OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L. A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 25 maja 2004 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Verwaltungsgericht Stuttgart (Niemcy) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją [2] (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"). Sąd krajowy dąży w szczególności do ustalenia, czy mający mniej niż 21 lat pasierb tureckiego pracownika mającego dostęp do legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim powinien być uważany za członka rodziny w rozumieniu art. 7 zdanie pierwsze tej decyzji.

2. Istota sprawy co do zasady tkwi w kontekście, w którym ta kwestia została podniesiona. Artykuły 6 i 7 decyzji nr 1/80 — decyzji, która służy wykonaniu układu stowarzyszeniowego pomiędzy EWG a Turcją [3] — przyznają na terytorium Wspólnoty Europejskiej pewne prawa tureckim pracownikom oraz członkom ich rodzin. Różnią się one zasadniczo od praw, z których korzystają pracownicy wspólnotowi i członkowie ich rodzin na podstawie art. 39 WE i nast. oraz na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty [4], opartego na art. 49 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 40 WE).

3. Sąd krajowy dąży do ustalenia, jak interpretować wskazane w art. 7 decyzji nr 1/80 pojęcie członka rodziny. Sama decyzja nie zawiera żadnej definicji tego pojęcia i Trybunał nie miał do tej pory sposobności do rozważenia treści, jaką należy mu nadać.

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Decyzja z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją przyjęta przez Radę Stowarzyszenia EWG–Turcja powołaną Układem ustanawiającym Stowarzyszenie pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją.

3 — Układ ustanawiający Stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez, z jednej strony, Republikę Turcji oraz, z drugiej strony, przez Państwa Członkowskie EWG i Wspólnotę, zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, str. 3685).

4 — Dz.U. L 257, str. 2.

W wyroku w sprawie Baumbast i R [5] uznał on jednak — na podstawie rozporządzenia nr 1612/68 — prawa pasierbów pracowników wspólnotowych. Niniejszy spór dotyczy kwestii, jakie znaczenie wyrok w tej sprawie ma dla pasierba tureckiego pracownika, uwzględniając przy tym zasadniczą różnicę pomiędzy decyzją nr 1/80 a rozporządzeniem nr 1612/68.

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pozwala ponadto na dokładniejsze zdefiniowanie pasierba lub pasierbicy, o których mowa w decyzji nr 1/80. W momencie złożenia przezeń wniosku o zezwolenie na pobyt (wniosku, który zapoczątkował postępowanie przed sądem krajowym) wnioskodawca był — według przepisów prawa niemieckiego — pełnoletni, lecz nie osiągnął jeszcze wieku 21 lat. Ponadto popełnił on kilkakrotnie czyny przestępcze.

II — Ramy prawne

A — *Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja*

5. Zgodnie z art. 2 ust. 1 celem układu stowarzyszeniowego jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w zakresie stosunków pracy, poprzez stopniowe osiąganie swobody przepływu pracowników (art. 12), jak również poprzez zniesienie pomiędzy nimi ograniczeń swobody przedsiębiorczości (art. 13) oraz swobody świadczenia usług (art. 14), celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty (motyw czwarty preambuły i art. 28).

6. W tym celu układ stowarzyszeniowy ustanawia etap przygotowawczy, aby pozwolić Republice Turcji na wzmocnienie, z pomocą Wspólnoty, swojej gospodarki (art. 3), etap przejściowy, podczas którego zostaną zapewnione stopniowe ustanowienie unii celnej między Turcją a Wspólnotą oraz zbliżenie polityk gospodarczych (art. 4), oraz etap ostateczny, oparty na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityk gospodarczych umawiających się stron (art. 5).

7. Artykuł 6 układu stowarzyszeniowego brzmi następująco: „W celu zapewnienia stosowania i stopniowego rozwoju układu stowarzyszeniowego, Strony zbierają się w Radzie Stowarzyszenia, która działa w granicach uprawnień przyznanych jej w niniejszym układzie" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej]. Rada Stowarzyszenia jest zatem uprawniona — w przewidzianych

5 — Wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99, Rec. str. I-7091, pkt 57.

przez układ przypadkach (art. 22 ust. 1 układu stowarzyszeniowego) — do podejmowania decyzji zmierzających do realizacji określonych w tym układzie celów. Każda z dwóch stron jest zobowiązana do przyjmowania środków wykonawczych do wydanych decyzji.

8. Artykuł 9 układu stowarzyszeniowego stanowi: „Umawiające się Strony uznają, że w zakresie wprowadzania układu w życie i z zastrzeżeniem przepisów szczególnych — które mogą zostać przyjęte na podstawie art. 8 — zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, zgodnie z zasadą zawartą w art. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę".

B — *Decyzja nr 1/80*

9. W dniu 19 września 1980 r. Rada Stowarzyszenia wydała decyzję nr 1/80. Uderzające jest to, że ta decyzja nigdy nie została opublikowana w dzienniku urzędowym [6]. Artykuł 6 ust. 1 decyzji brzmi następująco:

„Z zastrzeżeniem art. 7 dotyczącego swobodnego dostępu do zatrudnienia członków swojej rodziny pracownik turecki, mający dostęp do legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim:

— ma w tym Państwie Członkowskim prawo, po rocznym okresie legalnego zatrudnienia, do odnowienia swego zezwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, jeśli ten ostatni może zaoferować zatrudnienie;

— ma w tym Państwie Członkowskim prawo, po trzyletnim okresie legalnego zatrudnienia i z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z Państw Członkowskich Wspólnoty, do odpowiedzi na inną ofertę zatrudnienia w tym samym zawodzie, złożoną przez dowolnie przez siebie wybranego pracodawcę, złożoną na normalnych warunkach i zarejestrowaną w służbach zatrudnienia;

— korzysta w tym Państwie Członkowskim, po czteroletnim okresie legalnego zatrudnienia, ze swobodnego dostępu do dowolnie wybranego przez siebie zatrudnienia" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

10. W niniejszym przypadku kapitalne znaczenie ma art. 7; reguluje on sytuację tureckiego pracownika, który jest zatrud-

6 — Ta wada nie skłoniła Trybunału do podważenia prawomocności materialnej decyzji.

niony w ramach legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim. W zakresie, w jakim członkom jego rodziny zezwolono na dołączenie do niego, członkowie ci:

— mają prawo, gdy przebywają legalnie na terytorium tego Państwa Członkowskiego od przynajmniej trzech lat, do odpowiedzi na każdą ofertę zatrudnienia — z zastrzeżeniem zapewnienia pierwszeństwa pracownikom z Państw Członkowskich Wspólnoty;

— korzystają, gdy przebywają legalnie na terytorium tego Państwa Członkowskiego od przynajmniej pięciu lat, ze swobodnego dostępu do dowolnie wybranego przez siebie zatrudnienia.

Dzieci tureckich pracowników, które ukończyły w państwie przyjmującym szkolenie zawodowe, mogą niezależnie od tego, jak długo przebywały w tym Państwie Członkowskim — pod warunkiem że jedno z ich rodziców jest w tym Państwie Członkowskim legalnie zatrudnione od co najmniej trzech lat — odpowiedzieć w tym Państwie Członkowskim na każdą ofertę zatrudnienia.

11. Artykuł 14 ust. 1 brzmi następująco: „Przepisy niniejszej sekcji[7] stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego".

C — *Rozporządzenie nr 1612/68*

12. Artykuł 10 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Prawo osiedlenia się w innym Państwie Członkowskim wraz z pracownikiem, który jest obywatelem Państwa Członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego Państwa Członkowskiego, mają następujące osoby, bez względu na przynależność państwową:

a) współmałżonek oraz zstępni poniżej 21 roku życia lub pozostający na utrzymaniu pracownika;

b) wstępni pracownika lub jego współmałżonka, pozostający na jego utrzymaniu.

2. Państwa Członkowskie ułatwiają przyjęcie członka rodziny, którego nie dotyczy przepis ust. 1, jeżeli pozostaje on na utrzymaniu pracownika lub w kraju pochodzenia i zamieszkuje z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

7 — Do tej sekcji decyzji należą art. 6 i 7.

3. Do celów ust. 1 i 2 pracownik powinien dysponować dla swojej rodziny lokalem o standardzie przyjętym dla pracowników krajowych w regionie, w którym jest zatrudniony, przy czym przepis niniejszy nie może powodować dyskryminacji pracowników krajowych względem pracowników z innych Państw Członkowskich".

13. Zacytuję jeszcze art. 11 tego rozporządzenia:

„Jeżeli obywatel Państwa Członkowskiego prowadzi działalność jako pracownik lub osoba pracująca na własny rachunek na terytorium innego Państwa Członkowskiego, jego małżonek i dzieci w wieku poniżej 21 lat lub pozostające na jego utrzymaniu mają prawo do podejmowania zatrudnienia na całym terytorium tego samego państwa, nawet jeżeli nie są obywatelami któregokolwiek Państwa Członkowskiego".

III — Stan faktyczny

A — *Stan faktyczny w postępowaniu przed sądem krajowym*

14. Engin Ayaz, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, urodził się w dniu 24 września 1979 r.; jest kawalerem i ma obywatelstwo tureckie. W dniu 19 maja 1991 r. przybył on z Turcji na terytorium Niemiec razem ze swą matką, w celu zamieszkania tam razem z nią i swym ojczymem. Ten ostatni przebywa legalnie w Niemczech od lat osiemdziesiątych jako pracownik.

15. Według postanowienia odsyłającego matka nie jest nigdzie zatrudniona i nigdy nie miała „Arbeitserlaubnis" czy też „Arbeitsgenehmigung" (zezwolenia na pracę).

16. Z wyjątkiem krótkiej przerwy — od końca jesieni 1999 r. do początku 2000 r. — Engin Ayaz mieszka od swego przyjazdu do Niemiec we wspólnym mieszkaniu wraz ze swą matką i ojczymem. W tym czasie ukończył „Hauptschule" (średnia szkoła zawodowa przygotowująca do dalszego kształcenia), aby następnie uczestniczyć w trwającym rok szkoleniu zawodowym. Potem rozpoczął dwa inne szkolenia zawodowe (lecz ich nie ukończył) i na przemian pozostawał bez pracy lub pracował jako kierowca. W latach 1997–2001 kilkakrotnie został skazany za różnego rodzaju czyny: od prowadzenia pojazdu bez prawa jazdy do kradzieży rozbójniczej, uszkodzenia ciała i gwałtu.

17. Tu dochodzimy do kwestii jego pobytu. Engin Ayaz posiadał zezwolenie na pobyt czasowy, zgodnie z przepisami prawa niemieckiego o cudzoziemcach dotyczącym

łączenia rodzin i ochrony życia rodzinnego [8]. W dniu 8 lipca 1999 r. złożył on wniosek o przyznanie zezwolenia na pobyt stały. Jego wniosek nie został formalnie rozpatrzony. W dniu 24 marca 2000 r. wniósł on o czasowe przedłużenie swego zezwolenia na pobyt. Decyzją z dnia 9 sierpnia 2000 r. Landratsamt Rems-Murr-Kreis odrzucił ten wniosek i nakazał wnioskodawcy opuszczenie terytorium Niemiec w ciągu miesiąca od powiadomienia o odmowie, pod rygorem wydalenia do Turcji.

18. W dniu 14 września 2000 r. skarżący złożył sprzeciw wobec tej decyzji do Verwaltungsgericht Stuttgart, żądając przyznania mu tymczasowej ochrony jego praw. Decyzją z dnia 30 października 2000 r. Verwaltungsgericht uznał skutek zawieszający sprzeciwu wniesionego przez skarżącego.

19. Decyzją z dnia 8 lutego 2002 r. Regierungspräsidium Stuttgart oddalił ten sprzeciw z następujących powodów:

— Czyny przestępcze, za które został skazany skarżący, są szczególnie poważne. Zdaniem Regierungspräsidium zostało stwierdzone, że nie jest on w stanie i nie zamierza przestrzegać niemieckiego porządku prawnego. Stanowi on zatem poważne i konkretne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Popełnione czyny przestępcze świadczą o postępowaniu, które stanowi realne i wystarczająco poważne zagrożenie, naruszające podstawowy interes społeczny.

— Uwzględniając, że skarżący jest pełnoletnim kawalerem, wydalenie nie stanowi naruszenia art. 6 niemieckiej Konstytucji ani art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej Konwencją Europejską).

— Skarżący nie ma także prawa powołać się na art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80. W administracyjnym postępowaniu odwoławczym oświadczył on wprawdzie, że jego matka pracowała legalnie od 1996 r., jednakże był w stanie przedstawić jedynie dowód wypłaty wynagrodzenia z miesiąca stycznia 2001 r. Aż do chwili obecnej nie został przedstawiony żaden inny dowód. Należy zatem stwierdzić, że matka nie funkcjonowała na legalnym rynku pracy.

20. W dniu 5 marca 2002 r. skarżący wniósł skargę do Verwaltungsgericht Stuttgart — sądu, który wystąpił do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym określonym w pkt 1.

8 — Chodzi w szczególności o §17 i 22 Ausländergesetz (ustawy o cudzoziemcach).

B — *Punkt widzenia sądu krajowego*

21. Sąd krajowy rozpoczyna uzasadnienie swego pytania od podkreślenia, że ani prawo niemieckie (a mianowicie § 47 i 48 Ausländergesetz), ani Konwencja Europejska nie stoją na przeszkodzie wydaleniu.

22. Jeśli natomiast skarżący jest objęty zakresem stosowania art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80, może się on powołać na szczególną ochronę przed wydaleniem przewidzianą w art. 14 ust. 1 tej decyzji. Wydalenie jest zatem możliwe tylko wtedy, gdy istnieje — niezależnie od zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, jakie stanowi każde naruszenie prawa — realne i wystarczająco poważne zagrożenie, które narusza podstawowy interes społeczny. Sąd krajowy opiera tę — ścisłą — wykładnię art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 na wyroku w sprawie Nazli [9].

23. Sąd krajowy jest zdania, że w niniejszym przypadku nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 14 ust. 1. Pomimo powtarzających się wyroków skazujących nie można uznać, że skarżący stanowi konkretne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, naruszające podstawowy interes społeczny. Zagrożenie takie nie wynika z dwóch zawisłych przed Amtsgericht Waiblingen spraw karnych. Sąd krajowy nie jest także przekonany, że skarżący jest winien zarzucanych mu czynów.

24. Dla rozstrzygnięcia sporu jest zatem istotne ustalenie, czy skarżący wchodzi w zakres stosowania art. 7 decyzji nr 1/80. Biorąc pod uwagę, że — zgodnie z kartą pobytu — jego matka nigdy nie miała statusu pracownika, trzeba ustalić, czy skarżący jest członkiem rodziny swego ojczyma.

25. W tym celu sąd krajowy wyszedł od brzmienia artykułów rozporządzenia nr 1612/68, które to przepisy mają największe znaczenie dla wykładni art. 7 decyzji nr 1/80. Trzeba podkreślić, że to wyjaśnienie dotyczy niemieckiej wersji tego rozporządzenia: na podstawie art. 11 tego rozporządzenia skarżący nie jest członkiem rodziny swego ojczyma, ponieważ to rozporządzenie wspomina jedynie o dzieciach „obywatela" (w wieku poniżej 21 lat). Okoliczność, że ten art. 11 — podobnie jak decyzja nr 1/80 — dotyczą dostępu do rynku pracy, przemawia na korzyść zastosowania art. 11 rozporządzenia nr 1612/68. Jeśli natomiast przyjmie się za punkt wyjścia określone w art. 10 ust. 1 rozporządzenia pojęcie członka rodziny, skarżący wchodzi w zakres stosowania decyzji nr 1/80, ponieważ w art. 10 — odwrotnie niż w przypadku określenia współmałżonka — nie został użyty zaimek dzierżawczy „sein", lecz rodzajnik określony „die". W ten sposób

9 — Wyrok z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-340/97, Rec. str. I-957, pkt 55 i nast.

więc zostałyby także wskazane dzieci tylko jednego z małżonków. W niemieckiej doktrynie i orzecznictwie broni się co do zasady tej drugiej koncepcji. Biorąc pod uwagę, że w momencie wygaśnięcia ostatniego zezwolenia na pobyt (w dniu 31 października 1999 r.) skarżący nie osiągnął jeszcze wieku 21 lat, nie jest istotne dla rozstrzygnięcia tej kwestii, czy ojczym utrzymuje lub utrzymywał skarżącego, ponieważ prawo wspólnotowe nie stawia wymogu łożenia na utrzymanie.

26. Uwagi na piśmie w niniejszym przypadku przedstawili: pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym (za pośrednictwem Landratsamt Rems-Murr-Kreis), rząd niemiecki i Komisja. Pozwany wnosi o stwierdzenie, że pasierb lub pasierbica nie mogą zostać uznani za członków rodziny w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80. Rząd niemiecki i Komisja są natomiast zdania, że pojęcie to obejmuje pasierba lub pasierbicę, którzy nie osiągnęli wieku 21 lat, przy czym rząd niemiecki ponadto podkreśla, iż ten pasierb czy pasierbica powinni najpierw otrzymać — zgodnie z prawem Państwa Członkowskiego — zezwolenie na dołączenie do tureckiego pracownika.

IV — Ocena

A — *Określenie zakresu*

27. Pytanie sądu krajowego zostało przezeń zadane w sposób ogólny. Sąd zmierza do ustalenia, czy należy uznać mającego mniej niż 21 lat pasierba za członka rodziny w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80. Stawia więc proste pytanie, nie wdając się w szczególne okoliczności sprawy. W ramach swego pytania o wykładnię wychodzi on od analogii z pojęciami zdefiniowanymi w rozporządzeniu nr 1612/68 (w szczególności w art. 10 i 11). Jest to oczywiste, uwzględniając, że w różnych wyrokach Trybunał doszedł do wniosku, iż zasady ustanowione w art. 39 WE i nast. powinny w jak najszerszym zakresie mieć zastosowanie wobec obywateli tureckich, którzy korzystają z praw przewidzianych w decyzji nr 1/80 [10].

28. Tymczasem wkrótce po złożeniu niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał w wyroku w sprawie Baumbast i R [11] przyznał — w ramach rozporządzenia nr 1612/68 — pewne prawa pasierbom pracownika wspólnotowego. Z tego punktu widzenia podniesiona przez sąd krajowy kwestia mogłaby być szybko rozstrzygnięta poprzez odesłanie do wyroku w sprawie Baumbast i R.

10 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-171/01 Wählergruppe Gemeinsam, Rec. str. I-4301, pkt 72.

11 — Powołany w przypisie 5, pkt 57. Do tej kwestii dokładniej powrócę w dalszej części.

29. Jak wiadomo, na proste pytanie nie ma koniecznie prostej, wynikającej z istniejącego orzecznictwa, odpowiedzi. Taki jest właśnie niniejszy przypadek: mechaniczne zastosowanie rozstrzygnięcia Trybunału wydanego w sprawie dotyczącej wewnętrznego przepływu osób nie dałoby zadowalających rezultatów, ponieważ pociągnęłoby za sobą zanegowanie istnienia istotnej różnicy pomiędzy, z jednej strony, art. 39 WE i nast. oraz rozporządzeniem nr 1612/68 a, z drugiej strony, decyzją nr 1/80. Ta różnica stanowi podstawę mojej opinii.

30. Według art. 39 WE i nast. swobodny przepływ pracowników ma pierwszorzędne znaczenie i Państwa Członkowskie — z wyjątkiem kilku wyraźnych ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego — powinny na podstawie prawa wspólnotowego przyznać prawo pobytu każdemu obywatelowi innego Państwa Członkowskiego, który wchodzi w zakres szeroko interpretowanego pojęcia pracownika [12].

31. Decyzja nr 1/80 przyznaje prawa całkiem innego rodzaju, które nie mają tak daleko idących skutków. Zgodnie z art. 6 decyzji pracownicy posiadający obywatelstwo tureckie mogą korzystać z pewnych praw na rynku pracy, gdy przebywają legalnie w Państwie Członkowskim i pracują tam zgodnie z przepisami prawa krajowego regulującego kwestie imigracji i zatrudnienia. Artykuł 7 tej decyzji przyznaje także pewne prawa na rynku pracy członkom rodziny tych obywateli, którzy to członkowie otrzymali prawo pobytu w tym Państwie Członkowskim wraz z tym obywatelem. Członkowie rodziny korzystają z tego prawa na rynku pracy także wtedy, gdy sami nie pracują już w Państwie Członkowskim.

32. Decyzja nr 1/80 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego swobodnego przepływu pracowników, nawet jeżeli art. 6 i 7 można uznać za pierwszy etap stopniowego osiągania swobody przepływu pracowników — jednego z celów układu stowarzyszeniowego EWG-Turcja.

33. Moim zdaniem, odpowiedź na podniesione pytanie może zatem zostać udzielona dopiero po przeprowadzeniu pogłębionej analizy treści i zakresu ochrony przyznanej w decyzji nr 1/80 tureckim pracownikom i członkom ich rodzin, zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Analiza składać się będzie z dwóch części: w pkt B zostaną opisane charakterystyczne cechy systemu ustanowionego przez art. 6 i 7 decyzji nr 1/80; w pkt C zostaną dokładnie zbadane prawa, na które może się powołać — na podstawie art. 7 — dziecko tureckiego pracownika o uregulowanym statusie.

12 — Zobacz przykładowo ostatni wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. str. I-2703, pkt 26 i nast.

B — *System ustanowiony przez art. 6 i 7 decyzji nr 1/80*

34. Niniejsza sprawa dotyczy wydalenia obywatela państwa trzeciego przez Państwo Członkowskie [13]. Wydalenie obywatela państwa trzeciego co do zasady należy do wyłącznych kompetencji Państwa Członkowskiego, o ile Wspólnota Europejska nie przyjęła w tym zakresie przewidzianych w art. 63 pkt 3 WE środków dotyczących polityki imigracyjnej. Władze niemieckie chcą skorzystać z tej wyłącznej kompetencji, zaś obywatel kraju trzeciego powołuje się na uprzywilejowaną pozycję, z której korzystałby jako członek rodziny tureckiego pracownika. Opiera się on zatem na wyjątku od ww. zasady, która przyznaje Państwom Członkowskim szerokie uprawnienia w zakresie prowadzenia przez nie ich polityki imigracyjnej.

35. W systemie ustanowionym przez art. 6 i 7 decyzji nr 1/80 należy wyróżnić cztery fazy:

— Faza 1: dostęp tureckich pracowników na terytorium Państw Członkowskich, a także warunki ich pierwszego zatrudnienia na tym terytorium są regulowane przez prawo krajowe.

— Faza 2: późniejszy dostęp do rynku pracy, po legalnym przepracowaniu przez tureckiego pracownika co najmniej roku w Państwie Członkowskim. Pracownik ten korzysta z praw mu przysługujących nie tylko na podstawie przepisów krajowego prawa pracy, ale także na podstawie art. 6 decyzji nr 1/80.

— Faza 3: zezwolenie na pobyt przyznane członkom rodziny tureckich pracowników i ich dostęp do rynku pracy podczas trzech pierwszych lat pobytu. Na tym etapie członkowie rodziny podlegają jedynie przepisom prawa krajowego Państw Członkowskich. Niemniej jednak w trakcie tej fazy korzystanie z przysługujących Państwom Członkowskim wyłącznych uprawnień jest ograniczone — w sposób opisany poniżej — Konwencją Europejską oraz prawem wspólnotowym.

— Faza 4: późniejszy dostęp do rynku pracy, po legalnym zamieszkiwaniu przez członka rodziny tureckiego pracownika w Państwie Członkowskim od co najmniej trzech lat. Członek rodziny korzysta z praw wynikających nie tylko z przepisów krajowego prawa pracy, ale także z art. 7 decyzji nr 1/80.

36. Faza pierwsza. Według utrwalonego orzecznictwa decyzja nr 1/80 nie podważa uprawnień Państw Członkowskich do samo-

13 — Zobacz także opinia w sprawie Akrich (wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01, Rec. str. I-9607), a w szczególności wprowadzenie do tej opinii.

dzielnego regulowania dostępu obywateli tureckich na ich terytorium oraz warunków ich pierwszego zatrudnienia [14]. Państwa Członkowskie pozostają właściwe, aby ustalać zasady ich polityki w zakresie zachęcania do przyjazdu pracowników tureckich mogących zapełnić pewne luki na krajowym rynku pracy. Jak słusznie stwierdził rzecznik generalny Mischo w swej opinii do sprawy Ergat [15], pracownik turecki nie może sobie rościć prawa pobytu. Otrzymuje je on na mocy stowarzyszenia EWG-Turcja dopiero po przepracowaniu jednego roku na terytorium Państwa Członkowskiego.

37. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego nie ma zatem zbyt wiele do powiedzenia o tym pierwszej fazie. Pracownik turecki nie różni się tutaj od jakiegokolwiek pracownika z państwa trzeciego. Prawo wspólnotowe nie przyznaje mu żadnych szczególnych praw.

38. Faza druga. Stowarzyszenie reguluje jedynie sytuację tych tureckich pracowników, którzy przez pewien czas (to znaczy przynajmniej przez rok) mają dostęp do legalnego rynku pracy w przyjmującym Państwie Członkowskim, zgodnie z warunkami określonymi w art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80. Decyzja ta przyznaje im więc pewne prawa umożliwiające poruszanie się po tym rynku. Jak wynika z art. 6 ust. 1, prawa te stopniowo utrwalają się. Udzielenie pewnych praw na rynku pracy w nieunikniony sposób pociąga za sobą przyznanie zainteresowanym prawa pobytu związanego z tymi prawami. Jego brak pozbawiłby te prawa skuteczności [16].

39. Pracownicy tureccy nie mają prawa do swobodnego przemieszczania się wewnątrz Wspólnoty i nie mogą zatem rościć sobie żadnych praw w innych Państwach Członkowskich [17]. Decyzja nr 1/80 przyznaje tureckim pracownikom pewne prawa na rynku pracy tego Państwa Członkowskiego, w którym legalnie pracują. To właśnie — nie mniej i nie więcej — wynika z decyzji. Prawo pobytu tureckiego pracownika nie stanowi zatem jego prawa podstawowego, porównywalnego z prawem przyznanym wszystkim obywatelom Unii na podstawie art. 18 WE [18], lecz jedynie nieuniknione następstwo praw przyznanych mu jako pracownikowi. Wynika to także z postanowień stowarzyszeniowych, które wychodzą od czasowego pobytu tureckiego pracownika. Pracownikowi temu nie przysługuje prawo analogiczne do prawa przewidzianego w art. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1251/70 [19], a mianowicie prawo do przebywania w tym Państwie Członkowskim po osiągnięciu wieku emerytalnego.

14 — Zobacz ostatni wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. str. I-12701, pkt 63 i nast.

15 — Wyrok z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie C-329/97, Rec. str. I-1487, pkt 47.

16 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawie Nazli, powołany w przypisie 9, pkt 28.

17 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-171/95 Tetik, Rec. str. I-329 oraz z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98 Savas, Rec. str. I-2927.

18 — Zobacz w tym względzie powołany w przypisie 5 wyrok w sprawie Baumbast i R, począwszy od pkt 81.

19 — Rozporządzenie Komisji z dnia 29 czerwca 1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.U. L 142, str. 24).

40. Dla właściwego zrozumienia art. 6 należy przypomnieć, jakie są cele układu stowarzyszeniowego [20]. Zacytujmy art. 2 ust. 1: „[c]elem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy Stronami [...]" [tłumaczenie nieoficjalne]. Decyzja nr 1/80 obejmuje w tym względzie trzy obszary: przepływ produktów rolnych, przepływ pracowników oraz współpracę gospodarczą i techniczną. Uregulowania tych obszarów powinny przyczynić się do wzmocnienia więzi gospodarczych pomiędzy Wspólnotą a Republiką Turcji [21].

41. Najistotniejszym elementem art. 6 decyzji jest, moim zdaniem, to, że ma on za cel przyznanie tureckiemu pracownikowi — po uzyskaniu przezeń zezwolenia na wstęp na terytorium Państwa Członkowskiego i zatrudnieniu tam — pewnych praw na rynku pracy. Powinien on mieć zatem możliwość poprawy swojej pozycji na tym rynku, a więc także zmiany pracodawcy. Jego pozycja na rynku pracy jest — tak dalece, jak to możliwe — identyczna z pozycją pracownika będącego obywatelem danego Państwa Członkowskiego.

42. Poprawa pozycji tureckiego pracownika jest oczywiście pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia, jeśli członkowie jego rodziny nie mogą osiedlić się wraz z nim i rozwijać się jako niezależne jednostki. Innymi słowy, gdyby turecki pracownik nie miał dogodnych warunków sprowadzenia swej rodziny, nie byłby skłonny do czynienia użytku z praw, które przyznaje mu wyraźnie art. 6 decyzji nr 1/80. W tym kontekście należy także rozumieć prawa przyznane przez art. 7 tej decyzji członkom rodziny.

43. Łączenie rodzin w przyjmującym Państwie Członkowskim — jako cel społeczny — nie było w momencie prac nad decyzją nr 1/80 celem pierwszorzędnym, lecz w miarę upływu lat odegrało pewną rolę w dokonywanej przez Trybunał wykładni tej decyzji.

44. Faza trzecia. Prawa członków rodziny pracownika są w istocie porównywalne z prawami samego pracownika. Decyzja nr 1/80 nie przyznaje bezpośrednio członkom rodziny prawa wstępu na terytorium Państwa Członkowskiego, w którym pracownik jest legalnie zatrudniony: na tym etapie ustawodawca krajowy działa ciągle w sposób niezależny. W okresie trzech lat od udzielenia zezwolenia sytuacja prawna członka rodziny jest regulowana przez prawo krajowe. Swoboda władz krajowych jest oczywiście ograniczona przepisami dotyczącymi łączenia rodzin. Państwa te powinny brać pod uwagę (orzecznictwo dotyczące) art. 8 Konwencji Europejskiej, a także uprzywilejowaną pozycję samego pracownika na pod-

20 — Więcej szczegółów znajduje się w pkt 5 powyżej.

21 — Zobacz także postanowienia układu stowarzyszeniowego powołane w pkt 6.

stawie układu stowarzyszeniowego EWG-Turcja, która chroni tego ostatniego przed dyskryminacją — między innymi ze względu na jego tureckie obywatelstwo [22].

45. W tym zakresie należy powołać się na wyrok w sprawie Kadiman. W opinii Trybunału art. 7 zdanie pierwsze ma na celu „tworzenie sprzyjających warunków zatrudnienia i pobytu tureckiego pracownika mającego dostęp do legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim poprzez zapewnienie mu utrzymania jego więzi rodzinnych" [23]. Trybunał stwierdza dalej: „system ustanowiony przez art. 7 zdanie pierwsze zmierza do stworzenia warunków sprzyjających łączeniu rodzin w przyjmującym Państwie Członkowskim poprzez zezwolenie w pierwszej kolejności na obecność członków rodziny u boku pracownika migrującego, a następnie ustabilizowanie ich sytuacji dzięki przyznanemu im prawu do podjęcia pracy w tym państwie". Postępując w ten sposób, Trybunał wydaje się także uważać, że art. 7 ma znaczenie w trakcie pierwszego etapu poprzedzającego trzyletni pobyt. Opinia rzecznika generalnego Légera w sprawie Akman także wydaje się wychodzić z tego punktu widzenia. Rzecznik generalny podkreśla, że wyraźnym celem, do którego zmierza art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80, jest (w przeciwieństwie do art. 7 zdanie drugie) łączenie rodzin [24].

46. Moim zdaniem, przy dokonywaniu wykładni art. 7 zdanie pierwsze okazało się, że element łączenia rodzin zyskał coraz bardziej na znaczeniu, lecz wskutek tego decyzja nie przyznaje bynajmniej prawa do łączenia rodzin. Odsyłam tutaj do celu układu stowarzyszeniowego. Rozstrzygające jest bowiem jednoznaczne brzmienie tego przepisu: członek rodziny nie ma prawa wstępu na terytorium Państwa Członkowskiego, na którym pracownik jest legalnie zatrudniony. Artykuł 7 zdanie pierwsze przewiduje bowiem jedynie możliwość wstępu („którym zezwolono na dołączenie do niego"). Członkowie rodziny korzystają z praw przewidzianych w decyzji jedynie wtedy, gdy rodzina zostanie połączona.

47. Z punktu widzenia tureckiego pracownika zdarza się często, że obywatel turecki przybywa do Państwa Członkowskiego celem zatrudnienia. Jego rodzina pozostaje w kraju. Po pewnym czasie decyduje się on na dalsze zatrudnienie w tym Państwie Członkowskim przez dłuższy okres, a następnie — na sprowadzenie swej rodziny. Jednak zgodnie z decyzją nr 1/80 nie przysługuje mu automatycznie prawo do sprowadzenia swej rodziny. Jest to w pierwszej kolejności kwestia krajowego prawa imigracyjnego (zob. pkt 44).

48. To prowadzi mnie do fazy czwartej. Artykuł 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 przyznaje pewne prawa na rynku pracy

22 — Ograniczę się tutaj do zasady, zgodnie z którą polityczna swoboda ustawodawcy krajowego — a mianowicie właściwych w przedmiocie imigracji władz krajowych — nie jest nieograniczona. Dokładne wskazanie kryteriów, które powinno uwzględniać Państwo Członkowskie przy odmowie wstępu na swoje terytorium członkowi rodziny tureckiego pracownika, wykraczałoby poza ramy niniejszej opinii: sprawa Ayaz nie dotyczy tej kwestii.

23 — Wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-351/95, Rec. str. I-2133, pkt 34.

24 — Opinia do wyroku z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-210/97, Rec. str. I-7519, pkt 48 i nast.

osobom należącym do połączonej rodziny. Prawa te są porównywalne z prawami samego pracownika. Po pierwsze, osoby te nie otrzymują tych praw natychmiast: powinny one od pewnego czasu zamieszkiwać w Państwie Członkowskim. Po drugie, ich pozycja na rynku pracy jest tym silniejsza, im dłużej trwa ich pobyt w tym kraju. Po trzecie, członek rodziny ma także prawo pobytu. Jest ono niezbędnym warunkiem dostępu do jakiejkolwiek działalności zarobkowej oraz jej prowadzenia [25].

49. Celem tego przepisu jest uniemożliwienie Państwom Członkowskim wprowadzenia zakazu zatrudnienia członków rodziny tureckiego pracownika. Ze względu na poprawę pozycji tureckiego pracownika należy zapewnić, aby członkowie jego rodziny — bez względu na to, czy chodzi o jego współmałżonka, czy dziecko — mieli także dostęp do rynku pracy. W tym znaczeniu prawa członków rodziny wynikają z praw samego pracownika. Decyzja jednak wyraźnie dotyczy członka rodziny jako niezależnej jednostki, której przyznano prawo do podjęcia zatrudnienia.

C — *Prawa dzieci na podstawie art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80*

50. Artykuł 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 wyróżnia różne kategorie członków rodziny, którym zezwolono na dołączenie do pracownika. Należy rozróżnić współmałżonka pracownika, nieletnie dzieci oraz innych członków rodziny w zakresie, w jakim pozostają oni na utrzymaniu pracownika, takich jak marokańska teściowa w wyroku w sprawie Mesbah [26].

51. Jest dość łatwo wyodrębnić prawa współmałżonka pracownika. Po określonym czasie pobytu w danym Państwie Członkowskim małżonek ten ma — na podstawie art. 7 zdanie pierwsze decyzji — dostęp do rynku pracy. Powinien on zamieszkiwać z pracownikiem w Państwie Członkowskim przez trzy lata we wspólnym gospodarstwie domowym [27]. Po legalnym przepracowaniu co najmniej roku korzysta on ponadto z przyznanych w art. 6 decyzji nr 1/80 praw indywidualnych (tylko w sytuacji, gdy współmałżonek także posiada obywatelstwo tureckie).

52. Nieletnie dzieci mają takie same uprawnienia jak małżonek. Ponadto — na pod-

25 — Zobacz (à propos art. 7 zdanie pierwsze tiret drugie decyzji nr 1/80) wyrok w sprawie Ergat, powołany w przypisie 15, pkt 40.

26 — Wyrok z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-179/98, Rec. str. I-7955.

27 — Tę zasadę można wywieść z wyroku w sprawie Kadiman, powołanego w przypisie 23, między innymi pkt 44 i 54.

stawie art. 7 zdanie drugie — gdy ukończą szkolenie zawodowe, zostają im przyznane uprawnienia szczególne. Istnieje jednak zasadnicza różnica [pomiędzy sytuacją dzieci a sytuacją małżonka]: w pewnym momencie przestają one być częścią rodziny pracownika, na przykład poprzez osiągnięcie pełnoletności. Należy odróżnić tutaj trzy sytuacje:

— dziecko pozostaje po osiągnięciu pełnoletności na utrzymaniu pracownika, na przykład wtedy gdy studiuje na koszt swych rodziców; w takiej sytuacji nadal wchodzi w zakres zastosowania art. 7 zdanie pierwsze;

— dziecko jest zatrudnione na legalnym rynku pracy w Państwie Członkowskim; korzysta — na podstawie art. 6 — z własnych uprawnień;

— dziecko nie pracuje (jeszcze) ani nie znajduje się już na utrzymaniu swych rodziców. W takiej sytuacji traci ono co do zasady swe prawa wynikające z decyzji nr 1/80 i jego dostęp do rynku pracy określają przepisy prawa krajowego.

53. Ta trzecia sytuacja wymaga kilku wyjaśnień. Co do zasady osoba, której dostęp do rynku pracy wynika z faktu bycia członkiem rodziny pracownika, traci swe prawa dostępu do tego rynku w tej samej chwili, gdy przestaje być tym członkiem. Chciałbym tutaj zwrócić uwagę na pewną drobną różnicę: w ramach art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80 Trybunał uznał przysługujące tureckiemu pracownikowi prawo do rzeczywistego poszukiwania — przez rozsądny okres — w przyjmującym Państwie Członkowskim nowego zatrudnienia i, w konsekwencji, korzystania w tym czasie z prawa pobytu. Brak tego prawa pozbawiłby skuteczności art. 6 ust. 1 [28]. To samo rozumowanie pozwala na przyznanie dziecku, które osiągnęło pełnoletność, pewnego czasu na poszukiwanie zatrudnienia.

D — *Znaczenie różnicy dotyczącej treści i zakresu pomiędzy decyzją nr 1/80 a rozporządzeniem nr 1612/68*

54. Jak zostało wyjaśnione powyżej, decyzja nr 1/80 różni się zasadniczo od przepisów wspólnotowych dotyczących swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty — tak co do treści, jak i zakresu. Decyzja tylko w niewielkim stopniu wyłącza tureckiego pracownika (i członków jego rodziny) z zakresu stosowania autonomicznego prawa imigracyjnego przyjmującego

28 — Wyrok w sprawie Tetik, powołany w przypisie 17, pkt 30 i 31. Trybunał oparł swe rozumowanie na orzecznictwie dotyczącym art. 39 WE, a w szczególności na wyroku z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. str. I-745, pkt 13, 15 i 16.

Państwa Członkowskiego i przyznaje mu znacznie mniej praw niż tym jego kolegom, którzy są obywatelami Wspólnoty. Jak słusznie stwierdził rzecznik generalny Mischo w swojej opinii w sprawie Nazli, „[...] nie wchodzi w rachubę ustanowienie zasady, zgodnie z którą pracownik turecki powinien być traktowany identycznie jak pracownik wspólnotowy" [29] [tłumaczenie nieoficjalne].

55. Jednak w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału przyjęte w ramach art. 39 WE i nast. zasady, z których korzystają obywatele Unii Europejskiej — jak te, które zostały wprowadzone w życie na przykład w rozporządzeniu nr 1612/68 — powinny w jak najszerszym stopniu być stosowane wobec obywateli tureckich, którzy korzystają z praw przyznanych im na mocy decyzji nr 1/80.

56. W orzecznictwie chodzi w przeważającej mierze o zrównanie zasad, na których opierają się rozporządzenie nr 1612/68 i decyzja nr 1/80. Taki punkt widzenia można wywieść między innymi z wyroku w sprawie Wählergruppe Gemeinsam [30], który wyraźnie zabrania jakiejkolwiek dyskryminacji obywateli tureckich ze względu na ich obywatelstwo. Przyznać należy, że Trybunał idzie jeszcze dalej, stwierdzając, iż wobec niemal identycznych tekstów należy stosować identyczną wykładnię [31]. Taka koncepcja nie może, moim zdaniem, skutkować niczym innym niż domniemaniem identycznej wykładni.

57. Należy w tym miejscu odesłać do utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym podobne sformułowanie postanowienia jednego z traktatów ustanawiających Wspólnotę oraz przepisu konwencji międzynarodowej zawartej pomiędzy Wspólnotą a państwem trzecim nie wystarcza, aby przyznać temu ostatniemu przepisowi takie samo znaczenie jak to, jakie ma postanowienie traktatowe. Możliwość zastosowania wykładni postanowienia traktatowego wobec przepisu sformułowanego w porównywalny, podobny, albo wręcz identyczny sposób w konwencji zawartej przez Wspólnotę z państwem trzecim zależy w szczególności od tego, jakie są cele, do których zmierza w swoim specyficznym kontekście każdy z tych przepisów i niezmiernie ważne pozostaje porównanie tych celów i kontekstu z celami i kontekstem traktatu [32].

58. Jak już stwierdzono, cel, do którego zmierza decyzja nr 1/80, różni się zasadniczo od celu przepisów wspólnotowych dotyczących swobodnego przepływu pracowników. Moim zdaniem, różnica ta pozwala na ograniczenie grupy uprawnionych członków

29 — Wyżej wymieniona w przypisie 9, pkt 67 opinii.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 10.

31 — Trybunał stwierdził tak między innymi w pkt 56 powołanego w przypisie 9 wyroku w sprawie Nazli.

32 — Wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer, Rec. str. I-1049, pkt 32 i 33.

rodziny w większym stopniu, niż czyni to rozporządzenie nr 1612/68 oraz na nieprzyznanie w automatyczny sposób — zgodnie z brzmieniem tego rozporządzenia — praw określonych w art. 7 decyzji nr 1/80 wszystkim pasierbom i pasierbicom tureckich pracowników, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku 21 lat.

59. Reasumując, brzmienie rozporządzenia nr 1612/68 i jego wykładnia dokonana przez Trybunał stanowią ważne — lecz nie decydujące — punkty zaczepienia dla wykładni decyzji nr 1/80. Cel tej decyzji różni się bowiem znacznie od celu, do którego zmierza rozporządzenie nr 1612/68.

60. Różnicę pomiędzy wykładniami można wywieść poprzez analogię z wyroku w sprawie Kaba [33]. Zgodnie z tym wyrokiem Państwa Członkowskie — stawiając warunki zezwolenia na pobyt stały na jego terytorium współmałżonkom obywateli innych Państw Członkowskich — mają prawo do wyciągnięcia pewnych konsekwencji z obiektywnej różnicy, która istnieje pomiędzy ich własnymi obywatelami a obywatelami tych innych Państw Członkowskich. Biorąc bowiem pod uwagę fakt, że prawo wspólnotowe nie przyznaje pracownikowi tureckiemu i wspólnotowemu tych samych praw, Państwo Członkowskie ma prawo ukształtować w mniej korzystny sposób sytuację prawną osoby, która z pewnych praw korzysta jedynie za pośrednictwem tego tureckiego pracownika.

33 — Wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r. w sprawie C-356/98, Rec. str. I-2623.

E — *Odpowiedź na postawione przez sąd krajowy pytanie prejudycjalne*

61. Zadane przez sąd krajowy pytanie jest krótkie: czy pasierb tureckiego pracownika, który nie osiągnął jeszcze wieku 21 lat, jest członkiem rodziny w rozumieniu art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia? Jak już to zostało wskazane powyżej (w szczególności w pkt 29), kwestia ta nie może zostać rozstrzygnięta poprzez proste „tak" lub „nie". Moim zdaniem, kwestia ta przedstawia się następująco: art. 7 decyzji nr 1/80 daje pewne prawa korzystającym z prawa pobytu członkom rodziny tureckiego pracownika mającego dostęp do legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim, lecz nie definiuje kategorii osób uprawnionych. Trybunał powinien zapełnić tę lukę, biorąc pod uwagę treść i zakres właściwych przepisów i może w tym względzie znaleźć punkty zaczepienia w porównywalnych pojęciach, które zostały zastosowane w porównywalnych sprawach.

62. Pierwszym punktem zaczepienia jest tekst art. 10 i 11 rozporządzenia nr 1612/68. Sąd krajowy zwraca uwagę na różnicę w brzmieniu tych dwóch artykułów. Tak pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym, jak i Komisja poruszyły tę kwestię w uwagach na piśmie przedstawionych Trybunałowi. Po zapoznaniu się z ich argumentami przystąpiłem do porównania ze sobą różnych wersji językowych art. 10 i 11 rozporządzenia nr 1612/68. Uwzględniając

moment, w którym rozporządzenie zostało opracowane — w końcu lat sześćdziesiątych, kiedy EWG liczyła zaledwie sześciu członków — mogłem się ograniczyć do analizy czterech wersji językowych. Jak wynika z poniższych rozważań, porównanie tych tekstów nie pozwala na udzielenie decydującej odpowiedzi na postawione przez sąd krajowy pytanie.

63. Jeśli chodzi o art. 10 rozporządzenia nr 1612/68, to z wersji niemieckiej wynika, że dotyczy on także dzieci współmałżonka pracownika. W przepisie jest bowiem mowa o pracowniku, *jego* współmałżonku i *dzieciach*. Wersja niderlandzka pozwala wysnuć taki sam wniosek. Artykuł 10 mówi o *jego* współmałżonku oraz — bez innych określeń — krewnych. Inne wersje językowe wskazują natomiast na całkowicie odmienną koncepcję. W wersji francuskiej i włoskiej jest mowa o pracowniku, jego małżonku oraz *ich* dzieciach („i loro discendenti" i „leurs descendants"), co pozwala sądzić, że chodzi tutaj jedynie o ich wspólne dzieci.

64. W niemieckim tekście art. 11 mowa jest o „Kinder dieses Staatsangehörigen", co wydaje się wskazywać na to, że artykuł dotyczy jedynie dzieci pracownika. Teksty: niderlandzki, francuski i włoski zawierają natomiast neutralnie sformułowany rodzajnik nieokreślony (odpowiednio „de", „les" oraz „i").

65. Porównanie tych tekstów może prowadzić do tylko jednego wniosku, a mianowicie, że tekst art. 10 i 11 rozporządzenia nr 1612/68 nie pozwala na ustalenie w pewny sposób sytuacji pasierbów.

66. Drugi punkt zaczepienia znajduje się w wyroku w sprawie Baumbast i R, ponieważ wyrok ten przyznaje prawo pobytu pasierbowi lub pasierbicy pracownika wspólnotowego. W pkt 57 swego wyroku Trybunał stwierdza: „Prawo osiedlenia się z pracownikiem migrującym, z którego korzystają »jego współmałżonek i ich zstępni, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku dwudziestu jeden lat lub będący na (jego) utrzymaniu« należy interpretować w ten sposób, że przysługuje ono zarówno zstępnym pracownika, jak i jego małżonka. Ścisła wykładnia tego przepisu — w rozumieniu, że tylko wspólne dzieci pracownika migrującego i jego współmałżonka mają prawo do osiedlenia się z nimi — pozostawałaby bowiem w sprzeczności z celem ww. rozporządzenia nr 1612/68" [34].

67. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wyrok Baumbast i R został wydany przez Trybunał w sprawie, w której z postanowienia sądu krajowego wynika, iż dla potrzeb wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym strony postępowania przed sądem krajowym uzgodniły, że pasierbica,

34 — Wyrok powołany w przypisie 5.

której dotyczy spór, może być uważana za członka rodziny [35]. Trybunał mógł więc ograniczyć się do dość krótkich rozważań o sytuacji prawnej tej pasierbicy i nie musiał rozstrzygać co do istoty pytania.

68. Ponadto, co uważam za bardziej istotne, mechaniczne zastosowanie nie byłoby zgodne z treścią wyroku w sprawie Baumbast i R, w którym ta identyczność została przez Trybunał stwierdzona w kontekście celów rozporządzenia nr 1612/68, a zatem nie w kontekście prawnym decyzji nr 1/80. W pkt 50 wyroku w sprawie Baumbast i R Trybunał przypomina, że „realizacja swobodnego przepływu pracowników — będącego celem rozporządzenia nr 1612/68 — z poszanowaniem wolności i godności wymaga optymalnych warunków integracji rodziny pracownika wspólnotowego ze środowiskiem w przyjmującym Państwie Członkowskim" [36]. Rozporządzenie zmierza do stworzenia optymalnych warunków dla swobodnego przepływu pracowników. Warunkiem, który ma tutaj zasadnicze znaczenie, jest to, aby także rodzina mogła się zintegrować z otoczeniem w przyjmującym Państwie Członkowskim. Jak już zostało wykazane w pkt 32, decyzja nr 1/80 nie przewiduje swobodnego przepływu pracowników.

69. Nie należy rozszerzać kręgu uprawnionych członków rodziny poza ten krąg, który rzeczywiście odpowiada celowi art. 7 zdanie pierwsze decyzji, a zatem nie ma konieczności stosowania wyroku w sprawie Baumbast i R.

70. Trzeci punkt zaczepienia wywieść należy z wyroku w sprawie Mesbah [37], który dotyczy sytuacji teściowej marokańskiego pracownika. W tym wyroku Trybunał dochodzi do wniosku, że pojęcie „członek rodziny" w rozumieniu umowy o współpracy EWG-Maroko [38] nie ogranicza się do rodziny w sensie biologicznym. Pojęcie to obejmuje bliskich powinowatych — takich jak teściowa w sprawie Mesbah — jednak pod wyraźnym warunkiem, że osoby te rzeczywiście zamieszkują razem z pracownikiem.

71. Z tego wyroku należy wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze, pojęcie „członek rodziny" nie powinno być także interpretowane w zbyt wąski sposób wobec pracowników spoza Wspólnoty — w tym znaczeniu, że prawa członka rodziny przysługują jedynie krewnym w sensie biologicznym. Jeśli wykładnię rozszerzającą zastosowano wobec pracowników pochodzących z Maroka — kraju, z którym to nawiązana współpraca

35 — Zobacz pkt 17 wyroku.

36 — Wraz z odesłaniem do wyroku z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-308/89 Di Leo, Rec. str. I-4185, pkt 13.

37 — Powołany w przypisie 26, między innymi pkt 44.

38 — Zobacz art. 41 ust. 1 Umowy o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Maroka, podpisanej w Rabacie w dniu 27 kwietnia 1976 r. i zawarty w imieniu Wspólnoty w drodze rozporządzenia Rady (EWG) nr 2211/78 z dnia 26 września 1978 r. (Dz.U. L 264, str. 1).

stawia sobie cele mniej ambitne niż relacja z Republiką Turcji [39], wykładnia ta powinna tym bardziej znaleźć zastosowanie wobec członków rodziny tureckich pracowników.

72. Po drugie, Trybunał przywiązuje wagę do faktu wspólnego zamieszkiwania pracownika i jego powinowatego, przy czym należy zauważyć, że w sprawie Mesbah chodzi o pełnoletnią teściową, podczas gdy niniejsza sprawa dotyczy pasierba, który nie ma jeszcze ukończonych 21 lat. Wyrok w sprawie Mesbah umożliwia w każdym razie postawienie dodatkowego warunku, który musi zostać spełniony przez powinowatych, lecz nie pozwala on na przyjęcie bez dalszej analizy, że wchodzą oni w skład rodziny pracownika.

F — *Dwa rozstrzygające kryteria: kiedy pasierb powinien być uznawany za członka rodziny w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80?*

73. W tym miejscu dochodzimy do sedna odpowiedzi: w którym momencie decyzja nr 1/80 przyznaje pasierbowi lub pasierbicy prawo dostępu do rynku pracy w Państwie Członkowskim ze względu na ich status członka rodziny? Należy tu rozróżnić powstanie i utratę prawa.

74. W pierwszej kolejności, powstanie prawa: biorąc pod uwagę cel art. 7 decyzji nr 1/80, a mianowicie promowanie integracji gospodarczej tureckiego pracownika o uregulowanym statusie, rozstrzygające pytanie dotyczy tego, czy członek rodziny jest rzeczywiście częścią rodziny pracownika. Prawa pasierba czy pasierbicy powinny umożliwiać przyczynianie się do tej integracji gospodarczej lub, innymi słowy, czy integracja pracownika doznałaby uszczerbku, jeśli pasierb lub pasierbica nie mieliby żadnych praw z tytułu art. 7. Jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy istnieje rzeczywista więź rodzinna.

75. Pasierbowie powinni być uważani za faktyczną część rodziny w sytuacji, gdy:

— rzeczywiście zamieszkują pod tym samym dachem co pracownik we wspólnym z nim gospodarstwie domowym

39 — Umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Maroka ma na celu wzmocnienie więzi pomiędzy Wspólnotą a Królestwem Maroka i nie dotyczy kwestii późniejszego przystąpienia, w przeciwieństwie do układu zawartego z Republiką Turcji.

lub zamieszkiwali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przez okres co najmniej trzech lat;

zamieszkują legalnie w Państwie Członkowskim wspólnie ze swymi rodzicami.

— mają mniej niż 18 lat, chyba że pozostają na całkowitym utrzymaniu pracownika.

77. Jeśli warunek wspólnego zamieszkiwania może zostać postawiony dziecku pracownika, a fortiori ma on znaczenie dla jego pasierbów. Małżeństwo zawarte pomiędzy pracownikiem a osobą, która ma już dzieci, nie zawsze pociąga za sobą powstanie więzi tego samego rodzaju pomiędzy pracownikiem i spowinowaconymi z nim dziećmi. Siła tej więzi może być różna w zależności, na przykład, od wieku dziecka, stosunków pomiędzy nim a współmałżonkiem rodzica (czy ma on władzę rodzicielską, czy też wykonuje ją ekspartner), ciężaru kosztów utrzymania dziecka, kwestii, czy dziecko mieszkało ze współmałżonkiem rodzica przed zawarciem małżeństwa, czy też mieszka z małżonkami dopiero od momentu zawarcia małżeństwa oraz, ewentualnie, czy samo dziecko nie zawarło już małżeństwa. Jeśli spełnienie wymogu wspólnego zamieszkania jest niezbędne do zastosowania art. 7 decyzji nr 1/80, oznacza to, że z praw tych mogą korzystać jedynie pasierbowie, co do których można przyjąć, iż są oni rzeczywiście częścią rodziny.

76. Pierwsze kryterium wywodzę z wyroku w sprawie Kadiman [40]. Państwa Członkowskie mogą wymagać, jak stwierdził Trybunał, aby członek rodziny — w tej sprawie współmałżonek, który nie zamieszkuje już z tureckim pracownikiem — rzeczywiście zamieszkiwał z nim przez trzy lata w ramach jednego gospodarstwa domowego. Jeśli warunek ten nie jest spełniony, Państwa Członkowskie mają prawo odmówić przedłużenia jego zezwolenia na pobyt lub przyznania mu dostępu do rynku pracy. Okoliczności obiektywne — a mianowicie odległość pomiędzy miejscem zamieszkania pracownika a miejscem pracy członka rodziny lub instytucją, w której ten ostatni uczestniczy w szkoleniu zawodowym — mogą uzasadnić odstępstwo przez Państwo Członkowskie od wymogu wspólnego zamieszkiwania. Należy także zauważyć, że warunek wspólnego zamieszkiwania dzieci z ich rodzicami został także postawiony w decyzji nr 1/80 wobec dostępu dzieci tureckich do edukacji. Na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 dzieci te mają dostęp do edukacji jedynie wtedy, gdy

78. Drugim kryterium odróżniającym jest wiek pasierbów. Prawodawca wspólnotowy w art. 10 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi, że dziecko nie może mieć więcej niż 21 lat. Poniżej tego wieku prawodawca nie stawia wymogu, aby dziecko było na utrzymaniu pracownika. Wiek 21 lat odpowiada wiekowi pełnoletności prawnej, jaki obowiązywał

40 — Powołany w przypisie 23, pkt 40–46.

w większości krajów Europy Zachodniej w momencie opracowywania rozporządzenia. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wiele krajów obniżyło wiek pełnoletności do 18 lat. Tak stało się między innymi w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Federalnej Niemiec, Republice Francuskiej, Republice Włoskiej, Królestwie Belgii i Królestwie Niderlandów. Państwa Członkowskie stoją zatem na stanowisku, że osoba jest samodzielna począwszy od wieku 18 lat, jak wskazuje na to, na przykład, obowiązek samodzielnego złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt po osiągnięciu tego wieku.

79. Jednym słowem, granica wieku 21 lat nie znajduje już podstaw ani w rzeczywistości społecznej, ani w ustawodawstwie Państw Członkowskich. Moim zdaniem, ze stwierdzenia tego nie wynika, że prawa dzieci i pasierbów pracowników wspólnotowych w wieku 18–21 lat, które zostały im bezpośrednio przyznane przez art. 10 rozporządzenia nr 1612/68, nie mogą być już dochodzone. Ze stwierdzenia tego wynika, że granica wieku nie jest już miarodajną podstawą dla rozumowania przez analogię. Moim zdaniem, właściwe jest stosowanie granicy wieku 18 lat. Pasierbowie, którzy osiągnęli wiek 18 lat, mogą skutecznie rościć sobie prawo do uprzywilejowanej pozycji jedynie wtedy, gdy pozostają na utrzymaniu tureckiego pracownika (jak teściowa w ww. wyroku w sprawie Mesbah [41]).

80. Po drugie, utrata praw: pasierbowie tracą prawa oparte na art. 7 wraz z osiągnięciem wieku 18 lat, chyba że pozostają na utrzymaniu tureckiego pracownika. Pasierbowie — o ile sami nie mają żadnych praw wynikających z art. 6 decyzji nr 1/80 — powinni jednak mieć możliwość rzeczywistego poszukiwania — przez rozsądny okres — zatrudnienia [42] w przyjmującym Państwie Członkowskim.

81. Jakie to wszystko ma znaczenie dla Engina Ayaza — skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym? Według postanowienia odsyłającego przybył on z Turcji do Niemiec ze swą matką w 1991 r. i zamieszkiwał tam razem z nią i ojczymem co najmniej do jesieni 1999 r. Z tego punktu widzenia wydaje się on spełniać pierwsze z przyjętych przeze mnie kryteriów. W kwestii kryterium wieku: Engin Ayaz złożył swój wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt stały w dniu 8 lipca 1999 r. Miał wtedy 19 lat, a zatem przekroczył zasugerowany przeze mnie limit wiekowy. Z akt sprawy można następnie wyciągnąć wniosek, że — przynajmniej w znacznym stopniu — utrzymuje się on ze swych własnych środków. Nie obejmuje go zatem pojęcie „członek rodziny" w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80.

41 — Zobacz pkt 70.

42 — Zobacz w tej kwestii pkt 53.

G — *Zachowanie się skarżącego*

82. Kolejne pytanie dotyczy tego, czy należy przywiązywać wagę do tego, że Engin Ayaz miał kilkakrotnie do czynienia z niemieckimi sądami karnymi. Jak już stwierdzono wcześniej, w opinii sądu krajowego zarzucane mu czyny nie są wystarczająco poważne, aby brać je pod uwagę przy pytaniu prejudycjalnym. W ramach postępowania prejudycjalnego nie jest zadaniem Trybunału orzekanie co do ustaleń faktycznych sądu krajowego. Nie będę zatem szczegółowo rozważać powagi zachowania Engina Ayaza, choć lektura postanowienia budzi pewne wątpliwości co do opinii sądu krajowego. Wyliczone w tym postanowieniu czyny przestępcze nie mogą, moim zdaniem, zostać zbagatelizowane zwykłym stwierdzeniem, że porządek publiczny nie jest zagrożony. Takiego zdania było zresztą także Regierungspräsidium Stuttgart [43].

83. Zajmijmy się przez moment konsekwencjami, jakie zachowanie się skarżącego ma dla zastosowania decyzji nr 1/80. Czynię to tytułem uzupełnienia, ponieważ sąd krajowy ograniczył swe pytanie do tego, czy pasierb może zostać uznany za członka rodziny. Przestępcze zachowanie może wprawdzie pociągnąć za sobą zmianę relacji rodzinnych, ale nie samej więzi rodzinnej. Zachowanie to nie ma zatem żadnego wpływu na kwestię, czy pasierb jest członkiem rodziny.

84. Państwa Członkowskie, prowadząc swą politykę imigracyjną, korzystają z szerokiego zakresu uznania, co jest im zresztą potrzebne. Biorąc pod uwagę duży napływ imigrantów, Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość wyboru osób, które chcą wpuścić na swe terytorium. W zakres ich autonomicznych uprawnień wchodzi także możliwość odmowy wstępu na ich terytorium osobom, których zachowanie jest naganne z karnoprawnego punktu widzenia, a nawet — możliwość ich wydalenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu konwencji międzynarodowych takich jak Konwencja Europejska. Nie są przy tym, moim zdaniem, związane wspólnotowym kryterium ścisłej wykładni rzeczywistego zagrożenia dla porządku publicznego [44].

85. Zakres tego uznania jest znacznie węższy wobec osoby chronionej decyzją nr 1/80. W wyroku w sprawie Nazli [45] Trybunał stosuje wobec tureckiego pracownika analogiczną wykładnię do przepisów poddanych ścisłej wykładni, które mają zastosowanie do pracowników wspólnotowych. Środek polegający na wydaleniu jest uzasadniony jedynie w sytuacji, gdy zachowanie się zainteresowanego rodzi ryzyko nowych poważnych zakłóceń porządku publicznego.

43 — Zobacz pkt 19.

44 — Zobacz np. wyrok z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. str. I-10981, pkt 39.

45 — Powołany w przypisie 9, w szczególności pkt 61.

86. Wyrok w sprawie Nazli zmierza przede wszystkim do zapobieżenia sytuacji, w której środki krajowe mogą pogorszyć zagwarantowaną przez układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja sytuację prawną tureckiego pracownika, w przypadku innym niż konieczność ochrony nadrzędnego interesu państwowego. Uwzględniając powyższe rozważania, wydaje mi się, że ta ścisła wykładnia powinna także znaleźć zastosowanie w odniesieniu do członków rodziny tureckich pracowników w zakresie, w jakim chroni ich art. 7 decyzji nr 1/80.

87. Zakres uznania jest szerszy w przypadku decyzji władz krajowych, które nie dotyczą bezpośrednio praw przyznanych bezwarunkowo w ramach stowarzyszenia.

88. Jeśli — jak zostało to stwierdzone powyżej — Engin Ayaz nie powinien zostać uznany za członka rodziny w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80, władze krajowe mogą nie wziąć pod uwagę art. 14 tej decyzji i zastosować szersze kryteria, dokonując oceny, czy chcą wpuścić tureckiego obywatela na swe terytorium, czy też chcą go wydalić.

V — Wnioski

89. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie zadane przez Verwaltungsgericht Stuttgart:

„1) Pasierb lub pasierbica tureckiego pracownika mającego dostęp do legalnego rynku pracy w Państwie Członkowskim powinni być uznawani za członków rodziny w rozumieniu art. 7 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia EWG--Turcja z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, o ile

rzeczywiście stanowią część rodziny pracownika. Aby określić, czy pasierb lub pasierbica stanowi część rodziny, Państwa Członkowskie mogą:

— postawić wymóg, aby pasierbowie tureckiego pracownika zamieszkiwali z nim w jednym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwali z nim wcześniej przez okres trzech lat;

— ograniczyć stosowanie pojęcia członka rodziny do pasierbów, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku 18 lat — z wyjątkiem tych pasierbów, którzy przekroczyli ten wiek i pozostają na wyłącznym utrzymaniu pracownika.

2) Państwa Członkowskie mogą zadecydować, że wraz z osiągnięciem wieku 18 lat pasierb lub pasierbica tracą prawa wynikające z art. 7 — chyba że pozostają na utrzymaniu tureckiego pracownika. Jeśli jednak pasierb lub pasierbica, którzy osiągnęli wiek 18 lat, nie mogą rościć sobie żadnych praw z tytułu art. 6 decyzji nr 1/80, powinni oni mieć możliwość poszukiwania — przez rozsądny okres — zatrudnienia w przyjmującym Państwie Członkowskim".