

Predmet C-402/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

30. lipnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. lipnja 2021.

Žalitelji:

Prvi postupak: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Drugi postupak: E,

Treći postupak: C

Druge stranke u žalbenim postupcima:

Prvi postupak: S,

Drugi postupak: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Treći postupak: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Ovaj zahtjev za prethodnu odluku temelji se na trima različitim postupcima u kojima je Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) turskim državljanima, koji su više od 30 godina zakonito boravili u Nizozemskoj, oduzeo dozvolu boravka zato što predstavljaju opasnost za javnu sigurnost i javni poredak. To je moguće na temelju novog propisa iz 2012.; međutim, postavlja se pitanje je li taj propis u skladu s člankom 13. Odluke Vijeća za pridruživanje br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja EEZ-Turska.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovim zahtjevom za prethodnu odluku upućenim u skladu s člankom 267. UFEU-a sud koji je uputio zahtjev pita Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) primjenjuje li se članak 13. Odluke br. 1/80 ako je strani državljani već ostvario prava na temelju članka 6. i članka 7. Odluke br. 1/80 i, prema potrebi, kako je taj članak 13. povezan s člankom 14. Odluke br. 1/80.

Prethodna pitanja

1. Mogu li se turski državljani koji su ostvarili prava na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80 dodatno pozivati na članak 13. Odluke br. 1/80?
2. Proizlazi li iz članka 14. Odluke br. 1/80 da se turski državljani više ne mogu pozivati na članak 13. Odluke br. 1/80 ako zbog svojeg osobnog ponašanja predstavljaju neposrednu, stvarnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za temeljni interes društva?
3. Može li se novo ograničenje, u skladu s kojim pravo boravka turskih državljana može prestati i nakon 20 godina zbog razloga javnog poretka, opravdati pozivanjem na promjene društvenih uvjerenja zbog kojih je došlo do novog ograničenja? Je li u tom pogledu dovoljno da novo ograničenje služi ostvarenju cilja javnog poretka ili je također potrebno da je ograničenje prikladno za ostvarenje tog cilja i da ne prelazi ono što je potrebno za njegovo ostvarenje?

Navedene odredbe prava Unije i međunarodnog prava

Članak 59. Dodatnog protokola koji je potpisan 23. studenoga 1970. i priložen Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske (SL 1972., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 5.)

Članci 6., 7., 13. i 14. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja

Članak 28. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

Navedene nacionalne odredbe

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.),

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.), kako je izmijenjen člankom I. Besluita van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Odluka od 26. ožujka 2012. o izmjeni Uredbe o strancima iz 2000. u vezi s pooštavanjem klizne ljestvice)

Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Prije 2012. u Nizozemskoj nije moglo prestati pravo boravka stranih državljana nakon zakonitog boravka u trajanju duljem od 20 godina. U 2012. na snagu je stupila izmjena Uredbe o strancima u okviru koje je provedena prilagodba takozvane klizne ljestvice. Taj pojam označava odredbu u skladu s kojom za oduzimanje dozvole boravka zbog razloga javnog poretka treba primijeniti stroži kriterij. Što dulje strani državljanin boravi u Nizozemskoj, to teže mora biti kazneno djelo za koje je osuđen, kako mu se ne bi mogla oduzeti dozvola boravka. Od 2012. dozvola boravka može se oduzeti i nakon 20 godina u slučaju različitih teških kaznenih djela za koje se predviđa kazna zatvora dulja od tri godine.
- 2 Međutim, postavlja se pitanje primjenjuje li se nova, stroža klizna ljestvica na turske državljane, s obzirom na to da je u pogledu te prilagodbe riječ o novom ograničenju u smislu članka 13. Odluke br. 1/80. U skladu s tim člankom, ne smiju se uvesti nove odredbe koje turskim državljanima ograničavaju pristup tržištu rada u Europskoj uniji. Rechtbank (Sud, Nizozemska) odlučio je da se nova klizna ljestvica na primjenjuje u postupku koji se odnosi na stranog državljanina S osuđenog zbog pljačke u 39 slučajeva i trgovine opojnim sredstvima. Državni tajnik podnio je žalbu sudu koji je uputio zahtjev.
- 3 U sličnim postupcima koji se odnose na strane državljane E i C Rechtbank (Sud) je odlučio da se, u skladu s člankom 14. Odluke br. 1/80 u slučaju ograničenja zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, primjenjuje članak 13. i stoga nova klizna ljestvica. Strani državljani E i C u tom su postupku podnijeli žalbu.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Državni tajnik prije svega zastupa stajalište da se strani državljani S, E i C ne mogu pozvati na članak 13. Odluke br. 1/80 zato što su već ostvarili prava na temelju članka 6. ili članka 7. te odluke. Dvije potonje odredbe štite prava turskih državljana koji su zaposleni u Europskoj uniji. Što dulje rade u nekoj državi članici, imaju veća prava. Budući da se tim dvjema odredbama već u potpunosti štite prava turskih državljana u pogledu zaposlenja, ta zaštita ne može biti cilj članka 13. Odluke br. 1/80. Naprotiv, potonjom odredbom treba zaštititi one turske državljane koji namjeravaju ostvariti prava na temelju članka 6. i 7. Člankom 13. štiti ih se, među ostalim, od pooštavanja u nacionalnom pravu koja im otežavaju pristup zapošljavanju. To proizlazi iz presude od 21. listopada 2003., Abatay (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 78. i 79.).

- 5 Međutim, ako se članak 13. Odluke br. 1/80 načelno ipak primjenjuje na postupak na kojem se temelji ovaj predmet, državni tajnik smatra da se strani državljani S, E i C u ovim slučajevima ne mogu pozvati na taj članak s obzirom na članak 14. Odluke zato što predstavljaju opasnost za javni poredak. To proizlazi iz presuda od 7. studenoga 2013., Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), od 12. travnja 2016., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247) i od 29. ožujka 2017., Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Stoga se na temelju članka 14. Odluke br. 1/80 na strane državljane S, E i C primjenjuje nova klizna ljestvica.
- 6 Prema mišljenju stranih državljana [S, E i C], državni tajnik pogrešno tumači presudu Abatay. U svakom je slučaju neobično ako se turski državljanin, koji ispunjava sve uvjete u pogledu prava boravka na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80, od ograničenja tog prava štiti u manjem opsegu nego turski državljanin koji još ne ispunjava sve te uvjete.
- 7 Nadalje, članak 14. Odluke br. 1/80 ne dovodi do toga da se zbog razloga javnog poretka članak 13. u svakom slučaju ne primjenjuje. Novo ograničenje opravdano je zbog razloga javnog poretka samo ako je to ograničenje prikladno za zaštitu javnog poretka i ako ne prelazi ono što je potrebno za ostvarenje te zaštite. Potrebno je da strani državljani predstavljaju neposrednu, stvarnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za temeljne interese društva i oduzimanje dozvole boravka ne smije biti protivno načelu proporcionalnosti. To proizlazi iz prethodno navedene presude Demir te iz presude od 8. prosinca 2011., Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo pitanje

- 8 Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga smije li državni tajnik presudu Abatay tumačiti na način da se turski državljani, koji su već ostvarili prava na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80, više ne mogu pozivati na članak 13. Naime, iz presude od 17. rujna 2009., Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, t. 51.) proizlazi da se „člankom 6. uređuju uvjeti za zapošljavanje i omogućuje postupna integracija dotične osobe u državu članicu domaćinu, dok se članak 13. odnosi na nacionalne mjere o pristupu zapošljavanju”. Međutim, to ne znači da se članak 13. ne primjenjuje ako strani državljanin ostvaruje prava na temelju članka 6. ili članka 7. Moguće je da je Sud u presudi Abatay samo namjeravao odbiti suprotno stajalište koje je zastupala njemačka vlada i koje se odnosilo na to da se članak 13. primjenjuje samo ako se primjenjuje i članak 6. Vjerojatno je zbog toga presudio da se članak 13. primjenjuje samo ako se ne primjenjuje članak 6.
- 9 Čini se da cilj, koji se nastoji postići Odlukom br. 1/80 i koji se odnosi na to da se turskim radnicima omogući slobodno kretanje i njihova postupna integracija u državu članicu domaćinu, nije u skladu sa stajalištem da se zaštita turskog

državljanina dodijeljena člankom 13. Odluke br. 1/80 smanjuje što je bolje taj državljani integriran u državi članici domaćinu. Osim toga, iz već navedenih presuda Genc i Tekdemir te iz presuda od 10. srpnja 2019., A (C-89/18, EU:C:2019:580) i od 29. travnja 2010., Komisija/Nizozemska (C-92/07, EU:C:2010:228) proizlazi da se članak 13. Odluke br. 1/80 primjenjuje na sve nacionalne mjere koje mogu utjecati na obavljanje djelatnosti u Uniji, a ne samo na ograničenja koja se odnose na prvo uspostavljanje [takve mjere] u toj državi članici.

- 10 Budući da iz navedene sudske prakse Suda ne proizlazi jasno može li se strani državljani, koji je ostvario prava na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80, pozivati i na članak 13. Odluke br. 1/80, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno Sudu uputiti prvo prethodno pitanje.

Drugo pitanje

- 11 Ako se turski državljani koji ostvaruju prava na temelju članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80 mogu pozvati i na članak 13. Odluke br. 1/80, postavlja se pitanje je li to moguće i u slučaju kad zbog svojeg osobnog ponašanja predstavljaju opasnost za javni poredak. Članak 13. Odluke br. 1/80 odnosi se na države članice i zabranjuje im da uvođe potpuno nove mjere čiji je cilj ili učinak, za turske državljane, podvrgavanje slobode kretanja radnika restriktivnijim uvjetima (vidjeti presudu Demir, t. 33.). Turski državljani može pokrenuti postupak pred sudom, kako bi ishodio da se proglase neprimjenjivim nove odredbe koje nisu u skladu s tim člankom (vidjeti presudu Sahin, t. 62.). Ako strani državljani zbog svojeg osobnog ponašanja predstavljaju opasnost za javni poredak, tako da su ispunjeni uvjeti članka 14. Odluke br. 1/80, to nužno ne znači da se automatski više ne primjenjuje zabrana iz članka 13. Naime, točno je da se zabrana odnosi na države članice i ne postoji nikakva povezanost s osobnim ponašanjem i okolnostima turskog državljanina.
- 12 Međutim, Sud je u točki 82. prethodno navedene presude Ziebell utvrdio i to da država članica može ograničiti prava iz članka 6. i 7. Odluke br. 1/80 ako osobno ponašanje turskog državljanina predstavlja neposrednu i dovoljno ozbiljnu opasnost za temeljne interese društva i ako je ograničenje tih prava proporcionalno. Istodobno treba zajamčiti temeljna prava stranog državljanina, osobito pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.
- 13 Stoga sud koji je uputio zahtjev pita ne čini li se prije da prilikom ocjene osobnog ponašanja stranog državljanina i zaštite načela proporcionalnosti treba uzeti u obzir interes, koji se odnosi na to da se izbjegnu nova ograničenja u smislu članka 13. Odluke br. 1/80. Moguće je da na temelju tog ispitivanja u svakom slučaju prestanu prava iz članka 6. ili članka 7. Odluke br. 1/80. U tom slučaju više nije relevantan članak 13. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz sudske prakse Suda stoga ne proizlazi jasno može li se turski državljani koji predstavljaju opasnost za javni poredak još pozvati na to da se ne smije

primjenjivati novi propis koji nije u skladu s člankom 13. Odluke br. 1/80. Zbog toga se upućuje drugo prethodno pitanje.

Treće pitanje

- 14 Pooštavanje klizne ljestvice, o kojem je riječ u postupku na kojem se temelji ovaj spor, povezano je s promjenama društvenih uvjerenja u pogledu zaštite javnog poretka. U obrazloženju Uredbe kojom se omogućilo oduzimanje dozvole boravka nakon zakonitog boravka u trajanju duljem od 20 godina navodi se da prijašnja odredba u nekim slučajevima nije bila u skladu s osjećajem za pravdu. Ponekad se smatra da je potrebno da pravo boravka prestane, unatoč dugom razdoblju boravka. Valja pojasniti opravdava li se tim promjenama društvenih uvjerenja pooštavanje klizne ljestvice.
- 15 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz sudske prakse Suda ne proizlazi jasno kad je novi propis opravdan jer je u interesu javnog poretka, iako nije u skladu s člankom 13. Odluke br. 1/80. Iz točke 40. prethodno navedene presude Demir ne proizlazi jasno je li dovoljno da je novo ograničenje samo u interesu javnog poretka ili to novo ograničenje također treba biti prikladno kako bi se zajamčilo postizanje tog zakonitog cilja i ne smije prelaziti ono što je potrebno za postizanje tog cilja. Potonji pristup ograničava mogućnosti država članica da uvode nove mjere u smislu članka 13. Odluke br. 1/80 i čini se da je utemeljen presudama od 22. prosinca 2010., Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, t. 56.) i od 22. svibnja 2012., I. (C-348/09, EU:C:2012:300, t. 23.). Međutim, Sud je u drugonavedenoj presudi također utvrdio da države članice zadržavaju slobodu da „odrede zahtjeve javnog poretka u skladu sa svojim nacionalnim potrebama koje se mogu razlikovati ovisno o kojoj državi članici i o kojem se razdoblju radi”. Iz presude od 4. prosinca 1974., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 18.) proizlazi da nadležnim nacionalnim tijelima pritom treba priznati određenu marginu prosudbe. Logično je da se to primjenjuje i na pooštavanje propisa u interesu javnog poretka.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev pita uzima li pooštavanje klizne ljestvice zbog promjene društvenih uvjerenja u dovoljnoj mjeri činjenicu da pojam javnog poretka treba tumačiti usko i je li to pooštavanje još obuhvaćeno marginom prosudbe koju imaju države članice. Zbog toga se upućuje treće prethodno pitanje.