Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. decembra 2016*

„Predhodno odločanje — Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Sklep št. 1/80 — Člen 7, prvi odstavek — Pravica do prebivanja družinskih članov turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice — Pogoji — Neobstoj zahteve, da je turški delavec na zakoniti trg dela vključen prva tri leta prebivanja družinskega člana“

V združenih zadevah C-508/15 in C-509/15,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija), z odločbama z dne 9. julija 2015, ki sta prispeli na Sodišče 24. septembra 2015, v postopkih

Sidika Ucar (C-508/15),

Recep Kilic (C-509/15)

proti

Land Berlin,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za S. Ucar P. Meyer, C. Rosenkranz in M. Wilken, odvetniki,

— za Land Berlin M. Wehner, agent,

— za Evropsko komisijo D. Martin in T. Maxian Rusche, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. septembra 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 7, prvi odstavek, Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki je priložen Pridružitvenemu sporazumu med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta z dne 23. decembra 1963 (64/732/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10; v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med Sidiko Ucar (zadeva C-508/15) in Recepom Kilicem (zadeva C-509/15) ter Land Berlin (dežela Berlin, Nemčija), ker je Ausländerbehörde Berlin (urad za tujce Berlin, v nadaljevanju: urad za tujce) du Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (deželni urad za zadeve, ki se nanašajo na državljane in javni red, Nemčija) zavrnil njuni prošnji za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje v Nemčiji in ker je urad za tujce za R. Kilica odredil odstranitev iz te države članice.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

3 Iz člena 2(1) Pridružitvenega sporazuma izhaja, da je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Turčije in dviga ravni zaposlenosti in življenjskih razmer turškega prebivalstva.

4 Za to Pridružitveni sporazum določa pripravljalno obdobje, da se Republiki Turčiji omogoči okrepitev gospodarstva s pomočjo Skupnosti (člen 3), prehodno obdobje, v katerem se postopno vzpostavita carinska unija in približevanje gospodarskih politik (člen 4), in zaključno obdobje, ki temelji na carinski uniji in vključuje okrepljeno usklajevanje gospodarskih politik pogodbenic (člen 5).

5 Člen 12 Pridružitvenega sporazuma, ki spada pod naslov II, „Izvajanje prehodnega obdobja“, določa:

„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene [45, 46 in 47 PDEU], zato da bi postopoma uresničili prosto gibanje delavcev med njima.“

Dodatni protokol

6 Dodatni protokol, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sklenjen, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41, v nadaljevanju: Dodatni protokol), v členu 1 določa pogoje, podrobnosti in časovni načrt za uresničevanje prehodnega obdobja iz člena 4 Pridružitvenega sporazuma.

7 Člen 62 določa, da je Dodatni protokol sestavni del tega sporazuma.

8 Dodatni protokol vsebuje naslov II „Pretok oseb in storitev“, katerega poglavje I je namenjeno delavcem.

9 Člen 36 Dodatnega protokola, ki je del tega poglavja I, določa, da se prosto gibanje delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo uresniči postopno, v skladu z načeli, navedenimi v členu 12 Pridružitvenega sporazuma, med koncem dvanajstega in dvaindvajsetega leta po začetku veljavnosti navedenega sporazuma in da o načinih izvajanja, potrebnih za to, odloči Pridružitveni svet.

Sklep št. 1/80

10 Pridružitveni svet je 19. septembra 1980 sprejel Sklep št. 1/80. Členi 6, 7 in 14 tega sklepa so v oddelku 1, ki se nanaša na zaposlitev in prosto gibanje delavcev iz poglavja II tega sklepa, naslovljenega „Socialne določbe“.

11 Člen 6(1) tega sklepa 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 v državi članici:

— po enem letu, odkar je v tej državi članici vključen na zakoniti trg dela, pravico, da se mu podaljša delovno dovoljenje pri istem delodajalcu, če ima prosto delovno mesto;

— po treh letih, odkar je v tej državi članici vključen na zakoniti trg dela, in ob pogoju, da imajo delavci iz držav članic Skupnosti pri tem prednost, pravico, da pri delodajalcu, ki ga sam izbere, sprejme delovno mesto v istem poklicu, ponujeno pod običajnimi pogoji in prijavljeno pri službah za zaposlovanje v tej državi članici;

— po štirih letih, odkar je vključen na zakoniti trg dela, pravico do prostega dostopa do zaposlitve po svoji izbiri v tej državi članici.“

12 Člen 7, prvi odstavek, istega sklepa določa:

„Družinski člani turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela v eni od držav članic, ki so pridobili dovoljenje, da se mu pridružijo:

— imajo – ob pogoju, da imajo državljani iz držav članic Skupnosti pri tem prednost – pravico sprejeti vsako zaposlitev, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj tri leta;

— tam pridobijo pravico do prostega dostopa do zaposlitve, ki jo sami izberejo, če v tej državi članici zakonito prebivajo vsaj pet let.“

13 Člen 14(1) Sklepa št. 1/80 določa:

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

Nemško pravo

14 Iz predložitvene odločbe v zadevi C-509/15 izhaja, da sta maja 1997 izdajo dovoljenj za začasno prebivanje na nemškem ozemlju in aprila 1999 podaljševanje takih dovoljenj deloma urejala Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o vstopu in bivanju tujcev na zveznem ozemlju) z dne 9. julija 1990 (BGBl. 1990 I, str. 1354,v nadaljevanju: AuslG) v različici z dne 29. oktobra 1997 (BGBl. 1997 I, str. 2584) deloma pa Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (izvedbena uredba k AuslG, v nadaljevanju: DVAuslG).

15 Člen 7(2) AuslG v različici z dne 29. oktobra 1997 je določal:

„Dovoljenje za prebivanje se praviloma ne izda, če

[…]

2. tujec ne more poskrbeti za svoje vzdrževanje […] iz lastne poklicne dejavnosti, lastnega premoženja ali drugih lastnih virov […]“.

16 Člen 17 AuslG, naslovljen „Združevanje družin tujcev“, v različici z dne 29. oktobra 1997 je določal:

„(1) Tujemu družinskemu članu tujca se lahko zaradi varstva zakonske zveze in družine, ki je določeno v členu 6 [Grundgesetz (nemška ustava)], dovoljenje za začasno prebivanje izda in podaljša za vzpostavitev ali ohranjanje družinske skupnosti s tujcem na zveznem ozemlju.

(2) Dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda za namen iz odstavka 1, le če

1. ima tujec dovoljenje za začasno ali trajno prebivanje,

2. ima na voljo ustrezno stanovanje in

3. se sredstva za preživljanje družinskega člana zagotavljajo z opravljanjem lastne pridobitne dejavnosti tujca, lastnim premoženjem ali drugimi lastnimi sredstvi; za preprečitev pretirane strogosti se lahko dovoljenje za začasno prebivanje izda, če se sredstva za preživljanje družine zagotavljajo tudi z opravljanjem lastne pridobitne dejavnosti družinskega člana, ki zakonito prebiva na zveznem ozemlju, ali s strani družinskega člana, ki ga je dolžan vzdrževati.“

17 Na podlagi člena 96(4) AuslG, v različici z dne 29. oktobra 1997, se državljanom Turčije, mlajšim od 16 let, ki so bili pred 15. januarjem 1997 oproščeni zahteve po dovoljenju za prebivanje in ki zakonito prebivajo na zveznem ozemlju, v skladu s členom 17(1) izda dovoljenje za prebivanje z odstopanjem od člena 17(2), točki 2 in 3, ter člena 8(1), točki 1 in 2.

18 Na podlagi člena 28(4) uredbe o izvedbi AuslG se državljanom Turčije, mlajšim od 16 let, ki imajo nacionalni potni list ali otroško osebno izkaznico, odobreno namesto potnega lista, do 30. junija 1998 po uradni dolžnosti v skladu z zakonskimi določbami izda dovoljenje za prebivanje, če so z dovoljenjem vstopili v državo, zakonito prebivajo na zveznem ozemlju od tega trenutka, ima vsaj eden od staršev dovoljenje za začasno prebivanje in je bila izpolnjena obveznost prijave.

19 Iz predložitvene odločbe v zadevi C-508/15 izhaja, da so izdajo dovoljenja za začasno prebivanje novembra 2001 in obravnavo prošenj za podaljšanje tega dovoljenja, ki sta bili vloženi v letih 2002 in 2004, urejale določbe AuslG, kakor je bil spremenjen z zakonoma z dne 16. februarja 2001 (BGBl. 2001 I, str. 266) in 9. januarja 2002 (BGBl. 2002 I, str. 361). Tako spremenjen člen 18 AuslG, naslovljen „Združevanje družin tujcev“, je določal:

„(1) Zakoncu tujca se izda dovoljenje za začasno prebivanje v skladu z določbami člena 17, če ima tujec

[…]

3. dovoljenje za začasno prebivanje, če je zakonska zveza obstajala že ob vstopu tujca in se je tujec na obstoj zakonske zveze skliceval ob vložitvi prve prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje […]

[…]

(2) Dovoljenje za začasno prebivanje se lahko izda z odstopanjem od odstavka 1, točka 3.“

20 Nazadnje iz predložitvenih odločb izhaja, da so, kar zadeva spora o glavni stvari, podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje leta 2006, izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi Pridružitvenega sporazuma in odstranitev urejale določbe Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, delu in integraciji tujcev na zveznem ozemlju) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950) in različica istega zakona, ki je bila objavljena 25. februarja 2008 (BGBl. 2008 I, str. 162) (v nadaljevanju: AufenthG).

21 Člen 4(5) AufenthG je določal:

„Tujec, ki ima v skladu s [Pridružitvenim sporazumom] pravico do prebivanja, nima pa dovoljenja za naselitev ali dovoljenja za stalno prebivanje v EU, mora obstoj te pravice dokazati, tako da predloži dovoljenje za začasno prebivanje. Dovoljenje za začasno prebivanje se izda na predlog.“

22 Člen 5 AufenthG, naslovljen „Splošni pogoji za izdajo“, je določal:

„(1) Za izdajo dovoljenja za prebivanje se praviloma zahteva, da

1. so zagotovljena sredstva za preživljanje

[…]“.

23 Člen 8 AufenthG, naslovljen „Podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje“, je določal:

„1. Za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje se uporabljajo enaka pravila kot za izdajo.

[…]“.

24 Člen 11(1) AufenthG je določal:

„Tujcu, ki je bil odstranjen, vrnjen v državo izvora ali vrnjen na mejo, se prepove vstop na zvezno ozemlje in bivanje na njem. Kljub izpolnjevanju pogojev za pravico iz tega zakona se mu ne izda dovoljenje za prebivanje […]“.

25 Člen 27 AufenthG, ki se je nanašal na načelo združitve družine, je določal:

„1. Zaradi varstva zakonske zveze in družine, ki je določeno v členu 6 [Grundgesetz (nemška ustava)], se dovoljenje za začasno prebivanje lahko izda in podaljša za vzpostavitev ali ohranjanje družinske skupnosti na zveznem ozemlju v korist tujih družinskih članov (združitev družine).

[…]“.

26 Člen 30 AufenthG, naslovljen „Združevanje družin tujcev“, je določal:

„(1) Zakoncu tujca se izda dovoljenje za začasno prebivanje, če ima tujec

l. dovoljenje za naselitev.

[…]“.

27 Člen 53 AufenthG je določal:

„Tujec se odstrani, če:

1. je bil pravnomočno obsojen za eno ali več naklepnih kaznivih dejanj na zaporno kazen ali kazen mladoletniškega zapora najmanj treh let ali je bil v obdobju petih let pravnomočno obsojen za naklepna kazniva dejanja na zaporno kazen ali kazen mladoletniškega zapora v skupnem trajanju treh let ali je bil pri zadnji pravnomočni obsodbi izrečen ukrep preventivnega pridržanja.

2. je bil za naklepno kaznivo dejanje v skladu z zakonom o prepovedanih drogah […] pravnomočno obsojen na mladoletniški zapor najmanj dveh let ali na kazen zapora in izvršitev kazni ni pogojna […]“.

28 Člen 55 AufenthG je določal:

„(1) Tujec se lahko odstrani, če pomeni nevarnost za javni red in javno varnost ali bistvene interese Zvezne republike Nemčije.

(2) Tujca se lahko v skladu z odstavkom 1 odstrani zlasti, če

[…]

2. krši pravne predpise ali sodne ali upravne odločbe ali odredbe, če ne gre le za posamično ali manjšo kršitev […]“.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-508/15

29 S. Ucar je turška državljanka, ki je leta 1977 sklenila zakonsko zvezo z Ökkesom Ucarjem, prav tako turškim državljanom. Zakonca sta živela v Turčiji. Med letoma 1978 in 1986 so se v tej zakonski zvezi rodili štirje otroci. Zakonska zveza je bila razvezana leta 1991.

30 Še istega leta je Ö. Ucar sklenil zakonsko zvezo z nemško državljanko, s katero je od takrat živel v Nemčiji. Leta 1996 so mu organi te države članice izdali dovoljenje za prebivanje za nedoločen čas. Zakonska zveza je bila razvezana leta 1999.

31 Septembra 2000 je S. Ucar ponovno sklenila zakonsko zvezo s svojim bivšim možem, Ö. Ucarjem. Novembra 2001 je S. Ucar skupaj z najmlajšim od skupnih otrok para, z vizumom, ki ji je bil izdan zaradi združitve družine z možem, vstopila na nemško ozemlje. Urad za tujce ji je 27. novembra 2001 izdal dovoljenje za začasno prebivanje zakonca do 26. novembra 2002. V tem času – od maja 2000 – je bil Ö. Ucar zaposlen kot pek. Konec leta 2001 je Ö. Ucar odpovedal delovno razmerje in v začetku leta 2002 začel opravljati samostojno dejavnost.

32 V postopku za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje je S. Ucar zadostnost sredstev za preživljanje dokazovala s prihodki svojega moža iz naslova opravljanja te pridobitne dejavnosti. Po predložitvi dokazil o dohodkih svojega moža iz naslova opravljanja pridobitne dejavnosti ji je bilo dovoljenje za začasno prebivanje najprej 28. novembra 2002 podaljšano za dve leti, nato pa ponovno 29. novembra 2004, do 28. novembra 2006. Ö. Ucar je oktobra prenehal opravljati samostojno dejavnost in se je nato ponovno zaposlil kot pek, pri čemer je to dejavnost neprekinjeno opravljal od 1. novembra 2005 do decembra 2011.

33 Urad za tujce je 21. novembra 2006 S. Ucar izdal dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine, pri čemer je navedel, da je Ö. Ucar od novembra 2005 ponovno zaposlen. To dovoljenje za začasno prebivanje je bilo večkrat podaljšano, nazadnje do 12. decembra 2013.

34 S. Ucar je 16. avgusta 2013 v skladu s členom 4(5) AufenthG na podlagi pravice do prebivanja iz Pridružitvenega sporazuma zaprosila za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. V utemeljitev prošnje je navedla, da izpolnjuje pogoje iz člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80, saj je njen zakonec od novembra 2005 neprekinjeno zaposlen.

35 Z odločbo z dne 6. maja 2014 je urad za tujce zavrnil nadaljnje podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zakonca, ker S. Ucar ni imela zagotovljenih sredstev za preživljanje. Ker je urad za tujce poleg tega ocenil, da S. Ucar ni pridobila pravice do prebivanja iz Pridružitvenega sporazuma, ji tudi ni izdal dovoljenja za začasno prebivanje za podlagi člena 4(5) AufenthG v povezavi s členom 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80.

36 Po mnenju urada za tujce se namreč za pridobitev pravice do prebivanja na podlagi teh določb zahteva, prvič, da je družinski član, na katerega se veže pravica do združitve družine, vključen na zakoniti lokalni trg dela že na dan, ko je bilo izdano prvo dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine, in drugič, da je tujec, ki združuje družinske člane, zaposlen še tri leta po izdaji tega dovoljenja. Zato naj ne bi zadostovalo, da se tujec, ki združuje družinske člane, pozneje zaposli in ta status ohrani tri leta. Nazadnje je urad za tujce menil, da podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje S. Ucar ni mogoče šteti za dovoljenje za pridružitev delavcu iz člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80, ker je S. Ucar ob prihodu na nemško ozemlje leta 2001 že imela dovoljenje, da se svojemu možu, kot delavcu, pridruži.

37 S. Ucar je zoper odločbo urada za tujce z dne 6. maja 2014 vložila tožbo na predložitveno sodišče, Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija).

38 V zvezi s to tožbo se predložitveno sodišče sprašuje o obsegu člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80.

39 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 7, prvi odstavek, prva alinea, Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da so pogoji iz navedene določbe izpolnjeni, tudi če je pred triletnim zakonitim prebivanjem družinskega člana pri turškemu delavcu, ki je vključen na zakoniti trg dela, obstajalo obdobje, v katerem prvotni upravičenec po izdanem dovoljenju za pridružitev z družinskim članom v smislu te določbe ni bil vključen na zakoniti trg dela države članice?

2. Ali je treba člen 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da je treba podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje šteti za dovoljenje za pridružitev turškemu delavcu, ki je vključen na zakoniti trg dela, iz te določbe, če zadevni družinski član od izdaje dovoljenja za pridružitev v smislu te določbe nepretrgoma prebiva s turškim delavcem, ki pa je na zakoniti trg dela države članice po začasni zapustitvi tega trga vključen šele ob podaljšanju dovoljenja?“

Zadeva C-509/15

40 R. Kilic je turški državljan, ki je bil 11. novembra 1993 rojen v Turčiji, med dopustom svojih staršev, turških državljanov, ki sta že takrat živela v Nemčiji. Na nemško ozemlje je vstopil 16. aprila 1994. Takrat je bil njegov oče že več kot eno leto brezposeln. Tudi njegova mati, ki ga je po ločitvi zakoncev, to je od maja 1996 do njegovega 14. leta starosti, vzgajala sama, ni bila vključena na trg dela. Po uvedbi obveznega dovoljenja za začasno prebivanje za vse turške državljane, mlajše od 16 let,

januarja 1997, je bilo R. Kilicu 5. maja 1997 izdano dovoljenje za začasno prebivanje, veljavno do 5. maja 1999. Njegova mati se je 30. junija 1998 zaposlila in je svoje delo praktično neprekinjeno opravljala do aprila 2003, ko se je začel njen materinski dopust in starševski dopust, ki je trajal več let.

41 Urad za tujce je 23. aprila 1999 R. Kilicu dovoljenje za začasno prebivanje podaljšal za eno leto. Navesti je treba, da je R. Kilic ob tej priložnosti predložil potrdilo delodajalca svoje matere. Vendar je nemški organ navedel, da je mati prejemala socialno pomoč, kar pa v tistem času s pravnega vidika ni preprečevalo podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje R. Kilicu. Nato je bilo to dovoljenje za začasno prebivanje večkrat podaljšano za določen čas, nazadnje do 10. novembra 2011. Od takrat je imel R. Kilic začasna dovoljenja.

42 R. Kilic je bil večkrat obravnavan na kazenskem sodišču. Nazadnje ga je Amtsgericht Tiergarten (okrajno sodišče v kraju Tiergarten, Nemčija) s sodbo z dne 11. junija 2013 zaradi mladoletniškega kriminala in nedovoljenega organiziranega trgovanja s prepovedanimi drogami obsodilo na zaporno kazen treh let in treh mesecev. V to sodbo so bile vključene tudi številne prejšnje obsodbe, med drugim zaradi telesne poškodbe, grožnje, organiziranega izsiljevanja, neupravičenega zalezovanja in poškodovanja tuje stvari.

43 Preden je R. Kilic pristal v zaporu, je njegovo šolanje potekalo kaotično, vendar je 17. junija 2011, ko je bil v priporu, vseeno pridobil potrdilo o končani srednji šoli.

44 Urad za tujce je z odločbo z dne 24. julija 2014, prvič, zavrnil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje R. Kilica, in drugič, na podlagi člena 53, točki 1 in 2, v povezavi s členom 55 AufenthG odredil njegovo odstranitev z nemškega ozemlja.

45 Po mnenju urada za tujce R. Kilic ni upravičen do varstva prebivališča na podlagi Pridružitvenega sporazuma. R. Kilic naj namreč ne bi pridobil nobenih pravic iz člena 7 Sklepa št. 1/80, ker njegovi starši v prvih treh letih po njegovem vstopu na nemško ozemlje niso bili vključeni na zakoniti trg dela.

46 Poleg tega je urad za tujce, potem ko je ocenil, prvič, glede na težke in številne kršitve R. Kilica, da obstaja nevarnost, da bo tudi v prihodnosti nadaljeval z izvrševanjem zavržnih dejanj, in drugič, da predstavlja veliko nevarnost za pomembne temeljne interese družbe, presodil, da je treba zaradi resnih razlogov, povezanih z javno varnostjo in javnim redom, odrediti odstranitev R. Kilica. Po mnenju tega urada namreč tehtanje interesov, tako z dejanskega kot s pravnega vidika, upravičuje tak ukrep, ker javni interes, ki se ga varuje s tem ukrepom, bistveno presega osebni interes R. Kilica, da ohrani obstoječe osebne vezi z Zvezno republiko Nemčijo in nadaljuje s prebivanjem na ozemlju te države članice.

47 R. Kilic, ki je bil 27. maja 2015 izpuščen na prostost, je 1. septembra 2014 na predložitveno sodišče vložil tožbo zoper odločbo urada za tujce z dne 24. julija 2014, pri čemer je navajal, da je na podlagi člena 7 Sklepa št. 1/80 pridobil pravico do prebivanja, ker je bila njegova mati od 30. junija 1998 več kot tri leta vključena na zakoniti trg dela. Po mnenju R. Kilica naj varstvo – do katerega je upravičen – pred odstranitvijo iz člena 14 tega sklepa pri tehtanju interesov v tej zadevi ne bi bilo dovolj upoštevano.

48 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je za odobritev združitve v smislu člena 7 Sklepa št. 1/80 mogoče šteti to, da se družinskemu članu po dovoljenju za združitev družine pri prvotnih upravičencih, ki niso bili vključeni na trg dela, podaljša dovoljenje za začasno prebivanje v času, v katerem je prvotni upravičenec, pri katerem družinski član zakonito prebiva, postal delavec?“

49 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. oktobra 2015 sta bili zadevi C-508/15 in C-509/15 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

50 Ti združeni zadevi se nanašata na turška državljana, S. Ucar in R. Kilica, ki sta se – kot družinska člana, to je zakonec oziroma sin turškega državljana, ki zakonito prebiva v Nemčiji – nastanila v tej državi članici, v kateri sta zakonito prebivala več kot deset let, in so jima nemški organi zavrnili podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje.

51 Uvodoma je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča naloga Sodišča, da v okviru postopka sodelovanja z nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, predložitvenemu sodišču da koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča, in da mora zato Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanje (sodba z dne 8. decembra 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, točka 18).

52 V teh zadevah je treba glede na dejansko stanje v sporih v postopku v glavni stvari ugotoviti, da je prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki je postavljeno v zadevi C-508/15, upoštevno tudi za zadevo C-509/15, tako da je treba, da bi se predložitvenemu sodišču dalo koristen odgovor, ki mu bo omogočil rešitev predloženega spora, prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki je postavljeno v zadevi C-508/15, preučiti glede na dejansko stanje v obeh sporih v glavni stvari.

Prvo vprašanje v zadevi C-508/15

53 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v zadevi C-508/15 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7, prvi odstavek, prva alinea, Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da daje ta določba družinskemu članu turškega delavca, ki je zaradi združitve družine pridobil dovoljenje za vstop v državo članico gostiteljico in je od njegovega vstopa v tej državi članici prebival skupaj s tem turškim delavcem, pravico do prebivanja v tej državi članici, če obdobje treh let, v katerem je bil ta delavec vključen na zakoniti trg dela ni neposredno sledilo prihodu zadevnega družinskega člana v državo članico gostiteljico, ampak je bilo izpolnjeno pozneje.

54 Uvodoma je treba spomniti, da so v členu 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 jasno, natančno in nepogojno opredeljene pravice družinskega člana turškega delavca, vključenega na zakoniti trg dela v državi članici, ki je pridobil dovoljenje, da se delavcu pridruži, da lahko – če imajo državljani iz držav članic pri tem prednost – sprejme vsako zaposlitev, če v tej državi članici zakonito prebiva vsaj tri leta (prva alinea) in da lahko prosto dostopa do zaposlitve, ki jo sam izbere, v državi članici, na katere ozemlju je zakonito prebival vsaj pet let (druga alinea) (sodba z dne 17 aprila 1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, točka 27).

55 Tako se lahko na podlagi te določbe družinski člani turškega delavca, ki izpolnjujejo pogoje iz te določbe, sklicujejo na lastno pravico do dostopa do trga dela v državi članici gostiteljici. V zvezi s tem je Sodišče večkrat razsodilo, da pravice, ki jih navedeni člen 7, prvi odstavek, podeljuje družinskim članom turškega delavca glede zaposlovanja v zadevni državi članici gostiteljici, nujno obsegajo obstoj povezane pravice do prebivanja zadevne osebe, saj bi bil sicer odvzet ves učinek pravicama do dostopa do trga dela in do dejanske zaposlitve (sodba z dne 19. julija 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, točka 28 in navedena sodna praksa).

56 Iz besedila te določbe izhaja, da morajo biti za pridobitev v njej določenih pravic izpolnjeni trije kumulativni pogoji, in sicer, da je zadevna oseba družinski član turškega delavca, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice gostiteljice, da je ta oseba od pristojnih organov te države pridobila dovoljenje, da se v njej pridruži navedenemu delavcu, in da je v tej državi članici zakonito prebivala vsaj tri oziroma vsaj pet let (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, točka 29).

57 V zvezi s pogojem vključenosti turškega delavca na zakoniti trg dela države članice gostiteljice je treba najprej ugotoviti, da je Sodišče presodilo, da se ta pogoj nanaša na pojem „vključen na zakoniti trg dela“, katerega obseg je enak obsegu, ki ga ima ta pojem v členu 6(1) Sklepa št. 1/80, tako da označuje vse delavce, ki so upoštevali zakone in druge predpise države članice gostiteljice in ki imajo torej pravico opravljati poklicno dejavnost na njenem ozemlju (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, točke 22, 23 in 28).

58 Dalje, v zvezi s pogojem, da mora zadevni družinski član pridobiti dovoljenje za pridružitev turškemu delavcu, je Sodišče pojasnilo, da je namenjen temu, da se iz področja uporabe člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 izključi družinske člane turškega delavca, ki so vstopili na ozemlje države članice gostiteljice in v njej prebivajo v nasprotju z ureditvijo te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, točka 23).

59 V tem kontekstu je Sodišče presodilo, da ta določba zadeva položaj turškega državljana, ki mu je bodisi dovoljeno, da se kot družinski član turškega delavca, ki je ali je bil vključen na zakoniti trg dela v državi članici gostiteljici, navedenemu delavcu pridruži v okviru združitve družine, bodisi je bil rojen in je vedno prebival v tej državi (sodba z dne 18. julija 2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, točka 48 in navedena sodna praksa).

60 Nazadnje je v zvezi s pogojem prebivanja Sodišče presodilo, da mora družinski član turškega delavca v skladu s členom 7, prvi odstavek, prva alinea, Sklepa št. 1/80 pri njem neprekinjeno prebivati vsaj tri leta (sodba z dne 18. decembra 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, točka 30).

61 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da ta določba zahteva, da se združitev družine, zaradi katere je bil upravičen vstop družinskega člana na ozemlje države članice gostiteljice, v določenem času izraža z dejanskim sobivanjem v skupnem gospodinjstvu s tem delavcem, in da to sobivanje traja toliko časa, dokler zadevna oseba sama ne izpolnjuje pogojev za vstop na trg dela v tej državi (glej zlasti sodbo z dne 16. marca 2000, Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, točka 36).

62 V zvezi s tem Sodišče poudarja, da mora biti v skladu s členom 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 za pridobitev pravice družinskega člana turškega delavca do dostopa na trg dela v državi članici gostiteljici izpolnjen pogoj vključenosti tega delavca na zakoniti trg dela v obdobju najmanj treh let skupnega prebivanja (sodba z dne 18. decembra 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, točka 37).

63 V tej zadevi ni sporno, da je bilo tako S. Ucar kot R. Kilicu izdano dovoljenje za pridružitev njunima družinskima članoma, ki sta oba turška državljana, v državi članici gostiteljici in da sta ves čas prebivala z možem oziroma mamo.

64 Prav tako ni sporno, da sta bila mož S. Ucar in mati R. Kilica neprekinjeno zaposlena tri leta, kar družinskim članom njune družine daje pravice iz člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80, vendar ne takoj po prihodu tožečih strank v postopku v glavni stvari na ozemlje države članice gostiteljice, temveč pozneje.

65 Torej je treba ugotoviti, ali mora biti za pridobitev pravice do prebivanja na podlagi člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 pogoj vključenosti turškega delavca, ki združuje družinske člane, na zakoniti trg dela nujno izpolnjen na dan prihoda zadevnega družinskega člana v državo članico gostiteljico in vsa tri leta oziroma vseh pet let neposredno po tem datumu, kot meni urad za tujce in kot navaja nemška vlada.

66 Na prvem mestu je treba poudariti, da tak pogoj v členu 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 ni izrecno določen.

67 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da je treba člen 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 razlagati glede na namen te določbe in sistem, ki se s to določbo uvaja.

68 Glede tega je treba opozoriti, da ima sistem postopne pridobitve pravic iz člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 dvojni cilj. Najprej se tako še pred iztekom začetnega obdobja treh let omogoči prisotnost družinskih članov pri delavcu migrantu, da bi se tako turškemu delavcu, ki je že zakonito vključen v državo članico gostiteljico, z združitvijo družine olajšala zaposlitev in prebivanje. Drugič, namen te določbe je okrepitev trajne vključenosti družine turškega delavca migranta v državo članico gostiteljico, tako da se zadevnemu družinskemu članu po treh letih zakonitega prebivanja omogoči, da sam vstopi na trg dela. Glavni cilj, ki se s tem uresničuje, je utrjevanje položaja tega družinskega člana, ki je v tej fazi že zakonito vključen v državo članico gostiteljico, tako da se mu omogoči, da se v zadevni državi sam vzdržuje in da si torej tam ustvari samostojen položaj glede na položaj delavca migranta (sodba z dne 19. julija 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, točke od 38 do 40 in navedena sodna praksa).

69 Poleg tega je torej, z vidika splošnega cilja, ki se želi doseči s Sklepom št. 1/80 – ki je izboljšati ureditev za turške delavce in njihove družinske člane, da bi se postopno uresničilo prosto gibanje delavcev – namen sistema, uvedenega zlasti s členom 7, prvi odstavek, tega sklepa, ustvariti ugodne razmere za združitev družine v državi članici gostiteljici (sodba z dne 29. marca 2012, Kahveci, C-7/10 in C-9/10, EU:C:2012:180, točka 34).

70 Razlaga člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80, kakršno predlaga nemška vlada, da v okoliščinah, kakršne so v zadevi v glavni stvari, turški delavec, kot je S. Ucar ali R. Kilic, ne more uveljavljati pravic iz te določbe zgolj zato, ker obdobje treh let, v katerem je bil turški delavec, ki združuje družinske člane, neprekinjeno zaposlen, ni neposredno sledilo združitvi družine, pa je pretirano omejevalna glede na namen te določbe.

71 Poleg tega je treba ugotoviti, da zadevna družinska člana, ki nista izpolnjevala pogojev iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80, nikakor ne bi mogla pridobiti pravice, da v državi članici gostiteljici vstopita na trg dela, tako da tudi ne bi mogla utrditi svojega položaja v državi članici gostiteljici, in to tudi, če sta tam zakonito prebivala več let, če sta v njej načeloma dobro integrirana in če sta od njunega vstopa v državo članico gostiteljico prebivala skupaj s turškim državljanom v obdobju, v katerem je bil ta državljan neprekinjeno zaposlen vsaj tri oziroma vsaj pet let, to pa ni v skladu s ciljem člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80.

72 Iz te določbe ali, na splošno, iz Sklepa št. 1/80 pa nikjer ne izhaja, da so avtorji tega sklepa pravice iz člena 7, prvi odstavek, tega sklepa želeli odreči družinskim članom tako obsežne kategorije turških delavcev.

73 Poleg tega je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča uresničevanje pravic, ki za turške državljane izhajajo iz Sklepa št. 1/80, ni odvisno od nikakršnega pogoja, ki bi se nanašal na razlog, iz katerega je bila pravica do vstopa v državo članico gostiteljico prvotno dodeljena (sodba z dne 18. decembra 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, točka 42 in navedena sodna praksa).

74 V tem kontekstu je Sodišče že presodilo, da se člen 6(1) Sklepa št. 1/80 nanaša na turške državljane, ki imajo status delavcev v državi članici gostiteljici, ne da bi se zahtevalo, da so vstopili v Unijo kot delavci, tako da lahko ta status pridobijo po njihovem vstopu (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2008, Payir in drugi, C-294/06, EU:C:2008:36, točka 38).

75 V teh okoliščinah je treba šteti, da za to, da družinski član turškega delavca, ki združuje družinske člane, pridobi pravico do prebivanja na podlagi člena 7, prvi odstavek, Sklepa št. 1/80 pogoja vključenosti tega delavca na zakoniti trg dela ni treba nujno izpolnjevati na dan prihoda zadevnega družinskega člana v državo članico gostiteljico in tri leta oziroma pet let neposredno po tem dnevu.

76 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje v zadevi C-508/15 odgovoriti, da je treba člen 7, prvi odstavek, prva alinea, Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da daje ta določba družinskemu članu turškega delavca, ki je zaradi združitve družine pridobil dovoljenje za vstop v državo članico gostiteljico in je od njegovega vstopa v tej državi članici prebival skupaj s tem turškim delavcem, pravico do prebivanja v tej državi članici, tudi če obdobje najmanj treh let, v katerem je bil ta delavec vključen na zakoniti trg dela, ni neposredno sledilo prihodu zadevnega družinskega člana v državo članico gostiteljico, ampak je bilo izpolnjeno pozneje.

Drugo vprašanje v zadevi C-508/15 in edino vprašanje v zadevi C-509/15

77 Glede na odgovor na prvo vprašanje v zadevi C-508/15 ni treba odgovoriti niti na drugo vprašanje v tej zadevi niti na edino vprašanje v zadevi C-509/15.

Stroški

78 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 7, prvi odstavek, prva alinea, Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve je treba razlagati tako, da daje ta določba družinskemu članu turškega delavca, ki je zaradi združitve družine pridobil dovoljenje za vstop v državo članico gostiteljico in je od njegovega vstopa v tej državi članici prebival skupaj s tem turškim delavcem, pravico do prebivanja v tej državi članici, tudi če obdobje najmanj treh let, v katerem je bil ta delavec vključen na zakoniti trg dela, ni neposredno sledilo prihodu zadevnega družinskega člana v državo članico gostiteljico, ampak je bilo izpolnjeno pozneje.

Podpisi