Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 20 października 2011 r.[1]

Sprawy połączone C-7/10 i C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
przeciwko
Tayfunowi Kahveciemu (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
przeciwko
Osmanowi Inanowi (C-9/10)

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Raad van State (Niderlandy)]

Układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja — Prawo pobytu — Członkowie rodziny tureckiego pracownika, który uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego — Data uzyskania obywatelstwa

1. Rozważane wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia EWG–Turcja (zwanej dalej „decyzją nr 1/80")[2] oraz w szczególności art. 7 tej decyzji (zwanego dalej „art. 7").

2. Zagadnienie, które Trybunał powinien rozstrzygnąć w obydwu sprawach, dotyczy zastosowania tego artykułu do sytuacji należącego do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego tureckiego pracownika, do którego następnie dołączyli w tym państwie członkowie jego rodziny. Jednakże przed ich przybyciem turecki pracownik uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, zachowując równocześnie swoje pierwotne obywatelstwo. Czy uzyskanie obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego pozbawia członków rodziny praw, które w innym przypadku przysługiwałyby im na podstawie art. 7?

Ramy prawne

Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja

3. Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja (zwany dalej „układem stowarzyszeniowym")[3] został zawarty w 1963 r. Jego art. 12 stanowi, iż „Umawiające się Strony uzgadniają, że będą kierować się art. [45 TFUE, 46 TFUE i 47 TFUE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników" [tłumaczenie nieoficjalne].

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Decyzja nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, wydana przez Radę Stowarzyszenia utworzoną na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją. Decyzja nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym, można się jednak z nią zapoznać w *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Bruksela 1992.

3 — Układ ustanawiający stowarzyszenie między EWG a Turcją, podpisany w Ankarze w dniu 12 września 1963 r. (Dz.U. 1964, L 217, s. 1).

4. Artykuł 2 ust. 3 układu stowarzyszeniowego stanowi, że stowarzyszenie ma obejmować etap przygotowawczy, etap przejściowy i etap ostateczny [4].

5. W ramach przygotowań do wdrożenia etapu przejściowego strony układu stowarzyszeniowego zawarły protokół dodatkowy do tego układu w roku 1970 [5]. Artykuł 36 tego protokołu stanowi, że swobodny przepływ pracowników między państwem członkowskim i Turcją będzie realizowany stopniowo zgodnie z zasadami określonymi w art. 12 układu stowarzyszeniowego. Uprawnia on Radę Stowarzyszenia, utworzoną na podstawie układu, do decydowania o zasadach niezbędnych do realizacji tego celu.

Decyzja nr 2/76

6. Decyzja nr 2/76 Rady Stowarzyszenia [6] ustanowiła szereg środków mających na celu wdrożenie przepisów układu stowarzyszeniowego odnoszących się do swobody przepływu pracowników. Była jednak stosunkowo ograniczona co do zakresu.

Decyzja nr 1/80

7. Decyzja nr 1/80 została przyjęta przez Radę Stowarzyszenia w celu wdrożenia art. 12 układu stowarzyszeniowego i art. 36 protokołu dodatkowego [7]. Zgodnie ze swym motywem trzecim decyzja służy poprawie sytuacji pracowników i ich rodzin w dziedzinie socjalnej w stosunku do systemu ustanowionego w decyzji nr 2/76.

8. Artykuły 6 i 7 decyzji nr 1/80 wchodzą w skład sekcji 1, zatytułowanej „Kwestie dotyczące zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników", rozdziału II, zatytułowanego „Przepisy o charakterze socjalnym", decyzji nr 1/80. Artykuł 6 ust. 1 (zwany dalej „art. 6 ust. 1") stanowi, że:

„Pracownik turecki należący do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego ma w tym państwie, z zastrzeżeniem postanowień art. 7, dotyczącego swobodnego dostępu członków jego rodziny do zatrudnienia, prawo:

— po roku legalnego zatrudnienia – do odnowienia pozwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, o ile jego stanowisko zostaje zachowane;

— po trzech latach legalnego zatrudnienia i z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty – przyjęcia, w tym samym zawodzie u dowolnego pracodawcy, oferty pracy złożonej na normalnych warunkach i zarejestrowanej przez służby zatrudnienia tego państwa członkowskiego;

— po czterech latach legalnego zatrudnienia – do swobodnego dostępu do dowolnej pracy najemnej" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

4 — Pierwszy i drugi z tych etapów kończyły się odpowiednio w dniu 1 stycznia 1973 r., wraz z wejściem w życie protokołu dodatkowego przywołanego w przypisie 5 poniżej, oraz w dniu 31 grudnia 1995 r., wraz z wejściem w życie decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia z dnia 22 grudnia 1995 r. dotyczącej wprowadzenia ostatniego etapu unii celnej (Dz.U. 1966, L 35, s. 1).

5 — Protokół dodatkowy podpisany w Brukseli w dniu 23 listopada 1970 r. oraz zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1).

6 — Decyzja nr 2/76 Rady Stowarzyszenia z dnia 20 grudnia 1976 r. w sprawie implementacji art. 12 układu stowarzyszeniowego.

7 — Zobacz wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-171/01 Wählergruppe Gemeinsam, Rec. s. I-4301, pkt 64.

9. Artykuł 7 stanowi:

„Członkowie rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego, 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;

— korzystają z dostępu do dowolnej pracy najemnej, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej pięciu lat.

[…]”.

10. W tej samej sekcji art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 stanowi:

„Przepisy niniejszej sekcji stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego”.

Prawo Unii

11. Artykuł 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 [8] stanowi:

„Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji”.

Prawo krajowe

Vreemdelingenwet 2000

12. Na podstawie art. 18 ust. 1 lit. e) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach, zwanej dalej „Vw 2000”) można odmówić przedłużenia okresu ważności zezwolenia na pobyt na czas określony, jeżeli cudzoziemiec składający wniosek stanowi zagrożenie dla porządku publicznego. Artykuł 19 Vw 2000 stanowi, że zezwolenie na pobyt na czas określony może zostać odebrane, jeśli wystąpi którakolwiek z przesłanek określonych w art. 18 ust. 1.

13. Artykuł 67 ust. 1 lit. b Vw 2000 stanowi, że sekretarz stanu może uznać cudzoziemca za niepożądanego na terytorium krajowym, jeżeli ten został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo, za które grozi kara pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej trzech lat. Zgodnie z art. 67 ust. 3 cudzoziemiec uznany za niepożądanego nie może przebywać zgodnie z prawem w Niderlandach.

8 — 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 (Dz.U. L 158, s. 77; sprostowanie Dz.U. 2004, L 229, s. 35).

Vreemdelingenbesluit 2000

14. Artykuł 3.86 ust. 1 lit. d) Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia w sprawie cudzoziemców, zwanego dalej „Vb 2000") stanowi, że można odmówić przedłużenia okresu ważności zezwolenia na pobyt na czas określony na podstawie art. 18 ust. 1 lit. e) Vw 2000 ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego, gdy cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem między innymi za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 3 lat na karę pozbawienia wolności, której część wymagająca bezwzględnie odbycia odpowiada co najmniej okresowi podanemu w art. 3.86 ust. 2, wprowadzającym skalę progresywną opartą na długości pobytu danej osoby w Niderlandach.

Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-7/10

15. T. Kahveci, obywatel turecki, przybył do Niderlandów w 1999 r., kiedy to udzielono mu tymczasowego zezwolenia na pobyt. Decyzją z dnia 1 grudnia 1999 r. udzielone mu zostało zezwolenie na pobyt z ograniczeniem do „pobytu wraz z małżonką R. Kahveci". W dniu 1 kwietnia 2001 r. zezwolenie to zostało uznane za zwykłe zezwolenie na pobyt na czas określony i jego okres ważności został ostatni raz przedłużony do dnia 12 marca 2009 r.

16. W dniu 24 czerwca 2004 r. T Kahveci został skazany w Niderlandach za usiłowanie morderstwa oraz za współudział w umyślnym pozbawieniu wolności. Wymiar nałożonej na cudzoziemca bezwzględnej kary pozbawienia wolności został określony na sześć lat i dziewięć miesięcy, co przekraczało okres ustalony w art. 3.86 ust. 2 Vb 2000 w odniesieniu do długości jego pobytu w Niderlandach.

17. Małżonka T. Kahveciego urodziła się w Niderlandach jako dziecko tureckiego pracownika objętego art. 6 ust. 1 i zamieszkiwała tam ze swoimi rodzicami przez okres dłuższy niż pięć lat. W dniu 3 czerwca 1999 r., przed przybyciem T. Kahveciego do Niderlandów, otrzymała ona obywatelstwo niderlandzkie, zachowując przy tym obywatelstwo tureckie. Bezsporne jest, że należy ona do legalnego rynku pracy w Niderlandach i że T. Kahveci do czasu uwięzienia zamieszkiwał wraz z nią.

18. Decyzją z dnia 20 marca 2007 r., na mocy której T. Kahveci został uznany za niepożądanego na terytorium kraju, sekretarz stanu uchylił także jego zezwolenie na pobyt. Decyzja została oparta na art. 67 ust. 1 lit. b Vw 2000.

19. W odwołaniu od tej decyzji T. Kahveci podniósł, że sekretarz stanu niesłusznie nie wziął pod uwagę domniemanego prawa pobytu przysługującego mu na podstawie art. 7. Gdyby sekretarz stanu to uczynił, miałby obowiązek zastosowania poziomu ochrony przysługującego osobom będącym w sytuacji T. Kahveciego na podstawie art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 [9].

20. Decyzją z dnia 28 grudnia 2007 r. sekretarz stanu oddalił odwołanie z tego względu, że w chwili złożenia przez T. Kahveciego pierwszego wniosku o zezwolenie na pobyt jego małżonka już posiadała obywatelstwo niderlandzkie. Zdaniem sekretarza stanu wynikało z tego, że ani ona, ani członkowie jej rodziny nie mogli powoływać się na przepisy decyzji nr 1/80.

21. T. Kahveci zaskarżył tę decyzję do Rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze), który uwzględnił skargę na podstawie tego, że małżonka T. Kahveciego – mając status tureckiego pracownika należącego do legalnego rynku pracy w Niderlandach – nie utraciła swoich praw na podstawie art. 7 w związku z uzyskaniem obywatelstwa niderlandzkiego.

9 — Zobacz pkt 40 poniżej.

22. Sekretarz stanu wniósł środek odwoławczy do sądu odsyłającego, podnosząc zarzut naruszenia przepisów. Podnosi on, że Rechtbank niesłusznie uznał, że decyzja nr 1/80 ma zastosowanie. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stwierdza, że według stanowiska sekretarza stanu „wraz z obywatelstwem niderlandzkim [małżonka T. Kahveciego] uzyskała najsilniejszą możliwą pozycję w odniesieniu do prawa pobytu i pracy. […] [M]ożna dojść do wniosku, że pracownik turecki, który należy do legalnego rynku pracy w Niderlandach, po tym jak uzyskał on obywatelstwo niderlandzkie, nie może już być traktowany jako pracownik turecki".

Sprawa C-9/10

23. O. Inan przybył do Niderlandów w 1999 r. na podstawie tymczasowego zezwolenia na pobyt. Decyzją z dnia 15 lutego 2000 r. udzielone zostało mu zezwolenie na pobyt z ograniczeniem „łączenie rodziny z rodzicem, H. Inanem". W dniu 1 kwietnia 2001 r. zezwolenie to zostało uznane za zwykłe tymczasowe zezwolenie na pobyt, a jego okres ważności został ostatni raz przedłużony do dnia 10 czerwca 2005 r.

24. W dniu 12 maja 2006 r. O. Inan został skazany w Niderlandach za usiłowanie morderstwa, usiłowanie zabójstwa, współudział w przestępstwach związanych z narkotykami oraz stosowanie przemocy wobec osób. Wymiar nałożonej na niego bezwzględnej kary pozbawienia wolności został określony na siedem lat, co przekraczało okres ustalony w art. 3.86 ust. 2 Vb 2000 w odniesieniu do długości jego pobytu w Niderlandach.

25. Jest bezsporne, że ojciec O. Inana uzyskał obywatelstwo niderlandzkie w dniu 22 grudnia 1993 r., przed wjazdem O. Inana do Niderlandów, zachowując przy tym obywatelstwo tureckie. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera stwierdzenie, że O. Inan mieszkał ze swoim ojcem do dnia jego tymczasowego aresztowania na początku lutego 2005 r. Zawiera także informację, że sekretarz stanu nie twierdził, że ojciec O. Inana nie należał do legalnego rynku pracy w Niderlandach.

26. Decyzją z dnia 13 listopada 2007 r. sekretarz stanu uznał O. Inana za niepożądanego na terytorium krajowym. Podobnie jak w sprawie T. Kahveciego, decyzja ta została oparta na art. 67 ust. 1 lit. b Vw 2000. Sekretarz stanu wyraził pogląd, że ponieważ ojciec O. Inana nabył obywatelstwo niderlandzkie przed wjazdem O. Inana do przyjmującego państwa członkowskiego, O. Inan nie mógł być uznany za członka rodziny w rozumieniu art. 7. Nie zmieniała tego okoliczność, że jego ojciec zachował swoje obywatelstwo tureckie.

27. W odwołaniu złożonym od tej decyzji O. Inan także twierdził, że jest uprawniony do poziomu ochrony przysługującego osobom w jego sytuacji na podstawie art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38[10]. Interpretowanie decyzji w ten sposób, że nie ma ona zastosowania w jego przypadku, zagroziłoby integracji pracowników tureckich i członków ich rodzin.

28. Decyzją z dnia 17 lipca 2008 r. sekretarz stanu oddalił odwołanie od decyzji.

29. O. Inan zaskarżył tę decyzję do Rechtbank 's-Gravenhage, który uwzględnił skargę przez wzgląd na fakt, że ojciec O. Inana nie utracił swoich praw na podstawie art. 7 w wyniku nabycia obywatelstwa.

30. Sekretarz stanu po raz kolejny wniósł środek odwoławczy od wyroku Rechtbank do sądu odsyłającego twierdząc, że Rechtbank niesłusznie uznał, że decyzja nr 1/80 ma zastosowanie.

10 — Zobacz pkt 40 poniżej.

Pytania prejudycjalne

31. W obydwu sprawach Raad van State przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy [art. 7] decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że członek rodziny pracownika tureckiego, należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego, nie może powoływać się już na ten przepis, po tym jak pracownik otrzymał obywatelstwo państwa przyjmującego, zatrzymując jednocześnie obywatelstwo tureckie?

2) Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze ma znaczenie to, kiedy odnośny pracownik turecki otrzymuje obywatelstwo państwa przyjmującego?”.

32. Uwagi pisemne oraz ustne zostały przedstawione przez drugie strony postępowania w instancji odwoławczej, rząd niderlandzki, rząd polski oraz Komisję Europejską.

Analiza

Uwagi wstępne

33. Przed odniesieniem się do pytań prejudycjalnych pragnę poczynić kilka krótkich uwag wstępnych.

34. Po pierwsze, obydwie skargi w postępowaniach przed sądem krajowym dotyczą statusu członków rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego. W sprawie T. Kahveciego jego żona była córką tureckiego pracownika, który uzyskał prawa na podstawie art. 6 ust. 1 w następstwie przybycia do Niderlandów. Sama była więc członkiem rodziny tureckiego pracownika i w związku z tym była uprawniona do skorzystania z przepisów art. 7. W sprawie O. Inana jego ojciec był tureckim pracownikiem, któremu przysługiwały prawa na podstawie art. 6 ust. 1. W obydwu przypadkach członek rodziny (T. Kahveci oraz O. Inan) powołuje się na prawa wynikające z art. 7. Prawa te (przyjmując założenie, że istnieją) wywodzą się w sprawie T. Kahveciego od jego żony, a w przypadku O. Inana od jego ojca. Ponieważ T. Kahveci oraz O. Inan przybyli do Niderlandów w roku 1999 r., obaj zamieszkiwali w rozpatrywanym czasie w tym państwie członkowskim dłużej niż przez okres pięciu lat, o którym mowa w art. 7 tiret drugie.

35. Po drugie, jakkolwiek art. 7 odnosi się wyraźnie jedynie do dostępu do rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim, Trybunał uznał, że nieodzownie zakłada on (w ten sam sposób co art. 6 ust.1) istnienie odpowiadającego mu prawa pobytu, w przeciwnym razie przepis ten byłby całkowicie bezskuteczny [11]. I właśnie te prawa pobytu są przedmiotem niniejszych spraw. Przy uwzględnieniu wymiaru kar pozbawienia wolności wymierzonych T. Kahveciemu i O. Inanowi [12] rozważanie jakiegokolwiek bieżącego wykonywania prawa do podejmowania zatrudnienia w Niderlandach wydaje się bezcelowe [13].

36. Zastosowanie terminu „odpowiadający” w celu scharakteryzowania odnośnego prawa pobytu sugeruje, że prawo do pobytu jest uzależnione od prawa do wejścia na rynek pracy. W kontekście art. 6 ust. 1 relację pomiędzy tymi dwoma uprawnieniami (do pracy i do pobytu) można określić jako wystarczająco wyraźną. Istotnym celem art. 6 ust. 1 jest umożliwienie tureckim pracownikom

11 — Zobacz m.in. podobnie w odniesieniu do art. 6 ust. 1 wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince, Rec. s. I-3461, pkt 29, a w odniesieniu do art. 7 wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-303/08 Bozkurt, Zb. Orz. s. I-13445, pkt 31.

12 — Zobacz w odniesieniu do T. Kahveciego pkt 16 oraz w odniesieniu do O. Inana pkt 24.

13 — Przynajmniej w czasie trwania postępowania przed sądem krajowym, przy czym postanowienia w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym były datowane na dzień 31 grudnia 2009 r. w każdej ze spraw.

spełniającym jego wymogi podjęcia pracy w przyjmującym państwie członkowskim. W sytuacji gdy pracownik nie jest już w stanie ich spełnić, gdyż np. osiągnął wiek emerytalny lub ucierpiał w wypadku przy pracy, w wyniku czego jest on całkowicie i trwale niezdolny do dalszego zatrudnienia, nie będzie już mu przysługiwać uprawnienie do pozostania tam, a prawo pobytu zostanie utracone [14].

37. Sytuacja na gruncie art. 7 może być bardziej zawiła. Przepis ten służy dwóm powiązanym, niemniej jednak odrębnym celom. Po pierwsze, umacnia pozycję tureckich pracowników, którzy mogą cieszyć się obecnością członków ich rodziny w państwie ich pobytu [15]. Po drugie, jest korzystny dla samych członków rodziny poprzez przyznanie im prawa do podejmowania zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, pod warunkiem że przebywali tam zgodnie z prawem przez określony czas [16]. Czy biorąc pod uwagę pierwszy z tych celów, można twierdzić, że prawa pobytu wynikające z art. 7 powinny koniecznie mieć charakter pomocniczy w stosunku do podejmowania zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, czy też mogą one istnieć niezależnie? Trybunał nie zajmował się dotąd tym zagadnieniem w swoim orzecznictwie [17], także strony w tym postępowaniu nie przedstawiły uwag w jego przedmiocie, Trybunał nie został także poproszony o odpowiedź na nie w przedstawionych mu wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Nie jest to zagadnienie, w odniesieniu do którego chciałabym pokusić się o wyrażenie opinii. Zauważam jedynie, że wydaje się, iż powstaje tutaj co najmniej jedna kwestia wymagająca zastanowienia [18]. Kiedy już Trybunał odpowie na pytania prejudycjalne przedstawione mu w niniejszych sprawach, kwestią podlegającą rozstrzygnięciu przez sąd krajowy będzie to, czy T. Kahveciemu lub O. Inanowi przysługują stosowne uprawnienia na podstawie art. 7.

38. Po trzecie, należący do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego turecki pracownik, który następnie nabywa obywatelstwo tego państwa, nie potrzebuje w dalszym ciągu powoływać się na decyzję nr 1/80 w celu uczestniczenia w tamtejszym rynku pracy. Decyzja w tym kontekście i w tym zakresie traci swoją rolę. Jednakże prawidłowa interpretacja decyzji nr 1/80 zachowuje doniosłość w odniesieniu do członków rodziny pracownika. Systemy krajowe państw członkowskich zazwyczaj pozwalają członkom rodzin ich obywateli na wjazd na ich terytorium i mogą pozwalać tymże członkom rodziny na pobyt i zatrudnienie na tym terytorium. Do tego schematu nie należą jednak odrębne prawa, które członek rodziny tureckiego pracownika może nabyć na podstawie art. 7. Jest zatem niezbędne ustalenie, w jaki sposób przepis ten stosuje się do rozważanych okoliczności.

39. Po czwarte, w dwóch sporach toczących się przed sądem krajowym, tureccy członkowie rodziny popełnili poważne przestępstwa i z tego względu grozi im wydalenie z przyjmującego państwa członkowskiego. Potencjalny zakres pytań prejudycjalnych jest jednak znaczenie szerszy. Zastosowanie art. 7 do członków rodziny tureckiego pracownika, który uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, może mieć istotne znaczenie dla wszystkich tychże członków rodziny niezależnie od ich sytuacji lub ich przeszłości.

14 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-340/97 Nazli, Rec. s. I-957, pkt 37.

15 — Zobacz pkt 50 poniżej.

16 — Zobacz pkt 51 poniżej.

17 — Jakkolwiek Trybunał w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-373/03 Aydinli, Zb. Orz. s. I-6181, uznał, że w art. 7 tiret pierwsze i drugie „nie nakładają na [członków rodziny] obowiązku wykonywania pracy najemnej” (pkt 29), a w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-325/05 Derin, Zb. Orz. s. I-6495, stwierdził, że „status [członka rodziny] nie jest uzależniony od wykonywania przez nich pracy w charakterze pracowników najemnych” (pkt 56), nie uważam tych uwag za rozstrzygające dla sprawy.

18 — Powinnam dodać, że z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że okresy spędzone w więzieniu w przyjmującym państwie członkowskim same w sobie nie prowadzą, nawet gdy obejmują kilka lat, do utraty uprawnień wynikających z art. 7 (zob. podobnie ww. w przypisie 17 wyrok w sprawie Derin, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednakże nasuwa się pytanie, czy w celu skorzystania z art. 7 członek rodziny powinien po prostu przebywać w przyjmującym państwie członkowskim w ramach połączenia rodziny, o którym mówi ten przepis, czy też wymagane jest pewne przejawienie zamiaru uczestniczenia w rynku pracy tego państwa (stosownie do okoliczności, po zwolnieniu z zakładu karnego i gdy pozwalają na to wszelkie inne mające znaczenie okoliczności).

40. Na koniec, w kontekście tychże przestępstw i groźby wydalenia, które mogą za sobą pociągać, ma znaczenie dokonana przez Trybunał wykładnia art. 14 decyzji nr 1/80. Trybunał uznał, że ustalając zakres stosowania wyjątku ze względu na porządek publiczny ustanowionego w tym artykule [19] – a zatem prawo władz krajowych do zastosowania tego artykułu – należy odwołać się do interpretacji tego samego wyjątku w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników z państw członkowskich Unii. Przepisy te aktualnie znajdują się w dyrektywie 2004/38. W tym względzie środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego winny być oparte wyłącznie na osobistym zachowaniu zainteresowanego. Wcześniejsze wyroki karne same w sobie nie stanowią względów uzasadniających podjęcie tych działań. Istnienie wcześniejszego wyroku karnego może zatem być wzięte pod uwagę jedynie wówczas, gdy okoliczności będące podstawą jego wydania pozwalają stwierdzić indywidualne zachowanie stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla porządku publicznego [20]. Wydaje się, że niderlandzkie prawo krajowe nie zapewnia w sposób automatyczny takiego wzmocnionego poziomu ochrony dla osób w sytuacji T. Kahveciego lub O. Inana.

Pytanie pierwsze

41. Zadając pytanie pierwsze, sąd krajowy w istocie stara się ustalić, w jaki sposób na tle okoliczności faktycznych rozpatrywanych spraw należy dla celów art. 7 interpretować wyrażenie „członkowie rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego".

Cele układu stowarzyszeniowego i decyzji nr 1/80

42. Ponieważ decyzja nr 1/80 nie definiuje, co należy rozumieć przez to wyrażenie, należy interpretować je poprzez odniesienie do szerszego kontekstu, w którym ten środek został wprowadzony.

43. Jak wyraźnie wynika z art. 2 ust. 1 i art. 12 układu stowarzyszeniowego, jego celem jest stworzenie stowarzyszenia promującego wzmacnianie więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w obszarze zatrudnienia, poprzez stopniową realizację swobodnego przepływu pracowników. Artykuł 12 stanowi, że umawiające się strony będą kierować się właściwymi przepisami traktatu dotyczącymi swobody przepływu, „aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników" [21].

44. Artykuł 36 protokołu dodatkowego do układu stowarzyszeniowego wprowadza dalsze postanowienia dotyczące swobody przepływu i upoważnia Radę Stowarzyszenia do decydowania o uregulowaniach niezbędnych do tego celu.

45. W tymże kontekście doszło do przyjęcia decyzji nr 1/80. Zgodnie z brzmieniem motywu trzeciego swej preambuły decyzja nr 1/80 zmierza do ulepszenia w wymiarze socjalnym systemu, z którego korzystają pracownicy i członkowie ich rodzin, w porównaniu z systemem wprowadzonym przez decyzję nr 2/76 wydaną przez Radę Stowarzyszenia w dniu 20 grudnia 1976 r.

46. Na tym tle decyzja nr 1/80 wprowadza szczególne uregulowania dotyczące zatrudniania tureckich pracowników (art. 6 ust. 1) i członków rodzin tych pracowników (art. 7) w państwach członkowskich.

19 — Trybunał stwierdził, że „odwołanie się przez władze krajowe do porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia, oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa" (zob. m.in. wyrok z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-349/06 Polat, Zb. Orz. s. I-8167, pkt 34).

20 — Zobacz ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Polat, pkt 30–32.

21 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Wählergruppe Gemeinsam, pkt 62.

47. Na podstawie art. 6 ust. 1 pracownikowi tureckiemu należącemu do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego przysługują pewne prawa w odniesieniu do jego zatrudnienia w tym państwie. Po czterech latach legalnego zatrudnienia korzysta z możliwości podjęcia dowolnej pracy najemnej w tym państwie według swojego wyboru. W rezultacie znajduje się on w tej samej sytuacji w zakresie dostępu do danego rynku pracy co obywatel tego państwa lub obywatel Unii wykonujący swoje prawo swobodnego przepływu.

48. Artykuł 7 uzupełnia ten przepis. Ustanawia on zasady dotyczące członków rodziny takiego pracownika, którym pozwolono na dołączenie do niego w przyjmującym państwie członkowskim.

49. Trybunał uznał, że celem art. 7 jest tworzenie sprzyjających warunków zatrudnienia i pobytu tureckiego pracownika poprzez zapewnienie mu utrzymania jego więzi rodzinnych w przyjmującym państwie członkowskim [22].

50. Cel ten jest osiągany poprzez, po pierwsze, zapewnianie członkom rodziny pozwolenia na dołączenie do tureckiego pracownika w przyjmującym państwie członkowskim oraz ustanowienie tam swojego miejsca pobytu w celu umożliwienia rodzinie wspólnego przebywania.

51. Po drugie, w celu wzmocnienia integracji komórki rodzinnej migrującego pracownika tureckiego w przyjmującym państwie członkowskim art. 7 przyznaje także członkom rodziny po upływie określonego czasu prawo do zatrudnienia w tym państwie członkowskim [23].

52. Trybunał podsumował tenże dwuetapowy cel poprzez stwierdzenie, że „system wprowadzony przez art. 7 akapit pierwszy zmierza do stworzenia korzystnych warunków dla łączenia rodzin w przyjmującym państwie członkowskim poprzez zezwolenie najpierw na obecność członków rodziny w gospodarstwie domowym pracownika migrującego i następnie poprzez konsolidację ich sytuacji przez przyznanie im prawa do podejmowania zatrudnienia w tym państwie członkowskim” [24].

53. Pojęcie integracji, zarówno w odniesieniu do tureckiego pracownika, jak i członków jego rodziny, jest zatem kluczowe dla każdej wykładni art. 6 ust. 1 i art. 7 [25].

54. Czy na tym tle dopuszczalne jest twierdzenie, że w sytuacji gdy turecki pracownik należy do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego i wykonuje prawa wynikające z art. 6 ust. 1 (ojciec O. Inana) lub art. 7 (żona T. Kahveciego), jednakże zanim doszło do powtórnego połączenia rodziny na podstawie art. 7, uzyskuje on obywatelstwo tego państwa, zachowując równocześnie swoje obywatelstwo tureckie, należy uznać, że zrzekł się on praw, które w przeciwnym razie przysługiwałyby członkom jego rodziny na podstawie art. 7?

55. Moim zdaniem twierdzenie takie nie jest dopuszczalne.

56. Tego rodzaju stwierdzenie byłoby całkowicie sprzeczne z celem integracji, który właśnie opisałam.

57. Turecki pracownik, który spełnił wymogi art. 6 ust. 1 i art. 7 oraz w tym samym czasie spełniałby przesłanki uzyskania obywatelstwa na podstawie przepisów przyjmującego państwa członkowskiego regulujących tę kwestię, stanąłby – przy założeniu, że życzyłby on sobie, aby członkowie jego rodziny dołączyli do niego w tym państwie na podstawie na podstawie art. 7 – przed dylematem. Mógłby on porzucić swoje plany uzyskania obywatelstwa i przy założeniu, że ma zostać udzielone niezbędne

22 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-351/95 Kadiman, Rec. s. I-2133, pkt 34.

23 — Zobacz ww. w przypisie 22 powyżej wyrok w sprawie Kadiman, pkt 35.

24 — Zobacz ww. w przypisie 22 powyżej wyrok w sprawie Kadiman, pkt 36.

25 — Zobacz także ogólnie w odniesieniu do decyzji nr 1/80 wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. s. I-12301, pkt 90, w którym Trybunał odnosi się do decyzji jako „w głównej mierze skierowanej na postępującą integrację tureckich pracowników z [terytorium przyjmującego państwa członkowskiego]”.

pozwolenie na dołączenie do niego przez jego członków rodziny na podstawie art. 7, cieszyć się z ich towarzystwa w swoim kraju zatrudnienia i pobytu. Alternatywnie mógłby zrezygnować ze swoich planów połączenia się z rodziną na podstawie art. 7 i złożyć wniosek o nadanie obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego.

58. Mógłby wówczas, owszem, skorzystać z krajowych przepisów tego państwa regulujących obecność członków rodziny pracownika na jego terytorium. Jednakże cokolwiek w takiej sytuacji zapewniają krajowe lub unijne przepisy, nie jest lub przynajmniej nie musi być tożsame z korzystaniem z praw na podstawie art. 7. Jak wskazuje Komisja (która przyjęła stanowisko przeciwne w stosunku do stanowiska prezentowanego przez rządy niderlandzki i polski), należy przypuszczać, że wielu pracowników tureckich byłoby w takich okolicznościach zniechęconych do składania wniosków o przyznanie obywatelstwa. Tego rodzaju skutek byłby zarówno niesprawiedliwy, jak i nieuzasadniony. Nie jest on także potrzebny.

59. Czy na ten wniosek wpływa przytaczany przez rząd niderlandzki argument, zgodnie z którym poprzez uzyskanie obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego turecki pracownik osiągnął najwyższy poziom integracji? Innymi słowy, ukończył on proces integracji i z tego względu nie ma powodu, aby korzystał on (i w konsekwencji członkowie jego rodziny) w dalszym ciągu z decyzji nr 1/80? Argument ten akceptuje integracjonistyczne cele znajdujące się u podłoża decyzji, obejmuje jednak twierdzenie, że cele te uległy wyczerpaniu.

60. Uważam, że tak nie jest.

61. Pojęcie integracji nie jest jedynie pojęciem szerokim, jest ono także pojęciem złożonym. Jako narzędzie interpretacyjne może ono wykazywać szczególne znaczenie w obszarze społecznym i w obszarze zatrudnienia, a także w kontekście nabycia i posiadania obywatelstwa. Kwestie języka, związków rodzinnych, kultury, religii i edukacji także powinny być brane pod uwagę. Pojęcie to może być rozumiane tylko poprzez uwzględnienie kontekstu, w którym jest stosowane. W pewnych przypadkach chodzi nie o tzw. pełną integrację ze społeczeństwem danego państwa, lecz o stopień integracji niezbędny dla spełnienia wymogów konkretnego przepisu prawnego. Tak więc w wyroku w sprawie Bidar [26] Trybunał, do którego zwrócono się o przedstawienie wykładni przepisu aktualnie stanowiącego art. 18 TFUE, uznał w związku z integracją studentów ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, że trzyletni okres pobytu w tym państwie może być wystarczający do zapewnienia, jak to nazwał, „gwarancji wystarczającego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem [danego państwa]” [27].

62. Pojęcie integracji w ograniczonym kontekście zasad finansowania dotyczących studentów z innych państw członkowskich jest jednak znacząco odmienne od kwestii będących przedmiotem rozważań w bieżącej sprawie. Z tego co zrozumiałam, rząd niderlandzki w swoich twierdzeniach w niniejszej sprawie odnosi się do integracji w jej najszerszym rozumieniu. Niderlandy zajęły stanowisko, że obywatel turecki w sytuacji żony T. Kahveciego lub ojca O. Inana wraz z nadaniem obywatelstwa zostaje w pełni wchłonięty przez społeczeństwo przyjmującego państwa członkowskiego. Uzyskanie obywatelstwa i ukończenie procesu integracji są innymi słowy tożsame ze sobą.

26 — Wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03, Zb. Orz. s. I-2119.

27 — Kwestia rozpatrywana w sprawie Bidar dotyczyła ważności przepisów krajowych przyznających studentom przebywającym legalnie w przyjmującym państwie członkowskim pomoc przeznaczoną na pokrycie ich kosztów utrzymania, pod warunkiem że studenci ci „osiedlili się” w tym państwie. Trybunał uznał, że państwo członkowskie ma prawo przyznawania tego typu pomocy jedynie studentom, którzy wykazali określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa. Taki wymóg może być uzasadniony potrzebą czuwania przez państwo członkowskie nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby odbić się ogólnie na całości pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo. Można uznać, że istnienie odnośnego stopnia zintegrowania zostało wykazane, jeśli stwierdzone zostanie, iż zainteresowany student zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez pewien okres. Zobacz ogólnie w tym zakresie pkt 48, 57–59 oraz 63 wyroku.

63. Takie podejście zdaje się wypaczać istotę procesu integracji w kontekście, w jakim należałoby go rozumieć w bieżącej sprawie. Oczywiście jest prawdą, że uzyskanie obywatelstwa może stanowić etap w tymże procesie. Niewątpliwie etap ten może być bardzo ważny. W wielu przypadkach odzwierciedla on silne pragnienie ze strony osoby, która uzyskała obywatelstwo, odgrywania pełniejszej roli w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego, a także zgodę tego państwa, aby tak było. Jednak twierdzenie, że turecki pracownik jedynie wskutek uzyskania obywatelstwa danego państwa został już w pełni zintegrowany z tym państwem i tym samym uciął wszelki znaczący kontakt ze swoim krajem pochodzenia, jest moim zdaniem nieprawidłowe. Zintegrowanie się przez jednostkę w ten sposób może pochłonąć wiele lat – nie zaś pięć lat przewidzianych w prawie niderlandzkim dla dopuszczalności wniosku o nadanie obywatelstwa. W rzeczywistości proces taki może trwać więcej niż jedno pokolenie. W sytuacji gdy pracownik uzyskał obywatelstwo, można by słusznie stwierdzić, że jest on na drodze czy wręcz na dobrej drodze do integracji. Nie jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że w pełni się zintegrował.

64. Argument rządu niderlandzkiego powinien moim zdaniem zostać odrzucony. Dla pełności wywodu nadmieniam, że gdyby każdy z obywateli tureckich w bieżących sprawach wyraźnie zrzekł się swojego pierwotnego obywatelstwa po uzyskaniu obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego, stanowisko to mogłoby być odmienne. Takie posunięcie mogłoby stanowić w odniesieniu do takiej osoby wskazówkę, że nie zamierza w dalszym ciągu korzystać z praw wynikających z decyzji nr 1/80. Nie ma to jednak miejsca w niniejszym przypadku.

Obywatelstwo

65. Rządy niderlandzki i polski poświęciły znaczną część swoich uwag kwestii tego, co postrzegają jako doniosłość prawa obywatelstwa w kontekście niniejszej sprawy. Jest zatem niezbędne uwzględnienie wpływu, który ta dziedzina prawa może wywierać na powyżej przedstawione przeze mnie stanowisko.

66. Rząd niderlandzki w istocie podnosi, że w sytuacji gdy dana osoba ma podwójne obywatelstwo, w tym obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, państwo to może stosować przepisy dotyczące „swojego" obywatelstwa. Dana osoba w takiej sytuacji nie ma swobody wyboru według tego, co wydaje się w danej sytuacji najlepsze z punktu widzenia jej interesów.

67. Ze swojej strony rząd polski utrzymuje, że każde państwo członkowskie zachowuje nie tylko prawo do regulowania nabywania i utraty obywatelstwa, ale także regulowania skutków prawnych wynikających z takiego obywatelstwa. Państwo członkowskie może zatem wyłączyć prawo powoływania się na uprawnienie wynikające z innego obywatelstwa w każdym postępowaniu toczącym się przed władzami krajowymi.

68. Nie jestem przekonana takim tokiem rozumowania.

69. Jest prawdą, że według aktualnego stanu prawnego państwa członkowskie zachowały uprawnienia do ustalania warunków nabywania i utraty swojego obywatelstwa [28]. Sytuacja jest taka sama w zakresie ogólnego wykonywania przez państwa członkowskie ich uprawnień w sferze obywatelstwa. Jest to jednak obarczone warunkiem, że kompetencje te powinny być wykonywane z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej (UE) [29].

28 — Zobacz m.in. Deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego załączona przez państwa członkowskie do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 191, s. 98); decyzja szefów państw lub rządów zebranych w ramach Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11 i 12 grudnia 1992 r. dotycząca niektórych problemów poruszonych przez Danię w kwestii Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 348, s. 1); oraz art. 3 Europejskiej konwencji o obywatelstwie przyjętej przez Radę Europy w dniu 6 listopada 1997 r., która weszła w życie w dniu 1 marca 2000 r.

29 — Zobacz wyroki: z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 Micheletti i in., Rec. s. I-4239, pkt 10; z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-179/98 Mesbah, Rec. s. I-7955, pkt 29; z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb. Orz. s. I-9925, pkt 39; z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 Rottmann, Zb. Orz. s. I-1449, pkt 39, 41. Podstawowa zasada ma oczywiście znacznie szerszy zakres zastosowania – zobacz ogólnie np. w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. s. I-2433, oraz w odniesieniu do opodatkowania wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. I-629.

70. Prawa wynikające z art. 6 ust. 1 i art. 7 są integralną częścią systemu prawnego Unii [30] i charakteryzują się bezpośrednią skutecznością [31]. Państwa członkowskie są zatem związane zobowiązaniami wynikającymi z tych przepisów w ten sam sposób, w jaki winne są przestrzegać innych obowiązków wynikających z prawa Unii.

71. W braku jakiegokolwiek nadrzędnego powodu dla odmiennego stanowiska moim zdaniem wynika z tego, że odnośne uprawnienia są skuteczne względem państw członkowskich tak, jak są sformułowane.

72. Na poparcie swojego rozumowania rządy niderlandzki i polski w znacznym stopniu opierają się na wyroku w sprawie Mesbah [32]. Sprawa ta dotyczyła marokańskiego pracownika przebywającego w Belgii, który po przybyciu do tego państwa członkowskiego uzyskał belgijskie obywatelstwo, zachowując przy tym obywatelstwo państwa pochodzenia. Jego matka, która także była obywatelką marokańską, zamieszkiwała z nim i była niepełnosprawna. Twierdziła, że jest uprawniona do uzyskiwania zasiłku z tytułu niepełnosprawności w tym państwie na podstawie art. 41 ust. 1 umowy o współpracy EWG–Maroko (zwanej dalej „umową o współpracy"), który stanowił, że członkowie rodziny zamieszkujący z tymi pracownikami powinni uzyskiwać świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego według tych samych zasad, które stosują się do obywateli belgijskich [33]. Jednakże według prawa belgijskiego pomimo faktu, że zachował obywatelstwo marokańskie, pracownik był traktowany tak, jakby posiadał jedynie obywatelstwo belgijskie. Opierając swoje rozstrzygnięcie na okolicznościach faktycznych sprawy, Trybunał uznał, że ponieważ 1) obywatelstwo posiadane przez pracownika było obywatelstwem przyjmującego państwa członkowskiego, 2) odnośne uprawnienia nie powstawały w związku z posiadaniem przez pracownika obywatelstwa innego państwa członkowskiego, lecz w związku z jego obywatelstwem państwa niebędącego państwem członkowskim i 3) przywoływane uprawnienia dotyczyły umowy, której celem nie było umożliwienie marokańskim pracownikom swobodnego przemieszczania się w ówczesnej Wspólnocie, a jedynie umocnienie pozycji w zakresie ubezpieczenia społecznego tych pracowników i członków ich rodzin zamieszkujących wraz z nimi w przyjmującym państwie członkowskim, Belgia miała swobodę stosowania swojego prawa krajowego w celu wykluczenia pobierania przez matkę marokańskiego pracownika zasiłku z tytułu niepełnosprawności [34].

73. Nie zgadzam się z tym, by stwierdzenia Trybunału w wyroku w sprawie Mesbah miały się stosować w okolicznościach faktycznych bieżącej sprawy. Zakres i cele umowy o współpracy były istotnie bardziej zawężone niż cele układu stowarzyszeniowego, stanowiącego podstawę uprawnień rozpatrywanych w niniejszej sprawie [35]. Jest prawdą, że umowa o współpracy stanowiła o zakazie dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w odniesieniu do warunków pracy lub płacy w stosunku do pracowników marokańskich [36], jednakże poza tym przepisy tytułu 3 umowy o współpracy (zatytułowanego „Współpraca w obszarze zatrudnienia") były w istocie ograniczone do obszaru zabezpieczenia społecznego, gdzie także należało zapewnić niedyskryminacyjne traktowanie [37]. Nie istniało nic podobnego do opartych na integracji uprawnień wynikających z art. 6 ust. 1 i art. 7. Trybunał wielokrotnie oświadczał, że artykuły te powinny być interpretowane w sposób szeroki oraz

30 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Sevince, pkt 9.

31 — Zobacz w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Sevince, pkt 26, oraz w odniesieniu do art. 7 ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Kadiman, pkt 28; wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-65/98 Eyüp, Rec. s. I-4747, pkt 25.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 29.

33 — Umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Maroka, sporządzona w Rabacie w dniu 27 kwietnia 1976 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2211/78 z dnia 26 września 1978 r. (Dz.U. L 264, s. 1). Artykuł 41 ust. 1 stanowił, że „pracownicy będący obywatelami Maroka i wszyscy członkowie ich rodzin mieszkający z nimi korzystają w zakresie zabezpieczenia społecznego z traktowania wolnego od wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w porównaniu z obywatelami państw członkowskich, w których są zatrudnieni" [tłumaczenie nieoficjalne].

34 — Zobacz pkt 34, 35, 36 i 39 wyroku w sprawie Mesbah.

35 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 30 września 2004 r. w sprawie C-275/02 Ayaz, Zb. Orz. s. I-8765, w którym Trybunał opisał układ stowarzyszeniowy jako mający „znacznie bardziej ambitne cele" niż umowa o współpracy (pkt 47).

36 — Artykuł 40.

37 — Artykuł 41.

z uwzględnieniem ich celu. Dla przykładu uznał on, że przepisy sekcji 1 rozdziału II decyzji nr 1/80, w których zawarte są art. 6 ust. 1 i art. 7, „wzorujące się na [art. 45 TFUE, 46 TFUE i 47 TFUE], stanowią dodatkowy krok w kierunku osiągnięcia swobodnego przepływu pracowników”[38]. Ponadto „[w] utrwalonym orzecznictwie Trybunał uznał, iż z treści art. 12 układu stowarzyszeniowego i art. 36 protokołu dodatkowego, a także z celów decyzji nr 1/80 wynika, że zasady przyjęte w ramach [art. 45 TFUE, 46 TFUE i 47 TFUE] powinny być w miarę możliwości stosowane do obywateli tureckich korzystających z praw przysługujących im na podstawie decyzji nr 1/80”[39]. Takie podejście wydaje mi się radykalnie różne od podejścia przyjętego przez Trybunał dla wykładni umowy o współpracy w wyroku w sprawie Mesbah.

74. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje mi się, że jakkolwiek z punktu widzenia prawa krajowego władze niderlandzkie mają swobodę uznawania pracownika z podwójnym niderlandzkim i tureckim obywatelstwem za posiadającego wyłącznie obywatelstwo niderlandzkie w ich stosunkach z tym pracownikiem, nie mogą one ignorować tureckiego obywatelstwa tej osoby w swoich stosunkach z osobami niebędącymi obywatelami niderlandzkimi. Z obiektywnego punktu widzenia, a także z punktu widzenia członka rodziny, osoba posiadająca podwójne obywatelstwo jest osobą posiadającą tureckie obywatelstwo należącą do legalnego rynku pracy w Niderlandach, a przez to „tureckim pracownikiem” w rozumieniu decyzji nr 1/80. Przy założeniu, że uzyskali oni prawo legalnego wjazdu na terytorium Niderlandów, członkowie rodziny mogą z tego względu czerpać uprawnienia z art. 7, nawet w przypadku gdy osoba będąca źródłem tych praw nie może już sama tego uczynić z uwagi na fakt, że w stosunkach z nim władze niderlandzkie są uprawnione do zignorowania połowy jego statusu w odniesieniu do obywatelstwa.

75. Chciałabym podnieść także następującą kwestię. Bez wątpienia obywatelstwo oraz prawa i obowiązki państwa członkowskiego z nim związane są jednym z zagadnień pojawiających się w niniejszej sprawie. Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie sądu krajowego, niezbędne jest interpretowanie decyzji nr 1/80 poprzez uwzględnienie wpływu nabycia obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego na uprawnienia wynikające z art. 6 ust. 1 i art. 7. Jednak nie sądzę, aby była to kwestia podstawowa. Prawdziwe zagadnienie w niniejszej sprawie dotyczy nie tyle zasad państw członkowskich dotyczących obywatelstwa jako takiego, co właściwiej wykładni rozpatrywanych przepisów. Przedstawiłam już moje poglądy na ten temat. Wskazałam także, że nie dostrzegam w krajowych przepisach dotyczących obywatelstwa niczego, co w niniejszej sprawie wymagałoby zastosowania odmiennego podejścia.

76. Jakkolwiek ostatnie orzecznictwo dotyczące wzajemnych relacji zasady swobodnego przepływu oraz przepisów dotyczących obywatelstwa miało tendencję do angażowania pojęcia obywatelstwa Unii Europejskiej[40], należy mieć na uwadze, że zasady dotyczące swobodnego przepływu poprzedzały wprowadzenie tego pojęcia i mogą być postrzegane – w stopniu, w jakim niezbędne jest kategoryzowanie ich w „tradycyjnych” ramach – jako stanowiące w istocie część prawa imigracyjnego[41]. To samo moim zdaniem stosuje się do pojęć, które należałoby uważać za pokrewne w stosunku do swobody przepływu, takich jak uprawnienia wynikające z art. 6 ust. 1 i art. 7. Obejmują one, począwszy od momentu wydania pozwolenia na wjazd, wykonywanie praw pobytu oraz stosownie do okoliczności dostępu do rynku pracy na terytorium danego państwa członkowskiego. Podstawowym pytaniem w niniejszej sprawie nie jest: jakie obywatelstwo posiadali wnioskodawcy w postępowaniu przed sądem krajowym?. Pytaniem tym jest raczej: jakie są kategorie osób, względem których państwo członkowskie może mieć zobowiązania na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 7?

38 — Zobacz m.in. ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Wählergruppe Gemeinsam, pkt 64.

39 — Zobacz m.in. ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Nazli, pkt 55.

40 — Zobacz np. wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. s. I-11613; ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Rottmann; wyrok z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 Ruiz Zambrano, Zb. Orz. s. I-1177; wyrok z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb. Orz. s. I-3375.

41 — Zobacz w tym zakresie R.M. White, Nationality and Citizenship, w: *Stair Memorial Encyclopaedia*, Reissue 9, pkt 5.

77. Ponieważ poniższe dodatkowe kwestie zostały podniesione w uwagach niektórych stron, rozpatrzę jej pokrótce.

78. Po pierwsze, rząd polski uważa, że dokonanie wykładni decyzji nr 1/80 w sposób, jaki zasugerowałam, skutkowałoby wytworzeniem rozbieżności w traktowaniu obywateli niderlandzkich w zależności od tego, czy posiadają jednocześnie tureckie obywatelstwo, czy też posiadają wyłącznie obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego. Jeśli – i w zakresie, w jakim – taka sytuacja miałaby miejsce, byłby to skutek zobowiązań powstających na gruncie samego układu stowarzyszeniowego. Zobowiązania takie, jak już wspomniałam, ciążą na wszystkich państwach członkowskich. Niczym nie różni się to od sytuacji powstającej w kontekście obywatelstwa Unii; jest nieuniknione, że zróżnicowanie może się w takich sytuacjach pojawiać [42].

79. Po drugie, rząd polski na poparcie swojego rozumowania przywołuje art. 3 konwencji haskiej [43]. Jak Trybunał wyraźnie stwierdził w wyroku w sprawie Garcia Avello, przepis ten nie nakłada obowiązku, a jedynie przewiduje możliwość dla umawiających się stron [44]. Skoro tak jest, państwa członkowskie nie mają swobody skorzystania z tej możliwości, w przypadku gdy zaciągnęły wiążące zobowiązania uniemożliwiające im takie skorzystanie.

80. Po trzecie, Komisja opiera część swojego rozumowania na orzecznictwie Trybunału dotyczącym utraty uprawnień wynikających z art. 7. Trybunał uznał, że ograniczenia praw przyznawanych w art. 7 akapit pierwszy członkom rodziny pracownika tureckiego, którzy spełniają określone w tym przepisie przesłanki, mogą być tylko dwojakiego rodzaju: albo obecność imigranta tureckiego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, z uwagi na jego osobiste zachowanie, stwarza rzeczywiste i poważne zagrożenie porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, albo opuścił on terytorium przyjmującego państwa członkowskiego na znaczny okres i bez ważnych powodów [45].

81. Nie sądzę, aby ten tok rozumowania wspomagał dyskusję w bieżącej sprawie. Stosując go, Trybunał dąży do wyznaczenia okoliczności, w których przyjmujące państwo członkowskie może odebrać ustalone prawa wynikające z art. 7. Taka kwestia nie pojawia się w niniejszej sprawie. Właściwym pytaniem jest to, czy takie prawa w ogóle powstały, nie zaś, czy skoro już powstały, mogą być odebrane. W celu udzielenia odpowiedzi na pytania sądu krajowego, należy zatem przyjąć inny punkt dla rozpoczęcia rozważań.

82. W świetle wszystkich powyższych okoliczności uważam, że odpowiedź na pytanie 1 powinna brzmieć, iż art. 7 należy interpretować w ten sposób, że członkowie rodziny tureckiego pracownika należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego mogą w dalszym ciągu powoływać się na ten przepis pomimo tego, że pracownik uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, zatrzymując jednocześnie obywatelstwo tureckie.

42 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Mesbah (wyrok ww. w przypisie 29), pkt 49. Chociaż Trybunał nie pokierował się tą opinią w wydanym wyroku, nie zakwestionował on poglądu rzecznika generalnego przedstawionego w tejże kwestii.

43 — Konwencja haska z dnia 12 kwietnia 1930 r. w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie (*Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 179, s. 89). Weszła ona w życie w dniu 1 lipca 1937 r. Została ratyfikowana przez pewną liczbę państw członkowskich, w tym przez Niderlandy. Artykuł 3 konwencji stanowi, że: „z zastrzeżeniem postanowień konwencji niniejszej osoba mająca dwa obywatelstwa lub więcej będzie mogła być uznana za obywatela przez każde z tych państw, których obywatelstwo posiada”.

44 — Cytowany w przypisie 40 powyżej. Zobacz pkt 28 wyroku w tej sprawie.

45 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-467/02 Cetinkaya, Zb. Orz. s. I-10895, pkt 36, 38; z dnia 25 września 2008 r. w sprawie C-453/07 Er, Zb. Orz. s. I-7299, pkt 30; z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-337/07 Altun, Zb. Orz. s. I-10323, pkt 62. W kwestii omówienia stanowiska w odniesieniu do art. 6 zob. pkt 36 powyżej.

Pytanie drugie

83. W pytaniu drugim sąd krajowy pyta, czy przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie 1 ma znaczenie moment, w którym dany pracownik turecki uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego. Odpowiedź byłaby niezbędna, gdyby na przykład odpowiedź na pytanie 1 była uzależniona od dokładnego momentu, w którym zostało uzyskane obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego. Ponieważ jednak z odpowiedzi, którą proponuję w odniesieniu do tego pytania, wynika w sposób dorozumiany, że kwestie czasowe tego rodzaju nie występują, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie 2.

Wnioski

84. Proponuję więc, by Trybunał na pytania zadane przez Raad van State odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 7 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia EWG–Turcja z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia należy interpretować w ten sposób, że członkowie rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego mogą w dalszym ciągu powoływać się na ten przepis pomimo tego, że pracownik uzyskał obywatelstwo państwa przyjmującego, zatrzymując jednocześnie obywatelstwo tureckie.