že studenti byli „usazeni“ v tomto státě. Soudní dvůr rozhodl, že je legitimní, že členský stát poskytne takovou podporu studentům, kteří prokáží určitý stupeň integrace do společnosti tohoto členského státu. Takový požadavek může být odůvodněn potřebou členského státu zaručit, aby se udělení podpor směřujících k pokrytí životních nákladů studentů pocházejících z jiných členských států nestalo nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory, která může být udělena tímto státem. Existence určitého stupně integrace může být považována za prokázanou konstatováním, že dotčený student po určitou dobu pobýval v hostitelském členském státě. V tomto ohledu viz obecně body 48, 57 až 59 a 63 uvedeného rozsudku.

62. Pojem „integrace“ v užší souvislosti pravidel financování, pokud jde o studenty z jiných členských států, se však značně liší od pojmu, který je sporný v projednávaném případě. Pokud rozumím správně argumentaci nizozemské vlády v této věci, jedná se o integraci v nejširším slova smyslu. Nizozemsko se domnívá, že turecký státní příslušník v situaci manželky T. Kahveciho nebo otce O. Inana se získáním státní příslušnosti zcela začlenil do společnosti hostitelského členského státu. Získání státní příslušnosti a završení procesu integrace jsou jinými slovy jedna a tatáž věc.

63. Domnívám se, že takový přístup představuje nesprávný výklad procesu integrace v kontextu, ve kterém má být chápán v tomto případě. Je jasné, že získání státní příslušnosti je pravděpodobně jedním krokem v rámci tohoto procesu. Tento krok může být samozřejmě velmi významný. V mnoha případech odráží silné přání osoby, která získala státní příslušnost, hrát plnohodnotnou roli ve společnosti hostitelského členského státu, jakož i souhlas ze strany tohoto státu. Domnívám se, že není správné konstatovat, že jakmile turecký pracovník získal státní příslušnost tohoto státu, začlenil se plně do tohoto státu, přičemž ze stejného důvodu přerušil smysluplný kontakt se svým státem původu. Integrace osoby tímto způsobem může trvat naopak mnoho let – a nemusí být ukončena po pěti letech, které stanovuje nizozemské právo jako dobu, která opravňuje osobu k podání žádosti o získání státní příslušnosti. Proces integrace může dokonce trvat déle než jednu generaci. Pokud takový pracovník získá státní příslušnost, lze celkem správně říci, že je na cestě, ba dokonce na správné cestě, k integraci. Není to totéž jako konstatovat, že se zcela začlenil.

64. Argument nizozemské vlády by měl být podle mého názoru odmítnut. Pro úplnost bych měla dodat, že se domnívám, že situace by byla jiná, kdyby se jeden z tureckých státních příslušníků v projednávaných případech výslovně vzdal své turecké státní příslušnosti v okamžiku získání státní příslušnosti hostitelského členského státu. Takový krok by mohl oprávněně představovat záměr této osoby, že již nechce požívat výhod vyplývajících z rozhodnutí č. 1/80. V projednávané věci však o takový případ nejde.

Státní příslušnost

65. Nizozemská a polská vláda věnovaly značnou část svých připomínek významu právní úpravy státní příslušnosti v kontextu projednávaného případu. Z tohoto důvodu je třeba přezkoumat případný dopad této oblasti práva na argumenty, které jsem uvedla výše. Je tudíž nezbytné zohlednit případné dopady těchto předpisů na výše uvedené argumenty.

66. Nizozemská vláda v podstatě tvrdí, že pokud má osoba dvojí státní příslušnost včetně státní příslušnosti hostitelského členského státu, může tento stát používat pravidla týkající se jeho „vlastní“ státní příslušnosti. Osoba v této situaci si nemůže vybírat a volit v závislosti na tom, co se jí jeví být nejvýhodnější vzhledem ke konkrétní situaci.

67. Polská vláda v podstatě tvrdí, že každý členský stát má nejen právo upravovat nabývání a pozbývání své státní příslušnosti, ale i právní důsledky vyplývající z této státní příslušnosti. Členský stát tudíž může v rámci jakéhokoli řízení před vnitrostátními orgány vyloučit právo dovolávat se práv, která se váží k jiné státní příslušnosti.

68. Tato argumentace mne nepřesvědčila.

69. Pravdou je, že za současného stavu práva si členské státy ponechaly pravomoc stanovit podmínky nabytí a pozbytí jejich státní příslušnosti [28]. Obecně platí totéž, pokud jde o výkon pravomoci členských států v oblasti státní příslušnosti. To však platí pod podmínkou, že při výkonu těchto pravomocí musí být respektováno unijní právo [29].

70. Práva plynoucí z čl. 6 odst. 1 a z článku 7 jsou nedílnou součástí unijního právního systému [30] a mají přímý účinek [31]. Členské státy tudíž musejí plnit povinnosti vyplývající z těchto ustanovení stejně, jako jsou povinny plnit jiné povinnosti stanovené unijním právem.

71. Vzhledem k neexistenci důvodu, který by svědčil o opaku, z toho podle mého názoru vyplývá, že předmětná práva lze vůči členským státům vymáhat v souladu s podmínkami jejich výkonu.

72. Nizozemská a polská vláda se na podporu svých tvrzení ve značné míře dovolávají rozsudku ve věci Mesbah [32]. Tento případ se týkal marockého pracovníka, který měl pobyt v Belgii a kterému byla po vstupu do tohoto členského státu udělena belgická státní příslušnost, přičemž si ponechal i svou původní státní příslušnost. Jeho matka, která měla rovněž marockou státní příslušnost, bydlela s ním a byla zdravotně postižená. Tvrdila, že má v tomto členském státě nárok na vyplácení dávek pro zdravotně postižené osoby ve smyslu čl. 41 odst. 1 dohody o spolupráci EHS–Maroko (dále jen „dohoda o spolupráci“), který stanovil, že rodinným příslušníkům, kteří bydlí společně s těmito pracovníky, se vyplácejí dávky sociálního zabezpečení podle stejných pravidel, jaká se použijí na belgické státní příslušníky [33]. Podle belgického práva se však s pracovníkem zacházelo tak, jako by měl pouze belgickou státní příslušnost bez ohledu na to, že si ponechal i svou marockou státní příslušnost. Soudní dvůr rozhodl na základě skutkových okolností případu, že vzhledem k tomu, že (1) pracovník je státním příslušníkem hostitelského členského státu, (2) dotčená práva nevyplývají z toho, že pracovník je státním příslušníkem jiného členského státu, ale z toho, že je státním příslušníkem země, která není členem Unie, a (3) dovolávaná práva se týkají dohody, jejímž účelem nebylo umožnit marockým pracovníkům volný pohyb v rámci tehdejšího území Společenství, ale pouze konsolidovat postavení, pokud jde o sociální zabezpečení těchto pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kteří s nimi žijí v hostitelském členském státě, bylo na volném uvážení Belgie, zda použije své právní předpisy týkající se státní příslušnosti, a v důsledku toho zabrání matce marockého pracovníka pobírat dávky určené osobám se zdravotním postižením [34].

73. Nemohu souhlasit s tím, že by se měl výrok Soudního dvora v rozsudku Mesbah použít i na projednávaný případ. Rozsah působnosti a cíle dohody o spolupráci byly mnohem omezenější než rozsah působnosti a cíle dohody o přidružení, která v projednávaném případě tvoří základ dotyčných práv [35]. Je pravdou, že dohoda o spolupráci stanovovala zákaz diskriminace na základě státní

28 — Viz mj. Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu, jež bylo přiloženo členskými státy k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1992, C 191, s. 98); rozhodnutí hlav států a předsedů vlád ze zasedání Evropské rady v Edinburghu z 11. a 12. prosince 1992 o určitých problémech uplatněných Dánskem ve vztahu ke Smlouvě o Evropské unii (Úř. věst. 1992, C 348, s. 1); a článek 3 Evropské úmluvy o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997, která byla přijata Radou Evropy a vstoupila v platnost dne 1. března 2000.

29 — Viz rozsudky ze dne 7. července 1992, Micheletti a další, C-369/90, Recueil, s. I-4239, bod 10; ze dne 11. listopadu 1999, Mesbah, C-179/98, Recueil, s. I-7955, bod 29; ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen, C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925, bod 39; a ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, Sb. rozh. s. I-1449, body 39 a 41. Základní zásada má samozřejmě mnohem širší uplatnění – viz obecně např. pokud jde o svobodu usazování rozsudek ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, a pokud jde o daně rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, s. 629.

30 — Viz v této souvislosti rozsudek Sevince, uvedený výše v poznámce pod čarou 11, bod 9.

31 — Viz pokud jde o čl. 6 odst. 1 rozsudek Sevince, uvedený výše v poznámce pod čarou 11, bod 26; a pokud jde o článek 7 rozsudek Kadiman, uvedený výše v poznámce pod čarou 22, bod 28, a ze dne 22. června 2000, Eyüp, C-65/98, s. I-4747, bod 25.

32 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 29.

33 — Dohoda o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Marockým královstvím, podepsaná v Rabatu dne 27. dubna 1976 a jménem Společenství schválená nařízením Rady (EHS) č. 2211/78 ze dne 26. září 1978 (Úř. věst. L 264, s. 1; Zvl. vyd. 11/13, s. 155). Článek 41 odst. 1 stanovil: „s pracovníky, kteří jsou marockými státními příslušníky a se všemi jejich rodinnými příslušníky, kteří s nimi oprávněně pobývají, se v oblasti sociálního zabezpečení zachází bez jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve srovnání se státními příslušníky členských států, v nichž jsou tito pracovníci zaměstnáni“ (*neoficiální překlad*).

34 — Viz body 34, 35, 36 a 39 uvedeného rozsudku.

35 — Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 30. září 2004, Ayaz, C-275/02, Sb. rozh. s. I-8765, v němž Soudní dvůr popsal dohodu o přidružení v tom smyslu, že „sleduje ambicióznější účel“ než dohoda o spolupráci (bod 47).

příslušnosti, pokud jde o pracovní podmínky nebo podmínky odměňování marockých státních příslušníků [36]. Kromě toho se ustanovení hlavy 3 dohody o spolupráci (nadepsané „Spolupráce v oblasti zaměstnanosti“ [*neoficiální překlad*]) omezovala v podstatě na oblast sociálního zabezpečení a vyžadovala v tomto ohledu nediskriminační zacházení [37]. Neobsahovala nic, co by se podobalo právům založeným na integraci vyplývajícím z čl. 6 odst. 1 a článku 7. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tyto články je třeba vykládat široce a teleologicky. Soudní dvůr například uznal, že ustanovení kapitoly II oddílu 1 rozhodnutí č. 1/80 „představují dodatečnou etapu realizace volného pohybu pracovníků na základě [článků 45 SFEU, 46 SFEU a 47 SFEU]“ [38]. Judikatura rovněž „ze znění uvedených článků 12 dohody o přidružení a 36 dodatkového protokolu a z cíle rozhodnutí č. 1/80 vyvodila, že zásady přijaté v rámci [článků 45 SFEU, 46 SFEU a 47 SFEU] se musí v co největším možném rozsahu vztahovat na turecké státní příslušníky, kterým náleží práva uznaná rozhodnutím č. 1/80“ [39]. Domnívám se, že takový přístup se radikálně liší od přístupu, který zastává Soudní dvůr, pokud jde o výklad dohody o spolupráci v rozsudku Mesbah.

74. Obecně se domnívám, že zatímco v oblasti vnitrostátního práva je na uvážení nizozemských orgánů, zda budou zacházet s pracovníkem, který má dvojí – nizozemskou a tureckou – státní příslušnost, jako by měl pouze nizozemskou státní příslušnost, nemohou při zacházení s touto osobou jako s osobou, která má nizozemskou státní příslušnost, nepřihlížet k její turecké státní příslušnosti. Z objektivního hlediska a z pohledu rodinného příslušníka je osobou s dvojí státní příslušností, která má tureckou státní příslušnost a která působí na legálním trhu práce v Nizozemsku, a je tudíž „tureckým pracovníkem“ ve smyslu rozhodnutí č. 1/80. Za předpokladu, že do Nizozemska legálně přicestovali, mohou tudíž rodinní příslušníci odvodit z článku 7 práva dokonce i tehdy, jestliže původce těchto práv tak již učinit nemůže, neboť nizozemské orgány jsou při zacházení s ním oprávněny nepřihlížet k jedné z těchto jeho dvou státních příslušností.

75. Ráda bych ještě dodala následující: Je zřejmé, že státní příslušnost i práva a povinnosti členského státu v této souvislosti představují *jednu z* otázek předložených v projednávaném případě. Za účelem odpovědi na první otázku předloženou vnitrostátním soudem je třeba vykládat rozhodnutí č. 1/80 s ohledem na dopad, který bude mít získání státní příslušnosti hostitelského členského státu na práva vyplývající z čl. 6 odst. 1 a z článku 7. Nemyslím si však, že toto je *samotná* otázka. Vlastní otázka, která v projednávaném případě vyvstala, se netýká pravidel členských států v oblasti státní příslušnosti jako takových, ale správného výkladu dotyčných ustanovení. V této souvislosti jsem již své názory vyjádřila. Taktéž jsem již naznačila, že na vnitrostátních pravidlech týkajících se státní příslušnosti nenacházím nic, co by v projednávaném případě vyžadovalo přijetí odlišného přístupu.

76. Zatímco novější judikatura týkající se vzájemného vztahu mezi zásadou volného pohybu a právní úpravou v oblasti státní příslušnosti má tendenci zahrnout i pojmy týkající se občanství Unie [40], je dobré mít na paměti, že pravidla volného pohybu, pokud je potřebné kategorizovat je dle „tradičních“ kritérií, předcházela zavedení tohoto konceptu a lze jej chápat tak, že jde v podstatě o záležitost právní úpravy v oblasti přistěhovalectví [41]. Podle mého názoru platí totéž pro pojmy, které je třeba vykládat jako pojmy blízké volnému pohybu, jako jsou například práva vyplývající z čl. 6 odst. 1 a z článku 7. Jakmile bylo uděleno povolení ke vstupu na území, zahrnují výkon práva pobytu, a pokud je to třeba

36 — Článek 40.

37 — Článek 41.

38 — Viz mj. rozsudek Wählergruppe Gemeinsam, uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 64.

39 — Viz mj. rozsudek Nazli, uvedený výše v poznámce pod čarou 14, bod 55.

40 — Viz např. rozsudek ze dne 2. října 2003 ve věci Garcia Avello, C-148/02, Recueil, s. I-11613; rozsudek Rottmann, uvedený výše v poznámce pod čarou 29; rozsudek ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Sb. rozh. s. I-1177, a rozsudek ze dne 5. května 2011, McCarthy, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375.

41 — Viz v tomto ohledu White, R.M., in: *Stair Memorial Encyclopaedia*, deváté vydání, Nationality and Citizenship, bod 5.

i výkon práva ucházet se o zaměstnání v rámci území členského státu. Základní otázkou v projednávaném případě tudíž není „jakou státní příslušnost mají v projednávaném případě žadatelé?“ Naopak se jedná o otázku „ve vztahu ke které kategorii osob má členský stát povinnost ve smyslu čl. 6 odst. 1 a článku 7?“

77. Vzhledem k tomu, že následující doplňující otázky byly předloženy v rámci připomínek předložených některými účastníky řízení, stručně je přezkoumám.

78. Zaprvé polská vláda tvrdí, že výklad rozhodnutí č. 1/80 způsobem, který navrhuji, by měl za následek nerovné zacházení s nizozemskými státními příslušníky, jmenovitě s těmi, kteří mají dvojí, tj. i tureckou státní příslušnost a těmi, kteří mají pouze státní příslušnost hostitelského členského státu. Zda a v jakém rozsahu může k takové situaci dojít, bude výsledkem povinností vyplývajících ze samotné dohody o přidružení. Tyto povinnosti jsou, jak jsem již uvedla, závazné pro všechny členské státy. Tato situace se však nijak neliší od situace vzniklé v souvislosti s občanstvím Unie; nelze se vyhnout tomu, že za těchto okolností mohou vzniknout nesrovnalosti [42].

79. Zadruhé se polská vláda na podporu své argumentace dovolává článku 3 Haagské úmluvy [43]. Jak již Soudní dvůr objasnil v rozsudku Garcia Avello, toto ustanovení neobsahuje povinnost, ale pouze možnost smluvních stran [44]. Členský stát nemůže této možnosti využít, pokud podléhá závazným povinnostem, které mu brání v jejím využití.

80. Zatřetí zakládá Komise část svých tvrzení na judikatuře Soudního dvora týkající se pozbytí práv podle článku 7. Soudní dvůr rozhodl, že práva, která čl. 7 odst. 1 přiznává rodinným příslušníkům splňujícím podmínky stanovené v tomto ustanovení, lze omezit jen ve dvou případech, a to že buď přítomnost turecké migrující osoby na území hostitelského členského státu představuje z důvodu jejího osobního chování skutečné a vážné nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 1 rozhodnutí 1/80, nebo že dotyčná osoba opustila území tohoto státu na značnou dobu a bez závažných důvodů [45].

81. Domnívám se, že tato argumentace nijak nenapomáhá diskusi vedené v projednávaném případě. Soudní dvůr se tak snaží vymezit okolnosti, za kterých může hostitelský členský stát odepřít práva vymezená článkem 7. To však není otázka, o kterou se jedná v projednávaném případě. Otázkou je především to, zda tato práva vznikla – a nikoli to, zda mohou být odepřena, jakmile vznikla. Pro účely odpovědi na otázky předkládajícího soudu je tudíž nezbytné jiné východisko.

82. Ve světle předchozích úvah se domnívám, že odpověď na první otázku by měla znít, že článek 7 je třeba vykládat v tom smyslu, že rodinní příslušníci tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce v členském státě se mohou i nadále dovolávat tohoto ustanovení bez ohledu na to, že tento pracovník získal státní příslušnost hostitelského členského státu a přitom si ponechal i tureckou státní příslušnost.

42 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Albera ve věci Mesbah, uvedené výše v poznámce pod čarou 29, bod 49. Ačkoli se Soudní dvůr ve svém rozsudku nepřiklonil k závěrům tohoto stanoviska, nezpochybnil názor generálního advokáta na předmětnou otázku.

43 — Haagská úmluva ze dne 12. dubna 1930 o určitých otázkách týkajících se rozhodného práva v oblasti státní příslušnosti (*Recueil des traités de la Société des Nations*, svazek 179, s. 89. Tato úmluva vstoupila v platnost dne 1. července 1937. Ratifikovalo ji několik členských států včetně Nizozemska. Článek 3 úmluvy stanoví: „s výhradou ustanovení této úmluvy může být osoba, která má dvě nebo více státních příslušností, každým ze států, jehož má státní příslušnost, považována za vlastního státního příslušníka“ (*neoficiální překlad*).

44 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 40. Viz bod 28 uvedeného rozsudku.

45 — Viz mj. rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Cetinkaya, C-467/02, Sb. rozh. s. I-10895, body 36 a 38; ze dne 25. září 2008, Er, C-453/07, Sb. rozh. s. I-7299, bod 30; a ze dne 18. prosince 2008, Altun, C-337/07, Sb. rozh. s. I-10323, bod 62. Viz bod 36 výše, pokud jde o diskusi o situaci v souvislosti s článkem 6.

Otázka 2

83. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda je pro odpověď na první otázku relevantní, kdy dotčený turecký pracovník získal státní příslušnost hostitelského členského státu. Odpověď na tuto otázku by byla nezbytná například tehdy, kdy by odpověď na první otázku závisela na přesném okamžiku, kdy byla získána státní příslušnost hostitelského členského státu. Avšak vzhledem k tomu, že z odpovědi, kterou na tuto otázku navrhuji, vyplývá, že takové otázky týkající se času nevznikají, není třeba na druhou otázku odpovědět.

Závěry

84. S ohledem na tyto skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky předložené Raad van State takto:

„Článek 7 rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení EHS-Turecko ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení je třeba vykládat v tom smyslu, že rodinní příslušníci tureckého pracovníka působícího na řádném pracovním trhu v členském státě se mohou i nadále dovolávat tohoto ustanovení bez ohledu na to, že pracovník získal státní příslušnost hostitelského členského státu a přitom si ponechal i tureckou státní příslušnost.“