

Byla C-402/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. birželio 30 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Raad van State (Nyderlandai)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. birželio 23 d.

Apeliantai:

1 byla: *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*,

2 byla: E,

3 byla: C

Kitos apeliacinio proceso šalys:

1 byla: S,

2 byla: *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*,

3 byla: *Staatssecretaris van Justitie Veiligheid*

Pagrindinės bylos dalykas

Šis prašymas susijęs su trimis skirtingomis bylomis, kuriose *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Saugumo ir teisingumo valstybės sekretorius, toliau – *Staatssecretaris*) Turkijos piliečiams, kurie daugiau kaip 30 metų teisėtai gyveno Nyderlanduose, panaikino leidimą gyventi šalyje, nes jie kėlė pavojų viešajam saugumui ir tvarkai. Tokia galimybė atsirado 2012 m. nustačius naują tvarką; tačiau kyla klausimas, ar ši tvarka suderinama su 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimo Nr. 1/80 dėl EEB ir Turkijos asociacijos plėtros 13 straipsniu.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Šiame pagal SESV 267 straipsnį pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas) klausia, ar yra taikomas Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis, jei užsienietis jau naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 6 ir 7 straipsniuose numatytais teisėmis, ir, jeigu taip, kaip šis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis yra susijęs su jo 14 straipsniu.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Turkijos piliečiai, kurie naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 6 arba 7 straipsniuose nustatytais teisėmis, taip pat gali remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu?
2. Ar, vadovaujantis Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsniu, galima daryti išvadą, kad Turkijos piliečiai nebegali remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu, jei dėl jų asmeninio elgesio kyla aktualus, realus ir pakankamai didelis pavojus vienam iš pagrindinių visuomenės interesų?
3. Ar, siekiant pateisinti naują apribojimą, pagal kurį Turkijos piliečių teisė gyventi šalyje dėl viešosios tvarkos priežasčių gali būti panaikinta net ir po 20 metų, galima remtis pasikeitusiomis visuomenės pažiūromis, dėl kurių buvo nustatytas naujas apribojimas? Ar pakanka, kad naujuoju apribojimu būtų siekiama viešosios tvarkos tikslo, ar reikia, kad apribojimas taip pat būtų tinkamas šiam tikslui pasiekti ir neviršytų to, kas šiuo tikslu yra būtina?

Nurodyti Sąjungos ir tarptautinės teisės aktai

Papildomas protokolas, pasirašytas 1970 m. lapkričio 23 d. ir pridėtas prie Susitarimo dėl Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociacijos įsteigimo (OL L 293, 1972, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių kalba, 11 sk., 11 t., p. 43), 59 straipsnis

1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimas Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros, 6, 7, 13 ir 14 straipsniai

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 [ir panaikinti direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB] (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių kalba, 5 sk., 5 t., p. 46), 28 straipsnis

Nurodyti nacionalinės teisės aktai

Vreemdelingenwet 2000 (2000 m. Užsieniečių įstatymas)

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 m. Nutarimas dėl užsieniečių), iš dalies pakeistas *Besluit van 26 maart 2012 houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal* (2012 m. kovo 26 d. Nutarimas, kuriuo dėl slankiosios skalės sugriežtinimo iš dalies keičiamas *Vreemdelingenbesluit 2000*) I straipsniu

Bylos aplinkybių ir proceso santrauka

- 1 Iki 2012 m. Nyderlanduose užsieniečiams, kurie šalyje teisėtai pragyveno daugiau kaip 20 metų, teisė gyventi šalyje nebegalėdavo būti panaikinta. 2012 m. įsigaliojo Nutarimo dėl užsieniečių pakeitimas, kuriuo buvo patikslinta vadinamoji slankioji skalė. Ši sąvoka reiškia tvarką, pagal kurią norint panaikinti leidimą gyventi šalyje dėl viešosios tvarkos priežasčių turi būti taikomi griežtėjantys kriterijai. Kuo ilgiau užsienietis gyvena Nyderlanduose, tuo sunkesnė turi būti nusikalstama veika, už kurią jis būtų nuteistas, kad jo leidimas gyventi šalyje galėtų būti panaikintas. Nuo 2012 m. už įvairias sunkias nusikalstamas veikas, už kurias yra numatyta ilgesnė kaip trejų metų laisvės atėmimo bausmė, leidimas gyventi šalyje gali būti panaikintas ir po 20 metų.
- 2 Vis dėlto kyla klausimas, ar nauja, griežtesnė slankioji skalė taikoma Turkijos piliečiams, nes šis patikslinimas reiškia naują apribojimą, kaip tai suprantama pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį. Vadovaujantis šiuo straipsniu negalima priimti naujų nuostatų, dėl kurių Turkijos piliečiams būtų sunkiau patekti į Europos Sąjungos darbo rinką. Užsieniečio S, kuris buvo nuteistas dėl 39 apiplėšimo atvejų ir dėl prekybos narkotinėmis medžiagomis, byloje *Rechtbank* (pirmosios instancijos teismas) nusprendė, kad naujos slankiosios skalės taikyti negalima. *Staatssecretaris* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikė apeliacinį skundą.
- 3 Tačiau panašiose užsieniečių E ir C bylose pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad pagal Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnį tuo atveju, kai apribojimai grindžiami su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata susijusiomis priežastimis, 13 straipsnis netaikomas ir todėl taikoma nauja slankioji skalė. Šiose bylose apeliacinius skundus pateikė užsieniečiai E ir C.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 4 Pirmiausia *Staatssecretaris* mano, kad užsieniečiai S, E ir C negali remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu, nes jie jau naudojami šio sprendimo 6 arba 7 straipsniuose įtvirtintomis teisėmis. Šiomis dviem nuostatomis saugomos Europos Sąjungoje dirbančių Turkijos piliečių teisės. Kuo ilgiau jie dirba valstybėje narėje, tuo daugiau teisių jie įgyja. Kadangi Turkijos piliečių teisės

įsidarbinimo srityje jau visiškai apsaugomos šiomis dviem nuostatomis, šios apsaugos negali būti siekiama Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu. Šia nuostata veikiau siekiama apsaugoti Turkijos piliečius, kurie nori įgyti 6 ir 7 straipsniuose numatytas teises. 13 straipsniu, be kita ko, jie yra saugomi nuo sugriežtinimų nacionalinėje teisėje, dėl kurių jiems tampa sunkiau įsidarbinti. Tai matyti iš 2003 m. spalio 21 d. Sprendimo *Abatay* (C-317/01 ir C-369/01, EU:C:2003:572, 78 ir 79 punktai).

- 5 Jei vis dėlto Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis iš esmės turėtų būti taikomas ir nagrinėjant tuos atvejus, dėl kurių iškelta ši byla, *Staatssecretaris* nuomone, atsižvelgiant į sprendimo 14 straipsnį užsieniečiai S, E ir C šiais atvejais negalėtų remtis 13 straipsniu, nes jie kelia grėsmę viešajai tvarkai. Tokią išvadą galima daryti remiantis 2013 m. lapkričio 7 d. Sprendimu *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725), 2016 m. balandžio 12 d. Sprendimu *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247) ir 2017 m. kovo 29 d. Sprendimu *Tekdemir* (C-652/15, EU:C:2017:239). Taigi remiantis Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsniu užsieniečiams S, E ir C taikoma nauja slankioji skalė.
- 6 Užsieniečių [S, E ir C] nuomone, *Staatssecretaris* Sprendimą *Abatay* aiškina neteisingai. Būtų mažų mažiausiai keista, jei Turkijos pilietis, pagal Sprendimo Nr. 1/80 6 arba 7 straipsnius atitinkantis visas leidimo gyventi šalyje sąlygas, nuo šios teisės apribojimų būtų apsaugotas mažiau nei Turkijos pilietis, kuris dar neatitinka visų šių sąlygų.
- 7 Be to, remiantis Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsniu negalima daryti išvados, kad dėl viešosios tvarkos priežasčių 13 straipsnis bet kuriuo atveju netaikomas. Naujas apribojimas viešosios tvarkos priežastimis galėtų būti pateisinamas tik tuo atveju, jeigu jis būtų tinkamas viešajai tvarkai užtikrinti ir nevirsytų to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Reikia, kad užsieniečiai keltų aktualią, realią ir pakankamai didelę grėsmę vienam iš pagrindinių visuomenės interesų, o proporcingumo principas neturėtų būti kliūtis panaikinti leidimą gyventi šalyje. Tokią išvadą galima daryti remiantis minėtu sprendimu *Demir* ir 2011 m. gruodžio 8 d. Sprendimu *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809).

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

1 klausimas

- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių, ar *Staatssecretaris* Sprendimą *Abatay* gali aiškinti taip, kad Turkijos piliečiai, jau besinaudojantys Sprendimo Nr. 1/80 6 ar 7 straipsniuose įtvirtintomis teisėmis, negali remtis 13 straipsniu. Juk iš 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Sahin* (C-242/06, EU:C:2009:554, 51 punktas) matyti, kad „6 straipsnyje reglamentuojamos [įsidarbinimo] sąlygos, leidžiančios suinteresuotajam asmeniui laipsniškai integruotis priimančiojoje valstybėje narėje, o 13 straipsnyje numatytos su įsidarbinimu susijusios nacionalinės priemonės“. Tačiau tai

neriškia, kad 13 straipsnis netaikomas, kai užsienietis naudojasi teisėmis pagal 6 arba 7 straipsnį. Gali būti, kad Sprendime *Abatay* Teisingumo Teismas tik norėjo nesutikti su priešinga Vokietijos vyriausybės nuomone, kad 13 straipsnis taikomas tik tuo atveju, jei taikomas ir 6 straipsnis. Tikėtina, kad dėl to jis nusprendė, kad 13 straipsnis taikomas, jei negalioja 6 straipsnis.

- 9 Atrodo, kad Sprendimo Nr. 1/80 tikslas sudaryti sąlygas laisvam darbuotojų turkų judėjimui ir laipsniškai jų integracijai priimančiojoje valstybėje narėje nesuderinamas su požiūriu, kad Turkijos pilietis netenka tuo daugiau Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu suteikiamos apsaugos, kuo geriau jis yra integravęsis priimančiojoje valstybėje narėje. Be to, iš minėtų sprendimų *Genc* ir *Tekdemir*, taip pat iš 2019 m. liepos 10 d. Sprendimo *A* (C-89/18, EU:C:2019:580) ir 2010 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai* (C-92/07, EU:C:2010:228) matyti, kad Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis taikomas visoms nacionalinėms priemonėms, galinčioms trukdyti vykdyti ekonominę veiklą Sąjungoje, o ne tik apribojimams, susijusiems su [tokios veiklos] pradžia šioje valstybėje narėje.
- 10 Kadangi iš minėtos Teisingumo Teismo jurisprudencijos neaišku, ar užsienietis, kuris naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 6 ar 7 straipsnyje įtvirtintomis teisėmis, taip pat gali remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad būtina Teisingumo Teismui pateikti pirmąjį prejudicinį klausimą.

2 klausimas

- 11 Jei Turkijos piliečiai, besinaudojantys Sprendimo Nr. 1/80 6 arba 7 straipsniuose įtvirtintomis teisėmis, taip pat galėtų remtis Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu, kyla klausimas, ar taip yra ir tuo atveju, kai dėl savo asmeninio elgesio jie kelia grėsmę viešajai tvarkai. Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis skirtas valstybėms narėms ir juo joms yra draudžiama patvirtinti naujas priemones, kurių tikslas ar poveikis yra Turkijos piliečių sąlygų naudotis laisvu darbuotojų judėjimu sugriežtinimas (žr. Sprendimą *Demir*, 33 punktas). Turkijos pilietis gali kreiptis į teismus, kad su šiuo straipsniu nesuderinamos naujos nuostatos būtų pripažintos netaikytinomis (žr. Sprendimą *Sahin*, 62 punktas). Jei užsienietis dėl savo asmeninio elgesio kelia grėsmę viešajai tvarkai ir dėl to yra tenkinamos Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnyje nustatytos sąlygos, tai nebūtinai reiškia, kad 13 straipsnyje numatytas draudimas automatiškai nebegalioja. Iš tiesų šis draudimas skirtas valstybėms narėms ir nėra jokios sąsajos su asmeniniu Turkijos piliečio elgesiu ir asmeninėmis aplinkybėmis.
- 12 Tačiau minėto sprendimo *Ziebell* 82 punkte Teisingumo Teismas taip pat konstatavo, kad valstybė narė gali riboti Sprendimo Nr. 1/80 6 ir 7 straipsniuose įtvirtintas teises, jei asmeninis Turkijos piliečio elgesys kelia aktualų ir gana rimtą pavojų vienam iš pagrindinių visuomenės interesų ir jei šių teisių ribojimas yra proporcingas. Kartu būtina nepažeisti pagrindinių užsieniečio teisių, visų pirma teisės į privatų ir šeimos gyvenimą.

- 13 Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar veikiau nėra taip, kad vertinant asmeninį užsieniečio elgesį ir proporcingumo principo laikymąsi reikia atsižvelgti į interesą išvengti naujų ribojimų, kaip tai suprantama pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį. Tada remiantis šiuo vertinimu gali atsitikti taip, kad Sprendimo Nr. 1/80 6 arba 7 straipsniuose įtvirtintos teisės bus panaikintos bet kuriuo atveju. Šiuo atveju 13 straipsnis yra nebesvarbus. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nuomone, iš šios Teisingumo Teismo jurisprudencijos negalima daryti aiškos išvados, ar Turkijos pilietis, keliantis grėsmę viešajai tvarkai, dar gali remtis tuo, kad su Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu nesuderinama nauja nuostata negali būti taikoma. Tai siekiama išsiaiškinti antruoju prejudiciniu klausimu.

3 klausimas

- 14 Slankiosios skalės, kuri yra vertinama nagrinėjant bylas, dėl kurių kilo šis ginčas, sugriežtinimą lėmė visuomenės pažiūrų, susijusių su viešosios tvarkos apsauga, pasikeitimas. Nutarimo, dėl kurio tapo galima panaikinti leidimą gyventi šalyje teisėtai joje pragyvenus daugiau nei 20 metų, aiškinamajame rašte nurodyta, kad anksčiau galiojusi tvarka ne visada atitiko teisingumo sampratą. Kartais, nepaisant ilgos gyvenimo šalyje trukmės, laikoma, kad būtina turi būti galimybė panaikinti teisę gyventi šalyje. Reikalingas išaiškinimas, ar šiomis pasikeitusiomis visuomenės pažiūromis gali būti pateisinamas slankiosios skalės sugriežtinimas.
- 15 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nuomone, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos nėra aišku, kada su Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu nesuderinama nauja teisės norma vis dėlto yra pateisinama viešosios tvarkos interesu. Iš minėto sprendimo *Demir* 40 punkto nėra aišku, ar pakanka, kad naujas apribojimas būtų taikomas tik siekiant viešosios tvarkos intereso, ar, be to, turi būti tinkamas teiseto tikslo įgyvendinimui užtikrinti ir neviršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Šis požiūris riboja valstybių narių galimybes nustatyti naujus apribojimus, kaip tai suprantama pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, ir, atrodo, buvo patvirtintas 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendime *Bozkurt* (C-303/08, EU:C:2010:800, 56 punktas) ir 2012 m. gegužės 22 d. Sprendime *I.* (C-348/09, EU:C:2012:300, 23 punktas). Visgi pastarajame sprendime Teisingumo Teismas taip pat konstatavo, kad valstybės narės, „atsižvelgdamos į savo nacionalinius poreikius, kurie gali skirtis, nelygu valstybė narė ir laikotarpis, iš esmės gali laisvai apibrėžti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo reikalavimus“. Iš 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, 18 punktas) matyti, kad kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms šiuo atžvilgiu turi būti suteikta tam tikra diskrecija. Suprantama, kad tas pats pasakytina apie teisės aktų griežtinimą viešosios tvarkos labui.
- 16 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar dėl visuomenės pažiūrų pasikeitimo griežtinant slankiąją skalę pakankamai atsižvelgiama į tai, kad viešosios tvarkos sąvoka turi būti aiškinama siaurai, ir ar griežtinimui vis dar galioja valstybių narių turima vertinimo diskrecija. Tai siekiama išsiaiškinti trečiuoju prejudiciniu klausimu.