WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 grudnia 2011 r.*

W sprawie C-371/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy) postanowieniem z dnia 22 lipca 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 sierpnia 2008 r., w postępowaniu:

Nural Ziebell

przeciwko

Land Baden-Württemberg,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 marca 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M. Ziebella przez B. Freseniusa oraz R. Gutmanna, Rechtsanwälte,

— w imieniu Land Baden-Württemberg przez M. Schenka, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu duńskiego przez J. Beringa Liisberga oraz R. Holdgaarda, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu estońskiego przez M. Linntam, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadisa oraz T. Papadopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez I. Rao oraz C. Murrell, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez T. Eicke'a, barrister,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Rozeta oraz V. Kreuschitza, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"). Rada Stowarzyszenia została utworzona na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685) (zwane dalej odpowiednio „układem stowarzyszeniowym" i „stowarzyszeniem EWG–Turcja"). Niniejszy wniosek dotyczy również wykładni art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG,

72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77; sprostowania: Dz.U. L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

2 Wniosek został złożony w ramach sporu między N. Ziebellem, obywatelem tureckim, który przed zawarciem małżeństwa z osobą o niemieckiej przynależności państwowej nosił nazwisko „Örnek", a Land Baden-Württemberg w przedmiocie postępowania w sprawie wydalenia prowadzonemu przeciwko niemu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Stowarzyszenie EWG–Turcja

— Układ stowarzyszeniowy

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem 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 układu stowarzyszeniowego), jak również przez eliminację ograniczeń w zakresie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 13 tego układu) oraz swobody świadczenia usług (art. 14

tego układu) celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty (motyw czwarty preambuły i art. 28 tego układu).

4 W tym celu układ stowarzyszeniowy obejmuje okres przygotowawczy, pozwalający Republice Turcji na wzmocnienie z pomocą Wspólnoty jej gospodarki (art. 3 układu), okres przejściowy, podczas którego zostaną zapewnione stopniowe ustanowienie unii celnej między Turcją a Wspólnotą oraz zbliżenie polityk gospodarczych (art. 4 układu), oraz okres końcowy, opierający się na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityk gospodarczych umawiających się stron (art. 5 układu).

5 Artykuł 6 układu stowarzyszeniowego stanowi :

„Aby zapewnić zastosowanie i stopniowy rozwój stowarzyszenia, Umawiające się Strony zbierają się w Radzie Stowarzyszenia, która działa w granicach uprawnień przyznanych jej przez układ [stowarzyszeniowy] [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe fragmenty układu]".

6 Zgodnie z art. 8 układu stowarzyszeniowego, zawartym w tytule II, zatytułowanym „Wprowadzenie w życie okresu przejściowego":

„Aby realizować cele przedstawione w art. 4, Rada Stowarzyszenia ustala, przed rozpoczęciem okresu przejściowego i zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 1 protokołu tymczasowego, warunki, sposoby i etapy implementacji własnych postanowień

w dziedzinach objętych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, które należy uwzględnić, w szczególności zawarte w niniejszym tytule, jak również wszelkie właściwe klauzule ochronne".

7 Artykuł 12 układu stowarzyszeniowego, również zawarty w tytule II tego układu, w jego rozdziale 3, zatytułowanym „Inne przepisy dotyczące polityki gospodarczej", przewiduje:

„Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [39 WE], [40 WE] i [41 WE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników".

8 Zgodnie z art. 22 ust. 1 układu stowarzyszeniowego:

„W celu realizacji celów ustalonych układem [stowarzyszeniowym] i w przewidzianych przez układ przypadkach Radzie Stowarzyszenia przysługują uprawnienia decyzyjne. Każda z dwóch stron jest zobowiązana do podejmowania działań, jakich wymaga wykonanie przyjętych decyzji […]".

— Protokół dodatkowy

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

dodatkowym"), który zgodnie ze swym art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, określa zgodnie ze swym art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 tego układu.

10 Protokół dodatkowy zawiera tytuł II, zatytułowany „Przepływ osób i usług", którego rozdział I dotyczy „pracowników", a rozdział II jest poświęcony „zakładaniu przedsiębiorstw, świadczeniu usług i transportowi".

11 Artykuł 36 protokołu dodatkowego, należący do wyżej wspomnianego rozdziału I, przewiduje, że swobodny przepływ pracowników pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty i Turcją będzie osiągany stopniowo, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 12 układu stowarzyszeniowego, pomiędzy końcem dwunastego i dwudziestego drugiego roku po wejściu w życie tego układu i że Rada Stowarzyszenia zadecyduje o środkach potrzebnych do osiągnięcia tego celu.

— Decyzja nr 1/80

12 Decyzja nr 1/80 została przyjęta przez Radę Stowarzyszenia, utworzoną na mocy układu stowarzyszeniowego i składającą się z jednej strony z członków rządów państw członkowskich, Rady Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich oraz z członków rządu tureckiego z drugiej strony.

13 Jak wynika z motywu trzeciego decyzji, ma ona na celu poprawę systemu, z którego korzystają pracownicy tureccy i członkowie ich rodzin w dziedzinie socjalnej, w porównaniu z systemem wprowadzonym decyzją nr 2/76, dotyczącą wykonania art. 12 układu stowarzyszeniowego, przyjętą przez Radę Stowarzyszenia w dniu 20 grudnia 1976 r.

14 Artykuł 7 decyzji nr 1/80, zawarty w rozdziale II, zatytułowanym „Przepisy o charakterze socjalnym", sekcja 1, odnoszący się do „kwestii dotyczących zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników", stanowi w akapicie pierwszym:

„Członkowie rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego, którzy uzyskali zgodę na dołączenie do niego:

— mają prawo przyjęcia – z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty – dowolnej oferty pracy, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej trzech lat;

— korzystają z dostępu do dowolnej pracy najemnej, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej pięciu lat" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe fragmenty decyzji].

15 Artykuł 14 decyzji nr 1/80, zawarty w tej samej sekcji 1, stanowi:

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

2. Sekcja ta nie narusza praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa krajowego lub umów dwustronnych zawartych między Turcją i państwami członkowskimi Wspólnoty w zakresie, w jakim przewidują korzystniejszy system dla swoich obywateli".

Dyrektywa 2003/109/WE

16 Zgodnie z motywami pierwszym i drugim dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44):

„(1) W celu stopniowego ustanawiania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przewiduje zarówno przyjęcie środków mających na celu zapewnienie swobodnego przepływu osób wraz ze środkami towarzyszącymi odnoszącymi się do kontroli granic zewnętrznych, azylu i imigracji, jak i przyjęcie środków odnoszących się do azylu, imigracji i ochrony praw obywateli państw trzecich.

(2) Rada Europejska podczas szczególnego szczytu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. oświadczyła, że status prawny obywateli państw trzecich powinien zostać zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich oraz że osoba, która zamieszkiwała legalnie na terytorium państwa członkowskiego przez określony czas i która posiada zezwolenie na pobyt długoterminowy, powinna uzyskać w tym państwie członkowskim zestaw jednolitych praw, jak najbardziej zbliżonych do praw przyznanych obywatelom Unii Europejskiej".

17 W motywie 6 wspomnianej dyrektywy dodano:

„Głównym kryterium uzyskania statusu rezydenta długoterminowego powinien być czas zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego. Zamieszkanie powinno być zarówno legalne, jak i nieprzerwane, w celu wykazania, że związki danej osoby z tym państwem mają charakter trwały. […]".

18 Motywy 8 i16 dyrektywy stanowią:

„(8) Ponadto obywatele państw trzecich, którzy pragną uzyskać i utrzymać status rezydenta długoterminowego, nie powinni stanowić zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Pojęcie porządku publicznego może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa.

(16) Rezydenci długoterminowi powinni korzystać ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem. Ochrona ta oparta jest na kryteriach określonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. […]".

19 Artykuł 2 dyrektywy 2003/109 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »obywatel państwa trzeciego« oznacza osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 traktatu;

b) »rezydent długoterminowy« oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiada status rezydenta długoterminowego, o którym mowa w art. 4–7;

[…]".

20 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy „stosuje się [ona] do obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego".

21 Zgodnie z art. 3 ust. 3:

„Przepisy niniejszej dyrektywy stosuje się bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów dotyczących:

a) dwustronnych i wielostronnych umów między Wspólnotą lub Wspólnotą i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a państwami trzecimi, z drugiej strony;

[…]".

22 Na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat.

23 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ochrona przed wydaleniem", ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wydaleniu rezydenta długoterminowego wyłącznie, jeżeli osoba ta stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

2. Decyzja określona w ust. 1 nie może być oparta na względach ekonomicznych.

3. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego państwa członkowskie biorą pod uwagę następujące czynniki:

a) czas zamieszkania na ich terytorium;

b) wiek danej osoby;

c) konsekwencje dla danej osoby i członków jej rodziny;

d) powiązania z państwem zamieszkania lub brak powiązań z krajem pochodzenia.

[…]”.

Dyrektywa 2004/38

24 Motyw 3 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii".

25 Motyw 22 tej dyrektywy uściśla:

„Traktat dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. W celu zapewnienia bardziej precyzyjnego określenia warunków i zabezpieczeń proceduralnych, na podstawie których obywatele Unii i członkowie ich rodziny mogą otrzymać odmowę prawa wjazdu lub zostać wydaleni, niniejsza dyrektywa powinna zastąpić dyrektywę Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego [(Dz.U. 56, s. 850), zmienioną dyrektywą Rady 75/35/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. (Dz.U. 1975, L 14, s. 14) (zwaną dalej »dyrektywą 64/221«)]".

26 Zgodnie z motywami 23 i 24 dyrektywy 2004/38:

„(23) Wydalenie obywateli Unii i członków ich rodziny uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego stanowi środek mogący wywołać poważne szkody dla osób, które korzystając z praw i swobód

przyznanych im w traktacie, rzeczywiście zintegrowały się w przyjmującym państwie członkowskim. Zakres takich środków powinien zatem zostać ograniczony zgodnie z zasadą proporcjonalności, aby uwzględnić stopień integracji danej osoby, długość jej pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz związki z krajem pochodzenia.

(24) W konsekwencji stopień ochrony przed wydaleniem powinien być tym większy, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodziny w przyjmującym państwie członkowskim. Środek wydalenia wobec obywateli Unii, którzy przez wiele lat zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności jeżeli urodzili się tam i zamieszkiwali przez całe swoje życie, należy stosować jedynie w wyjątkowych okolicznościach, w których istnieją nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego. Ponadto takie wyjątkowe okoliczności powinny mieć zastosowanie do środka wydalenia podejmowanego wobec nieletnich, w celu ochrony ich związków z rodziną, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.".

27 Artykuł 16 ust. 1 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują [przebywają] w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie […]".

28 Artykuł 27 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

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

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

29 Zgodnie z art. 28 tej dyrektywy, zatytułowanym „Ochrona przed wydaleniem":

„1. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, jego/jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopnia jej więzi z krajem pochodzenia.

2. Bez względu na przynależność państwową przyjmujące państwo członkowskie nie może podjąć decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, którzy posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

3. Decyzja o wydaleniu nie może zostać podjęta wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie, jeżeli:

a) zamieszkiwali [przebywali] oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat; lub

b) są nieletni [małoletni], z wyjątkiem przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.".

Uregulowania krajowe

30 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (ustawa o pobycie, zatrudnieniu i integracji cudzoziemców na terytorium państwa) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), w wersji mającej zastosowanie do

okoliczności faktycznych występujących w sprawie przed sądem krajowym, zawiera następujące przepisy:

„§ 53

Wydalenie obligatoryjne

Cudzoziemiec podlega wydaleniu:

1) w wypadku prawomocnego skazania za co najmniej jedno przestępstwo umyślne na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności lub orzeczenia środków stosowanych wobec nieletnich na okres co najmniej trzech lat, prawomocnego skazania za przestępstwa umyślne na kary pozbawienia wolności lub orzeczenia środków stosowanych wobec nieletnich na łączny okres co najmniej trzech lat w ciągu lat pięciu, lub gdy podczas ostatniego skazania zastosowano wobec niego środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym [Sicherungsverwahrung].

[…]

§ 55

Wydalenie fakultatywne

1. Cudzoziemiec może zostać wydalony, jeżeli jego pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub innych podstawowych interesów Republiki Federalnej Niemiec.

[…]

§ 56

Szczególna ochrona przed wydaleniem

1. Cudzoziemiec, który:

1) posiada prawo pobytu i od 5 lat regularnie przebywa na terytorium państwa

[…]

korzysta ze szczególnej ochrony przed wydaleniem. Podlega on wydaleniu jedynie z ważnych względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Względy te występują z reguły w wypadkach, o których mowa w § 53 i § 54 nr 5, 5a i 7. Jeśli zostały spełnione przesłanki, o których mowa w § 53, cudzoziemiec podlega obligatoryjnemu wydaleniu. Jeśli natomiast zostały spełnione przesłanki, o których mowa w § 54, kwestia jego ewentualnego wydalenia podlega rozstrzygnięciu właściwego organu.

[…]".

31 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU (ustawa o swobodnym przepływie osób będących obywatelami Unii Europejskiej,

zwana dalej „FreizügG/EU") z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), w wersji mającej zastosowanie w czasie zaistnienia okoliczności rozpatrywanych w sprawie przed sądem krajowym:

„§1

Zakres stosowania

Niniejszą ustawę stosuje się do wjazdu i pobytu obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (obywatele UE) oraz członków ich rodzin.

§ 6

Utrata prawa do wjazdu i pobytu

1. […] stwierdzenie utraty prawa, o którym mowa w § 2 ust. 1, odebranie zaświadczenia o prawie pobytu na podstawie prawa wspólnotowego lub o stałym pobycie oraz cofnięcie karty pobytu lub karty stałego pobytu może nastąpić wyłącznie ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 39 ust. 3, art. 46 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

[…]

5. Stwierdzenie utraty praw na podstawie ust. 1 może w przypadku obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, którzy zamieszkiwali w ciągu ostatnich 10 lat na terytorium państwa, a także w przypadku małoletnich nastąpić jedynie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. Reguła ta nie ma zastosowania do małoletnich, gdy utrata prawa pobytu konieczna jest ze względu na dobro dziecka.

Nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego mogą wystąpić tylko wtedy, jeżeli zainteresowany został prawomocnie skazany za jeden lub kilka czynów karalnych popełnionych umyślnie na karę pozbawienia wolności lub karę dla nieletnich w wymiarze co najmniej pięciu lat lub jeżeli podczas ostatniego prawomocnego skazania zastosowano wobec niego środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym, jeżeli zagrożone jest bezpieczeństwo Niemiec lub jeżeli zainteresowany stanowi zagrożenie terrorystyczne.

[…]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

32 N. Ziebell urodził się w Niemczech w dniu 18 grudnia 1973 r. i spędził tam dzieciństwo u boku swoich rodziców.

33 Jego ojciec, również obywatelstwa tureckiego, przebywał legalnie na terytorium Niemiec jako pracownik. W następstwie jego śmierci w 1991 r. matka skarżącego została umieszczona w zakładzie opiekuńczym. Od tego czasu N. Ziebell nie mieszka z żadnym członkiem rodziny, gdyż jego siostry i bracia założyli już własne rodziny.

34 N. Ziebell opuścił szkołę, nie uzyskując świadectwa jej ukończenia, a następnie porzucił naukę zawodu malarza pokojowego. Wykonywał różne prace o charakterze tymczasowym, przerywane okresami bezrobocia i pobytu w zakładzie karnym. Od lipca 2000 r. do dnia wydania postanowienia odsyłającego nie podejmował już żadnej działalności zawodowej.

35 Zainteresowany od dnia 28 stycznia 1991 r. posiadał bezterminowe zezwolenie na pobyt w Niemczech, które z dniem 1 stycznia 2005 r. uległo przekształceniu w bezterminowe zezwolenie na osiedlenie się. Wniosek o naturalizację, złożony przezeń w tym okresie, został rozpoznany odmownie z tego powodu, iż dopuścił się licznych przestępstw.

36 W 1991 r. N. Ziebell zaczął palić marihuanę. Od 1998 r. regularnie zażywał heroinę i kokainę. Odbyta w 2001 r. terapia metadonowa, jak i detoksykacja odbyta w 2003 r. w szpitalu nie przyniosły rezultatu.

37 Od 1993 r. N. Ziebell został za popełnione przestępstwa skazany na następujące kary:

— w dniu 15 kwietnia 1993 r. na dwa lata i sześć miesięcy pobytu w ośrodku dla nieletnich za 24 kradzieże popełnione w grupie;

— w dniu 17 października 1994 r. na dwa lata i siedem miesięcy pobytu w ośrodku dla nieletnich za spowodowanie ciężkiego uszkodzenia ciała; kara ta została połączona z poprzednią;

— w dniu 9 stycznia 1997 r. – grzywnę za umyślne posiadanie przedmiotu, którego posiadanie jest zabronione;

— w dniu 9 kwietnia 1998 r. na łączną karę dwóch lat pozbawiania wolności za trzy przypadki kradzieży;

— w dniu 7 marca 2002 r. na dwa lata i sześć miesięcy pozbawienia wolności za fałszowanie pieniędzy, czterokrotne dokonanie kwalifikowanej kradzieży oraz usiłowanie kwalifikowanej kradzieży;

— w dniu 28 lipca 2006 r. na łączną karę trzech lat i trzech miesięcy pozbawienia wolności za ośmiokrotne popełnienie kwalifikowanej kradzieży.

38 W celu odbycia wymierzonych mu kar pozbawienia wolności skarżący przebywał w zakładzie karnym w okresach od stycznia 1993 r. do grudnia 1994 r., od sierpnia 1997 r. do października 1998 r., od lipca do października 2000 r., od września 2001 r. do maja 2002 r. oraz od listopada 2005 r. do października 2008 r.

39 W dniu 28 października 2008 r. N. Ziebell podjął nowe leczenie w wyspecjalizowanej placówce. Zgodnie z informacjami udzielonymi Trybunałowi na rozprawie jego problemy związane z zażywaniem narkotyków wydają się być rozwiązane i od tego czasu nie popełnił ponownie przestępstwa. Orzeczeniem z dnia 16 czerwca 2009 r. wykonanie pozostającej do odbycia części kary, która została wobec N. Ziebella orzeczona w dniu 28 lipca 2006 r., zostało zawieszone. W dniu 30 grudnia 2009 r. zainteresowany ożenił się, urodziło mu się dziecko i obecnie wykonuje działalność zawodową.

40 W dniu 28 października 1996 r. z powodu popełnionych przez N. Ziebella do tego dnia przestępstw otrzymał on upomnienie od Ausländerbehörde (urzędu ds. cudzoziemców) na podstawie przepisów krajowych mających zastosowanie do cudzoziemców.

41 Decyzją z dnia 6 marca 2007 r. Regierungspräsidium Stuttgart zarządziło wydalenie zainteresowanego ze skutkiem natychmiastowym. Następnie jednak wykonanie decyzji zostało zawieszone.

42 Regierungspräsidium Stuttgart uzasadnił decyzję o wydaleniu faktem, że zachowanie zainteresowanego stanowi poważne zakłócenie porządku publicznego oraz że w jego ocenie występuje konkretne i wysokie ryzyko popełnienia przez N. Ziebella nowych poważnych przestępstw.

43 Skarga na decyzję o wydaleniu została oddalona przez Verwaltungsgericht Stuttgart (sąd administracyjny w Stuttgarcie) wyrokiem z dnia 3 lipca 2007 r.

44 N. Ziebell odwołał się od tego wyroku do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, domagając się stwierdzenia nieważności tego orzeczenia, jak również wydanej wobec niego decyzji o wydaleniu. Na poparcie odwołania powołał się na fakt, iż dyrektywa 2004/38 ograniczyła możliwość podejmowania przez państwa członkowskie decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii. Jego zdaniem w świetle, z jednej strony, orzecznictwa Trybunału przekładającego te gwarancje przyznane obywatelom Unii na obywateli tureckich, którzy mogą powoływać się na prawo wynikające ze stowarzyszenia EWG–Turcja, a z drugiej strony – okoliczności, że zamieszkiwał legalnie w przyjmującym państwie członkowskim przez ponad 10 kolejnych lat, przysługuje mu teraz ochrona przed wydaleniem uregulowana w art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy. Uważa, iż w niniejszej sprawie decydujący warunek wymagany tym przepisem, tj. uzasadnienie wydalenia występowaniem nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, nie został spełniony.

45 Land Baden-Württemberg twierdzi natomiast, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 nie może być stosowany przez analogię do obywateli tureckich, którzy posiadają prawo pobytu w jednym z państw członkowskich na podstawie decyzji nr 1/80. W odróżnieniu bowiem od tego przepisu art. 14 ust. 1 decyzji, mający zastosowanie w sporze przed sądem krajowym, jako powody pozwalające na położenie kresu pobytowi obywateli tureckich na terytorium państwa członkowskiego wymienia nie tylko względy bezpieczeństwa publicznego, ale także względy porządku i zdrowia publicznego. Stowarzyszenie EWG–Turcja nie oznacza całkowitego zrównania obywateli tureckich, którzy mogą powołać się na prawo wynikające z tego stowarzyszenia,

z obywatelami Unii, lecz ma jedynie na celu stopniowe wprowadzenie swobody przepływu tych obywateli.

46 Po wskazaniu, że określenie właściwych przepisów prawa Unii jako punktu odniesienia dla potrzeb zastosowania art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 w postępowaniu głównym nie jest sprawą oczywistą, ponieważ z jednej strony brak jest dotąd orzecznictwa Trybunału dotyczącego stosowania przez analogię dyrektywy 2004/38 w kontekście stowarzyszenia EWG–Turcja, a z drugiej strony dyrektywa 64/221 została uchylona dyrektywą 2004/38, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy ochrona przed wydaleniem przysługująca zgodnie z art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 […] obywatelowi tureckiemu, który korzysta z praw wynikających z art. 7 akapit pierwszy tiret [drugie] tej decyzji i który w ciągu poprzednich 10 lat przebywał na terenie państwa członkowskiego, w stosunku do którego te prawa mu przysługują, podlega art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38[…], tak jak został on transponowany do krajowego porządku prawnego przez dane państwo członkowskie i co za tym idzie, czy wydalenie go z terytorium państwa członkowskiego możliwe jest jedynie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego określonych przez państwa członkowskie?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

47 Tytułem wstępu należy podkreślić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy sytuacji obywatela tureckiego, który do czasu wydania decyzji o wydaleniu, będącej przedmiotem sprawy głównej, spełniał wszystkie warunki, by zgodnie z prawem korzystać ze statusu prawnego przewidzianego w art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji nr 1/80.

48 Jak Trybunał wielokrotnie już orzekał, po pierwsze art. 7 akapit pierwszy jest bezpośrednio skuteczny w państwach członkowskich, a po drugie prawa z zakresu zatrudnienia, które ta dyrektywa przyznaje zainteresowanemu obywatelowi tureckiemu, oznaczają w sposób nieunikniony uznanie odpowiadającego im prawa pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-303/08 Bozkurt, Zb.Orz. s. I-13445, pkt 31, 35, 36; a także z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie C-484/07 Pehlivan, Zb.Orz. s. I-5203, pkt 39, 43).

49 Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem członek rodziny pracownika tureckiego, który spełnia warunki określone w art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80, może utracić prawa przyznawane mu przez ten przepis tylko w dwóch przypadkach, mianowicie gdy obecność imigranta tureckiego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, z uwagi na jego osobiste zachowanie, stwarza rzeczywiste i poważne zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 14 ust. 1 tej decyzji, albo gdy opuścił on terytorium tego państwa na znaczny okres i bez uzasadnionych powodów (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Bozkurt, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo, a także ww. wyrok w sprawie Pehlivan, pkt 62).

50 Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy pierwszej z tych dwóch okoliczności powodujących utratę praw, jakie art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 przyznaje obywatelom tureckim, a konkretnie określenia dokładnego zakresu – w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym – wyjątku od prawa pobytu ze względów porządku publicznego, sformułowanego w art. 14 ust. 1 tej decyzji.

51 Bezsprzeczne jest bowiem, że obywatel turecki taki jak N. Ziebell, który posiada prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie decyzji nr 1/80, może skutecznie powoływać się na wymieniony art. 14 ust. 1 przed sądami tego państwa członkowskiego w celu doprowadzenia do odstąpienia od stosowania środka krajowego sprzecznego z tym przepisem.

52 Po przypomnieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym zarówno samo pojęcie porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, jak i właściwe w tym względzie kryteria oraz gwarancje, na które może w tym kontekście powoływać się zainteresowana osoba, powinny być interpretowane poprzez zastosowanie analogii do zasad, których stosowanie przyjęto w odniesieniu do obywateli Unii w ramach art. 48 ust. 3 traktatu EWG (następnie art. 48 ust. 3 traktatu WE, obecnie art. 39 ust. 3 WE), wykonywanego dyrektywą 64/221 i w niej skonkretyzowanego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-340/97 Nazli, Rec. s. I-957, pkt 55, 56, 63; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-136/03 Dörr i Ünal, Zb.Orz. s. I-4759, pkt 62, 63 i przytoczone tam orzecznictwo, jak również ww. wyrok w sprawie Bozkurt, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo), Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zadaje Trybunałowi pytanie, czy – skoro dyrektywa ta została uchylona dyrektywą 2004/38, której termin transpozycji już upłynął – reguły zawarte w tej ostatniej dyrektywie należy w drodze analogii stosować do obywateli tureckich.

53 Jeżeli chodzi o sytuację obywatela tureckiego takiego jak N. Ziebell, który legalnie i nieprzerwanie zamieszkiwał przez ponad 10 lat w przyjmującym państwie członkowskim, należy w szczególności ustalić, czy ochrona przed wydaleniem, z której zainteresowany korzysta na podstawie art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, podlega tym samym regułom, z których korzystają obywatele Unii na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

54 W tej kwestii N. Ziebell podnosi, że należy dokonać przełożenia przepisów dotyczących ochrony przed wydaleniem zawartych w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 na sytuację objętą art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 i stosować przez analogię.

55 Powody przytoczone przez N. Ziebella na poparcie tej interpretacji wynikają po pierwsze z faktu, że jednym z podstawowych celów układu stowarzyszeniowego jest wdrożenie swobody przepływu pracowników, która stanowi jeden z zasadniczych aspektów traktatu WE, po drugie z okoliczności, że utrwalone orzecznictwo Trybunału,

przypomniane w pkt 52 niniejszego wyroku przekłada na obywateli tureckich korzystających z prawa wynikającego z postanowienia tego układu zasady stosowane w tej kwestii wobec obywateli państw członkowskich oraz po trzecie – z faktu, że art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38, w obecnym stanie prawa Unii, zastąpiły normy przewidziane w dyrektywie 64/221. Taka analogia jest jego zdaniem tym bardziej uzasadniona, że dyrektywa 2004/38 jedynie sprecyzowała ochronę przed wydaleniem przyznaną prawem Unii i zinterpretowaną przez Trybunał, poprzez skodyfikowanie – nie rozszerzając jej jednak – istoty praw indywidualnych w dziedzinie swobodnego przemieszczania się i pobytu, które znalazły swe miejsce w orzecznictwie przed wejściem w życie tej ostatniej dyrektywy.

56 W konsekwencji N. Ziebell uważa, że decyzja o wydaleniu skarżącego w sprawie głównej z terytorium Niemiec mogłaby być wydana wyłącznie z „nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego" w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38. Przestępstwa popełnione przez zainteresowanego w sposób oczywisty nie mogą stanowić takich nadrzędnych względów, a tym samym jego wydalenie nie jest zgodne z prawem Unii.

57 Takiej wykładni prawa Unii, jaką przedstawia N. Ziebell, nie można jednak uwzględnić.

58 Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 52 niniejszego wyroku zasady przyjęte w ramach postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników powinny przekładać się, w miarę możliwości, na obywateli tureckich korzystających z praw wynikających ze stowarzyszenia EWG–Turcja. Jak już orzekł Trybunał, taka wykładnia przez analogię powinna obejmować nie tylko same wskazane artykuły traktatu, ale także akty prawa wtórnego, przyjęte na podstawie tych postanowień, których przedmiotem jest ich wykonanie i skonkretyzowanie (zob. w odniesieniu do dyrektywy 64/221 ww. wyrok w sprawie Dörr i Ünal).

59 W celu określenia zakresu zastosowania wyjątku ze względu na porządek publiczny, takiego jak sformułowany w art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, Trybunał odwołał się również do własnej wykładni tego wyjątku w dziedzinie swobody przemieszczania się obywateli państw członkowskich przewidzianego w art. 48 ust. 3 traktatu WE oraz w dyrektywie 64/221 (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Nazli).

60 Jednak, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 42 i nast. opinii, nie jest możliwe takie przełożenie systemu ochrony przed wydaleniem jak przewidziany w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, z którego korzystają obywatele Unii, na gwarancje przeciwko wydaleniu obywateli tureckich na podstawie art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80.

61 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem wykładni umowy międzynarodowej należy dokonywać nie tylko na podstawie użytych w niej wyrażeń, lecz również w świetle jej celu (zob. w szczególności opinia z dnia 14 grudnia 1991 r. w sprawie 1/91, Rec. s. I-6079, pkt 14; wyrok z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie C-416/96 Eddline El-Yassini, Rec. s. I-1209, pkt 47).

62 W celu ustalenia, czy przepis prawa Unii może być stosowany w drodze analogii w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja, należy więc przeprowadzić porównanie z jednej strony celu układu stowarzyszeniowego i kontekstu, w który się wpisuje, oraz z drugiej strony celu i kontekstu rozpatrywanego aktu prawa Unii.

63 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o stowarzyszenie EWG–Turcja, należy przypomnieć, że układ stowarzyszeniowy ma na celu – zgodnie z jego art. 2 ust. 1 – promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między umawiającymi się stronami, między innymi poprzez swobodę przepływu pracowników.

64 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 45 i 46 opinii, stowarzyszenie EWG–Turcja posiada cel wyłącznie gospodarczy.

65 Ponadto w art. 12 układu stowarzyszeniowego „Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [39 WE], [40 WE] i [41 WE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników". Protokół dodatkowy określa w art. 36 etapy stopniowej realizacji swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi a Republiką Turcji, przewidując, iż „Rada Stowarzyszenia zadecyduje o [szczegółowych] zasadach niezbędnych do realizacji tego celu". Co do decyzji nr 1/80, to zgodnie z trzecim motywem preambuły jej przedmiotem jest poprawa, w dziedzinie socjalnej, systemu, z którego korzystają pracownicy tureccy i członkowie ich rodzin.

66 To właśnie z brzmienia tych przepisów, jak również z ich celu orzecznictwo stale od czasu wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. w sprawie C-434/93 Bozkurt, Rec. s. I-1475, pkt 19, 20, wywodzi, że zasady przyjęte w ramach art. 39–41 WE powinny, w miarę możliwości, przekładać się na obywateli tureckich korzystających z praw uznanych przez stowarzyszenie EWG–Turcja (zob. pkt 58 niniejszego wyroku).

67 Jeżeli chodzi konkretnie o zakres stosowania wyjątku ze względu na porządek publiczny, ustanowionego w art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, Trybunał orzekł zatem, że należy odwołać się do interpretacji tego samego wyjątku w dziedzinie swobodnego przemieszczania się obywateli państw członkowskich. W tym kontekście Trybunał wskazał ponadto, że wykładnia ta jest tym bardziej uzasadniona, że brzmienie wymienionego przepisu decyzji nr 1/80 jest niemal identyczne z brzmieniem art. 39 ust. 3 WE (zob. w szczególności wyrok z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-349/06 Polat, Zb.Orz. s. I-8167, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Wynika stąd, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału takie przełożenie zasad, na których opiera się podstawowa swoboda przemieszczania się na podstawie prawa Unii, znajduje uzasadnienie jedynie w celu stowarzyszenia EWG–Turcja, polegającym na stopniowym wprowadzeniu swobody przepływu pracowników, jak wskazano w art. 12 układu stowarzyszeniowego (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Dörr i Ünal, pkt 66). Tymczasem artykuł ten, zawierający odniesienie do postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników, potwierdza, że podstawą stowarzyszenia jest cel wyłącznie ekonomiczny.

69 Po drugie, jeżeli chodzi o przepisy prawa Unii rozpatrywane w niniejszej sprawie, należy przede wszystkim wskazać, że dyrektywa 2004/38 opiera się na art. 12 WE, 18 WE, 40 WE, 44 WE i 52 WE. Dyrektywa ta, która w żaden sposób nie ogranicza się do realizowania celu wyłącznie ekonomicznego, zmierza do ułatwienia wykonywania podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, które zostało przyznane obywatelom Unii bezpośrednio w traktacie, a celem dyrektywy jest w szczególności wzmocnienie tego prawa (zob. wyrok z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 Tsakouridis, Zb.Orz. s. I-11979, pkt 23).

70 Dyrektywa ta wprowadza zatem wyraźnie wzmocniony system ochrony przed wydaleniem, który przewiduje tym większe gwarancje przed wydaleniem, im większy jest stopień integracji obywateli Unii w przyjmującym państwie członkowskim (ww. wyrok w sprawie Tsakouridis, pkt 25–28, 40, 41).

71 Ponadto samo pojęcie „nadrzędnych względów" bezpieczeństwa publicznego, zawarte w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, obejmujące istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego o szczególnie wysokim stopniu i dopuszczające podjęcie decyzji o wydaleniu jedynie w wyjątkowych okolicznościach, nie ma odpowiednika w art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 (ww. wyrok w sprawie Tsakouridis, pkt 40, 41).

72 Z porównania tego wynika, że w odróżnieniu od prawa Unii, tak jak zostało ono ujęte w dyrektywie 2004/38, stowarzyszenie EWG–Turcja ma wyłącznie cel czysto ekonomiczny i ograniczony do stopniowego osiągnięcia swobody przepływu pracowników.

73 Natomiast pojęcie obywatelstwa, które wynika z tego jedynie faktu, że dana osoba posiada przynależność jednego z państw członkowskich, z pominięciem statusu pracownika, i które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. s. I-7091, pkt 82; a także z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 Ruiz Zambrano, Zb.Orz. s. I-1177, pkt 41), tak jak został on opisany w art. 17–21 WE, jest pojęciem właściwym prawu Unii na obecnym etapie jego rozwoju i uzasadnia przyznanie na rzecz wyłącznie obywateli Unii wyraźnie wzmocnionych gwarancji w zakresie wydalenia, takich jak te, które zostały zawarte w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

74 Z zasadniczych różnic między normami dotyczącymi stowarzyszenia EWG–Turcja a prawem Unii dotyczącym obywatelstwa, przejawiających się nie tylko w ich brzmieniu, ale również odnoszących się do ich przedmiotu i celu wynika więc, że obu rozpatrywanych systemów prawnych nie można uznać za równoważne, a zatem system ochrony przed wydaleniem, z którego korzystają obywatele Unii na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 nie może być stosowany mutatis mutandis w celu ustalenia znaczenia i zakresu art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80.

75 Po tym wyjaśnieniu należy jeszcze, w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, udzielić mu pewnych wskazówek interpretacyjnych dotyczących konkretnie zakresu art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 na gruncie sporu, który zawisł przed tym sądem.

76 Jak wskazano w pkt 52, 58 i 59 niniejszego wyroku, do celów ustalenia znaczenia i zakresu tego przepisu decyzji nr 1/80 Trybunał zwykle odwoływał się do zasad zawartych w dyrektywie 64/221.

77 Dyrektywa została jednak uchylona dyrektywą 2004/38, której art. 38 ust. 3 przewiduje, że odniesienia dokonane do uchylonych dyrektyw należy rozumieć jako odniesienia do tejże dyrektywy 2004/38.

78 Jednak w sytuacji takiej jak w sprawie przed sądem krajowym, w której mający znaczenie przepis dyrektywy 2004/38 nie może być stosowany w drodze analogii (zob. pkt 74 niniejszego wyroku), należy ustalić inny punkt odniesienia z zakresu prawa Unii do celów stosowania art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80.

79 Jeżeli chodzi o cudzoziemca takiego jak N. Ziebell, który legalnie zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim nieprzerwanie od co najmniej 10 lat, takim punktem odniesienia jest art. 12 dyrektywy 2003/109, który – wobec braku bardziej korzystnych norm w prawie stowarzyszenia EWG–Turcja – nabiera charakteru normy minimalnej ochrony przed wydaleniem każdego obywatela państwa trzeciego, któremu przysługuje status legalnego rezydenta długoterminowego na terytorium jednego z państw członkowskich.

80 Z przepisu tego wynika przede wszystkim, że zainteresowany rezydent długoterminowy może zostać wydalony jedynie wtedy, gdy stanowi rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Następnie, że decyzja o wydaleniu nie może zostać podjęta ze względów ekonomicznych. Wreszcie, że przed podjęciem takiej decyzji właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego mają obowiązek wzięcia pod uwagę okresu zamieszkiwania zainteresowanego na terytorium tego państwa, jego wieku, konsekwencji wydalenia dla zainteresowanego oraz członków jego rodziny, a także powiązań z państwem zamieszkania lub braku powiązań z krajem pochodzenia.

81 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wyjątku ze względów porządku publicznego w dziedzinie swobody przepływu pracowników będących obywatelami państw członkowskich – w kształcie, w jakim został ujęty w traktatach i stosowanego w drodze analogii w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja – wynika, że wyjątek ten stanowi odstępstwo od tej podstawowej swobody, które powinno być interpretowane ściśle i którego zakres nie może być określany jednostronnie przez państwa członkowskie (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie Bozkurt, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 Również środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego mogą być podejmowane jedynie po dokonaniu przez właściwe organy krajowe oceny, w każdym konkretnym przypadku, czy indywidualne zachowanie danej osoby stanowi aktualnie rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa. Przy dokonywaniu tej oceny organy te mają obowiązek czuwania zarówno nad przestrzeganiem zasady proporcjonalności, jak i praw podstawowych zainteresowanego, a także, w szczególności, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie Bozkurt, pkt 57–60 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Takich środków nie można więc zarządzić automatycznie w konsekwencji wyroku skazującego lub w celu prewencji ogólnej, ukierunkowanej na odstraszenie innych cudzoziemców od popełniania przestępstw (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie Bozkurt, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeżeli więc istnienie licznych wcześniejszych wyroków skazujących jest samo w sobie bez znaczenia, by uzasadnić wydalenie pozbawiające obywatela tureckiego praw, jakie wywodzi bezpośrednio z decyzji nr 1/80 (zob. ww. wyrok w sprawie Polat, pkt 36), tym bardziej powinno to dotyczyć uzasadnienia opierającego się na okresie pozbawienia wolności zainteresowanej osoby.

84 Jeżeli chodzi o datę, jaką należy przyjąć w celu ustalenia, czy konkretne zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest zagrożeniem aktualnym, sądy krajowe winny brać pod uwagę – przy badaniu zgodności z prawem wydalenia obywatela

tureckiego – okoliczności faktyczne, które miały miejsce po wydaniu ostatniej decyzji przez właściwe organy, a które mogą oznaczać ustanie lub znaczne zmniejszenie aktualnego zagrożenia, jakie zachowanie zainteresowanego stwarza dla porządku publicznego (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-467/02 Cetinkaya, Zb.Orz. s. I-10895, pkt 47).

85 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 62–65 opinii, to właśnie w świetle obecnej sytuacji N. Ziebella sąd odsyłający powinien wyważyć, z jednej strony, konieczność zamierzonej ingerencji w jego prawo pobytu dla potrzeb ochrony prawnie uzasadnionego celu, jaki zamierza osiągnąć przyjmujące państwo członkowskie, a z drugiej strony – rzeczywisty charakter elementów jego integracji, mogących umożliwić jego powrót do społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego. W tym celu sąd ten powinien w szczególności zważyć, czy zachowanie obywatela tureckiego stanowi aktualnie wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, biorąc należycie pod uwagę całokształt konkretnych okoliczności charakteryzujących jego sytuację, do których zaliczają się nie tylko okoliczności takie jak te, które zostały przedstawione w czasie rozprawy przed Trybunałem (zob. pkt 39 niniejszego wyroku), ale także szczególnie ścisłe więzi, jakie dany cudzoziemiec zadzierzgnął ze społeczeństwem Republiki Federalnej Niemiec, na której terytorium urodził się, legalnie mieszkał nieprzerwanie przez okres ponad 35 lat, zawarł związek małżeński z obywatelką tego państwa członkowskiego i znalazł zatrudnienie.

86 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 należy interpretować następująco:

— ochrona przed wydaleniem przyznana tym przepisem obywatelom tureckim nie ma tego samego zakresu, co ochrona udzielona obywatelom Unii na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, a zatem system ochrony przed wydaleniem,

z którego korzystają obywatele Unii, nie może być stosowany mutatis mutandis wobec tych obywateli tureckich dla potrzeb ustalenia znaczenia i zakresu tegoż art. 14 ust. 1;

— ten przepis decyzji nr 1/80 nie stoi na przeszkodzie przyjęciu, ze względów porządku publicznego, środka w postaci decyzji o wydaleniu wobec obywatela tureckiego, któremu przysługują prawa na podstawie art. 7 akapit pierwszy tiret drugie tej decyzji, jeżeli indywidualne zachowanie zainteresowanego stanowi aktualnie rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, a środek ten jest niezbędny dla ochrony tego interesu. Do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle wszystkich istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację danego obywatela tureckiego, czy taki środek jest prawnie uzasadniony w sprawie głównej.

W przedmiocie kosztów

87 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, przyjętej przez Radę Stowarzyszenia utworzoną na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą

Gospodarczą a Republiką Turcji, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. należy dokonywać w następujący sposób:

— **ochrona przed wydaleniem przyznana tym przepisem obywatelom tureckim nie ma tego samego zakresu co ochrona udzielona obywatelom Unii na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, a zatem system ochrony przed wydaleniem, z którego korzystają obywatele Unii, nie może być stosowany mutatis mutandis wobec tych obywateli tureckich dla potrzeb ustalenia znaczenia i zakresu tegoż art. 14 ust. 1;**

— **ten przepis decyzji nr 1/80 nie stoi na przeszkodzie przyjęciu, ze względów porządku publicznego, środka w postaci decyzji o wydaleniu wobec obywatela tureckiego, któremu przysługują prawa na podstawie art. 7 akapit pierwszy tiret drugie tej decyzji, jeżeli indywidualne zachowanie zainteresowanego stanowi aktualnie rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, a środek ten jest niezbędny dla ochrony tego interesu. Do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle wszystkich istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację danego obywatela tureckiego, czy taki środek jest prawnie uzasadniony w sprawie głównej.**

Podpisy