

Дело C-402/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

30 юни 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 юни 2021 г.

Жалбоподатели:

Производство 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Производство 2: E,

Производство 3: C

Ответници:

Производство 1: S,

Производство 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Производство 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Предмет на главното производство

Това преюдициално запитване се основава на три различни производства, в които Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдие и сигурност, Нидерландия), наричан по-нататък „държавният секретар“ отегля разрешенията за пребиваване на турски граждани, които законно са пребивавали в Нидерландия повече от 30 години, тъй като представляват заплаха за обществената сигурност и ред. Това е възможно въз основа на нова правна уредба от 2012 г.; възниква обаче въпросът дали тази правна уредба е съвместима с член 13 от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането ЕИО—Турция.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

С това преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция поставя на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) въпроса дали член 13 от Решение № 1/80 се прилага, ако чужденец вече е извълякъл права от членове 6 или 7 от Решение № 1/80 и евентуално каква е връзката между този член 13 и член 14 от Решение № 1/80.

Преюдициални въпроси

1. Могат ли турски граждани с права по член 6 или член 7 от Решение № 1/80 да се позоват и на член 13 от Решение № 1/80?
2. Следва ли от член 14 от Решение № 1/80, че турски граждани не могат вече да се позовават на член 13 от Решение № 1/80, ако поради индивидуалното си поведение представляват настояща, действителна и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото?
3. Възможно ли е с цел да се обоснове новото ограничение, според което правото на пребиваване на турски граждани може да бъде прекратено дори след 20 години от съображения, свързани с общественения ред, да се посочат променени обществени възгледи, довели до това ограничение? Достатъчно ли е в това отношение, че новото ограничение има за цел да подпомогне обществения ред, или се изисква също ограничението да е подходящо за осъществяването на тази цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане?

Посочени разпоредби от правото на Съюза и от международното право

Допълнителен протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. и приложен към Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (ОВ L 293, 1972 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 69, стр. 19), член 59

Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането, членове 6, 7, 13 и 14

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), член 28

Посочени разпоредби от националното право

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба от 2000 г. за чужденците), изменена с член I от Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Решение от 26 март 2012 г. за изменение на Vreemdelingenbesluit 2000 във връзка с ограничаване на прогресивната ска̀ла)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Преди 2012 г. след период на законно пребиваване от над 20 години правото на пребиваване на чужденци в Нидерландия не е можело повече да бъде прекратено. През 2012 г. влиза в сила правна уредба относно чужденците, с която е извършено адаптиране на така наречената прогресивна ска̀ла. Това понятие обозначава правна уредба, според която за оттеглянето на разрешение за пребиваване от съображения, свързани с обществения ред, следва да се прилага по-строг критерий. Колкото по-дълго даден чужденец пребивава в Нидерландия, толкова по-тежко трябва да бъде престъплението, за което е осъден, за да бъде оттеглено разрешението му за пребиваване. От 2012 г. разрешението за пребиваване може да бъде оттеглено и след 20 години при наличие на различни тежки престъпления, за които е предвидено наказание лишаване от свобода за срок над три години.
- 2 Възниква обаче въпросът дали новата, по-строга прогресивна ска̀ла е приложима за турски граждани, тъй като това адаптиране е ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80. Съгласно този член не могат да се въведат нови разпоредби, които затрудняват достъпа на турските граждани до пазара на заетостта в Европейския съюз. В производството по отношение на чужденеца S, който е осъден за грабеж в 39 случая и за търговия с наркотици, Rechtbank (първоинстанционен съд, Нидерландия) постановява, че новата прогресивна ска̀ла не е приложима. Държавният секретар подава жалба до настоящата юрисдикция.
- 3 Противно на посоченото производство в сходните производства на чужденците E и C първоинстанционният съд постановява, че съгласно член 14 от Решение № 1/80 в случай на ограничения поради съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, член 13 не се прилага и следователно се прилага новата прогресивна ска̀ла. В тези производства чужденците E и C подават жалби.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Държавният секретар счита на първо място, че чужденците S, E и C не могат да се позовават на член 13 от Решение № 1/80, тъй като вече ползват права,

произтичащи от член 6 или член 7 от това решение. Последните две разпоредби защитаваха правата на турски граждани, които са наети на работа в Европейския съюз. Според тях колкото по-дълго са работили в дадена държава членка, толкова повече права са придобивали. Тъй като с тези две разпоредби правата на турски граждани в областта на заетостта са вече напълно защитени, тази защита не можела да бъде целта на член 13 от Решение № 1/80. Напротив с посочените разпоредби трябвало да бъдат защитени тези турски граждани, които искат да придобият права от членове 6 и 7. Член 13 ги защитавал, по-специално, срещу по-строг режим на националното законодателство, който затруднява достъпа им до заетостта. Това било видно от решение от 21 октомври 2003 г. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 78 и 79).

- 5 Според държавния секретар, ако все пак член 13 от Решение № 1/80 по принцип трябва да се прилага за производството, на което се основава делото, чужденците S, E и C не могат да се позоват на него в настоящия случай с оглед на член 14 от Решението, тъй като представляват заплаха за обществения ред. Това следвало от решенията от 7 ноември 2013 г., Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), от 12 април 2016 г., Genç (C-561/14, EU:C:2016:247), и от 29 март 2017 г., Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Тоест на основание член 14 от Решение № 1/80 новата прогресивна скала била приложима за чужденците S, E и C.
- 6 Според чужденците [S, E и C], държавният секретар тълкува неправилно решение Abatay. Те считат, че най-малкото е странно, ако турски гражданин, който отговаря на всички условия, за да има право на пребиваване на основание член 6 или член 7 от Решение № 1/80, е защитен в по-ниска степен срещу ограничаването на това право в сравнение с турски гражданин, който още не отговаря на всички тези условия.
- 7 Освен това според тях от член 14 от Решение № 1/80 не следва, че член 13 така или иначе не се прилага от съображения, свързани с обществения ред. Ново ограничение било обосновано от съображения, свързани с обществения ред, само когато е подходящо за запазването на обществения ред и не надхвърля необходимото за постигането на тази цел. Необходимо било чужденецът да представлява настояща, действителна и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото и оттеглянето на разрешението за пребиваване да не противоречи на принципа на пропорционалността. Това следвало от посоченото по-горе решение Demir, както и от решение от 8 декември 2011 г., Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

Въпрос 1

- 8 Запитващата юрисдикция има съмнения дали държавният секретар може да тълкува решението Abatay в смисъл, че турски граждани, които вече ползват права, произтичащи от член 6 или член 7 от Решение № 1/80, не могат повече да се позовават на член 13. Това е така, тъй като от решение от 17 септември 2009 г., Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, т. 51) следва, че „член 6 урежда условията за упражняване на трудова дейност, позволяваща постепенното интегриране на заинтересованото лице в приемащата държава членка, докато член 13 се отнася до националните мерки, свързани с достъпа до заетост“. Това обаче не означава, че член 13 не се прилага, ако чужденец извлича права от член 6 или член 7. Възможно е волята на Съда да е била да отхвърли в решение Abatay само застъпеното от германското правителство противоположно становище, че член 13 се прилага само ако член 6 също се прилага. Вероятно поради тази причина Съдът е постановил, че член 13 се прилага, когато член 6 не се прилага.
- 9 Преследваната с Решение № 1/80 цел да се създаде възможност за свободното движение на турски работници и тяхната поетапна интеграция в приемащата държава членка изглежда несъвместима със становището, че защитата, която се предоставя на турски гражданин по член 13 от Решение № 1/80 намалява до степента, до която нараства интеграцията му в приемащата държава. Освен това от посочените по-горе решения Genc и Tekdemir, както и от решения от 10 юли 2019 г., A (C-89/18, EU:C:2019:580), и от 29 април 2010 г., Комисия/Нидерландия (C-92/07, EU:C:2010:228) е видно също, че член 13 от Решение № 1/80 се прилага за всички национални мерки, които могат да засегнат упражняването на професионална дейност в Съюза, а не само за ограничения, които се отнасят до първото приемане [на турски гражданин] в тази държава членка.
- 10 Тъй като от цитираната практика на Съда не става ясно дали чужденец, който извлича права от член 6 или член 7 от Решение № 1/80, може да се позовава и на член 13 от Решение № 1/80, запитващата юрисдикция счита, че е необходимо да отпрати до Съда първия преюдициален въпрос.

Въпрос 2

- 11 Ако турски граждани, които ползват права по член 6 или член 7 от Решение № 1/80, могат да се позоват и на член 13 от Решение № 1/80, възниква въпросът дали това е възможно и в случай че поради индивидуалното си поведение същите представляват заплахата за обществения ред. Член 13 от Решение № 1/80 е насочен към държавите членки и им забранява да въвеждат нови мерки, които имат за цел или последица да обвържат упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на националната територия с по-ограничителни условия (вж. решение Demir,

т. 33). Турски гражданин може да се обърне към юрисдикциите на държавите членки, за да поиска да бъдат обявени за неприложими нови разпоредби, които са несъвместими с този член (вж. решение *Sahin*, т. 62). Ако даден чужденец представлява заплаха за обществения ред поради своето индивидуално поведение, вследствие на което са изпълнени условията на член 14 от Решение № 1/80, това не означава непременно, че забраната на член 13 става автоматично неприложима. Това е така, тъй като забраната е насочена именно към държавите членки и няма връзка с индивидуалното поведение и личните обстоятелства на турския гражданин.

- 12 В точка 82 от посоченото по-горе решение *Ziebell* обаче Съдът е установил също, че държава членка може да ограничи правата, произтичащи от членове 6 и 7 от Решение № 1/80, ако индивидуалното поведение на съответното лице представлява настояща, действителна и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото и ограничението на тези права е пропорционално. Същевременно трябва да бъдат спазени основните права на чужденеца, и по-специално на правото му на личен и семеен живот.
- 13 Вследствие на изложеното запитващата юрисдикция иска да установи дали, ако това по-скоро не е така, интересът от избягване на нови ограничения по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 трябва да се вземе предвид при преценката на индивидуалното поведение на чужденеца и при спазването на принципа на пропорционалност. Въз основа на тази проверка правата по член 6 или член 7 от Решение № 1/80 могат впоследствие да бъдат прекратени така или иначе. В този случай член 13 вече не е релевантен. Следователно според запитващата юрисдикция от цитираната практика на Съда не става ясно дали турски гражданин, представляващ заплаха за обществения ред, все пак може да твърди, че нова разпоредба, която е несъвместима с член 13 от Решение № 1/80, не трябва да се прилага. По тази причина се поставя вторият преюдициален въпрос.

Въпрос 3

- 14 Ограничаването на прогресивната скала, представляваща предмет на производството, на което се основава това дело, се дължи на променените обществени възгледи относно защитата на обществения ред. В мотивите към наредбата, която дава възможност да се оттегли разрешение за пребиваване след законно пребиваване от над 20 години, се посочва, че предходната правна уредба понякога не е отговаряла на усещането за право. Понякога, въпреки дългия период на пребиваване, се счита, че е необходимо да има възможност за прекратяване на правото на пребиваване. Трябва да се изясни дали тези променени обществени възгледи обосновават ограничаването на прогресивната скала.
- 15 Според запитващата юрисдикция от практиката на Съда не става ясно кога дадена нова разпоредба е обоснована в интерес на обществения ред, въпреки че е несъвместима с член 13 от Решение № 1/80. От точка 40 от посоченото

по-горе решение Demir не е ясно дали е достатъчно само дадена нова разпоредба да е в интерес на обществения ред или същата трябва освен това да е подходяща да гарантира осъществяването на тази законна цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане. Този последно споменат подход ограничава възможностите на държавите членки да въвеждат нови ограничения по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 и изглежда се основава на решения от 22 декември 2010 г., *Vozkurt* (C-303/08, EU:C:2010:800, т. 56), и от 22 май 2012 г., I. (C-348/09, EU:C:2012:300, т. 23). В последното посочено решение обаче Съдът е установил също, че в съществена степен държавите членки са свободни „да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави членки и в различните периоди от време“. От решение от 4 декември 1974 г. *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, т. 18) е видно, че на компетентните национални органи следва да бъде предоставена известна свобода на преценка в това отношение. Несъмнено това се отнася и за създаването на по-строги разпоредби в интерес на обществения ред.

- 16 Запитващата юрисдикция иска да установи дали ограничаването на прогресивната скала, което се дължи на променените обществени възгледи, отчита в достатъчна степен обстоятелството, че понятието обществен ред трябва да се тълкува стеснително и дали също така е обхванато от предоставената на държавите членки свобода на преценка. По тази причина се поставя третият преюдициален въпрос.