

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

YVES'A BOTA

przedstawiona w dniu 14 kwietnia 2011 r.¹

1. Przedmiotem niniejszego odesłania pre-judycjalnego jest kwestia, czy wzmocniona ochrona przed wydaleniem ustanowiona w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE² na rzecz obywateli Unii może znaleźć zastosowanie w wypadku obywatela tureckiego, który korzysta z praw przyznanych mu w art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji Rady Stowarzyszenia³ nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia⁴, jeżeli przebywał on na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez 10 lat

poprzedzających wydanie przez właściwe organy krajowe decyzji o wydaleniu.

2. Na podstawie art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji nr 1/80 członek rodziny pracownika tureckiego, który uzyskał zgodę na dołączenie do niego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i zamieszkuje tam od co najmniej pięciu lat, korzysta na tym terytorium z dostępu do dowolnej pracy najmniej.

3. Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 przewiduje natomiast, że wobec obywatela Unii, który przebywał na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez poprzednie 10 lat, decyzja o wydaleniu można zostać podjęta wyłącznie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego.

4. W niniejszej opinii wskażę, z jakich powodów sędzę, że obywatel turecki nie może korzystać z takiej wzmocnionej ochrony. Następnie wyjaśnię, dlaczego – moim zdaniem – orzecznictwo Trybunału w tej materii powinno być stosowane jak zwykle.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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).

3 — Rada Stowarzyszenia została utworzona na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej. Układ ten 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, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym”).

4 — Zwanej dalej „decyzją nr 1/80”. Tekst decyzji nr 1/80 jest dostępny w: Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Bruksela 1992.

5. W związku z tym proponuję Trybunałowi, by orzekł, że art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie wydaleniu przez państwo członkowskie obywatela tureckiego, który korzysta z praw przyznanych mu w art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji nr 1/80, jeżeli zamieszkiwał on na terytorium tego państwa przez 10 lat poprzedzających wydalenie, o ile jego zachowanie stanowi aktualne, rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa, czego ustalenie będzie należeć do sądu krajowego.

7. Zgodnie z preambułą do tego układu ma on na celu poprawę warunków życia w Turcji i we Wspólnocie poprzez przyspieszony rozwój gospodarczy i harmonijne rozszerzanie wymiany, a także zmniejszenie różnic między gospodarką Turcji a gospodarkami państw członkowskich Wspólnoty.

8. Zgodnie z art. 2 ust. 1 układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja ma na celu promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych między stronami z pełnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego.

I — Ramy prawne

A — Prawo Unii

1. Układ o stowarzyszeniu

6. W celu uregulowania swobodnego przepływu pracowników tureckich na terytorium Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w dniu 12 września 1963 r. został zawarty układ stowarzyszeniowy pomiędzy Wspólnotą i Republiką Turcji.

9. W rozdziale 3 tytułu II układu o stowarzyszeniu, zatytułowanym „Pozostałe postanowienia natury gospodarczej”, zawarty jest art. 12, w którym strony uzgadniają, iż uwzględnią artykuły traktatu WE w celu stopniowego osiągnięcia swobody przepływu pracowników między nimi.

10. Stopniowy rozwój swobody przepływu pracowników tureckich przewidziany w tym układzie powinien następować zgodnie z regułami ustanowionymi przez Radę Stowarzyszenia, której zadaniem jest zapewnienie stosowania i stopniowego rozwoju systemu stowarzyszenia⁵.

⁵ — Zobacz art. 6 układu.

2. Decyzja nr 1/80

11. Zgodnie z brzmieniem trzeciego motywu jej preambuły decyzja nr 1/80 zmierza do ulepszenia systemu, z którego korzystają pracownicy i członkowie ich rodzin w porównaniu z systemem ustanowionym przez decyzję Rady Stowarzyszenia nr 2/76 z dnia 20 grudnia 1976 r.

12. I tak art. 7 decyzji nr 1/80 ma następujące brzmienie:

„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.

Dzieci pracowników tureckich, które ukończyły naukę zawodu w przyjmującym państwie, niezależnie od okresu zamieszkiwania w tym państwie członkowskim, jednakże pod warunkiem legalnego zatrudnienia jednego z rodziców w tym państwie przez okres

co najmniej trzech lat, mają prawo przyjąć w tym państwie członkowskim dowolną ofertę pracy”.

13. Artykuł 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 przewiduje, że postanowienia rozdziału II sekcji 1 tej decyzji, obejmującej art. 7, „stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego”.

3. Dyrektywa 2004/38

14. Podczas gdy dyrektywa 64/221/EWG⁶ dotyczyła obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy przebywali w innym państwie członkowskim lub podróżowali do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania działalności jako pracownicy najemni lub na własny rachunek albo jako odbiorcy usług⁷, dyrektywa 2004/38 wykracza poza to sektorowe podejście i wprowadza pojęcie obywatela Unii w dziedzinie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

15. Celem dyrektywy 2004/38 jest uproszczenie i zgromadzenie istniejących przepisów w tej dziedzinie. I tak znosi ona obowiązek

6 — Dyrektywa Rady 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. L 56, s. 850).

7 — Zobacz art. 1 ust. 1 dyrektywy 64/221.

uzyskania karty pobytu przez obywateli Unii, ustanawia prawo stałego pobytu dla tych obywateli oraz ogranicza możliwość ograniczania przez państwa członkowskie pobytu obywateli innych państw członkowskich na ich terytorium.

B — *Prawo krajowe*

16. W tej mierze obywatele Unii korzystają ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem. Dyrektywa ta bowiem ściśle zakreśla możliwość ograniczania przez państwa członkowskie prawa do przemieszczania się i pobytu obywateli Unii.

17. Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, dotyczący ochrony przed wydaleniem z terytorium, ma następujące brzmienie:

„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) zamieszkivali oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat”.

18. Paragraf 53 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, zatrudnieniu i integracji cudzoziemców na terytorium państwa)⁸ z dnia 30 czerwca 2004 r., ostatnio zmienionej przez § 1 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (ustawy o transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących prawa pobytu i azylu)⁹ z dnia 19 sierpnia 2007 r., przewiduje, że cudzoziemiec podlega wydaleniu 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.

19. Przepis ten przewiduje także, że cudzoziemiec podlega wydaleniu w wypadku 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 prawomocnego skazania zastosowano wobec niego środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym.

8 — BGBl. 2004 I, s. 1950.

9 — BGBl. 2007 I, s. 1970, zwana dalej „Aufenthaltsgesetz”.

20. Ponadto, zgodnie z § 55 Aufenthaltsgesetz, cudzoziemiec może zostać wydany, jeżeli jego pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub innych podstawowych interesów Republiki Federalnej Niemiec.

21. Przewidziana jest jednak szczególna ochrona przed wydaniem. I tak zgodnie z § 56 ust. 1 Aufenthaltsgesetz cudzoziemiec korzysta z takiej szczególnej ochrony, jeżeli posiada prawo pobytu i od co najmniej 5 lat legalnie przebywa na terytorium federalnym. Wydanie może nastąpić jedynie z ważnych względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Ogólnie rzecz ujmując, względy te występują w wypadkach, o których mowa w § 53 i § 54 Aufenthaltsgesetz. Jeżeli spełnione będą przesłanki z § 53, cudzoziemiec co do zasady zostanie wydany. Jeżeli spełnione będą przesłanki z § 54, jego wydanie staje się przedmiotem decyzji o charakterze dyskrecyjnym.

22. Paragraf 1 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (ustawy o swobodnym przepływie osób będących obywatelami Unii Europejskiej)¹⁰ z dnia 30 lipca 2004 r., ostatnio zmienionej przez § 2 ustawy o transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących prawa pobytu i azylu¹¹, reguluje

wjazd i pobyt obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (obywateli Unii) i członków ich rodzin.

23. Na podstawie § 6 ust. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU stwierdzenie utraty prawa, o którym mowa w § 2 ust. 1 tej ustawy, 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.

24. Paragraf 6 ust. 5 Freizügigkeitsgesetz/EU przewiduje – jeżeli chodzi o obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy przebywali na terytorium federalnym przez poprzednie 10 lat, a także małoletnich – że takie stwierdzenie może nastąpić wyłącznie z nadrzędnych względów interesu publicznego. Reguła ta nie ma zastosowania do małoletnich, w przypadku których wydanie jest konieczne ze względu na dobro dziecka. Ponadto 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 Republiki Federalnej Niemiec lub jeżeli zainteresowany stanowi zagrożenie terrorystyczne.

10 — BGBl. 2004 I, s. 1950.

11 — Zwanej dalej „Freizügigkeitsgesetz/EU”.

II — Stan faktyczny i pytanie prejudycjalne

25. Nural Ziebell¹² jest obywatelem tureckim urodzonym w 1973 r. w Niemczech. Mieszkał u swoich rodziców. Jego ojciec, również obywatelstwa tureckiego, przebywał legalnie na terytorium Niemiec jako pracownik. Po jego śmierci w 1991 r. matka skarżącego została umieszczona w zakładzie opiekuńczym. Obecnie wydaje się, że N. Ziebell nie mieszka z żadnym członkiem rodziny, gdyż jego siostry i bracia założyli już własne rodziny.

26. Od dnia 28 stycznia 1991 r. N. Ziebell posiadał bezterminowe zezwolenie na pobyt, które z dniem 1 stycznia 2005 r. uległo przekształceniu w bezterminowe zezwolenie na osiedlenie się. Porzucił szkołę, nie uzyskawszy dyplomu. Dorywczo wykonywał prace o charakterze tymczasowym, regularnie przerywane okresami bezrobocia i pobytu w zakładzie karnym. Od lipca 2000 r. nie podejmował już żadnej działalności zawodowej.

27. W 1991 r. skarżący pierwszy raz palił marihuane, a od 1998 r. regularnie zażywa heroinę i kokainę. Poddawał się terapii metadonem w 2001 r. oraz detoksykacji w 2003 r., lecz bez rezultatu.

¹² — W trakcie postępowania zawarł on związek małżeński z obywatelką niemiecką i w związku z tym zmienił nazwisko Örnek na nazwisko Ziebell.

28. Od 1993 r. skarżącego wielokrotnie skazywano za różne przestępstwa, w tym kradzieże wspólnie z innymi osobami, ciężkie uszkodzenie ciała, umyślne posiadanie przedmiotu, którego posiadanie jest nielegalne, kradzieże i kradzieże kwalifikowane. Był pozbawiony wolności 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. i od listopada 2005 r. do października 2008 r. W dniu 28 października 2008 r. rozpoczął terapię w wyspecjalizowanej instytucji.

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

30. W dniu 6 marca 2007 r. Regierungspräsidium Stuttgart wydał decyzję o wydaleniu skarżącego z rygorem natychmiastowej wykonalności.

31. Zdaniem Regierungspräsidium Stuttgart N. Ziebellowi przysługują prawa wynikające z art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji nr 1/80, ponieważ urodził się on na terytorium niemieckim oraz mieszkał tu całkowicie zgodnie z prawem w domu rodzinnym jako dziecko pracownika tureckiego przez co najmniej 5 lat. Jako że prawa te nie wygasły, korzysta on z ochrony przed wydaleniem na podstawie art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80.

32. Na podstawie tego przepisu wydalenie może nastąpić jedynie, jeśli ze względu na jego osobiste zachowanie stwierdzić można istnienie rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia, dotyczącego podstawowych interesów społeczeństwa.

33. Regierungspräsidium Stuttgart uzasadnił swoją decyzję o wydaleniu faktem, że w niniejszej sprawie, z uwagi na powtarzające się przestępstwa popełniane przez skarżącego, takie zagrożenie istnieje.

34. Ponadto Regierungspräsidium Stuttgart uważa, że N. Ziebell nie może powoływać się na szczególną ochronę przed wydaleniem wynikającą z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, ponieważ przepis ten stosuje się wyłącznie do obywateli Unii.

35. Skarżący sprzeciwił się wydaleniu. Jego skarga na decyzję o wydaleniu została oddalona przez Verwaltungsgericht Stuttgart (Niemcy) wyrokiem z dnia 3 lipca 2007 r.

36. N. Ziebell odwołał się od tego orzeczenia do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy). Wnosi on o zmianę tego wyroku, a także o stwierdzenie nieważności decyzji o wydaleniu z dnia 6 marca 2007 r.

37. 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?”.

III — Analiza

38. Poprzez przedstawione pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że decyzja o wydaleniu wydana przez organy państwa członkowskiego wobec obywatela tureckiego, który korzysta z praw wynikających z art. 7 akapit pierwszy tiret drugie decyzji nr 1/80 i który w ciągu 10 lat poprzedzających wydanie decyzji zamieszkiwał na terenie państwa, może być uzasadniona wyłącznie nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego.

39. Trybunał kilkakrotnie dokonywał już wykładni art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80. I tak w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie

Nazli¹³ Trybunał orzekł, iż jeśli chodzi o określenie zakresu odstępstwa uzasadnionego względami porządku publicznego, przewidzianego w tym przepisie, należy odnieść się do interpretacji tego odstępstwa funkcjonującego w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników będących obywatelami państw członkowskich¹⁴. Trybunał dodał, że taka wykładnia jest tym bardziej uzasadniona, iż przepis ten jest sformułowany prawie identycznie z postanowieniem art. 39 ust. 3 WE¹⁵.

swobody przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich, należy analogicznie zastosować art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 w ramach wykładni art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, jeżeli obywatel turecki spędził 10 lat poprzedzających wydanie decyzji o wydaleniu na terytorium państwa członkowskiego. Decyzja o wydaleniu jest więc w jego przekonaniu, zważywszy na jego sytuację osobistą, niezgodna z prawem, gdyż nie jest uzasadniona nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

40. Przejmując zatem orzecznictwo wypracowane w dziedzinie swobody przepływu pracowników będących obywatelami państw członkowskich, szczególnie w ramach dyrektywy 64/221, Trybunał powtarzał pogląd, że pojęcie porządku publicznego wymaga istnienia – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa¹⁶.

42. Uważam, że z takim rozumowaniem nie sposób się zgodzić, a to z powodów przedstawionych poniżej.

41. Zdaniem N. Ziebella, skoro Trybunał zawsze przekładał na obywateli tureckich będących beneficjentami decyzji nr 1/80 zasady mające zastosowanie w dziedzinie

43. W wyroku z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Eddline El-Yassini¹⁷ Trybunał orzekł, że wykładni traktatu międzynarodowego należy dokonywać nie tylko na podstawie użytych w nim wyrażań, lecz również w świetle jego celu¹⁸. Trybunał dodał, że art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w dniu 23 maja 1969 r. stanowi w tym zakresie, iż traktat musi być interpretowany w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu¹⁹.

13 — C-340/97, Rec. s. I-957.

14 — Punkt 56. Zobacz również wyroki: z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-467/02 Cetinkaya, Zb.Orz. s. I-10895, pkt 43; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-136/03, Dörr i Unal, Zb.Orz. s. I-4759, pkt 63, a także z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-303/08 Bozkurt, Zb.Orz. s. I-13445, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Nazli, pkt 56.

16 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Nazli (pkt 57); z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-373/03 Aydinli (Zb.Orz. s. I-6181, pkt 27); z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Derin C-325/05 (Zb.Orz. s. I-6495, pkt 54) oraz ww. wyrok w sprawie Bozkurt (pkt 57).

17 — C-416/96, Rec. s. I-1209.

18 — Punkt 47.

19 — Tenże.

44. Celem układu o stowarzyszeniu jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między Republiką Turcji a Unią²⁰.

45. Na drodze do osiągnięcia tego celu określone zostały trzy etapy. Podczas etapu przygotowawczego Republika Turcji wzmacnia swoją gospodarkę, aby móc wypełnić obowiązki, jakie będą na niej spoczywać podczas kolejnych dwóch etapów²¹. Celem etapu przejściowego jest stopniowe wprowadzanie unii celnej między stronami oraz zbliżenie ich polityk gospodarczych²². Wreszcie etap ostatni opiera się na unii celnej i zawiera wzmocnienie koordynacji między politykami gospodarczymi Republiki Turcji i Unii²³.

46. Mając na względzie przedmiot układu o stowarzyszeniu oraz wymienione trzy etapy, nie ulega wątpliwości, że cel układu o stowarzyszeniu jest wyłącznie gospodarczy.

47. Ponadto należy zauważyć, że w celu wdrożenia etapu przejściowego układ ten zawiera w szczególności stwierdzenie, że strony uzgadniają, iż będą kierować się

artykułami 39–41 WE, aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników²⁴.

48. Podobnie decyzja nr 1/80, której celem jest nadanie nowego impulsu stowarzyszeniu i jego rozwój²⁵, zmierza do ulepszenia systemu socjalnego, z którego korzystają pracownicy i członkowie ich rodzin²⁶.

49. Wynika stąd, że obywatele tureccy są objęci zakresem decyzji nr 1/80 oraz korzystają z wynikających z niej praw jedynie wtedy, gdy mają status pracowników lub członków rodziny pracowników.

50. Z tej właśnie przyczyny Trybunał interpretował wyjątek dotyczącego porządku publicznego z art. 14 ust. 1 tej decyzji poprzez odniesienie do wykładni tego wyjątku w dziedzinie swobody przepływu pracowników z państw członkowskich, a dokładniej w ramach dyrektywy 64/221²⁷.

51. Status pracownika jest bowiem wspólnym mianownikiem układu o stowarzyszeniu oraz dyrektywy 64/221, jako że jej art. 1 ust. 1 wskazuje obywateli państwa członkowskiego, którzy przebywali w innym państwie

20 — Zobacz art. 2 ust. 1 tego układu.

21 — Zobacz art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tego układu.

22 — Zobacz art. 4 ust. 1 układu o stowarzyszeniu.

23 — Zobacz art. 5 tego układu.

24 — Zobacz art. 12 układu o stowarzyszeniu.

25 — Zobacz motyw pierwszy decyzji.

26 — Zobacz motyw trzeci decyzji.

27 — Zobacz pkt 39 i 40 niniejszej opinii.

członkowskim lub udawali się do niego w celu wykonywania działalności jako pracownicy najemni lub na własny rachunek, albo jako odbiorcy usług.

52. Dyrektywa 2004/38 natomiast wykracza poza ramy ekonomiczne i pracownicze. Dyrektywa ta bowiem została przyjęta właśnie po to, by wyjść poza dotychczas istniejące sektorowe i fragmentaryczne podejście do prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu²⁸. I tak dyrektywa 2004/38 nie obejmuje już tylko jednej kategorii osób, tj. pracowników, lecz – zgodnie z art. 1 lit. a) – dotyczy też warunków wykonywania przez *obywateli Unii*²⁹ i członków ich rodzin prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

53. Dyrektywa 2004/38 wprowadza w szczególności prawo stałego pobytu na rzecz obywateli państw członkowskich³⁰, a także system ochrony przed wydaleniem oparty na stopniu integracji zainteresowanych osób z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego³¹, niezależnie od ich statusu pracownika. Jedynym statusem istotnym z punktu widzenia dyrektywy jest status obywatela Unii, nabyty w następstwie przystąpienia do Unii jego państwa członkowskiego.

54. O ile prawdą jest, że na podstawie układu o stowarzyszeniu obywatelom tureckim przysługują szczególne prawa, nadające im status szczególny w porównaniu z obywatelami innych państw trzecich, o tyle prawdą jest też, że nie posiadają oni statusu obywateli Unii, a reżim prawny, któremu podlegają, nie jest porównywalny z reżimem prawnym obejmującym obywateli Unii. Stosowanie zatem wobec obywateli tureckich systemu wzmocnionej ochrony wprowadzonego dyrektywą 2004/38 oznaczałoby zrównanie ich z obywatelami Unii, a nie taka była wola stron układu o stowarzyszeniu.

55. Zgoda na stosowanie tego systemu wzmocnionej ochrony skutkowałaby stworzeniem nowych praw na rzecz obywateli tureckich, podczas gdy to jedynie do Rady Stowarzyszenia należy dokonywanie właściwych zmian w celu stopniowego osiągnięcia swobody przepływu pracowników, stosownie do względów natury politycznej i gospodarczej³². Stosując przez analogię art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy do sytuacji N. Ziebella, Trybunał przekroczyłby swoje kompetencje.

56. Mimo że system wzmocnionej ochrony wprowadzony tą dyrektywą nie ma zastosowania w przypadku N. Ziebella, uważam, że N. Ziebell nie jest jednak całkowicie pozbawiony ochrony przed decyzją o wydaleniu

28 — Zobacz motyw czwarty dyrektywy.

29 — Podkreślenie moje.

30 — Zobacz art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

31 — Zobacz wyrok z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 Tsakouridis, Zb.Orz. s. I-11979, pkt 25.

32 — Zobacz wyrok z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. s. 3719, pkt 21.

uzasadnioną względami porządku publicznego. Sądzę bowiem, że orzecznictwo wypracowane przez Trybunał w tej dziedzinie powinno znaleźć tutaj swe zwykłe zastosowanie.

być określany jednostronnie przez państwa członkowskie³⁵.

57. Dyrektywa 64/221 została bowiem uchylona i zastąpiona dyrektywą 2004/38, co spowodowało, że przestał istnieć wspólny mianownik między układem o stowarzyszeniu i pierwszą dyrektywą, tj. status pracownika. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że zasady przyjęte w ramach art. 39–41 WE powinny znaleźć – na ile to możliwe – przełożenie na sytuację obywateli tureckich korzystających z praw uznanych decyzją nr 1/80³³.

58. W związku z tym, ustalając zakres stosowania wyjątku ze względu na porządek publiczny, ustanowionego w art. 14 ust. 1 tej decyzji, należy odwołać się do interpretacji tego samego wyjątku w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników z państw członkowskich Unii³⁴.

59. Jak bowiem ostatnio podkreślił Trybunał, klauzula porządku publicznego stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, które powinno być interpretowane ściśle i którego zakres nie może

60. Kontynuując swą linię orzeczniczą, Trybunał potwierdził więc, że odwołanie się przez władze krajowe do pojęcia porządku publicznego zakłada istnienie – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa³⁶.

61. Tak więc środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego winny być oparte wyłącznie na osobistym zachowaniu zainteresowanego. Nie mogą zatem stanowić automatycznego następstwa wyroku skazującego i służyć celowi prewencji ogólnej³⁷. Ponadto okoliczności będące podstawą wyroku skazującego powinny wskazywać na indywidualne zachowanie stanowiące aktualne zagrożenie dla porządku publicznego³⁸.

62. W świetle obecnej sytuacji N. Ziebella to zatem sąd krajowy powinien ustalić, czy nadal stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego. Sąd krajowy powinien przykładowo wziąć pod rozwagę okoliczności, na które N. Ziebell powołał się na rozprawie, tj. fakt,

33 — Zobacz wyrok z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-349/06 Polat, Zb.Orz. s. I-8167, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

34 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Polat, pkt 30. Zobacz również ww. wyrok w sprawie Bozkurt, pkt 55.

35 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Bozkurt, pkt 56.

36 — Tamże, pkt 57.

37 — Tamże, pkt 58.

38 — Tamże, pkt 59.

że zawarł on związek małżeński, nie naruszył ponownie prawa, pracuje na własny rachunek i że wyrokiem z dnia 16 czerwca 2009 r. jego kara została zamieniona na środek probacyjny, a problemy z narkotykami wydają się rozwiązywane.

63. Ponadto sądzę, że sąd krajowy powinien też wziąć pod uwagę liczbę lat spędzonych na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

64. Skoro bowiem art. 12 ust. 3 dyrektywy Rady 2003/109/WE³⁹ przewiduje wzięcie pod uwagę tej okoliczności przed podjęciem decyzji o wydaleniu obywatela państwa trzeciego, sądzę, że – a fortiori – tak samo rzecz powinna się przedstawiać w wypadku obywateli tureckich korzystających w Unii ze statusu szczególnego, sytuującego ich w połowie drogi między obywatelem państwa członkowskiego a obywatelem państwa trzeciego.

65. Wydaje się to tym bardziej istotne, że N. Ziebell urodził się i zawsze mieszkał w Niemczech. Zasadne jest zatem przyjęcie,

że ma on ściśle związki rodzinne i gospodarcze z Republiką Federalną Niemiec. Ponadto decyzja w wydaleniu mogłaby mieć poważne konsekwencje dla jego życia rodzinnego. Trybunał wskazał już, że jeżeli decyzja o wydaleniu może utrudniać korzystanie ze swobody przepływu pracowników, należy uwzględnić prawa podstawowe, których przestrzeganie Trybunał zapewnia⁴⁰. Na mocy art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., chronione jest w szczególności prawo do poszanowania życia rodzinnego – prawo należące do praw podstawowych, chronionych przez Trybunał we wspólnotowym porządku prawnym⁴¹.

66. W świetle wszystkich powyższych okoliczności uważam więc, że wykładni art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie podjęciu przez państwo członkowskie decyzji o wydaleniu obywatela tureckiego, któremu przysługują prawa wnikające z art. 7 akapit pierwszy tiret drugie tej decyzji, jeżeli przez poprzednich 10 lat zamieszkiwał on na terytorium tego państwa, o ile jego zachowanie stanowi aktualne, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społeczeństwa. Ustalenie, czy tak jest, będzie należało do sądu krajowego.

39 — Dyrektywa z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).

40 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. s. I-5257, pkt 97. Zobacz również, odnośnie do obywatela państwa trzeciego, wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. s. I-6279, pkt 40.

41 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 98.

IV — Wnioski

67. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie na przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg pytanie następującej odpowiedzi:

„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 Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r., należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie podjęciu przez państwo członkowskie decyzji o wydaleniu obywatela tureckiego, któremu przysługują prawa wnikające z art. 7 akapit pierwszy tiret drugiej tej decyzji, jeżeli przez poprzednich 10 lat zamieszkiwał on na terytorium tego państwa, o ile jego zachowanie stanowi aktualne, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społeczeństwa. Ustalenie, czy tak jest, będzie należało do sądu krajowego”.