Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
E. SHARPSTON,
predstavljeni 20. oktobra 2011 [1]

Združeni zadevi C-7/10 in C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
proti
Tayfunu Kahveciju (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
proti

Osmanu Inanu (C-9/10)(Predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je vložilo Raad van State (Nizozemska))

„Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Pravica do bivanja — Družinski člani turškega delavca, ki je pridobil državljanstvo države članice gostiteljice — Datum naturalizacije“

1. Ta predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na Sklep Pridružitvenega sveta EGS-Turčija št. 1/80 (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80) [2] in zlasti na člen 7 tega sklepa (v nadaljevanju: člen 7).

2. Vprašanje, o katerem mora Sodišče odločiti v obeh zadevah, se nanaša na uporabo tega člena, če je bil turški delavec zakonito zaposlen v državi članici gostiteljici in so se mu naknadno pridružili člani njegove družine. Pred njihovim vstopom v državo pa je turški delavec pridobil državljanstvo države članice gostiteljice, medtem ko je hkrati obdržal turško državljanstvo. Ali naturalizacija v državi članici gostiteljici družinskim članom odvzame pravice, ki bi jih sicer pridobili na podlagi člena 7?

Pravni okvir

Sporazum o pridružitvi EGS-Turčija

3. Sporazum o pridružitvi EGS-Turčija (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum ali Sporazum o pridružitvi) je bil sklenjen leta 1963. [3] Člen 12 določa, da „pogodbenici soglašata, da se bosta zgledovali po [členih 45 PDEU, 46 PDEU in 47 PDEU], da bi postopoma dosegli prosto gibanje delavcev med njima“.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sklep Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen na podlagi Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo. Sklep ni bil objavljen v Uradnem listu, je pa objavljen v publikaciji: *Pridružitveni sporazum EGS-Turčija in protokoli in ostala temeljna besedila*, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Bruselj, 1992.

3 — Sporazum o pridružitvi med EGS in Turčijo, podpisan v Ankari 12. septembra 1963 (UL 1977, L 361, str. 29).

4. Člen 2(3) Pridružitvenega sporazuma določa, da ta pridružitev obsega pripravljalno, prehodno in zaključno obdobje. [4]

5. Kot del ureditve za izvedbo prehodnega obdobja sta stranki Pridružitvenega sporazuma leta 1970 sklenili Dodatni protokol k temu Sporazumu. [5] Člen 36 tega protokola določa, da se postopoma uvede prosto gibanje delavcev med državami članicami in Turčijo v skladu z načeli iz člena 12 Sporazuma o pridružitvi. Pooblašča tudi Pridružitveni svet, ki je bil ustanovljen na podlagi tega sporazuma, da sprejme ustrezna pravila v ta namen.

Sklep št. 2/76

6. S Sklepom Pridružitvenega sveta št. 2/76 [6] so bili predvideni številni ukrepi, s katerimi naj bi se izvajale določbe Pridružitvenega sporazuma, ki so se nanašale na prosti pretok delavcev. Vendar pa je bilo njegovo področje relativno omejeno.

Sklep št. 1/80

7. Pridružitveni svet je sprejel Sklep št. 1/80 za izvedbo člena 12 Pridružitvenega sporazuma in člena 36 Dodatnega protokola. [7] Namen tega sklepa je glede na tretjo uvodno izjavo izboljšati ureditev na socialnem področju za delavce in njihove družinske člane glede na ureditev, ki je bila uvedena z zgoraj navedenim Sklepom št. 2/76.

8. Člena 6 in 7 Sklepa št. 1/80 sta v poglavju II z naslovom „Socialne določbe“, oddelek 1, naslovljen „Vprašanja glede zaposlitve in prostega gibanja delavcev“. Člen 6(1) določa:

„Razen v primerih, določenih s členom 7, ki ureja prost dostop do zaposlitve članov njegove družine, ima turški delavec, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice:

— v tej državi članici po enem letu zakonite zaposlitve pravico, da se mu podaljša delovno dovoljenje pri istem delodajalcu, če ima ta prosto delovno mesto;

— v tej državi članici po treh letih zakonite zaposlitve, pri čemer imajo delavci iz držav članic Skupnosti pri tem prednost, pravico, da pri delodajalcu, ki ga sam izbere, sprejme ponudbo za zaposlitev v istem poklicu, ponujeno pod običajnimi pogoji in prijavljeno pri službah za zaposlovanje v tej državi članici;

— po štirih letih zakonite zaposlitve pravico do prostega dostopa do zaposlitve po svoji izbiri.“

9. Člen 7 določa:

„Družinski člani turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela države članice, ki so pridobili dovoljenje, da se mu pridružijo:

— imajo pravico sprejeti vsako ponudbo za zaposlitev, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj tri leta, pri čemer pa imajo državljani iz držav članic Skupnosti pri tem prednost;

4 — Prvo obdobje se je končalo 1. januarja 1973, ko je začel veljati Dodatni protokol, ki je naveden v opombi 5, drugo obdobje pa se je končalo 31. decembra 1995, ko je začel veljati Sklep Pridružitvenega sveta št. 1/95 z dne 22. decembra 1995 o izvajanju končnega obdobja carinske unije (UL 1996, L 35, str. 1).

5 — Dodatni protokol, podpisan v Bruslju 23. novembra 1970, ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41).

6 — Sklep Pridružitvenega sveta št. 2/76 z dne 20. decembra 1976 o izvajanju člena 12 Sporazuma o pridružitvi.

7 — Glej sodbo z dne 8. maja 2003 v zadevi Wählergruppe Gemeinsam in drugi (C-171/01, Recueil, str. I-4301, točka 64).

— imajo prost dostop do zaposlitve, ki jo sami izberejo, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj pet let.

[…]“

10. V istem oddelku člen 14(1) Sklepa št. 1/80 določa:

„Določbe tega oddelka se uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem.“

Pravo Evropske unije

11. Člen 27(2) Direktive 2004/38[8] določa:

„Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

Nacionalna zakonodaja

Vreemdelingenwet 2000

12. Na podlagi člena 18(1)(e) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vw 2000) se prošnja za podaljšanje začasnega dovoljenja za prebivanje lahko zavrne, če tujec, ki prošnjo vlaga, pomeni grožnjo za javni red. Člen 19 Vw 2000 določa, da se lahko dovoljenje za začasno prebivanje zavrne zaradi katerega koli razloga iz člena 18(1).

13. Člen 67(1)(b) Vw 2000 določa, da lahko državni sekretar tujca razglasi za nezaželenega, če je s pravnomočno sodno odločbo obsojen za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena vsaj triletna zaporna kazen. Na podlagi člena 67(3) tujec, ki je na Nizozemskem razglašen za nezaželenega, ne more prebivati zakonito.

Vreemdelingenbesluit 2000

14. Člen 3.86(1)(d) Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vb 2000) določa, da se lahko zavrne prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi člena 18(1)(e) Vw 2000 zaradi nevarnosti za javni red, če je bil tujec s pravnomočno sodbo obsojen med drugim za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena kazen zapora treh let ali več, in mu je bila izrečena kazen zapora, katere nepogojni del je vsaj enak obdobju, določenemu v členu 3.86(2), ki določa drsečo lestvico, ki temelji na dolžini prebivanja zadevne osebe na Nizozemskem.

8 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja [d]irektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL 2004, L 158, str. 77, popravek objavljen v UL 2004, L 229, str. 35).

Dejansko stanje in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-7/10

15. T. Kahveci je turški državljan in je na Nizozemsko vstopil leta 1999, potem ko mu je bilo izdano začasno dovoljenje za prebivanje. Z odločbo z dne 1. decembra 1999 mu je bilo izdano dovoljenje za prebivanje z omejitvijo „prebivanje pri zakoncu R. Kahveci“. Od 1. aprila 2001 je bilo to dovoljenje razglašeno za redno dovoljenje in njegova veljavnost je bila nazadnje podaljšana do 12. marca 2009.

16. T. Kahveci je bil 24. junija 2004 na Nizozemskem obsojen za poskus umora in za sostorilstvo pri kaznivem dejanju protipravnega odvzema prostosti. Nepogojni del kazni je znašal šest let in devet mesecev, kar presega obdobje, ki je določeno v členu 3.86(2) Vb 2000 glede na njegovo dolžino bivanja na Nizozemskem.

17. Soproga T. Kahvecija je bila rojena na Nizozemskem in je otrok turškega delavca, za katerega se uporablja člen 6(1), ter je bivala skupaj s starši več kot pet let. Pred prihodom T. Kahvecija na Nizozemsko je 3. junija 1999 pridobila nizozemsko državljanstvo in hkrati obdržala turško. Ni sporno, da je vključena na zakoniti trg dela na Nizozemskem in da je T. Kahveci prebival pri njej do nastopa kazni zapora.

18. Z odločbo z dne 20. marca 2007, s katero je bil T. Kahveci razglašen za nezaželenega, je državni sekretar slednjemu hkrati odvzel dovoljenje za prebivanje. Odločba je temeljila na členu 67(1)(b) Vw 2000.

19. V ugovoru, ki ga je vložil zoper to odločbo, je T. Kahveci navedel, da državni sekretar ni pravilno upošteval njegove domnevne pravice do prebivanja na podlagi člena 7. Če bi državni sekretar ravnal tako, bi moral upoštevati raven varstva, ki ga imajo osebe v položaju, v kakršnem je T. Kahveci, v skladu s členom 27(2) Direktive 2004/38.[9]

20. Državni sekretar je z odločbo z dne 28. decembra 2007 zavrnil ugovor, ker je v času prošnje T. Kahvecija za prvo dovoljenje za prebivanje njegova žena že imela nizozemsko državljanstvo. Po njegovem mnenju iz tega izhaja, da se niti ona niti njeni družinski člani ne morejo sklicevati na določbe Sklepa št. 1/80.

21. T. Kahveci je vložil pritožbo pri Rechtbank ’s-Gravenhage (okrožno sodišče v Haagu), ki je ugodilo pritožbi z obrazložitvijo, da žena T. Kahvecija kot turška delavka, ki je vključena na zakoniti trg dela na Nizozemskem, ni izgubila svojih pravic na podlagi člena 7 zaradi naturalizacije.

22. Državni sekretar je vložil kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču. Trdi, da je Rechtbank zmotno odločilo, da se uporablja Sklep št. 1/80. V predložitvenem sklepu je stališče državnega sekretarja zapisano tako: „z nizozemskim državljanstvom je [žena T. Kahvecija] namreč pridobila najboljši položaj, ki ga lahko ima v zvezi s prebivanjem in zaposlitvijo. […] [I]z tega se lahko sklepa, da se turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela na Nizozemskem, ne more več obravnavati kot turškega delavca, potem ko je pridobil nizozemsko državljanstvo“.

Zadeva C-9/10

23. O. Inan je na Nizozemsko vstopil leta 1999 na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje mu je bilo izdano 15. februarja 2000 z omejitvijo „združevanje družine pri enem od staršev, in sicer H. Inanu“. Od 1. aprila 2001 je bilo to dovoljenje razglašeno za redno dovoljenje za prebivanje in njegova veljavnost je bila nazadnje podaljšana do 10. junija 2005.

9 — Glej točko 40 spodaj.

24. O. Inan je bil 12. maja 2006 na Nizozemskem obsojen zaradi poskusa umora, poskusa uboja, sostorilstva pri kaznivih dejanjih, povezanih z drogami, in zaradi nasilništva. Nepogojni del njegove kazni je znašal sedem let, kar presega obdobje, ki je določeno v členu 3.86(2) Vb 2000 glede na njegovo dolžino bivanja na Nizozemskem.

25. Ni sporno, da je oče O. Inana pridobil nizozemsko državljanstvo 22. decembra 1993, torej pred tem, ko je O. Inan vstopil na Nizozemsko, in hkrati obdržal turško državljanstvo. V predložitvenem sklepu je navedeno, da je O. Inan do pripora v začetku februarja 2005 prebival pri očetu. Navedeno je tudi, da državni sekretar ni prerekal, da je oče O. Inana vključen na zakoniti trg dela na Nizozemskem.

26. Z odločbo z dne 13. novembra 2007 je državni sekretar O. Inana razglasil za nezaželenega. Kot v zadevi T. Kahvecija je ta odločba temeljila na členu 67(1)(b) Vw 2000. Državni sekretar je izjavil, da ker je oče O. Inana pridobil nizozemsko državljanstvo, preden je slednji vstopil v državo članico gostiteljico, O. Inana ni mogoče obravnavati kot družinskega člana za namene člena 7. Okoliščina, da je njegov oče obdržal turško državljanstvo, tega ne spremeni.

27. O. Inan je v ugovoru, ki ga je vložil zoper to odločbo, trdil, da je upravičen do ravni varstva, ki ga imajo osebe v njegovem položaju na podlagi člena 27(2) Direktive 2004/38.[10] Če bi se odločbo razlagalo tako, kot da jo v njegovem primeru ni mogoče uporabiti, bi to spodkopalo vključevanje turških delavcev in njihovih družinskih članov.

28. Državni sekretar je z odločbo z dne 17. julija 2008 njegov ugovor zavrnil.

29. O. Inan je izpodbijal to odločbo pri Rechtbank 's-Gravenhage, ki je ugodilo pritožbi z obrazložitvijo, da oče O. Inana ni izgubil svojih pravic iz člena 7 zaradi naturalizacije.

30. Državni sekretar je ponovno izpodbijal odločbo Rechtbank pred predložitvenim sodiščem in trdil, da je Rechtbank zmotno menilo, da se uporabi Sklep št. 1/80.

Vprašanja za predhodno odločanje

31. V obeh zadevah je Raad van State Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba [člen 7] razlagati tako, da se družinski člani turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela v državi članici, ne morejo sklicevati na to določbo, potem ko delavec – ob tem, da obdrži turško državljanstvo – pridobi še državljanstvo države članice gostiteljice?

2. Ali je pri odgovoru na prvo vprašanje pomembno, kdaj zadevni turški delavec pridobi državljanstvo države članice gostiteljice?“

32. Pisna in ustna stališča so predložile toženi stranki, nizozemska in poljska vlada in Evropska komisija.

Analiza

Uvodne opombe

33. Preden se posvetim vprašanjema, bi podala nekaj kratkih uvodnih opomb.

10 — Glej točko 40 spodaj.

34. Prvič, obe tožbi v postopku v glavni stvari se nanašata na položaj družinskih članov turškega delavca, ki je vključen v zakoniti trg dela v državi članici gostiteljici. V primeru T. Kahvecija je bila njegova žena hči turškega delavca, ki je pridobil pravice na podlagi člena 6(1) po vstopu na Nizozemsko. Sama je bila torej družinski član turškega delavca in je zaradi tega imela pravice iz člena 7. V primeru O. Inana je bil njegov oče turški delavec, ki je imel pravice iz člena 6(1). V obeh primerih se družinski član (T. Kahveci in O. Inan) sklicuje na pravice iz člena 7. Te pravice (če domnevamo, da obstajajo) izhajajo v primeru T. Kahvecija od njegove žene in v primeru O. Inana od njegovega očeta. Ker sta oba, T. Kahveci in O. Inan, vstopila na Nizozemsko leta 1999, sta oba – v upoštevnem času – prebivala na Nizozemskem več kot pet let, to je obdobje, ki je določeno v členu 7, druga alinea.

35. Drugič, medtem ko se člen 7 izrecno sklicuje le na dostop do trga dela v državi članici gostiteljici, je Sodišče menilo, da je s tem (enako kot v primeru člena 6(1)) nujno povezana spremljajoča pravica do prebivanja, brez katere bi bila ta določba popolnoma brez učinka.[11] Tu gre za vprašanje takih pravic do prebivanja. Glede na dolžino zaporne kazni, na katero sta bila obsojena T. Kahveci in O. Inan,[12] bi šlo za popolnoma akademsko razmišljanje, če bi izhajali iz izvrševanja pravice do zaposlitve na Nizozemskem.[13]

36. Uporaba pojma „spremljajoča“ za opis sporne pravice do prebivanja pomeni, da je pravica do prebivanja odvisna od pravice do vstopa na trg dela. V okviru člena 6(1) je mogoče reči, da je razmerje med tema pravicama (do dela in prebivanja) dovolj jasno. Bistveni namen člena 6(1) je omogočiti turškim delavcem, ki izpolnjujejo njegove zahteve, da se zaposlijo v državi članici gostiteljici. Če delavec tega ne more več storiti, ker je na primer dosegel upokojitveno starost ali je bil poškodovan v nesreči pri delu, zaradi katere je popolnoma in trajno nezmožen za nadaljnje delo, ne bo upravičen ostati tam in bo izgubil pravico do prebivanja.[14]

37. Položaj na podlagi člena 7 je lahko bolj zapleten. Določba ima dva povezana, toda kljub temu različna namena. Prvič, okrepi položaj turških delavcev, ki ga lahko uživajo v navzočnosti svojih družinskih članov v državi prebivanja.[15] Drugič, koristi samim družinskim članom, ker jim daje pravico do zaposlitve v državi članici gostiteljici, če so v njej zakonito prebivali določeno obdobje.[16] Ali je glede na prvi namen mogoče reči, da morajo biti pravice do prebivanja, ki nastanejo na podlagi člena 7, nujno odvisne od zaposlitve v državi članici gostiteljici, ali pa lahko obstajajo tudi neodvisno? To ni vprašanje, ki ga je Sodišče do zdaj že obravnavalo v svoji sodni praksi,[17] niti ni vprašanje, o katerem so stranke predložile stališča v tem postopku, niti ni vprašanje, na katerega naj Sodišče glede na predložitvena sklepa odgovori. Torej ne gre za vprašanje, o katerem bi si upala izraziti mnenje. Omenila bi le, da je to vsaj vprašanje, za katerega se mi zdi, da se je pojavilo.[18] Ko bo Sodišče odgovorilo na vprašanja, predložena v obravnavanih primerih, bo moralo nacionalno sodišče odločiti, ali imata T. Kahveci in/ali O. Inan ustrezne pravice na podlagi člena 7.

11 — Glej, med drugim, v tem smislu v zvezi s členom 6(1) sodbo z dne 20. septembra 1990 v zadevi Sevince (C-192/89, Recueil, str. I-3461, točka 29) in v zvezi s členom 7 sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi Bozkurt (C-303/08, ZOdl., str. I-13445, točka 31).

12 — Glej glede T. Kahvecija točko 16 in glede O. Inana točko 24.

13 — Vsaj v času postopka v glavni stvari, saj sta v obeh zadevah predložitvena sklepa z dne 31. decembra 2009.

14 — Glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2000 v zadevi Nazli in drugi (C-340/97, Recueil, str. I-957, točka 37).

15 — Glej točko 50 spodaj.

16 — Glej točko 51 spodaj.

17 — Čeprav je Sodišče v sodbi z dne 7. julija 2005 v zadevi Aydinli (C-373/03, ZOdl., str. I-6181) odločilo, da prva in druga alinea člena 7 „[družinskim članom] ne nalagata nobene obveznosti zaposlitve“ (točka 29), in je v sodbi z dne 18. julija 2007 v zadevi Derin (C-325/05, ZOdl., str. I-6495) navedlo, da položaj [družinskih članov] ni odvisen od opravljanja zaposlitve (točka 56), menim, da ta stališča niso odločilna za zadevo.

18 — Moram dodati, da iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da obdobja, preživeta v zaporu v državi članici gostiteljici, sama po sebi, čeprav trajajo več let, ne povzročijo izgube pravic iz člena 7 (glej v tem smislu sodbo Derin, navedena v opombi 17, točka 56 in navedena sodna praksa). Vendar je vprašanje, ali mora družinski član za pridobitev pravic iz člena 7 zgolj prebivati v državi članici gostiteljici v okviru ukrepov za združitev družine, na katero se nanaša ta določba, ali pa se zahteva, da se izkaže določen namen vstopiti na trg dela v tej državi (če je primerno, po izpustitvi iz zapora in če to dovoljujejo vse druge upoštevne okoliščine).

38. Tretjič, turškemu delavcu, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice gostiteljice in je nato naturaliziran v tej državi, se ni treba več sklicevati na Sklep št. 1/80, da bi imel dostop do tamkajšnjega trga dela. V tem kontekstu in v tem obsegu je ta sklep izčrpal svoje učinke. Toda pravilna razlaga Sklepa št. 1/80 ostane pomembna v zvezi z družinskimi člani delavca. Nacionalni sistemi držav članic verjetno dovolijo družinskim članom njihovih državljanov pravico do vstopa na njihovo ozemlje in lahko dovolijo tem družinskim članom, da tam prebivajo in delajo. V tej enačbi pa manjkajo samostojne pravice, ki jih družinski član turškega državljana lahko pridobi na podlagi člena 7. Zaradi tega je treba določiti, kako se ta določba uporablja v obravnavanih okoliščinah.

39. Četrtič, v obeh sporih v postopku v glavni stvari sta turška družinska člana storila težja kazniva dejanja in jima torej grozi izgon iz države članice gostiteljice. Potencialni obseg predloženih vprašanj pa je znatno širši. Uporaba člena 7 za družinske člane turškega delavca, ki je pridobil državljanstvo te države članice gostiteljice, je lahko stvarno upoštevna za vsakega od teh družinskih članov, ne glede na to, kakšen je njihov položaj ali preteklost.

40. Končno pa je upoštevno, kako Sodišče razlaga člen 14 Sklepa št. 1/80 v okviru teh kaznivih dejanj in nevarnosti izgona, ki ga lahko povzročijo. Sodišče je odločilo, da se je v primeru, ko gre za določitev obsega izjeme javnega reda, določene v tem členu [19] – torej pravice nacionalnih organov, da uporabijo ta člen –, treba sklicevati na že podano razlago iste izjeme na področju prostega gibanja delavcev, ki so državljani držav članic Unije. Te določbe so zdaj v Direktivi 2004/38. S tega stališča morajo ukrepi, utemeljeni z javnim redom ali javno varnostjo, temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevne osebe. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še niso razlogi za sprejetje takih ukrepov. Predhodna kazenska obsodba se torej lahko upošteva samo, če okoliščine, ki so do nje privedle, kažejo na osebno obnašanje, ki dejansko ogroža javni red. [20] Zdi se, da nizozemsko nacionalno pravo ne zagotavlja samodejno okrepljene ravni varstva osebam, ki so v položaju T. Kahvecija ali O. Inana.

Prvo vprašanje

41. Nacionalno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, kako je treba v okoliščinah teh dveh primerov za namen člena 7 razlagati pojem „družinski člani turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela države članice“.

Cilji Pridružitvenega sporazuma in Sklepa št. 1/80

42. Ker Sklep št. 1/80 ne opredeli, kaj se razume pod tem pojmom, ga je treba razlagati ob upoštevanju širšega konteksta, v katerem je bil ta sklep sprejet.

43. Kot je razvidno iz členov 2(1) in 12 Pridružitvenega sporazuma, je njegov namen vzpostaviti pridružitveno razmerje za spodbujanje razvoja trgovine in gospodarskih odnosov med pogodbenicama, vključno na področju zaposlovanja s postopnim doseganjem svobode gibanja delavcev. Člen 12 določa, da se bosta pogodbenici zgledovali po upoštevnih določbah Pogodbe o prostem gibanju, „da bi postopoma dosegli prosto gibanje delavcev med njima“. [21]

44. Člen 36 Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu vsebuje nadaljnje določbe v zvezi s prostim gibanjem in pooblašča Pridružitveni svet, da sprejme ustrezna pravila v ta namen.

19 — Sodišče je odločilo, da „sklicevanje nacionalnega organa na javni red predpostavlja – poleg socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese“ (glej med drugimi sodbo z dne 4. oktobra 2007 v zadevi Polat, C-349/06, ZOdl., str. I-8167, točka 34).

20 — Glej sodbo Polat, navedena v opombi 19, točke od 30 do 32.

21 — Glej v tem smislu sodbo Wählergruppe Gemeinsam, navedena v opombi 7, točka 62.

45. To je kontekst, v katerem je bil sprejet Sklep št. 1/80. V skladu s tretjo uvodno izjavo v preambuli je njegov cilj boljša ureditev, ki velja za delavce in njihove družine na socialnem področju, glede na ureditev, določeno s Sklepom Pridružitvenega sveta št. 2/76 z dne 20. decembra 1976.

46. Glede na to Sklep št. 1/80 vsebuje posebne določbe v zvezi z zaposlovanjem turških delavcev (člen 6(1)) in družinskih članov teh delavcev (člen 7) v državah članicah.

47. Na podlagi člena 6(1) ima turški delavec, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice, nekatere pravice v zvezi z zaposlitvijo v tej državi. Potem ko je bil štiri leta zakonito zaposlen, ima v tej državi pravico prostega dostopa do katere koli plačane zaposlitve po svoji izbiri. Tako je glede dostopa do zadevnega trga dela v enakem položaju kot državljan te države ali državljan Unije, ki izvršuje svoje pravice do prostega gibanja.

48. Člen 7 dopolnjuje to določbo. Določa pravila v zvezi z družinskimi člani takega delavca, ki jim je bilo dovoljeno, da se mu pridružijo v državi članici gostiteljici.

49. Sodišče je odločilo, da je namen člena 7 spodbujanje zaposlitve in prebivanja turških delavcev tako, da se jim zagotavlja vzdrževanje družinskih vezi v državi članici gostiteljici. [22]

50. Ta cilj se doseže, prvič, z dovoljenjem družinskim članom, da se pridružijo turškemu delavcu v državi članici gostiteljici in da v njej prebivajo, tako da se družini omogoči skupno življenje.

51. Drugič, zaradi spodbujanja vključevanja družine turškega delavca migranta v državi članici gostiteljici je s členom 7 družinskim članom omogočeno, da se po določenem času v tej državi članici zaposlijo. [23]

52. Sodišče je povzelo ta dvostopenjski cilj, ko je odločilo, da želi „sistem, vzpostavljen s prvim odstavkom člena 7, ustvariti razmere, naklonjene skupnemu življenju družinskih članov v državi članici gostiteljici tako, da najprej omogoči družinskim članom, da živijo z delavcem migrantom, in kasneje njihov položaj okrepi s tem, da jim dodeli pravico do zaposlitve v tej državi“. [24]

53. Pojem vključitve tako turškega delavca kot njegovih družinskih članov je torej bistven za kakršno koli razlago členov 6(1) in 7. [25]

54. Ali je mogoče glede na to reči, da je treba v primeru, če turški delavec, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice gostiteljice in izvršuje pravice na podlagi člena 6(1) (oče O. Inana) ali na podlagi člena 7 (žena T. Kahvecija), vendar pridobi državljanstvo te države in hkrati obdrži svoje turško državljanstvo, preden pride do združitve družine na podlagi člena 7, šteti, da se je odpovedal pravicam, ki bi jih sicer imeli njegovi družinski člani na podlagi člena 7?

55. Menim, da ne.

56. Taka ugotovitev bi popolnoma nasprotovala cilju vključitve, ki sem ga pravkar opisala.

22 — Glej v tem smislu sodbo z dne 17. aprila 1997 v zadevi Kadiman (C-351/95, Recueil, str. I-2133, točka 34).

23 — Glej sodbo Kadiman, navedena v opombi 22, točka 35.

24 — Glej sodbo Kadiman, navedena v opombi 22, točka 36.

25 — V zvezi s Sklepom št. 1/80 na splošno glej sodbo z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točka 90), v kateri Sodišče meni, da je Sklep „v bistvu namenjen postopni vključitvi turških delavcev na [ozemlju države članice gostiteljice]“.

57. Turški delavec, ki je izpolnil zahteve člena 6(1) ali člena 7 in je hkrati izpolnil pogoje za naturalizacijo na podlagi pravil države članice gostiteljice, ki urejajo pridobitev njenega državljanstva, bi bil v dilemi – pri čemer se domneva, da si je želel, da se mu družinski člani pridružijo v tej državi na podlagi člena 7. Lahko bi opustil svoje načrte za naturalizacijo in ob domnevi, da bi bilo izdano potrebno dovoljenje za družinske člane na podlagi člena 7, da se mu pridružijo, užival njihovo družbo v državi, kjer dela in prebiva. Ali pa bi se lahko odpovedal načrtom za združitev družine na podlagi člena 7 in zaprosil za državljanstvo države članice gostiteljice.

58. Res bi potemtakem zanj veljala nacionalna pravila te države, ki urejajo navzočnost njegovih družinskih članov na njenem ozemlju. Toda karkoli v takem položaju določajo upoštevna nacionalna pravila ali pravila EU, to ni isto – ali vsaj ni treba, da je isto – kot uporaba pravic na podlagi člena 7. Kot poudarja Komisija (ki zastopa drugačno stališče kot nizozemska in poljska vlada), je treba domnevati, da bi bili turški delavci v takih okoliščinah odvrnjeni od vlaganja prošenj za naturalizacijo. To bi bilo hkrati nepravično in nerazumno. Prav tako pa nepotrebno.

59. Ali na ta sklep vpliva argument nizozemske vlade, da turški delavec s pridobitvijo državljanstva države članice gostiteljice doseže vrhunec vključevanja? Z drugimi besedami, končal je postopek vključevanja in ni razloga, zakaj bi sam (in posledično njegovi družinski člani) še naprej užival pravice iz Sklepa št. 1/80. Ta argument sprejema cilje vključevanja, na katerih temelji ta sklep, toda trdi, da so ti cilji že doseženi.

60. Menim, da ne.

61. Pojem vključevanja ni samo širok. Je tudi zapleten. Kot instrument razlage ima lahko poseben pomen na socialnem in zaposlitvenem področju ter tudi v okviru naturalizacije in državljanstva. Upoštevati je treba tudi vprašanja jezika, družinskih vezi, kulture, vere in izobrazbe. Pojem je mogoče razumeti le, če se upošteva kontekst, v katerem se uporabi. V nekaterih primerih ni sporno tisto, kar bi se lahko imenovalo „popolna vključitev“ v družbo države, ampak stopnja vključevanja, ki je potrebna, da se dosežejo zahteve nekega pravnega pravila. Tako je Sodišče v sodbi Bidar[26], ko je moralo razlagati določbo, ki je zdaj člen 18 PDEU, odločilo, da v zvezi z vključevanjem študentov v družbo države članice gostiteljice obdobje prebivanja treh let v tej državi lahko zadošča, da se doseže tisto, kar je imenovalo „jamstvo zadostne vključitve v družbo [te države]“.[27]

62. Pojem vključevanja v omejenem kontekstu pravil o financiranju, ki se nanašajo na študente iz drugih držav članic, pa je zelo drugačen od tistega, ki se obravnava tu. Če prav razumem, se nizozemska vlada v svojih stališčih v tej zadevi sklicuje na vključevanje v najširšem pomenu. Nizozemska meni, da je z naturalizacijo turški državljan, ki je v položaju žene T. Kahvecija ali očeta O. Inana, postal popolnoma vključen v družbo države članice gostiteljice. Z drugimi besedami, naturalizacija in konec postopka vključevanja sta ista stvar.

63. Zdi se mi, da tak pristop napačno razlaga naravo postopka vključevanja v kontekstu, v katerem ga je treba razumeti v obravnavani zadevi. Očitno je res, da je naturalizacija verjetno korak v tem postopku. Jasno je, da je ta korak lahko zelo pomemben. V mnogih primerih kaže močno željo naturalizirane osebe, da igra polnejšo vlogo v družbi države članice gostiteljice, in to, da ta država to sprejme. Po mojem mnenju pa ne more biti pravilno šteti, da je turški delavec samo s tem, ko je pridobil državljanstvo te države, in ne da bi storil karkoli drugega, postal popolnoma vključen v to

26 — Sodba z dne 15. marca 2005, C-209/03, ZOdl., str. I-2119.

27 — Obravnavano vprašanje v sodbi Bidar se je nanašalo na veljavnost nacionalnih pravil, ki so odobrila pomoč za kritje stroškov za vzdrževanje študentom, ki so zakonito prebivali v državi članici gostiteljici, če so bili tam „nastanjeni“. Sodišče je odločilo, da lahko država članica zakonito odobri tako pomoč le študentom, ki so izkazali določeno stopnjo vključitve v družbo te države. Taka zahteva je lahko utemeljena s potrebo države članice, da zagotovi, da odobritev pomoči za kritje stroškov študentom iz drugih držav članic ne postane pretirana obremenitev, ki bi lahko vplivala na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli. Zadevna stopnja vključitve se šteje za dokazano, če se ugotovi, da je zadevni študent v določenem obdobju prebival v državi članici gostiteljici. Glej v zvezi s tem na splošno točke 48, od 57 do 59 in 63 sodbe.

državo in je hkrati prekinil vse pomembne stike z državo izvora. Da oseba postane tako vključena, lahko traja mnogo let – in ne pet let, ki jih zahteva nizozemski zakon za dopustnost prošnje za naturalizacijo. Proces lahko vsekakor traja dlje kot eno generacijo. Ko je tak delavec naturaliziran, se lahko utemeljeno reče, da je na poti – in celo na dobri poti – vključevanja. Toda tega ni mogoče izenačiti s popolno vključitvijo.

64. Po mojem mnenju je treba argument nizozemske vlade zavrniti. Zaradi popolnosti bi dodala, da če bi se kateri koli od turških državljanov v obeh zadevah izrecno odpovedal dosedanjemu državljanstvu, ko je pridobil državljanstvo države članice gostiteljice, bi bil lahko ta položaj drugačen. Tak korak bi dejansko bil znak, da se ta oseba želi odpovedati pravicam, ki izhajajo iz Sklepa št. 1/80. Toda v obravnavani zadevi ni tako.

Državljanstvo

65. Nizozemska in poljska vlada sta precejšen del svojih stališč posvetili vprašanju pomembnosti predpisov o državljanstvu v okviru obravnavane zadeve. Zato je treba presoditi vpliv, če obstaja, ki ga lahko ima to področje prava na stališča, ki sem jih navedla zgoraj.

66. Nizozemska vlada v bistvu navaja, da če ima oseba dvojno državljanstvo, vključno z državljanstvom države članice gostiteljice, ta država lahko uporablja pravila „svojega“ državljanstva. Oseba v tem položaju naj ne bi mogla izbirati tistega, kar ji v nekem položaju najbolj koristi.

67. Poljska vlada pa trdi, da vsaka država obdrži pravico ne le do urejanja pridobitve in izgube njenega državljanstva, ampak tudi pravne posledice, ki izhajajo iz tega državljanstva. Država članica naj bi torej lahko izključila pravico, da se sklicuje na pravice, ki nastanejo na podlagi drugega državljanstva, v vsakem postopku pred nacionalnimi organi.

68. Taka razlaga me ne prepriča.

69. Res je, da so v skladu s trenutnim stanjem prava države članice obdržale pooblastilo za določitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva.[28] Položaj je enak glede izvrševanja pooblastil držav članic na področju državljanstva na splošno. Toda to je pogojeno s tem, da je treba ta pooblastila izvrševati ob upoštevanju prava Evropske unije (EU).[29]

70. Pravice iz členov 6(1) in 7 so sestavni del pravnega sistema Unije[30] in učinkujejo neposredno.[31] Države članice so torej vezane z obveznostmi, ki izhajajo iz teh določb, natančno tako kot imajo dolžnost izpolnjevati druge obveznosti, ki jih določa pravo EU.

71. Ker ne obstaja nujni razlog, ki bi temu nasprotoval, po mojem mnenju iz tega izhaja, da je zadevne pravice mogoče uveljavljati proti državam članicam v skladu z njihovimi pogoji.

28 — Glej med drugimi Izjavo št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 191, str. 98), Sklep voditeljev držav oziroma vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta v Edinburgu 11. in 12. decembra 1992, o nekaterih problemih, ki jih je Danska izpostavila glede Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 348, str. 1), in člen 3 Evropske konvencije o državljanstvu, ki je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope 6. novembra 1997 in je začela veljati 1. marca 2000.

29 — Glej sodbe z dne 7. julija 1992 v zadevi Micheletti in drugi (C-369/90, Recueil, str. I-4239, točka 10); z dne 11. novembra 1999 v zadevi Mesbah (C-179/98, Recueil, str. I-7955, točka 29); z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdl., str. I-9925, točka 39) in z dne 2. marca 2010 v zadevi Rottmann (C-135/08, ZOdl., str. I-1449, točki 39 in 41). Temeljno načelo se seveda uporablja še širše – glej na splošno na primer glede svobode ustanavljanja sodbo z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi (C-213/89, Recueil, str. I-2433) in glede obdavčitve sodbo z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629).

30 — V tem smislu glej sodbo Sevince, navedena v opombi 11, točka 9.

31 — Glej glede člena 6(1) sodbo Sevince, navedena v opombi 11, točka 26, in glede člena 7 sodbo Kadiman, navedena v opombi 22, točka 28, ter sodbo z dne 22. junija 2000 v zadevi Eyüp (C-65/98, Recueil, str. I-4747, točka 25).

72. Nizozemska in poljska vlada se v podporo svojemu razlogovanju močno opirata na sodbo Mesbah.[32] Ta zadeva se nanaša na maroškega delavca, ki je prebival v Belgiji in ki je po vstopu v to državo pridobil belgijsko državljanstvo in hkrati obdržal maroško državljanstvo. Njegova mati, prav tako maroška državljanka, je živela z njim in je bila invalidna. Trdila je, da je v tej državi upravičena do invalidnine na podlagi člena 41(1) Sporazuma o sodelovanju EGS-Maroko (v nadaljevanju: Sporazum o sodelovanju), ki je določal, da se družinskim članom, ki živijo skupaj s temi delavci, plačajo dajatve socialne varnosti po enakih pravilih, ki veljajo za belgijske državljane.[33] Na podlagi belgijskega prava, in ne glede na to, da je obdržal maroško državljanstvo, pa se je delavca obravnavalo, kot da ima le belgijsko državljanstvo. Sodišče je svojo odločbo oprlo na dejstva zadeve in je odločilo, da ker (1) je bilo državljanstvo, ki ga je imel delavec, državljanstvo države članice gostiteljice, (2) zadevne pravice niso nastale na podlagi dejstva, da je delavec državljan druge države članice, ampak ker je državljan države, ki ni članica, in (3) so se pravice, ki so se uveljavljale, nanašale na sporazum, katerega namen ni bil omogočiti, da se maroški delavci prosto gibajo v takratni Skupnosti, temveč le utrditi položaj teh delavcev in družinskih članov, ki živijo z njimi v državi članici gostiteljici, glede socialne varnosti, je Belgija lahko uporabila svoje predpise o državljanstvu, tako da mati maroškega delavca ni bila upravičena do invalidnine.[34]

73. Ne morem se strinjati, da se mnenje Sodišča v sodbi Mesbah lahko uporabi v okoliščinah obravnavanega primera. Obseg in cilji Sporazuma o sodelovanju so bili znatno bolj omejeni od tistih iz Pridružitvenega sporazuma, ki je podlaga za tu obravnavane pravice.[35] Res je, da je Sporazum o sodelovanju določal, da ne sme biti diskriminacije zaradi državljanstva glede pogojev dela ali plačila za maroške državljane.[36] Ne glede na to pa so bile določbe naslova 3 Sporazuma o sodelovanju (naslov „Sodelovanje na področju delovne sile“) v bistvu omejene na področje socialne varnosti, na katerem je bilo zagotovljeno nediskriminatorno obravnavanje.[37] Ni pa bilo ničesar podobnega pravicam, ki temeljijo na vključevanju in nastanejo na podlagi členov 6(1) in 7. Sodišče je večkrat navedlo, da je ta člena treba razlagati široko in glede na namen. Menilo je na primer, da so določbe poglavja II, oddelek I, Sklepa št. 1/80, v katerega spadata člena 6(1) in 7, „naslednji korak pri zagotavljanju prostega gibanja delavcev na podlagi [členov 45 PDEU, 46 PDEU in 47 PDEU]“.[38] Prav tako je „vseskozi iz besedila člena 12 Pridružitvenega sporazuma in člena 36 Dodatnega protokola ter iz namena Sklepa št. 1/80 sklepalo, da je treba načela, določena v [členih 45 PDEU, 46 PDEU in 47 PDEU], razširiti, kolikor mogoče, na turške državljane, ki uživajo pravice, podeljene s Sklepom št. 1/80“.[39] Zdi se mi, da je tak pristop popolnoma drugačen od tistega, ki ga je Sodišče sprejelo pri razlagi Sporazuma o sodelovanju v sodbi Mesbah.

74. Na splošno se mi zdi, da medtem ko lahko nizozemski organi z vidika nacionalnega prava obravnavajo delavca z dvojnim, nizozemskim in turškim državljanstvom, kot da ima le nizozemsko državljanstvo, pa ne morejo spregledati turškega državljanstva te osebe, ko obravnavajo osebe, ki nimajo nizozemskega državljanstva. Objektivno in s stališča družinskega člana je dvojni državljan oseba, ki ima turško državljanstvo in je zakonito na trgu dela na Nizozemskem in zaradi tega „turški delavec“ v smislu Sklepa št. 1/80. Če so družinski člani zakonito vstopili na Nizozemsko, lahko torej pridobijo pravice na podlagi člena 7, čeprav sam vir teh pravic tega ne more več storiti, ker imajo nizozemski organi v razmerju do njega pravico, da spregledajo polovico njegovega državljanskega statusa.

32 — Navedena v opombi 29.

33 — Sporazum o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, podpisan v Rabatu 27. aprila 1976 in odobren v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2211/78 z dne 26. septembra 1978 (UL L 264, str. 1). Člen 41(1) je določal: „delavce z maroškim državljanstvom in njihove družinske člane, ki živijo z njimi, se na področju socialne varnosti obravnava brez diskriminacije na podlagi državljanstva v razmerju do državljanov države članice, v kateri so zaposleni“.

34 — Glej točke 34, 35, 36 in 39 sodbe v tej zadevi.

35 — Glej v tem kontekstu sodbo z dne 30. septembra 2004 v zadevi Ayaz (C-275/02, ZOdl., str. I-8765), v kateri je Sodišče navedlo, da ima Pridružitveni sporazum „še višje cilje“ kot Sporazum o sodelovanju (točka 47).

36 — Člen 40.

37 — Člen 41.

38 — Glej med drugimi sodbo Wählergruppe Gemeinsam, navedena v opombi 7, točka 64.

39 — Glej med drugimi sodbo Nazli, navedena v opombi 14, točka 55.

75. Rada bi dodala še to. Očitno so v obravnavani zadevi državljanstvo ter pravice in obveznosti države članice v tej zvezi *eden* od problemov. Da bi lahko odgovorili na prvo vprašanje nacionalnega sodišča, je treba Sklep št. 1/80 razlagati ob upoštevanju vpliva, ki ga bo imela pridobitev državljanstva države članice gostiteljice na pravice, ki izhajajo iz člena 6(1) in 7. Toda menim, da to ni *glavni* problem. Dejansko vprašanje v obravnavani zadevi se ne nanaša na pravila države članice v zvezi z državljanstvom kot takim, ampak na pravilno razlago zadevnih določb. Prav tako sem že izrazila svoje stališče v zvezi s tem. Navedla sem tudi, da v nacionalnih pravilih v zvezi z državljanstvom ne vidim ničesar, kar bi zahtevalo, da se v tem primeru uporabi drugačen pristop.

76. Medtem ko se novejša sodna praksa, ki se nanaša na medsebojno razmerje med načelom prostega gibanja in predpisi na področju državljanstva, nagiba k temu, da vplete pojem državljanstva Unije,[40] je treba upoštevati, da so pravila o prostem gibanju starejša od uvedbe tega pojma in jih je mogoče šteti – če jih je treba opredeliti „tradicionalno“ – v bistvu za predmet pravne ureditve priseljevanja.[41] Enako po mojem mnenju velja za pojme, ki jih je treba šteti za sorodne pojmu prostega gibanja, kot so pravice na podlagi členov 6(1) in 7. Potem ko je bil odobren vstop, namreč vključujejo izvrševanje pravice do prebivanja, in če primerno, pravice do dostopa na trg dela na ozemlju države članice. Bistveno vprašanje v tem primeru ni, „katero državljanstvo imata tožeči stranki v postopku v glavni stvari?“ Prej gre za vprašanje, „do katerih kategorij oseb ima država članica obveznosti iz členov 6(1) in 7?“

77. Ker so nekatere stranke izpostavile dodatne točke v svojih stališčih, jih bom obravnavala na kratko.

78. Najprej, poljska vlada trdi, da bi taka razlaga Sklepa št. 1/80, kot sem jo predlagala, povzročila odstopanja v obravnavanju državljanov Nizozemske, namreč tistih, ki imajo še turško državljanstvo, in tistih, ki imajo le državljanstvo države članice gostiteljice. Če in kolikor bi tak položaj nastal, bi bil rezultat obveznosti, ki nastanejo na podlagi samega Pridružitvenega sporazuma. Takšne obveznosti so, kot sem že navedla, zavezujoče za vse države članice. To se ne razlikuje od položaja, ki nastane v kontekstu državljanstva Unije; neizogibno je, da v takih okoliščinah pride do odstopanj.[42]

79. Drugič, poljska vlada navaja v podporo svojim navedbam člen 3 Haaške konvencije[43]. Sodišče je v sodbi Garcia Avello pojasnilo, da ta določba ne nalaga obveznosti, ampak zgolj ponuja možnost pogodbenicam.[44] Ker je to tako, država članica ne bo mogla izvrševati te možnosti, če ji obveznosti, ki jih je prevzela, preprečujejo, da bi tako ravnala.

80. Tretjič, Komisija del svojega razlogovanja opira na sodno prakso Sodišča glede izgube pravic iz člena 7. Sodišče naj bi odločilo, da so omejitve pravic, ki jih podeljuje prvi odstavek člena 7 družinskim članom turškega delavca, ki izpolnjujejo pogoje, navedene v tem odstavku, lahko le dveh vrst, in sicer bodisi omejitev, ki temelji na tem, da prisotnost turškega migranta na ozemlju države članice gostiteljice zaradi njegovega osebnega vedenja pomeni dejansko in resno nevarnost za javni red, javno varnost ali javno zdravje v smislu člena 14(1) Sklepa št. 1/80, bodisi omejitev, ki temelji na tem, da je zadevna oseba zapustila ozemlje te države za daljše obdobje brez pomembnih razlogov.[45]

40 — Glej med drugim sodbo z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello (C-148/02, Recueil, str. I-11613); sodbo Rottmann, navedena v opombi 29; ter sodbi z dne 8. marca 2011 v zadevi Ruiz Zambrano (C-34/09, ZOdl., str. I-1177) in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy (C-434/09, ZOdl., str. I-3375)

41 — V tej zvezi glej White, R. M., Nationality and Citizenship, v: *Stair Memorial Encyclopaedia*, 9. ponovna izdaja, točka 5.

42 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca Alberja v zadevi Mesbah (navedena v opombi 29, točka 49). Čeprav Sodišče ni sledilo tem sklepnim predlogom, ko je izdalo sodbo, ni zavrnilo mnenja generalnega pravobranilca glede zadevne točke.

43 — Haaška konvencija z dne 12. aprila 1930 o nekaterih vprašanjih, ki se nanašajo na kolizijo zakonodaje s področja državljanstva (League of Nations Treaty Series, zvezek 179, str. 89). Začela je veljati 1. julija 1937. Nekatere države, vključno z Nizozemsko, so jo ratificirale. Člen 3 konvencije določa: „pod pridržkom določb te konvencije lahko osebo, ki ima dve ali več državljanstev, vsaka država, katere državljanstvo ta oseba ima, obravnava kot svojega državljana“.

44 — Navedena v opombi 40. Glej točko 28 sodbe v tej zadevi.

45 — Glej, med drugim, sodbe z dne 11. novembra 2004 v zadevi Cetinkaya (C-467/02, ZOdl., str. I-10895, točki 36 in 38); z dne 25. septembra 2008 v zadevi Er (C-453/07, ZOdl., str. I-7299, točka 30) in z dne 18. decembra 2008 v zadevi Altun (C-337/07, str. I-10323, točka 62). Glej zgoraj točko 36 glede razprave o položaju v zvezi s členom 6.

81. Ne razumem, kako bi tako razlogovanje pripomoglo k razpravi v obravnavani zadevi. Z njim Sodišče skuša omejiti okoliščine, v katerih lahko država članica odvzame pravice, pridobljene na podlagi člena 7. To pa ni vprašanje, ki se odpira v tej zadevi. Vprašanje je, ali so take pravice sploh nastale, in ne, ali se lahko – ko že obstajajo – odvzamejo. Da bi lahko odgovorili na vprašanji nacionalnega sodišča, je torej potrebno drugačno izhodišče.

82. Glede na vse zgoraj navedeno menim, da je odgovor na prvo vprašanje tak, da je treba člen 7 razlagati tako, da se lahko družinski člani turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela v državi članici, še naprej sklicujejo na to določbo, ne glede na to, da je ta delavec pridobil državljanstvo države članice gostiteljice in hkrati obdržal turško državljanstvo.

Drugo vprašanje

83. Nacionalno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je pri odgovoru na prvo vprašanje upošteven trenutek, v katerem je zadevni turški delavec pridobil državljanstvo države članice gostiteljice. Odgovor bi bil potreben, če bi na primer bil odgovor na prvo vprašanje odvisen od natančnega trenutka, v katerem je bilo pridobljeno državljanstvo države članice gostiteljice. Ker pa iz odgovora, ki ga predlagam, implicitno izhaja, da se vprašanja glede trenutka ne odpirajo, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Predlog

84. Predlagam, naj Sodišče na vprašanji, ki ju je predložilo Raad van State, odgovori tako:

Člen 7 Sklepa Pridružitvenega sveta EGS-Turčija št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve je treba razlagati tako, da se družinski člani turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela v državi članici, lahko še naprej sklicujejo na to določbo, ne glede na to, da je ta delavec pridobil državljanstvo države članice gostiteljice in hkrati obdržal turško državljanstvo.