

Vec C-402/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

30. jún 2021

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

23. jún 2021

Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku:

Konanie 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Konanie 2: E,

Konanie 3: C

Oporcovia v konaní o opravnom prostriedku:

Konanie 1: S,

Konanie 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Konanie 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet konania vo veci samej

Základom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sú tri rôzne konania, v ktorých Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre bezpečnosť a spravodlivosť, Holandsko) (ďalej len „štátny tajomník“) odňal povolenie na pobyt tureckým štátnym príslušníkom, ktorí sa viac ako 30 rokov legálne zdržiavali v Holandsku, pretože predstavujú hrozbu pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok. To je možné na základe novej právnej úpravy z roku 2012; vzniká však otázka, či je táto právna úprava zlučiteľná s článkom 13 rozhodnutia asociačnej rady č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie EHS-Turecko.

Predmet a právny základ prejudiciálneho konania

Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ kladie vnútroštátny súd Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) otázku, či sa uplatní článok 13 rozhodnutia č. 1/80, keď cudzinec už vyvodzuje práva z článku 6 alebo článku 7 rozhodnutia č. 1/80, a prípadne, v akom vzťahu je tento článok 13 k článku 14 rozhodnutia č. 1/80.

Prejudiciálne otázky

1. Môžu sa tureckí štátni príslušníci s právami vyplývajúcimi z článku 6 alebo z článku 7 rozhodnutia č. 1/80 odvolávať aj na článok 13 rozhodnutia č. 1/80?
2. Vyplýva z článku 14 rozhodnutia č. 1/80, že tureckí štátni príslušníci sa už nemôžu odvolávať na článok 13 rozhodnutia č. 1/80, ak z dôvodu svojho individuálneho správania predstavujú existujúcu, skutočnú a dostatočne závažnú hrozbu pre základný záujem spoločnosti?
3. Je možné na odôvodnenie nového obmedzenia, podľa ktorého môže byť právo tureckých štátnych príslušníkov na pobyt ukončené z dôvodov verejného poriadku aj po 20 rokoch, uviesť zmenené spoločenské ponímanie, ktoré viedlo k tomuto novému obmedzeniu? Postačí v tomto smere fakt, že nové obmedzenie slúži cieľu verejného poriadku, alebo je tiež potrebné, aby toto obmedzenie bolo vhodné na dosiahnutie tohto cieľa a nešlo nad rámec toho, čo je na to potrebné?

Citované predpisy práva Únie a medzinárodného práva

Dodatkový protokol podpísaný 23. novembra 1970 a pripojený k Dohode o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (Ú. v. ES L 293, 1972, s. 3; Mim. vyd. 11/011, s. 41), článok 59.

Rozhodnutie asociačnej rady č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie, články 6, 7, 13 a 14

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46) (ďalej len „smernica 2004/38“), článok 28

Citované vnútroštátne právne predpisy

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (nariadenie o cudzincoch z roku 2000) v znení zmenenom článkom I Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (rozhodnutie z 26. marca 2012, ktorým sa mení a dopĺňa Vreemdelingenbesluit 2000 v súvislosti so zostrením pohyblivej stupnice)

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Pred rokom 2012 v Holandsku nebolo možné ukončiť právo pobytu cudzincov po uplynutí 20 rokov legálneho pobytu. V roku 2012 nadobudla účinnosť zmena nariadenia o cudzincoch, ktorou bolo vykonané prispôbenie takzvanej pohyblivej stupnice. Tento pojem označuje režim, podľa ktorého sa na odňatie povolenia na pobyt z dôvodov verejného poriadku musí uplatniť sprísňujúce sa kritérium. Čím dlhšie sa už cudziniec zdržiava v Holandsku, tým závažnejší musí byť trestný čin, za ktorý bol odsúdený, na to, aby mu ešte mohlo byť odňaté povolenie na pobyt. Od roku 2012 je možné za rôzne závažné trestné činy, za ktoré je stanovený trest odňatia slobody v trvaní viac ako tri roky, odňať povolenie na pobyt aj po 20 rokoch.
- 2 Vzniká však otázka, či je nová, prísnejšia pohyblivá stupnica uplatniteľná na tureckých štátnych príslušníkov, keďže v prípade tohto prispôbenia ide o nové obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Podľa tohto článku nesmú byť zavedené žiadne nové ustanovenia, ktoré tureckým štátnym príslušníkom sťažujú prístup na trh práce v Európskej únii. V konaní týkajúcom sa cudzinca S, ktorý bol odsúdený za 39 skutkov lúpeže a za obchodovanie s omamnými látkami, Rechtbank (súd, Holandsko) rozhodol, že nová pohyblivá stupnica sa neuplatní. Štátny tajomník podal opravný prostriedok na vnútroštátny súd.
- 3 Naopak, v porovnateľných konaniach cudzincov E a C prvostupňový súd rozhodol, že podľa článku 14 rozhodnutia č. 1/80 sa článok 13 neuplatní v prípade obmedzení z dôvodov verejného poriadku, bezpečnosti a verejného zdravia

a preto sa uplatní nová pohyblivá stupnica. V týchto konaniach podali odvolanie cudzinci E a C.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Štátny tajomník v prvom rade zastáva stanovisko, že cudzinci S, E a C sa nemôžu odvolávať na článok 13 rozhodnutia č. 1/80, pretože už využili práva vyplývajúce z článku 6 alebo článku 7 tohto rozhodnutia. Obe naposledy uvedené ustanovenia chránia práva tureckých štátnych príslušníkov, ktorí sú zamestnaní v Európskej únii. Čím dlhšie už pracujú v členskom štáte, tým viac práv získajú. Keďže práva tureckých štátnych príslušníkov v oblasti výkonu zamestnania už sú plne chránené týmito dvoma ustanoveniami, táto ochrana nemôže byť cieľom článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Týmto ustanovením majú byť chránení skôr tí tureckí štátni príslušníci, ktorí chcú získať práva na základe článkov 6 a 7. Článok 13 ich chráni okrem iného proti sprísneniam vo vnútroštátnom práve, prostredníctvom ktorých sa im sťažuje prístup k zamestnaniu. Vyplýva to z rozsudku z 21. októbra 2003, Abatay (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, body 78 a 79).
- 5 Ak aj je článok 13 rozhodnutia č. 1/80 v zásade rovnako uplatniteľný aj na konania, ktoré sú základom tejto veci, podľa názoru štátneho tajomníka sa na cudzinci S, E a C nemôžu odvolávať vzhľadom na článok 14 rozhodnutia, pretože predstavujú hrozbu pre verejný poriadok. Vyplýva to z rozsudkov zo 7. novembra 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), z 12. apríla 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), a z 29. marca 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Na základe článku 14 rozhodnutia č. 1/80 sa teda na cudzincov S, E a C uplatní nová pohyblivá stupnica.
- 6 Podľa názoru cudzincov [S, E a C] štátny tajomník nesprávne vykladá rozsudok vo veci Abatay. Je prinajmenšom zvláštne, keď je turecký štátny príslušník, ktorý spĺňa všetky predpoklady pre právo pobytu podľa článku 6 alebo článku 7 rozhodnutia č. 1/80, proti obmedzeniu tohto práva chránený horšie ako turecký štátny príslušník, ktorý všetky tieto predpoklady ešte nenapĺňa.
- 7 Okrem toho článok 14 rozhodnutia č. 1/80 nevedie k tomu, že z dôvodov verejného poriadku sa článok 13 neuplatní v žiadnom prípade. Nové obmedzenie je odôvodnené dôvodmi verejného poriadku len vtedy, keď je vhodné na zabezpečenie verejného poriadku a nejde nad rámec toho, čo je na tento účel nevyhnutné. Je nevyhnutné, aby cudzinci predstavovali existujúcu, skutočnú a dostatočne závažnú hrozbu pre základný záujem spoločnosti, a zásada proporcionality nesmie brániť odobratiu povolenia na pobyt. Vyplýva to z vyššie uvedeného rozsudku vo veci Demir, ako aj z rozsudku z 8. decembra 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Prvá otázka

- 8 Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či štátny tajomník smie chápať rozsudok vo veci Abatay v tom zmysle, že tureckí štátni príslušníci, ktorí už využívajú práva priznané článkom 6 alebo článkom 7 rozhodnutia č. 1/80, sa už nemôžu odvolávať na článok 13. Pretože z rozsudku zo 17. septembra 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, bod 51), vyplýva, že „článok 6 upravuje podmienky výkonu zamestnania, na základe ktorých dôjde k postupnej integrácii dotknutej osoby v hostiteľskom členskom štáte, kým článok 13 sa vzťahuje na vnútroštátne opatrenia týkajúce sa prístupu k zamestnaniu“. To však nemusí znamenať, že článok 13 nie je uplatniteľný, keď cudzinec vyvodzuje práva z článku 6 alebo článku 7. Je možné, že v rozsudku vo veci Abatay chcel Súdny dvor iba odmietnuť opačné stanovisko zastávané nemeckou vládou, že článok 13 platí len v prípade, keď je uplatniteľný aj článok 6. Asi preto rozhodol tak, že článok 13 sa uplatní, len keď neplatí článok 6.
- 9 Cieľ, ktorý sleduje rozhodnutie č. 1/80, a to umožniť voľný pohyb tureckých pracovníkov a ich postupnú integráciu v hostiteľskom členskom štáte, sa zdá byť nezlučiteľný s názorom, že turecký štátny príslušník stráca ochranu poskytovanú článkom 13 rozhodnutia č. 1/80 v rozsahu, v akom je lepšie integrovaný v hostiteľskom členskom štáte. Okrem toho aj z už uvedených rozsudkov vo veciach Genc a Tekdemir, ako aj z rozsudkov z 10. júla 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580), a z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, EU:C:2010:228), vyplýva, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 je uplatniteľný na všetky vnútroštátne opatrenia, ktorými môže byť negatívne ovplyvnené vykonávanie zárobkovej činnosti v Únii, a nie iba na obmedzenia, ktoré sa týkajú prvého úkonu [začatia vykonávania takej činnosti] v tomto členskom štáte.
- 10 Keďže z uvedenej judikatúry Súdneho dvora jasne nevyplýva, či sa cudzinec, ktorý vyvodzuje práva z článku 6 alebo článku 7 rozhodnutia č. 1/80, môže odvolávať aj na článok 13 rozhodnutia č. 1/80, vnútroštátny súd považuje za potrebné položiť Súdnemu dvoru prvú prejudiciálnu otázku.

Druhá otázka

- 11 Ak sa tureckí štátni príslušníci, ktorí využívajú práva priznané článkom 6 alebo článkom 7 rozhodnutia č. 1/80, môžu odvolávať aj na článok 13 rozhodnutia č. 1/80, vzniká otázka, či je to možné aj v prípade, že na základe svojho individuálneho správania predstavujú hrozbu pre verejný poriadok. Článok 13 rozhodnutia č. 1/80 je určený členským štátom a zakazuje im zaviesť nové opatrenia, ktorých cieľom alebo účinkom je to, že predpoklady pre vykonávanie voľného pohybu pracovníkov sa pre tureckých štátnych príslušníkov sprísnia (pozri rozsudok vo veci Demir, bod 33). Turecký štátny príslušník sa môže obrátiť na súdy s cieľom dosiahnuť vyhlásenie nových právnych predpisov, ktoré sú nezlučiteľné s týmto článkom, za neuplatniteľné (pozri rozsudok vo veci Sahin,

bod 62). Ak cudzinec na základe svojho individuálneho správania predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, takže sú naplnené predpoklady článku 14 rozhodnutia č. 1/80, nevyhnutne to neznamená, že zákaz podľa článku 13 už automaticky neplatí. Pretože tento zákaz predsa smeruje voči členským štátom a nie je tu žiadna súvislosť s individuálnym správaním a osobnými okolnosťami tureckého štátneho príslušníka.

- 12 Súdny dvor však v bode 82 vyššie uvedeného rozsudku vo veci Ziebell konštatoval aj to, že členský štát môže obmedziť práva priznané článkami 6 a 7 rozhodnutia č. 1/80, keď individuálne správanie tureckého štátneho príslušníka v súčasnosti predstavuje skutočné a dostatočne závažné nebezpečenstvo pre základný záujem spoločnosti a obmedzenie týchto práv je primerané. Zároveň je nevyhnutné rešpektovať základné práva cudzinca, najmä právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života.
- 13 Vnútroštátny súd by preto chcel vedieť, či sa vec nemá skôr tak, že pri posudzovaní individuálneho správania cudzinca a dodržiavaciu zásadu proporcionality sa má zohľadniť záujem vyhnúť sa novým obmedzeniam v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Je možné, že na základe tohto preskúmania potom môžu byť práva priznané článkom 6 a článkom 7 ukončené tak či tak. V tomto prípade je potom článok 13 irelevantný. Podľa názoru vnútroštátneho súdu preto z uvedenej judikatúry Súdneho dvora nemožno jednoznačne vyvodiť, či turecký štátny príslušník, ktorý predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, ešte môže uplatňovať, že sa nesmie uplatniť nový predpis nezlučiteľný s článkom 13 rozhodnutia č. 1/80. Z tohto dôvodu vnútroštátny súd predkladá druhú prejudiciálnu otázku.

Tretia otázka

- 14 Dôvodom sprísnenia pohyblivej stupnice, o ktoré ide v konaniach, ktoré sú základom tohto sporu, je zmenené spoločenské ponímanie týkajúce sa ochrany verejného poriadku. V odôvodnení nariadenia, ktoré umožnilo, aby sa povolenie na pobyt odňalo aj po viac ako 20 rokoch legálneho pobytu, sa uvádza, že predchádzajúca právna úprava niekedy nebola v súlade s právnym vnímaním. Niekedy sa napriek dlhému trvaniu pobytu považuje za potrebné môcť ukončiť právo na pobyt. Je potrebné vyjasniť, či toto zmenené spoločenské ponímanie odôvodňuje sprísnenie pohyblivej stupnice.
- 15 Podľa mienky vnútroštátneho súdu z judikatúry Súdneho dvora nemožno jednoznačne vyvodiť, kedy je nový právny predpis nezlučiteľný s článkom 13 rozhodnutia č. 1/80 napriek tomu odôvodnený v záujme verejného poriadku. Z bodu 40 vyššie uvedeného rozsudku vo veci Demir jednoznačne nevyplýva, či postačí, že nové obmedzenie je iba v záujme verejného poriadku, alebo či toto nové obmedzenie navyše musí byť aj vhodné na to, aby zaručilo dosiahnutie tohto legitímneho cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné. Táto naposledy uvedená téza zužuje možnosti členských štátov zaviesť nové obmedzenia v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80, a zdá sa, že má oporu v rozsudkoch z 22. decembra 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800,

bod 56), a z 22. mája 2012, I. (C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23). V poslednom uvedenom rozsudku však Súdny dvor konštatoval aj to, že členské štáty majú naďalej možnosť „v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých členských štátoch a obdobiach rôzne, v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti“. Z rozsudku zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18), možno vyvodiť, že príslušným vnútroštátnym orgánom sa v tomto smere musí priznať určitý priestor pre posúdenie. Je pravdepodobné, že to platí aj v prípade sprísnenia právnych predpisov v záujme verejného poriadku.

- 16 Vnútroštátny súd by chcel vedieť, či sprísnenie pohyblivej stupnice, dôvodom ktorého je zmenené spoločenské ponímanie, dostatočne zohľadňuje skutočnosť, že pojem verejného poriadku sa má vykladať reštriktívne a či sa naň ešte vzťahuje priestor pre posúdenie patriaci členským štátom. Z tohto dôvodu vnútroštátny súd predkladá tretiu prejudiciálnu otázku.

PRACOVNÝ DOKUMENT