

Zadeva C-402/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

30. junij 2021

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

23. junij 2021

Pritožnik:

Postopek 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Postopek 2: E

Postopek 3: C

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Postopek 1: S

Postopek 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Postopek 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavnih stvareh

To vprašanje za prehodno odločanje zadeva tri ločene postopke v glavnih stvareh, v katerih je Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, v nadaljevanju: Staatssecretaris) odvil dovoljenje za prebivanje turškemu državljanom, ki so že več kot trideset let zakonito prebivali na Nizozemskem, saj so predstavljali nevarnost za javno varnost in red. Novi predpisi iz leta 2012 to omogočajo, vprašanje pa je, ali so ti predpisi v skladu s členom 13 Sklepa št. 1/80 Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve EGS-Turčija.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU predložitveno sodišče sprašuje Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče), ali se člen 13 Sklepa št. 1/80 uporabi, če je bil tujec že pridobil pravice iz člena 6 ali 7 Sklepa št. 1/80, in če je tako, v kakšnem razmerju je člen 13 Sklepa št. 1/80 do člena 14 Sklepa št. 1/80.

Vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali se turški državljani, ki imajo pravice v smislu členov 6 ali 7 Sklepa št. 1/80, lahko dodatno sklicujejo na člen 13 Sklepa št. 1/80?
2. Ali iz člena 14 Sklepa št. 1/80 izhaja, da se turški državljani ne morejo več sklicevati na člen 13 Sklepa št. 1/80, če zaradi svojega individualnega ravnanja predstavljajo sedanjo, resnično in dovolj resno grožnjo temeljnemu interesu družbe?
3. Ali je mogoče novo omejitev, da se pravico bivanja turškim državljanom lahko prekine tudi po dvajsetih letih iz razlogov javnega reda, upravičiti s sklicevanjem na spremenjene družbene poglede, ki so privedli do te nove omejitve? Ali pri tem zadošča, da nova omejitev služi cilju javnega reda, oziroma se zahteva tudi to, da je omejitev ustrezna za doseganje tega cilja in ne posega dlje, kot je za to nujno potrebno?

Navedene določbe prava Unije in mednarodnega prava

Dodatni protokol z dne 23. novembra 1970, podpisan in priložen k Sporazumu o vzpostavitvi pridružitvenega razmerja med EGS in Turčijo (UL 1972, L 293, str. 3), člen 59.

Sklep št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki ga je izdal Pridružitveni svet, členi 6, 7, 13 in 14.

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), člen 28.

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vreemdelingenwet)

Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vreemdelingenbesluit), kot je bila spremenjena s členom I Besluit van 26 maart

2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (uredba z dne 26. marca 2012 o spremembi Vreemdelingenbesluit 2000 v zvezi z zaostrovanjem drsne lestvice).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Pred letom 2012 na Nizozemskem pravice do prebivanja tujcev po zakonitem prebivanju, daljšem od dvajsetih let, ni bilo več možno odpraviti. Leta 2012 je začela veljati sprememba Vreemdelingsbesluit, pri čemer je prišlo do prilagoditve tako imenovane drsne lestvice. S tem izrazom se poimenuje ureditev, ki pomeni, da za odpravo dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda velja vedno strožje merilo. Dlje, kot je tujec na Nizozemskem, za toliko hujše kaznivo dejanje mora biti obsojen, da bi mu bilo še mogoče odvzeti njegovo dovoljenje za prebivanje, in ta kazniva dejanja morajo biti vse hujša. Od leta 2012 je pri različnih hudih kaznivih dejanjih, za katera je predpisana zaporna kazen, daljša od treh let, tudi po dvajsetih letih mogoče odvzeti dovoljenje za prebivanje.
- 2 Vendar se postavlja vprašanje ali je mogoče to novo, strožjo drsno lestvico uporabiti za turške državljane, ker ta prilagoditev predstavlja novo omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80. V skladu s tem členom je prepovedano uvajati nove določbe, ki turškim državljanom otežujejo dostop do trga dela v Evropski uniji. V zadevi tujca S, ki je bil obsojen zaradi 39 primerov rop in zaradi prometa s prepovedanimi drogami, je sodišče ugotovilo, da se ne sme uporabiti nove drsne lestvice. Staatssecretaris je vložil pritožbo na predložitveno sodišče.
- 3 V primerljivih zadevah tujcev E in C je sodišče na prvi stopnji pravilno odločilo, da je na podlagi člena 14 Sklepa št. 1/80 pri omejitvah iz naslova javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja uporaba člena 13 izključena in torej vendarle velja nova drsna lestvica. V teh zadevah sta tujca E in C vložila pritožbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Staatssecretaris primarno zavzema stališče, da se tujci S, E in C ne morejo sklicevati na člen 13 Sklepa št. 1/80, ker že uveljavljajo pravice iz člena 6 ali 7 tega sklepa. Te zadnje določbe ščitijo pravice turških državljanov, ki delajo v Evropski uniji. Dlje, kot delajo v eni od držav članic, več pravic imajo. Ker so v teh dveh določbah pravice turških državljanov na področju opravljanja dejavnosti že popolnoma zaščitene, ta zaščita ne more biti namen člena 13 Sklepa št. 1/80. Ta zadnji člen je namenjen samo zaščiti turških državljanov, ki želijo pridobiti pravico iz teh členov 6 in 7. Člen 13 jih namreč ščiti pred zaostrovanjem nacionalne zakonodaje, zaradi katerega bi jim bil otežen dostop do zaposlitve. To po mnenju Staatssecretaris izhaja iz sodbe z dne 21. oktobra 2003, Abatay, C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točki 78 in 79.
- 5 Če se člen 13 Sklepa št. 1/80 načeloma vendarle uporabi za zadeve v postopku v glavni stvari, potem po mnenju Staatssecretaris velja, da tujci S, E in C v

obravnavanih primerih glede na člen 14 tega sklepa ne morejo vložiti pritožbe, ker predstavljajo nevarnost za javni red. To po mnenju Staatssecretaris izhaja iz sodb z dne 7. novembra 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), z dne 12. aprila 2016 (Genc, C-561/14, EU:C:2016:247) in z dne 29. marca 2017 (Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239). Na podlagi člena 14 Sklepa št. 1/80 se za tujce S, E in C torej sme uporabiti nova drsna lestvica.

- 6 Po mnenju tujcev [S, E in C] pa Staatssecretaris sodbo Abatay napačno razlaga. Dejansko bi bilo čudno, če bi bil turški državljani, ki izpolnjuje vse pogoje za pravico do prebivanja na podlagi člena 6 ali člena 7 Sklepa št. 1/80, manj zaščiten pred omejevanjem te pravice do prebivanja, kot turški državljani, ki še ne izpolnjuje vseh pogojev.
- 7 Poleg tega člen 14 Sklepa št. 1/80 nima za posledico, da bi bila lahko uporaba člena 13 iz razlogov javnega reda na kakršen koli način omejena. Nova omejitev je iz naslova javnega reda upravičena samo, če je primerna za zagotovitev javnega reda in ne posega dlje, kot je nujno potrebno. Tujci morajo predstavljati sedanjo, resnično in dovolj resno grožnjo temeljnemu interesu družbe in načelo sorazmernosti ne sme nasprotovati odvzemu dovoljenja za prebivanje. To po mnenju tujcev izhaja iz prej navedene sodbe Demir in sodbe z dne 28. decembra 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

1. vprašanje

- 8 Predložitveno sodišče dvomi, ali Staatssecretaris sodbo Abatay dejansko lahko razlaga tako, da se turški državljani, ki že uveljavljajo pravice iz členov 6 ali 7 Sklepa št. 1/80, ne morejo več sklicevati na člen 13. Dejansko iz sodbe z dne 17. septembra 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2003:572, točka 51, izhaja, da „člen 6 ureja pogoje za zaposlitev, ki omogoča postopno integracijo zadevne osebe v državi članici gostiteljici, medtem ko se člen 13 nanaša na nacionalne ukrepe v zvezi z dostopom do zaposlitve.“ To ne pomeni nujno, da člen 13 ni v uporabi, če tujec uživa pravice iz člena 6 ali 7. V sodbi Abatay je Sodišče morda želelo zavrniti samo nasprotno stališče nemške vlade, da člen 13 velja le, če se uporablja tudi člen 6. Zato naj bi odločilo, da je člen 13 v uporabi, če člen 6 ne velja.
- 9 Cilj, ki mu sledi Sklep št. 1/80, da se omogoči prosto gibanje turških delavcev in njihovo postopno integracijo v državo članico gostiteljico, se zdi v nasprotju z ugotovitvijo, da turški državljani izgubi zaščito iz člena 13 Sklepa št. 1/80, ko je bolje integriran v državo članico gostiteljico. Poleg tega naj bi tudi iz že navedenih sodb Genc in Tekdemir ter iz sodb z dne 10. julija 2019, A, C-89/18, EU: C: 2019: 580, in z dne 29. aprila 2010, Evropska komisija proti Nizozemski, C-92/07, EU: C: 2010: 228, izhajalo, da se člen 13 Sklepa št. 1/80 uporablja za vse nacionalne ukrepe, ki bi lahko vplivali na opravljanje gospodarske dejavnosti

na ozemlju Evropske unije, in ne samo za omejitve glede prvega sprejema na ozemlje države članice.

- 10 Ker iz zgoraj navedene sodne prakse Sodišča ni mogoče nedvoumno razbrati, ali se tujec, ki uživa pravice iz člena 6 ali člena 7 Sklepa št. 1/80, še vedno lahko sklicuje na člen 13 Sklepa št. 1/80, je po mnenju predložitvenega sodišča treba prvo vprašanje predložiti Sodišču v predhodno odločanje.

2. vprašanje

- 11 Če se turški državljani, ki uveljavljajo pravice iz člena 6 ali 7 Sklepa št. 1/80, še vedno lahko sklicujejo na člen 13 Sklepa št. 1/80, se postavlja vprašanje, ali lahko to storijo tudi takrat, če zaradi svojega osebnega obnašanja predstavljajo nevarnost za javni red. Člen 13 Sklepa št. 1/80 se nanaša na države članice in jim prepoveduje sprejetje novih ukrepov s cilji ali posledico, da bi za turške državljane na področju prostega gibanja pričeli veljati strožji pogoji (glej sodbo Demir, točka 33). Turški državljani lahko od sodišča zahteva, da razglasi, da se novih pravnih predpisov, ki so v nasprotju s tem členom, ne uporablja (glej sodbo Sahin, točka 62). Če tujec glede na svoje osebno ravnanje predstavlja nevarnost za javni red in so torej izpolnjeni pogoji iz člena 14 Sklepa št. 1/80, to nujno ne pomeni, da bo prepoved iz člena 13 samodejno prenehala veljati. Ta prepoved se namreč nanaša na države članice in nima nikakršne povezave s osebnim ravnanjem in osebnimi okoliščinami turških državljanov.
- 12 Sodišče je v navedeni sodbi Ziebell, točka 82, dejansko tudi ugotovilo, da sme država članica omejiti pravice, ki izhajajo iz členov 6 in 7 Sklepa št. 1/80, če osebno ravnanje turškega državljanja predstavlja sedanjo, resnično in dovolj resno grožnjo temeljnemu interesu družbe in je omejevanje pravic sorazmerno. Poleg tega mora spoštovati temeljne pravice tujca, še zlasti pravico do zasebnega življenja in družinskega življenja.
- 13 Predložitveno sodišče se ob tem sprašuje, ali ni morda prej tako, da je treba pri presoji osebnega ravnanja tujca in spoštovanja načela sorazmernost, upoštevati interes, da se izogne novim omejitvam v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80. Na podlagi te presoje bi pravice iz člena 6 ali 7 Sklepa št. 1/80 v vsakem primeru morda lahko prenehale veljati. V tem primeru sklicevanje na člen 13 ni več relevantno. Po mnenju predložitvenega sodišča zato iz navedene sodne prakse Sodišča torej ni mogoče enoumno izpeljati, ali se turški državljani, ki predstavljajo nevarnost za javni red, še vedno lahko sklicuje na to, da se novega ukrepa, ki je v nasprotju s členom 13 Sklepa št. 1/80 ne bi smelo uporabljati, in tako zastavlja drugo vprašanje za prehodno odločanje.

3. vprašanje

- 14 V zadevah v postopku o glavni stvari so zaostrovanje drsne lestvice povzročili spremenjeni družbeni pogledi na varovanje javnega reda. V obrazložitvenem memorandumu, ki je priložen odločbi, ki je omogočila odvzem dovoljenj za

prebivanje po več kot dvajsetih letih zakonitega prebivanja, je zapisano, da prejšnja ureditev včasih ni bila pravična. Včasih se je kljub dolgemu obdobju prebivanja zdelo potrebno, da bi lahko pravico do prebivanja odvzeli. Vprašanje je, ali spremenjeni družbeni pogledi upravičujejo zaostrovanje drsne lestvice.

- 15 Po mnenju predložitvenega sodišča iz sodne prakse Sodišča ni mogoče nedvoumno razbrati, kdaj je novi pravni predpis, ki je v nasprotju s členom 13 Sklepa št. 1/80, kljub temu upravičen v interesu javnega reda. Iz točke 40 prej navedene sodbe Demir ni jasno razvidno, ali mora biti nova omejitev samo v interesu javnega reda, oziroma ali mora biti ta nova omejitev tudi primera za zagotavljanje uresničitve tega legitimnega cilja in hkrati ne sme posegati dlje, kot je nujno za dosego tega cilja. Slednje stališče državam članicam pušča manj možnosti za uvedbo novih omejitev v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80 in je podprto s sodbama z dne 22. decembra 2010, Bozkurt (C-303/08, EU: C: 2010: 800, točka 56), in z dne 22. maja 2012, I. (C-348/09, EU: C: 2012: 300, točka 23). Vendar je Sodišče v tej zadnji sodbi tudi presodilo, da države članice še naprej lahko „prilagajajo zahteve javnega reda in javne varnosti svojim nacionalnim potrebam, ki se lahko razlikujejo od države do države in od obdobja do obdobja“. Iz sodbe z dne 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU: C: 1974: 133, točka 18), izhaja, da imajo nacionalni organi glede tega določeno diskrecijsko pravico. Samoumevno je, da to velja tudi za poostreitev pravnih ukrepov, ki so v interesu javnega reda.
- 16 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali zaostrovanje drsne lestvice zaradi sprememb v družbenih stališčih v zadostni meri upošteva restriktivno razlago koncepta javnega reda in še vedno spada na polje proste presoje države članice. Iz tega razloga se tudi postavlja tretje vprašanje za prehodno odločanje.