

Sprawa C-402/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

30 czerwca 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

23 czerwca 2021 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Sprawa 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Sprawa 2: E

Sprawa 3: C

Druga strona postępowania:

Sprawa 1: S

Sprawa 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Sprawa 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Niniejsze odesłanie prejudycjalne dotyczy trzech odrębnych postępowań głównych, w ramach których Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, zwany dalej „Staatssecretaris”) cofnął zezwolenie na pobyt trzem od ponad trzydziestu lat przebywającym legalnie w Niderlandach obywatelom tureckim ze względu na to, że stanowią oni zagrożenie dla porządku publicznego. Umożliwiła to nowa regulacja z 2012 r., jednak kwestią sporną jest, czy przepisy te są zgodne z art. 13

decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia EWG–Turcja.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Składając niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, sąd odsyłający pyta zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej: „Trybunałem”), czy art. 13 decyzji nr 1/80 ma zastosowanie, jeżeli cudzoziemiec nabył już prawa na podstawie art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80, a jeśli tak, to jaki jest stosunek pomiędzy art. 13 decyzji nr 1/80 a art. 14 decyzji nr 1/80.

Pytania prejudycjalne

1. Czy obywatele tureccy korzystający z praw określonych w art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80 mogą powoływać się także na art. 13 decyzji nr 1/80?
2. Czy z art. 14 decyzji nr 1/80 wynika, że obywatele tureccy nie mogą już powoływać się na art. 13 decyzji nr 1/80, jeżeli ze względu na swoje indywidualne zachowanie stanowią aktualne, rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa?
3. Czy nowe ograniczenie, zgodnie z którym można pozbawić prawa pobytu obywatela tureckiego ze względów porządku publicznego również po upływie dwudziestu lat, może być uzasadnione zmianą poglądów społecznych, która doprowadziła do wprowadzenia tego ograniczenia? Czy wystarczające jest przy tym, że nowe ograniczenie odpowiada interesowi porządku publicznego, czy też wymagane jest, aby ograniczenie to było odpowiednie dla zagwarantowania realizacji tego celu i nie wykraczało poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia?

Powołane przepisy prawa Unii i prawa międzynarodowego

Protokół dodatkowy z dnia 23 listopada 1970 r., podpisany i załączony do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. 1972, L 293, s. 3), art. 59.

Decyzja nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia EWG–Turcja, art. 6, 7, 13 i 14.

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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77), art. 28.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.)

Vreemdelingenbesluit 2000 (decyzja w sprawie cudzoziemców z 2000 r.), w brzmieniu nadanym art. I Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (rozporządzenia z dnia 26 marca 2012 r. dotyczącego zaostrzenia skali ruchomej).

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Przed 2012 r. prawo pobytu cudzoziemca w Niderlandach nie mogło zostać cofnięte, jeżeli przebywał on tam legalnie dłużej niż 20 lat. W roku tym weszła w życie nowelizacja Vreemdelingenbesluit, na mocy której zmieniono tzw. ruchomą skalę. Terminem tym określa się uregulowanie, zgodnie z którym dla cofnięcia zezwolenia na pobyt ze względów porządku publicznego konieczne jest spełnienie coraz wyższych wymogów. Im dłużej cudzoziemiec przebywa w Niderlandach, tym cięższe są przestępstwa, za które musi zostać skazany, aby możliwe jeszcze było cofnięcie jego zezwolenia na pobyt. Od 2012 r. w przypadku różnych ciężkich przestępstw zagrożonych karą powyżej trzech lat pozbawienia wolności możliwe jest cofnięcie zezwolenia na pobyt również po dwudziestu latach legalnego pobytu.
- 2 Niemniej jednak powstaje pytanie, czy nowa, surowsza skala ruchoma może być stosowana wobec obywateli tureckich, ponieważ zmiana ta stanowi nowe ograniczenie w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80. Zgodnie z tym artykułem zakazane jest wprowadzanie nowych przepisów, które utrudniają dostęp obywateli tureckich do rynku pracy Unii Europejskiej. W sprawie dotyczącej cudzoziemca S, skazanego za 39 przypadków kradzieży z użyciem przemocy oraz handel twardymi narkotykami, sąd stwierdził, że nowa skala ruchoma nie może zostać zastosowana. Staatssecretaris złożył do sądu odsyłającego środek odwoławczy.
- 3 W podobnych sprawach dotyczących cudzoziemców E i C sąd pierwszej instancji orzekł, że zgodnie z art. 14 decyzji nr 1/80 w przypadku ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, zastosowanie art. 13 jest wyłączone, a zatem nowa skala ruchoma obowiązuje. W sprawach tych cudzoziemcy E i C wnieśli środki odwoławcze.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Staatssecretaris podnosi przede wszystkim, że cudzoziemcy S, E i C nie mogą powoływać się na art. 13 decyzji nr 1/80, ponieważ nabyli oni już prawa na podstawie art. 6 lub 7 tej decyzji. Te ostatnie przepisy chronią prawa obywateli tureckich wykonujących działalność zawodową na terytorium Unii Europejskiej. Prawa te są tym szersze, im dłużej pracują oni w państwie członkowskim.

Ponieważ te dwa przepisy chronią w całości prawa obywateli tureckich w dziedzinie wykonywania pracy, ochrona taka nie może stanowić celu art. 13 decyzji nr 1/80. Ten ostatni artykuł ma na celu wyłącznie ochronę obywateli tureckich zamierzających nabyć prawa przewidziane we wspomnianych art. 6 i 7. Artykuł 13 chroni ich bowiem przed zaostreniem prawa krajowego, na skutek którego dostęp do zatrudnienia zostałby utrudniony. Wynika to z wyroku z dnia 21 października 2003 r., Abatay, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 78, 79.

- 5 Jeżeli art. 13 decyzji nr 1/80 ma co do zasady zastosowanie w postępowaniach głównych, to zdaniem staatssecretaris z uwagi na art. 14 tej decyzji cudzoziemcy S, E i C nie mogą powoływać się na ten przepis w niniejszych przypadkach, ponieważ stanowią oni zagrożenie dla porządku publicznego. Zdaniem staatssecretaris wynika to z wyroków z dnia 7 listopada 2013 r., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, z dnia 12 kwietnia 2016 r., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247 oraz z dnia 29 marca 2017 r., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239. Zatem art. 14 decyzji nr 1/80 pozwala na stosowanie nowej skali ruchomej w stosunku do cudzoziemców S, E i C.
- 6 Zdaniem cudzoziemców staatssecretaris błędnie interpretuje wyrok w sprawie Abatay. Byłoby bowiem conajmniej dziwne, gdyby obywatel turecki, który spełnia wszystkie warunki wymagane do korzystania z prawa pobytu na podstawie art. 6 lub art. 7 decyzji nr 1/80, był w mniejszym stopniu chroniony przed ograniczeniem tego prawa pobytu, niż obywatel turecki niespełniający jeszcze wszystkich wymaganych warunków.
- 7 Ponadto art. 14 decyzji nr 1/80 nie skutkuje tym, że zastosowanie art. 13 może zostać w jakikolwiek sposób ograniczone ze względów porządku publicznego. Nowe ograniczenie jest uzasadnione względami porządku publicznego tylko wtedy, gdy jest właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia. Cudzoziemcy muszą stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych, a ponadto cofnięcie zezwolenia nie może być sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Wynika to zdaniem cudzoziemców z w/w wyroku w sprawie Demir, a także z wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Pytanie pierwsze

- 8 Sąd krajowy ma wątpliwości co do tego, czy staatssecretaris może interpretować wyrok w sprawie Abatay w ten sposób, że obywatele tureccy, którzy nabyli prawa na podstawie art. 6 lub art. 7 decyzji nr 1/80, nie mogą już powoływać się na art. 13. Prawdą jest, że z wyroku z dnia 17 września 2009 r., Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, pkt 51, wynika, że „art. 6 reguluje warunki wykonywania pracy

umożliwiające stopniowe zintegrowanie zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim, podczas gdy art. 13 dotyczy przepisów krajowych dotyczących dostępu do rynku pracy”. Nie oznacza to jednak, że art. 13 nie ma zastosowania w przypadku, gdy cudzoziemiec nabył prawa na podstawie art. 6 lub 7. W wyroku w sprawie Abatay Trybunał mógł chcieć jedynie odrzucić przeciwne stanowisko rządu niemieckiego, zgodnie z którym art. 13 obowiązuje tylko wtedy, gdy zastosowanie ma również art. 6. Dlatego też orzekł on, że art. 13 ma zastosowanie, gdy art. 6 nie obowiązuje.

- 9 Cel decyzji nr 1/80, jakim jest umożliwienie swobodnego przepływu pracowników tureckich i ich stopniowa integracja w przyjmującym państwie członkowskim, wydaje się niezgodny z koncepcją, zgodnie z którą obywatel turecki traci ochronę przewidzianą w art. 13 decyzji nr 1/80 w miarę zwiększania się jego integracji w przyjmującym państwie członkowskim. Ponadto z wyżej wymienionych wyroków w sprawie Genc oraz Tekdemir, a także z wyroków z dnia 10 lipca 2019 r., A, C-89/18, EU:C:2019:580, z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja przeciwko Niderlandom, C-92/07, EU:C:2010:228 wynika, że art. 13 decyzji nr 1/80 ma zastosowanie do wszystkich środków krajowych mogących mieć wpływ na wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium Unii, a nie tylko do ograniczeń dotyczących pierwszego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego.
- 10 Biorąc pod uwagę, że przytoczone powyżej orzecznictwo Trybunału nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy cudzoziemiec, który nabył prawa na podstawie art. 6 lub art. 7 decyzji nr 1/80, może nadal powołać się na art. 13 decyzji nr 1/80, zdaniem sądu odsyłającego konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z pierwszym pytaniem prejudycjalnym.

Pytanie drugie

- 11 Jeżeli obywatele tureccy, którzy nabyli prawa na podstawie art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80 mogą się nadal powoływać na artykuł 13 decyzji nr 1/80, to powstaje pytanie, czy mogą to czynić również jeżeli ze względu na ich indywidualne zachowanie stanowią oni zagrożenie porządku publicznego. Artykuł 13 decyzji nr 1/80 jest skierowany do państw członkowskich i zakazuje ustanawiania nowych przepisów, których celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników bardziej restrykcyjnym wymogom (zob. wyżej wymieniony wyrok w sprawie Demir, pkt 33). Obywatel turecki może wnieść do sądu o stwierdzenie, że nowe, sprzeczne z tym artykułem przepisy nie mają zastosowania (zob. wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sahin, pkt 62). Nie jest oczywistym, czy ustanowiony w art. 13 decyzji zakaz przestaje automatycznie obowiązywać, jeżeli indywidualne zachowanie cudzoziemca stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, a zatem spełnione są przesłanki art. 14 decyzji nr 1/80. Zakaz ten jest bowiem skierowany do państw członkowskich i nie ma żadnego związku z indywidualnym zachowaniem i sytuacją osobistą obywateli tureckich.

- 12 Trybunał orzekł jednak również w pkt 82 wyżej wymienionego wyroku w sprawie Ziebell, że państwo członkowskie może ograniczyć prawa wynikające z art. 6 i 7 decyzji nr 1/80, jeżeli indywidualne zachowanie obywatela tureckiego stanowi aktualnie rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, a ograniczenie to jest proporcjonalne. Jednocześnie należy zagwarantować poszanowanie praw podstawowych cudzoziemca, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
- 13 Sąd odsyłający zastanawia się dlatego, czy nie jest tak, że w ramach oceny indywidualnego zachowania cudzoziemca i poszanowania zasady proporcjonalności nie należy brać pod uwagę interesu polegającego na braku konieczności podlegania nowym ograniczeniom w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80. Na podstawie tej oceny prawa nabyte na podstawie art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80 mogłyby zostać tak czy inaczej odebrane. W takim przypadku możliwość powołania się na art. 13 przestaje mieć znaczenie. Dlatego zdaniem sądu odsyłającego z wyżej powołanego orzecznictwa Trybunału nie wynika jasno, czy obywatel turecki, który stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, może się w dalszym ciągu powołać na tę okoliczność, iż sprzeczny z art. 13 decyzji nr 1/80 nowy przepis nie powinien mieć zastosowania i dlatego kieruje on drugie pytanie prejudycjalne.

Pytanie trzecie

- 14 Zaostrenie ruchomej skali w sprawach będących przedmiotem postępowania głównego było spowodowane zmianą poglądów społecznych w kwestii ochrony porządku publicznego. W uzasadnieniu decyzji, która umożliwiła cofnięcie zezwolenia na pobyt po ponad dwudziestu latach legalnego pobytu wskazano, że wcześniejsze uregulowania czasami nie czyniły zadość poczuciu sprawiedliwości. Niekiedy okazuje się, że konieczne jest istnienie możliwości zakończenia legalnego pobytu, pomimo tego, że miał on charakter długotrwały. Należy ustalić, czy ta zmiana poglądów społecznych uzasadnia zaostrenie skali ruchomej.
- 15 Zdaniem sądu odsyłającego z orzecznictwa Trybunału nie można jednoznacznie wywnioskować, kiedy nowy przepis prawa sprzeczny z art. 13 decyzji nr 1/80 jest jednak uzasadniony względami porządku publicznego. Z pkt 40 wyżej wymienionego wyroku w sprawie Demir nie wynika jasno, czy wystarczy, że nowe ograniczenie tylko odpowiada interesowi porządku publicznego, czy też to nowe ograniczenie powinno być również właściwe dla zagwarantowania realizacji tego zgodnego z prawem celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. To ostatnie stanowisko przyznaje państwom członkowskim mniejszą swobodę w zakresie wprowadzania nowych ograniczeń w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80 i wydaje się znajdować poparcie w wyrokach z dnia 22 grudnia 2010 r., Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, pkt 56 oraz z dnia 22 maja 2012 r., I., C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 23. Jednakże w tym ostatnim wyroku Trybunał stwierdził również, że państwa członkowskie „posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami, które mogą być odmienne w różnych państwach

i okresach – wymogów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego”. Z wyroku z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 18, wynika, że organom krajowym przysługuje w tym zakresie pewien zakres swobodnego uznania. Oczywistym jest, że dotyczy to także przypadku zaostżenia środków ustawodawczych przyjmowanych w interesie porządku publicznego.

- 16 Sąd odsyłający zastanawia się, czy zaostżenie ruchomej skali ze względu na zmianę poglądów społecznych uwzględnia w wystarczającym stopniu zawężającą wykładnię, zgodnie z którą należy interpretować pojęcie porządku publicznego i czy mieści się ono w zakresie przyznanego państwu członkowskiemu swobodnego uznania. Z powyższych względów sformułował on trzecie pytanie prejudycjalne.

DOKUMENT ROBOCZY