Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 21. junija 2012 [1]

Zadeva C-268/11

Atilla Gülbahce
proti
Freie und Hansestadt Hamburg

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Nemčija))

„Sklep Pridružitvenega sveta št. 1/80 med EGS in Turčijo — Načelo prepovedi diskriminacije v zvezi z delovnimi pogoji — Izdaja dovoljenja za začasno prebivanje in delovnega dovoljenja za nedoločen čas turškemu delavcu — Odprava odločb o podaljšanju dovoljenja za prebivanje — Pogoji za opiranje pravice do prebivanja na člen 10(1) Sklepa št. 1/80 glede na delovno dovoljenje za nedoločen čas“

1. V tej zadevi Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Nemčija) poziva Sodišče, naj znova razloži Sklep Pridružitvenega sveta [2] št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve [3].

2. Ta zadeva se nanaša na turškega državljana, ki je vstopil na nemško ozemlje z vizumom za združitev družine in na podlagi tega pridobil pravico do prebivanja. Izdano mu je bilo tudi delovno dovoljenje za nedoločen čas. Glavno vprašanje v navedeni zadevi je, ali imajo organi države članice v skladu z določbami Sklepa št. 1/80 pravico odvzeti dovoljenja za prebivanje, izdana turškemu državljanu, z učinkom za nazaj od takrat, ko razlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, določen v nacionalnem pravu, to je skupno življenje z zakoncem, ne obstaja več.

3. Na podlagi tega vprašanja bo treba najprej preučiti, ali se lahko tožeča stranka v glavni stvari za izpodbijanje tega odvzema z učinkom za nazaj in za podaljšanje dovoljenja za prebivanje sklicuje na pravice, ki izhajajo iz člena 6(1), prva alinea, tega sklepa. V skladu s to določbo imajo turški delavci migranti, potem ko so bilo eno leto zakonito zaposleni na trgu dela države članice gostiteljice, pravico do podaljšanja delovnega dovoljenja za istega delodajalca.

4. Nato pa bo treba v tej zadevi pojasniti obseg člena 10(1) navedenega sklepa, ki določa, da države članice Evropske unije turške delavce, vključene na njihov zakoniti trg dela, glede plače in drugih delovnih pogojev obravnavajo brez vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v primerjavi z delavci Unije. Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, ali se lahko turški delavec, ki mu je bilo izdano delovno dovoljenje za nedoločen čas, veljavno sklicuje na to določbo za podaljšanje svojega dovoljenja za prebivanje, tudi če ne izpolnjuje pogojev iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Pridružitveni svet je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale 12. septembra 1963 v Ankari. Ta sporazum 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, št. 10, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).

3 — Sklep št. 1/80 je mogoče najti v zbirki *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Urad za publikacije Evropskih skupnosti, Bruselj, 1992.

5. Sodišče bo moralo tukaj dejansko razsoditi, ali se člen 10(1) Sklepa št. 1/80 nanaša le na pogoje zaposlovanja turških državljanov, vključenih na zakoniti trg dela, medtem ko pogoje dostopa do tega trga in pridobitev pravice do prebivanja, ki je potrebna za to, torej ureja le člen 6(1) tega sklepa. Ali pa je mogoče šteti, da prepoved diskriminacije, določena v členu 10(1) navedenega sklepa, vpliva tudi na pogoje dostopa do zaposlitve turških delavcev in tako na njihovo pravico do prebivanja?

6. V teh sklepnih predlogih bom Sodišču predlagal, naj razsodi, da je treba člen 6(1) Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da država članica turškemu delavcu ne more odvzeti dovoljenja za prebivanje z učinkom za nazaj od takrat, ko razlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, določen v nacionalnem pravu, ne obstaja več, če ta delavec ni ravnal goljufivo in če se je odvzem zgodil po izteku enoletnega obdobja zakonite zaposlitve, ki ga določa ta določba.

7. Nato bom pojasnil, zakaj menim, da je treba člen 10(1) tega sklepa razlagati tako, da se turški delavec z delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih v členu 6(1) navedenega sklepa, ne more sklicevati na to prvo določbo, da bi se njegovo dovoljenje za prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice podaljšalo.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Sporazum o pridružitvi

8. Skupnost in Republika Turčija sta 12. septembra 1963 sklenili Sporazum o pridružitvi, da bi uredili prosto gibanje turških delavcev na ozemlju Skupnosti. Cilj tega sporazuma je „spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicami ob celovitem upoštevanju potrebe, da se tako zagotovi hitrejši razvoj turškega gospodarstva ter dvig zaposlenosti in izboljšanje življenjskih razmer turškega naroda“. [4]

9. Postopno izvajanje prostega gibanja turških delavcev iz navedenega sporazuma mora biti v skladu s pravili, ki jih določi Pridružitveni svet, katerega naloga je zagotavljanje uporabe in postopnega razvoja pridružitvenega sistema [5].

2. Sklep št. 1/80

10. Pridružitveni svet je tako sprejel Sklep št. 1/80, katerega cilj je med drugim izboljšanje pravnega položaja delavcev in njihovih družinskih članov glede na ureditev, ki je bila določena s Sklepom Pridružitvenega sveta št. 2/76 z dne 20. decembra 1976 o izvajanju člena 12 Sporazuma o pridružitvi. S tem sklepom je bila za turške delavce določena pravica do postopnega dostopa do zaposlitve v državi članici gostiteljici, za njihove otroke pa pravica do izobraževanja v tej državi.

11. Določbe o pravicah turških delavcev so v členu 6(1) Sklepa št. 1/80:

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

— v tej državi članici po enem letu zakonite zaposlitve pravico, da se mu podaljša delovno dovoljenje, ki se nanaša na istega delodajalca, če ima ta prosto delovno mesto;

4 — Glej člen 2(1) Sporazuma o pridružitvi.

5 — Glej člen 6 Sporazuma o pridružitvi.

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

— v tej državi članici po štirih letih zakonite zaposlitve pravico do prostega dostopa do zaposlitve po svoji izbiri.“

12. Člen 10(1) Sklepa št. 1/80 določa, da države članice turške delavce, vključene na njihov zakoniti trg dela, glede plače in drugih delovnih pogojev obravnavajo brez vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v primerjavi z delavci Unije.

13. Člen 13 tega sklepa določa:

„Države članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji za dostop do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, ki so z vidika prebivanja in zaposlitve zakonito na njihovem ozemlju.“

B – *Nacionalno pravo*

14. Člen 19(1), prvi pododstavek, točki 1 in 4, zakona o vstopu in prebivanju tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet) z dne 9. julija 1990[6] določa, da se ob prenehanju življenjske skupnosti dovoljenje za prebivanje zakonca podaljša kot samostojna pravica do prebivanja, ne glede na razlog za prebivanje iz člena 17(1) tega zakona, če je življenjska skupnost na zveznem ozemlju zakonito obstajala vsaj dve leti in je imel tujec do izpolnitve pogojev, navedenih v točkah od 1 do 3, dovoljenje za prebivanje, razen če iz razlogov, na katere ni mogel vplivati, ni mogel pravočasno zaprositi za podaljšanje dovoljenja za prebivanje.

15. Člen 23(1), točka 1, Ausländergesetz določa, da je treba v skladu s členom 17(1) tega zakona zakoncu nemškega državljana, ki je tujec, izdati dovoljenje za prebivanje, če ima zadevni nemški državljan običajno prebivališče na zveznem ozemlju.

16. V skladu s členom 4(1) zakona o stalnem prebivališču, zaposlovanju in delu ter integraciji tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) z dne 30. julija 2004[7] morajo imeti tujci, ki želijo vstopiti in prebivati na zveznem ozemlju, dovoljenje za prebivanje, razen če pravo Unije ali predpisi določajo drugače oziroma če obstaja pravica do prebivanja na podlagi Sporazuma o pridružitvi.

17. V skladu s členom 4(2) Aufenthaltsgesetz se je na podlagi dovoljenja za prebivanje mogoče zaposliti, če ta zakon tako določa ali če dovoljenje za prebivanje izrecno omogoča tako zaposlitev. V vsakem dovoljenju za prebivanje mora biti navedeno, ali se je dovoljeno zaposliti. Tujec, ki nima dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, se lahko zaposli le, če s tem soglaša zvezni zavod za zaposlovanje ali če je s predpisom določeno, da je taka zaposlitev zakonita tudi brez dovoljenja tega zavoda. Navedeni zavod mora omejitve glede izdaje dovoljenja navesti v dovoljenju za prebivanje.

18. Člen 4(5) Aufenthaltsgesetz določa, da mora tujec, ki ima v skladu s Sporazumom o pridružitvi pravico do prebivanja, nima pa dovoljenja za naselitev ali dovoljenja za stalno prebivanje v Uniji, obstoj te pravice dokazati, tako da predloži dovoljenje za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje se izda na prošnjo.

6 — BGBl. 1990 I, str. 1354, v nadaljevanju: Ausländergesetz.

7 — BGBl. 2004 I, str. 1950, v različici, objavljeni 25. februarja 2008 (BGBl. 2008 I, str. 162, v nadaljevanju: Aufenthaltsgesetz.

19. V skladu s členom 39 Aufenthaltsgesetz je mogoče dovoljenje za prebivanje, na podlagi katerega se tujec lahko zaposli, izdati le s soglasjem zveznega zavoda za zaposlovanje, razen če je s predpisom določeno drugače. Soglasje je mogoče dati, kadar je to določeno v meddržavnih sporazumih, z zakonom ali uredbo. Člen 50(1) Aufenthaltsgesetz določa, da mora tujec zapustiti zvezno ozemlje, če nima oziroma nima več potrebnega dovoljenja za prebivanje ali nima oziroma nima več pravice do prebivanja na podlagi Sporazuma o pridružitvi.

20. V skladu s členom 105(2) Aufenthaltsgesetz je treba delovno dovoljenje, izdano pred začetkom veljavnosti tega zakona, šteti za odobritev opravljanja poklicne dejavnosti brez omejitev, ki jo je dal zavod za zaposlovanje.

C – *Sodna praksa Eddline El-Yassini in Gattoussi*

21. Sodišče je v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Eddline El-Yassini in Gattoussi [8], že odločalo o vprašanju, podobnemu temu, ki ga v tej zadevi postavlja predložitveno sodišče, vendar v drugačnem pravnem okviru. Pravni okvir v teh zadevah sta namreč sestavljala Sporazum o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko [9] in Evro-mediteranski sporazum o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Tunizijo na drugi strani. [10]

22. V teh dveh primerih je namreč država članica gostiteljica državljanu tretje države z omejitvijo pravice do prebivanja omejila pravico opravljati poklicno dejavnost, čeprav mu je bila ta pravica podeljena z delovnim dovoljenjem. [11]

23. E. El-Yassini je leta 1991, potem ko se je poročil z britansko državljanko, dobil dovoljenje za prebivanje v Združenem kraljestvu za dvanajst mesecev. Od poroke, je zaposlen. E. El-Yassini je po ločitvi od žene leta 1992 zaprosil za podaljšanje dovoljenja za prebivanje, pri čemer se je skliceval zlasti na člen 40, prvi odstavek, Sporazuma EGS-Maroko, ki določa, da države članice maroške delavce, ki so zaposleni na njihovem ozemlju, glede delovnih pogojev in plače obravnavajo brez vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v primerjavi s svojimi državljani. Secretary of State for the Home Department je prošnjo E. El-Yassinija zavrnilo zlasti z obrazložitvijo, da se izraz „glede delovnih pogojev in plače“, uporabljen v tej določbi, ne nanaša na pravico maroškega delavca do prebivanja v državi članici gostiteljici in ga zato ni mogoče razumeti tako, da mu podeljuje pravico do nadaljnje zaposlitve v tej državi članici po poteku njegovega dovoljenja za prebivanje.

24. Tunizijski državljan M. Gattoussi je po tem, ko se je poročil z nemško državljanko in dobil dovoljenje, da se ji pridruži, dobil dovoljenje za prebivanje z veljavnostjo treh let in nato delovno dovoljenje za nedoločen čas. Ker so nemški organi izvedeli, da M. Gattoussi živi ločeno od žene, so mu omejili veljavnost dovoljenja za prebivanje in mu z grožnjo izgona v Tunizijo odredili, naj zapusti nemško ozemlje. Nacionalni organi so tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Eddline El-Yassini, menili, da se M. Gattoussi ne more sklicevati na pravico do prebivanja na podlagi člena 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma, v skladu s katerim države članice tunizijske delavce, ki so zaposleni na njenem ozemlju, glede delovnih pogojev, plače in odpuščanja obravnavajo brez vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v primerjavi s svojimi državljani.

8 — Sodbi z dne 2. marca 1999 (C-416/96, Recueil, str. I-1209) in z dne 14. decembra 2006 (C-97/05, ZOdl., str. I-11917).

9 — Ta sporazum je bil podpisan 27. aprila 1976 v Rabatu in v imenu Skupnosti odobren z Uredbo Sveta (EGS) št. 2211/78 z dne 26. septembra 1978 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 13, str. 155, v nadaljevanju: Sporazum EGS-Maroko).

10 — Ta sporazum je bil podpisan 17. julija 1995 v Bruslju ter v imenu Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo odobren s Sklepom Sveta in Komisije 98/238/ES, ESPJ z dne 26. januarja 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 28, str. 187, v nadaljevanju: Evro-mediteranski sporazum).

11 — Glej zgoraj navedeno sodbo Gattoussi (točka 31).

25. Nacionalni organi so v obeh zadevah prosilcema zavrnili podaljšanje dovoljenja za prebivanje, čeprav sta imela delovno dovoljenje za nedoločen čas in zaposlitev, ker prvotni razlog za podelitev pravice do prebivanja ob izteku veljavnosti dovoljenja za prebivanje ni več obstajal. Vprašanje v obeh zadevah je bilo torej, ali bi bilo treba člen 40, prvi odstavek, Sporazuma EGS-Maroko in člen 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma razlagati tako, da nasprotujeta temu, da države članice v takih okoliščinah zavrnejo izdajo dovoljenja za prebivanje.

26. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Eddline El-Yassini v zvezi s tem razsodilo, da „glede na sedanje stanje prava Skupnosti državi članici načeloma ni prepovedano, da zavrne podaljšanje dovoljenja za prebivanje maroškega državljana, ki mu je dovolila vstop in opravljanje poklicne dejavnosti, če prvotni razlog za podelitev pravice do prebivanja ob poteku dovoljenja za prebivanje, izdanega zadevni osebi, ne obstaja več“ [12]. Poleg tega je navedlo, da „[o]koliščina, da tak ukrep pristojnih nacionalnih organov zadevno osebo zavezuje, da svoje delovno razmerje konča pred datumom, določenim v pogodbi o zaposlitvi, ki jo je sklenila z delodajalcem v državi članici gostiteljici, načeloma ne vpliva na tako razlago“ [13].

27. Vendar pa Sodišče nadaljuje, da „bi šlo za drugačen primer, če bi moralo predložitveno sodišče ugotoviti, da je država članica gostiteljica odobrila maroškemu delavcu migrantu točno določene pravice glede zaposlitve, ki bi bile širše od tistih, ki mu jih je podelila glede prebivanja“ [14]. Tak primer bi bil, če bi zadevna država članica zadevni osebi izdala dovoljenje za prebivanje samo za obdobje, krajše od trajanja delovnega dovoljenja, in če bi nato pred potekom delovnega dovoljenja nasprotovala podaljšanju dovoljenja za prebivanje, ne da bi to nasprotovanje utemeljila z varstvom legitimnih nacionalnih interesov, kot so javni red, javna varnost in javno zdravje [15].

28. Polni učinek člena 40, prvi odstavek, Sporazuma EGS-Maroko nujno pomeni, da če je država članica maroškemu državljanu dovolila, da se na njenem ozemlju zaposli za določeno obdobje, ima ta oseba pravice, ki ji jih daje ta določba, za to celotno obdobje. [16]

29. Sodišče je uporabilo enako razlogovanje v zgoraj navedeni sodbi Gattoussi. [17]

II – Dejansko stanje in spor o glavni stvari

30. Turški državljan A. Gülbahce je prispel na nemško ozemlje februarja 1996 in vložil prošnjo za azil. Junija 1997 se je poročil z nemško državljanko. Prošnja za azil je bila nato zavrnjena.

31. A. Gülbahce se je maja 1998 vrnil v državo izvora in se 8. junija istega leta vrnil na nemško ozemlje z vizumom, izdanim zaradi združitve družine. V ta namen je navedel, da prebiva na naslovu, na katerem je bila takrat prijavljena njegova žena. Lokalna služba za tujce mu je julija 1998 izdala dovoljenje za prebivanje z veljavnostjo enega leta. To dovoljenje je bilo 17. junija 1999 podaljšano do 2. julija 2001. Hkrati mu je urad za zaposlovanje v Bockumu (Nemčija) 29. septembra 1998 izdal delovno dovoljenje za nedoločen čas.

32. A. Gülbahce je bil od februarja do novembra 1999 zaposlen kot pomočnik v gradbeništvu v Hamburgu (Nemčija) in nato od septembra 2000 pri različnih delodajalcih v Hamburgu. Vsaka pogodba o zaposlitvi je trajala manj kot eno leto.

12 — Zgoraj navedena sodba Eddline El-Yassini (točka 62).
13 — Prav tam (točka 63).
14 — Prav tam (točka 64).
15 — Prav tam (točka 65).
16 — Prav tam (točka 66).
17 — Glej točke od 29 do 40 te sodbe.

33. A. Gülbahce je 1. julija 2000 zaprosil za stanovanje v Hamburgu, junija 2001 pa je pri službi za tujce Freie und Hansestadt Hamburg vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve.

34. Freie und Hansestadt Hamburg je 16. avgusta 2001 A. Gülbahceju izdalo dovoljenje za prebivanje, veljavno dve leti, ki ga je nazadnje podaljšalo 20. januarja 2004 za nadaljnji dve leti.

35. Julija 2005 je Freie und Hansestadt Hamburg izvedelo, da je žena A. Gülbahceja 2. novembra 1999 v Aschersleben (Nemčija) pisno izjavila, da od 1. oktobra 1999 živi ločeno od njega. Freie und Hansestadt Hamburg je A. Gülbahceja zaslišalo in ta je priznal, da se je novembra 2000 dokončno ločil od žene. Zaradi dela je pogosto potoval po celotnem nemškem ozemlju in z ženo preživljal le konce tedna in oddih.

36. A. Gülbahce je decembra 2005 zaprosil za podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, ki jo je nastopil novembra 2004 pri podjetju Atla GmbH v Hamburgu.

37. Freie und Hansestadt Hamburg je z odločbo z dne 6. februarja 2006, potrjeno z odločbo z dne 29. avgusta 2006, A. Gülbahceju z učinkom za nazaj odvzelo dovoljenje za prebivanje z dne 16. avgusta 2001 in z dne 20. januarja 2004. Zavrnilo je prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje in mu zagrozilo z izgonom v Turčijo. Meni, da se A. Gülbahceju dovoljenje za prebivanje ne bi smelo podaljšati, ker po izjavah njegove žene življenjska skupnost ni obstajala dve leti. Freie und Hansestadt Hamburg meni tudi, da se A. Gülbahce za podaljšanje ne more sklicevati na člen 6 Sklepa št. 1/80, ker ob vsakokratnem podaljšanju dovoljenja ni bil zaposlen vsaj eno leto pri istem delodajalcu. Poleg tega naj bi A. Gülbahce izdajo teh dovoljenj za prebivanje dosegel z zvijačo, saj je njegova življenjska skupnost z ženo prenehala.

38. Verwaltungsgericht (Nemčija) je s sodbo z dne 3. julija 2007 zavrnilo tožbo, ki jo je A. Gülbahce vložil zoper odločbo Freie und Hansestadt Hamburg, z obrazložitvijo, da je to upravičeno odvzelo dovoljenje za prebivanje, ker življenjska skupnost med zakoncema ni trajala dve leti. Poleg tega naj člen 10(1) Sklepa št. 1/80, na katerega se sklicuje A. Gülbahce glede delovnega dovoljenja za nedoločen čas, ne bi povzročil, da bi mu moralo s podaljšanjem dovoljenja za prebivanje dovoliti, da še naprej opravlja takratne poklicne dejavnosti.

39. Pritožbeno sodišče Hamburgisches Oberverwaltungsgericht je s sodbo z dne 29. maja 2008 spremenilo sodbo Verwaltungsgericht in Freie und Hansestadt Hamburg odredilo, naj A. Gülbahceju izda dovoljenje za prebivanje z obrazložitvijo, da je na podlagi delovnega dovoljenja za nedoločen čas v povezavi s členom 10(1) Sklepa št. 1/80 nastala pravica do prebivanja, neodvisna od zakonske zveze. Turški delavec, ki je vključen na zakoniti trg dela države članice in ima zakonito delovno dovoljenje za nedoločen čas, naj bi se lahko skliceval na to določbo, čeprav se ne more sklicevati na pravice, ki izhajajo iz člena 6 tega sklepa. Pritožbeno sodišče meni, da je treba po analogiji uporabiti sodno prakso Sodišča o prepovedi diskriminacije, ki izhaja iz Sporazuma EGS-Maroko in Evro-mediteranskega sporazuma. Pravica do dejanskega opravljanja poklicne dejavnosti bi se mu torej lahko odvzela le zaradi varstva legitimnih nacionalnih interesov, kot so javni red, javna varnost in javno zdravje. Vendar naj taki razlogi ne bi obstajali, A. Gülbahce pa naj zlasti ne bi sklenil zakonske zveze iz koristoljubja.

40. Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) je pri odločanju o pritožbi s sodbo z dne 8. decembra 2009 razveljavilo sodbo z dne 29. maja 2008 in zadevo vrnilo v ponovno odločanje z obrazložitvijo, da je pritožbeno sodišče napačno izhajalo iz načela, po katerem bi imel A. Gülbahce pravico do podaljšanja ali izdaje dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 10(1) Sklepa št. 1/80 in glede na izdajo delovnega dovoljenja za nedoločen čas.

41. Predložitveno sodišče navaja, da iz novih obravnav v okviru ponovnega odločanja o zadevi ter dokazov, ki so jih predložile stranke, izhaja, da je A. Gülbahce od oktobra 2006 zaposlen pri podjetju Consultin Bau GmbH s sedežem v Hamburgu, in sicer najprej s prekinitvami in nato neprekinjeno od 2. novembra 2009.

III – Vprašanja za predhodno odločanje

42. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht je zaradi dvomov glede razlage določb Sklepa št. 1/80 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je člen 10(1) Sklepa št. 1/80 treba razlagati tako:

(a) da lahko turški delavec, ki mu je bilo zakonito izdano dovoljenje, da na ozemlju države članice za določen čas (glede na primer za nedoločen čas), ki presega trajanje dovoljenja za prebivanje (t. i. presežno delovno dovoljenje), opravlja poklicno dejavnost, med vsem tem časom izvršuje svoje pravice iz tega delovnega dovoljenja, če to ne nasprotuje razlogom varstva legitimnih nacionalnih interesov, kot so razlogi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja;

(b) in da je državi članici prepovedano, da temu dovoljenju s sklicevanjem na nacionalne predpise o odvisnosti delovnega dovoljenja od dovoljenja za prebivanje, ki so veljali ob njegovi izdaji, *ab initio* odreče kakršen koli učinek v zvezi z njegovim položajem glede pravice do prebivanja (navezovanje na [zgoraj navedeni] sodbi […] [Eddline] El-Yassini, […] točka 3 povzetka ter točke od 62 do 69, glede obsega člena 40, prvi odstavek, Sporazuma EGS-Maroko in […] Gattoussi, […] točka 2 povzetka ter točke od 36 do 43, glede obsega člena 64(1) Evro-mediteranskega sporazuma […])?

Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen:

2. Ali je treba člen 13 Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da klavzula ‚standstill' državi članici prepoveduje tudi, da turškemu delavcu, ki je vključen na zakoniti trg dela, z normativno ureditvijo (v obravnavani zadevi z [Aufenthaltsgesetz]) odvzame možnost, da se sklicuje na kršitev prepovedi diskriminacije iz člena 10(1) Sklepa št. 1/80 v zvezi z delovnim dovoljenjem, katerega veljavnost je daljša od veljavnosti dovoljenja za prebivanje in ki mu je bilo izdano pred tem?

Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen:

3. Ali je treba člen 10(1) Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da prepoved diskriminacije, ki je določena v tem členu, nacionalnim organom nikakor ne prepoveduje, da potem ko v skladu z nacionalnimi predpisi poteče veljavnost dovoljenj za prebivanje, ki so bila v skladu z nacionalnimi predpisi turškemu delavcu napačno izdana za določen čas, ta dovoljenja odpravijo za takšna obdobja, v katerih je turški delavec dejansko uporabljal pred tem zakonito mu izdano delovno dovoljenje za nedoločen čas in je delal?

4. Ali je treba, dalje, člen 10(1) Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da ta določba zajema izključno tako zaposlitev, ki jo turški delavec, ki ima časovno in stvarno neomejeno delovno dovoljenje, ki so mu ga zakonito izdali nacionalni organi, opravlja v trenutku prenehanja časovno omejenega dovoljenja za prebivanje, ki je bilo izdano za drug namen, in da turški delavec v takem položaju zato ne more zahtevati, da nacionalni organi tudi po dokončnem prenehanju te zaposlitve dovolijo njegovo nadaljnje prebivanje zaradi nove zaposlitve, glede na primer tudi po prekinitvi, ki je potrebna za iskanje zaposlitve?

5. Ali je treba člen 10(1) Sklepa št. 1/80, dalje, razlagati tako, da prepoved diskriminacije nacionalnim organom države članice gostiteljice prepoveduje (le), da za turškega državljana, ki je vključen na zakoniti trg dela in mu je ta država v zvezi z opravljanjem poklicne dejavnosti prvotno podelila več pravic kot pa v zvezi z njegovim prebivanjem, sprejmejo ukrepe za prenehanje prebivanja po poteku nazadnje izdanega dovoljenja za prebivanje, če ti ukrepi ne služijo varstvu legitimnih nacionalnih interesov, vendar teh organov ne zavezuje, da izdajo dovoljenje za prebivanje?“

IV – Analiza

43. A. Gülbahce meni, da podaljšanje dovoljenja za prebivanje avgusta 2001 in januarja 2004 ni bilo protipravno in da ga je upravičeno zahteval zaradi izvrševanja pravice poiskati si zaposlitev, ki izhaja iz delovnega dovoljenja za nedoločen čas, izdanega septembra 1998.

44. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da Hamburgisches Oberverwaltungsgericht izhaja iz predpostavke, da se A. Gülbahce za izpodbijanje odvzema dovoljenj za prebivanje ne more sklicevati na pravice, določene v členu 6(1) Sklepa št. 1/80.

45. Vseeno ugotavljam, da Hamburgisches Oberverwaltungsgericht v tej odločbi navaja, da je A. Gülbahce decembra 2005 zaprosil za podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve, ki jo je nastopil novembra 2004 pri podjetju Atla GmbH v Hamburgu. Navaja tudi, da je A. Gülbahce opravljal poklicno dejavnost daljše obdobje le od novembra 2004 do junija 2006.[18] Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da je bil A. Gülbahce ob odvzemu dovoljenj za prebivanje iz avgusta 2001 in januarja 2004 ter zavrnitve podaljšanja dovoljenja za prebivanje februarja 2006 pri istem delodajalcu zaposlen več kot eno leto.[19]

46. Zato se mi ne zdi očitno, da A. Gülbahce nikakor ne izpolnjuje pogojev iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80.

47. Za koristen odgovor predložitvenemu sodišču bom torej vprašanja, ki jih je postavilo, preučil tako, da bom najprej izhajal iz domneve, da A. Gülbahce lahko opre svojo pravico do podaljšanja dovoljenja za prebivanje na člen 6(1) Sklepa št. 1/80, in nato iz predpostavke, na katero se opira predložitveno sodišče, in sicer da A. Gülbahce ne izpolnjuje pogojev iz te določbe.

A – *A. Gülbahce se lahko opre na pravico, ki izhaja iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80*

48. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je v skladu z nacionalnimi določbami s tem, da sta bili februarja 2006 odvzeti dovoljenji za prebivanje iz avgusta 2001 in januarja 2004, nacionalno dovoljenje za prebivanje A. Gülbahceja prenehalo za nazaj od 3. julija 2001, zato se ne more sklicevati na člen 6(1) Sklepa št. 1/80.[20]

49. Menim, da je ta ugotovitev v popolnem nasprotju s sodno prakso Sodišča iz sodbe Unal[21].

18 — Glej točko 23 predložitvene odločbe.

19 — Glej točko 24 predložitvene odločbe.

20 — Glej točko 23 predložitvene odločbe.

21 — Sodba z dne 29. septembra 2011 (C-187/10, ZOdl., str. I-9045).

50. Sodišče je namreč v tej sodbi razsodilo, da je treba člen 6(1), prva alinea, Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da pristojnim nacionalnim organom prepoveduje, da turškemu delavcu odvzamejo dovoljenje za prebivanje z učinkom za nazaj od takrat, ko razlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, določen v nacionalnem pravu, ne obstaja več, če ta ni ravnal goljufivo in če se je odvzem zgodil po izteku enoletnega obdobja zakonite zaposlitve, ki je določeno v navedenem členu 6(1), prva alinea.

51. Sodišče je zlasti menilo, da po splošnem načelu spoštovanja pridobljenih pravic od takrat, ko se turški državljan lahko veljavno sklicuje na pravice na podlagi določbe Sklepa št. 1/80, te pravice niso več odvisne od nadaljnjega obstoja okoliščin, zaradi katerih so nastale, saj takšnega pogoja ta sklep ne vsebuje. [22]

52. Da bi Sodišče ugotovilo, ali je B. Unal pridobil take pravice, je za upoštevni datum vzelo datum, ko so nacionalni organi države članice gostiteljice sprejeli odločbo o odvzemu dovoljenja za prebivanje turškemu delavcu. [23]

53. V postopku v glavni stvari sta bili dovoljenji za prebivanje z dne 16. avgusta 2001 in z dne 20. januarja 2004 A. Gülbahceju odvzeti z odločbo z dne 6. februarja 2006. Kot sem navedel v točki 45 teh sklepnih predlogov, je bil A. Gülbahce na ta dan verjetno pri istem delodajalcu zaposlen več kot eno leto.

54. Zato je lahko A. Gülbahce na dan odvzema spornih dovoljenj za prebivanje pridobil pravice na podlagi člena 6(1) Sklepa št. 1/80, kar nujno vključuje obstoj povezane pravice do prebivanja zadevne osebe. [24] V ta namen mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali obdobje zaposlitve A. Gülbahceja od novembra 2004 do junija 2006 izpolnjuje pogoj enoletnega obdobja zakonite zaposlitve v smislu te določbe, saj zadostuje, da je bil turški delavec zakonito zaposlen več kot eno leto, da bi imel pravico do podaljšanja delovnega dovoljenja za istega delodajalca. [25] V tem smislu zakonitost zaposlitve predpostavlja stabilen in varen položaj na trgu dela države članice gostiteljice in na podlagi tega vključuje nesporno pravico do prebivanja. [26]

55. Zaposlitev turškega državljana na podlagi dovoljenja za prebivanje, izdanega kot posledica goljufivega ravnanja, ki je pripeljalo do obsodbe, ali na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje, ki velja le, dokler ni dokončno odločeno o njegovi pravici do prebivanja, ne more ustvariti pravic v korist tega državljana na podlagi člena 6(1) Sklepa št. 1/80. [27]

56. V tej zadevi se zdi, da A. Gülbahce ni ravnal goljufivo, poleg tega pa je imel dovoljenje za prebivanje in delovno dovoljenje za nedoločen čas, na podlagi katerih se je lahko svobodno zaposlil na nemškem ozemlju. Vsekakor mora predložitveno sodišče preveriti, ali je A. Gülbahce izpolnjeval pogoje iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80.

57. Zato menim, da če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je A. Gülbahce na dan odvzema dovoljenj za prebivanje iz avgusta 2001 in januarja 2004 izpolnjeval pogoj enoletnega obdobja zakonite zaposlitve na nemškem trgu dela, se ta lahko za podaljšanje dovoljenja za prebivanje sklicuje na pravice, ki mu jih daje ta določba, pristojni nacionalni organi pa mu torej ne morejo odvzeti dovoljenj za prebivanje z učinkom za nazaj od takrat, ko razlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, določen v nacionalnem pravu, ne obstaja več.

22 — Zgoraj navedena sodba Unal (točka 50).

23 — Prav tam (točki 51 in 52).

24 — Prav tam (točki 29 in 30).

25 — Prav tam (točka 38).

26 — Prav tam (točka 31).

27 — Prav tam (točka 47).

58. Nasprotno bi predložitveno sodišče, če bi ugotovilo, da A. Gülbahce tega pogoja ni izpolnjeval, upravičeno izključilo možnost, da se mu na podlagi člena 6(1) Sklepa št. 1/80 podaljša dovoljenje za prebivanje.

59. V zadnjem primeru se postavlja vprašanje, ali se lahko A. Gülbahce za podaljšanje dovoljenja za prebivanje sklicuje na člen 10(1) tega sklepa.

B – *A. Gülbahce se ne more opreti na pravico, ki izhaja iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80*

60. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, kakšen je obseg člena 10(1) Sklepa št. 1/80. Ali ta turškemu državljanu z delovnim dovoljenjem za nedoločen čas omogoča, da podaljša dovoljenje za prebivanje, čeprav se zdi, da besedilo člena 6(1) tega sklepa, ki določa pogoje, ki jih ta turški delavec ne izpolnjuje, temu nasprotuje?

61. Predložitveno sodišče namreč meni, da A. Gülbahceja ni mogoče obravnavati, kot da je v enem od položajev, določenih v členu 6(1) navedenega sklepa, ker ob odvzemu dovoljenja za prebivanje ni bil neprekinjeno zaposlen pri istem delodajalcu vsaj eno leto.

62. Najprej je treba, kar zadeva uporabo po analogiji pravil, ki ji določata Sporazum EGS-Maroko ali Evro-mediteranski sporazum, pojasniti razliko med tema sporazumoma in Sporazumom o pridružitvi.

63. Sodišče je to poudarilo v točki 61 zgoraj navedene sodbe Eddline El-Yassini, ko je navedlo, da so med Sporazumom EGS-Maroko in Sporazumom o pridružitvi bistvene razlike v besedilu, predmetu in cilju, ter ugotovilo, da sodne prakse Sodišča v zvezi s Sporazumom o pridružitvi ni mogoče po analogiji prenesti na Sporazum EGS-Maroko.

64. Sodišče je v tej sodbi tako poudarilo, da je namen Sporazuma o pridružitvi postopno vključevanje turških delavcev ob predvidenem pristopu Republike Turčije k Uniji, medtem ko je namen Sporazuma EGS-Maroko le splošno gospodarsko sodelovanje.[28]

65. Potem ko je Sodišče spomnilo na besedilo člena 6(1) Sklepa št. 1/80, je navedlo, da je v tem okviru ustaljena sodna praksa, da turški delavec, ki izpolnjuje pogoje iz te določbe, lahko zahteva podaljšanje dovoljenja za prebivanje v državi članici gostiteljici, da bi bil lahko tam še naprej zakonito zaposlen.[29]

66. Ker je Sodišče ugotovilo, da določbe tega sklepa izražajo njegovo posebno sistematiko, je logično sklepalo, da Sporazuma EGS-Maroko ni mogoče razlagati po analogiji s temi določbami.

67. Iz istih razlogov je treba sprejeti obratno od te trditve Sodišča.

68. Sodišče je namreč v točki 53 zgoraj navedene sodbe Eddline El-Yassini poudarilo, da podaljšanje dovoljenja za prebivanje turškega delavca, da bi bil lahko še naprej zakonito zaposlen, predpostavlja, da so izpolnjeni pogoji iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80. Treba pa je ugotoviti, da tej določbi ne ustreza nobena določba v Sporazumu EGS-Maroko. Ta element bi sam po sebi podpiral zavrnitev razlage po analogiji, ki jo predlaga A. Gülbahce. To velja še toliko bolj, ker je navedena določba zaradi svojega predmeta in namena sestavni del sistema Sporazuma o pridružitvi.

69. Po mojem mnenju to kaže, da domneve, predstavljene v tej sodbi, ni mogoče uporabiti v obravnavani zadevi.

28 — Glej točke od 54 do 58 navedene sodbe.

29 — Glej točko 53 in navedeno sodno prakso v zgoraj navedeni sodbi Eddline El-Yassini.

70. Če A. Gülbahce ne izpolnjuje pogojev iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80, se na podlagi tega sklepa ne more sklicevati na nobeno pravico do obnove ali podaljšanja dovoljenja za prebivanje.

71. Iz zgoraj navedene sodbe Unal namreč izhaja, da če se je na podlagi pridobljenih pravic mogoče veljavno sklicevati na pravice iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80, ni pomembno, da prvotne okoliščine, na podlagi katerih so bile pridobljene, ne obstajajo več.[30] Ker pa ni izpolnjen pogoj minimalnega trajanja zaposlitve, določen v členu 6(1), prva alinea, tega sklepa, pravic, ki iz njega izhajajo, ni bilo mogoče pridobiti.

72. Zato je zdaj mogoče pojasniti obseg člena 10(1) navedenega sklepa.

73. Ta določba je del posebnega sistema Sporazuma o pridružitvi in Sklepa št. 1/80. Torej v nasprotju z razlago A. Gülbahceja dopolnjuje člen 6(1) tega sklepa in mu ne nasprotuje. Ker je namreč z zadnjenavedeno določbo predviden sistem postopnega vključevanja, se proces, ki se z njim uvaja, začenja z ureditvijo, ki omejuje pravice turških delavcev na zakonitem trgu dela.

74. Postopno pridobivanje pravic do opravljanja poklicne dejavnosti v prvih fazah vključuje omejitve, pri katerih gre za diskriminacijo glede na državljanstvo, kot kaže člen 6(1), druga alinea, tega sklepa, ki določa, da je treba delavcem držav članic dati prednost. Te omejitve so utemeljene s splošno filozofijo Sporazuma o pridružitvi in zadevajo pridobitev pravice poiskati si zaposlitev.

75. Ko sta enkrat ta pravica in zaposlitev pridobljeni, pa ni dovoljena nobena diskriminacija glede pogojev izvrševanja navedene pravice. Člen 10(1) navedenega sklepa po mojem mnenju določa to.

76. Menim torej, da pogoje dostopa do zaposlitve turških delavcev ureja le člen 6(1) Sklepa št. 1/80, zato namen člena 10(1) tega sklepa ne more biti tudi urejanje teh pogojev dostopa in tako omogočanje zadevni osebi, da prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje opira na zadnjenavedeno določbo.

77. Naj glede tega spomnim, da v sedanjem stanju prava Unije določbe v zvezi s Sporazumom o pridružitvi ne posegajo v pristojnost držav članic, da urejajo vstop turških državljanov na svoje ozemlje in pogoje njihove prve poklicne dejavnosti, ampak samo urejajo položaj turških delavcev, ki so že zakonito vključeni v državo članico gostiteljico zaradi zakonite zaposlitve za določeno obdobje v skladu s pogoji iz člena 6 Sklepa št. 1/80.[31] Zato prvi vstop turškega državljana na ozemlje države članice načeloma ureja izključno nacionalno pravo navedene države, zadevna oseba pa lahko v skladu s pravom Unije uveljavlja nekatere pravice v zvezi z zaposlitvijo ali samozaposlitveno dejavnostjo in ustrezno v zvezi s prebivanjem, samo če že zakonito prebiva v zadevni državi članici.[32]

78. Sporazum o pridružitvi torej turškim delavcem ne podeljuje nobene pravice do prebivanja.

79. Torej, če bi priznali, da se turški delavec, ki ne izpolnjuje pogojev iz člena 6(1) Sklepa št. 1/80, lahko sklicuje na člen 10(1) tega sklepa, bi mu bile države članice zavezane podaljšati dovoljenje za prebivanje ne glede na njegov položaj, ki so ga pristojni nacionalni organi razglasili za nezakonitega na ozemlju države članice gostiteljice.

80. Posledica take razlage bi bilo ustvarjenje pravice do prebivanja v korist turškega delavca, ko pridobi delovno dovoljenje za nedoločen čas. Ne samo da taka pravica ni določena v Sporazumu o pridružitvi, ampak tudi posega v pristojnost držav članic, da urejajo vstop turških državljanov na svoje ozemlje, dokler ne pridobijo pravic, določenih v členu 6(1) Sklepa št. 1/80.

30 — Glej točko 50 te sodbe.

31 — Glej sodbo z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točka 63 in navedena sodna praksa). Glej tudi zgoraj navedeno sodbo Unal (točka 41).

32 — Zgoraj navedena sodba Abatay in drugi (točka 65 in navedena sodna praksa).

81. Ta razlaga bi lahko ogrozila sistem, vpeljan s Sklepom št. 1/80.

82. Iz vseh navedenih razlogov menim, da je treba člen 10(1) Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da se turški delavec z delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih v členu 6(1) navedenega sklepa, ne more sklicevati na prvonavedeno določbo, da bi bilo njegovo dovoljenje za prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice podaljšano.

V – Predlog

83. Na podlagi vseh zgornjih ugotovitev predlagam Sodišču, naj na vprašanja Hamburgisches Oberverwaltungsgericht odgovori:

1. Člen 6(1) Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki ga je sprejel Pridružitveni svet, ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani in države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963, je treba razlagati tako, da država članica turškemu delavcu ne more odvzeti dovoljenja za prebivanje z učinkom za nazaj od takrat, ko razlog za izdajo dovoljenja za prebivanje, določen v nacionalnem pravu, ne obstaja več, če ta ni ravnal goljufivo in če se je odvzem zgodil po izteku enoletnega obdobja zakonite zaposlitve, ki je določeno v navedenem členu.

2. Člen 10(1) Sklepa št. 1/80 je treba razlagati tako, da se turški delavec z delovnim dovoljenjem za nedoločen čas, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih v členu 6(1) navedenega sklepa, ne more sklicevati na prvonavedeno določbo, da bi bilo njegovo dovoljenje za prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice podaljšano.