

Věc C-402/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

30. června 2021

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

23. června 2021

Navrhovatelé v řízení o opravném prostředku:

řízení 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

řízení 2: E,

řízení 3: C

Odpůrci v řízení o opravném prostředku:

řízení 1: S,

řízení 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

řízení 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Základem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou tři různá řízení, ve kterých Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro bezpečnost a spravedlnost, dále jen „státní tajemník“) odejmul tureckým státním příslušníkům, kteří se legálně zdržovali více než 30 let v Nizozemsku, jejich povolení k pobytu, protože představují riziko pro veřejnou bezpečnost a pořádek. To je na základě nové právní úpravy z roku 2012 možné; vyvstává však otázka, zda tato právní úprava je slučitelná s rozhodnutím Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení mezi EHS a Tureckem.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU se předkládající soud Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) táže, zda se použije článek 13 rozhodnutí č. 1/80, pokud cizí státní příslušník již odvozuje práva z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80, a popřípadě, v jakém vztahu je tento článek 13 k článku 14 rozhodnutí č. 1/80.

Předběžné otázky

1. Mohou se turečtí státní příslušníci s právy vyplývajícími z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80 dále odvolávat i na jeho článek 13?
2. Vyplývá z článku 14 rozhodnutí č. 1/80, že turečtí státní příslušníci se již nemohou odvolávat na jeho článek 13, pokud z důvodu svého individuálního chování představují přítomné, skutečné a dostatečně závažné riziko pro základní zájem společnosti?
3. Mohou být pro odůvodnění nového omezení, podle kterého může být ukončeno právo na pobyt tureckých státních příslušníků i po 20 letech z důvodů veřejného pořádku, uváděny změněné společenské představy, které vedly k novému omezení? Stačí v tomto ohledu, že nové omezení slouží cíli veřejného pořádku, nebo je rovněž nezbytné, aby omezení bylo pro dosažení tohoto cíle vhodné a nešlo nad rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné?

Uplatňované předpisy unijního a mezinárodního práva

Dodatkový protokol podepsaný dne 23. listopadu 1970, připojený k Dohodě zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (Úř. věst. 1972, L 293, s. 3), článek 59

Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení mezi EHS a Tureckem, články 6, 7, 13 a 14

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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 (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77), článek 28

Uplatňované předpisy vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizích státních příslušnících z roku 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizích státních příslušnících z roku 2000) ve znění článku I Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (rozhodnutí ze dne 26. března 2012, kterým se mění Vreemdelingenbesluit 2000 v souvislosti se zpřísněním pohyblivého měřítka)

Stručné vylíčení skutkového stavu a řízení

- 1 Před rokem 2012 nebylo v Nizozemsku již možné ukončit právo na pobyt cizích státních příslušníků po legálním pobytu trvajícím déle než 20 let. V roce 2012 nabyla účinnosti změna vyhlášky o cizích státních příslušnících, kterou byla provedena úprava takzvaného pohyblivého měřítka. Tento pojem označuje právní úpravu, podle které je pro odejmutí povolení k pobytu z důvodů veřejného pořádku třeba použít zpřísnující se měřítka. Čím déle se cizinec již zdržuje v Nizozemsku, tím těžší musí být trestný čin, pro který byl odsouzen, aby mu mohlo být ještě odejmuto povolení k pobytu. Od roku 2012 může být u různých závažných trestných činů, pro které je stanoven trest odnětí svobody více než tři roky, odejmuto povolení k pobytu i po 20 letech.
- 2 Vystává ovšem otázka, zda se na turecké státní příslušníky použije nové, přísnější pohyblivé měřítka, protože u této úpravy se jedná o nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Podle tohoto článku nesmí být zaváděna žádná nová omezení, která tureckým státním příslušníkům ztěžují přístup na pracovní trh v Evropské unii. V řízení týkajícím se cizího státního příslušníka S, který byl odsouzen za 39 loupeží a obchodování s omamnými látkami, Rechtbank (soud prvního stupně) rozhodl, že nové pohyblivé měřítka se nepoužije. Staatssecretaris podal k předkládajícímu soudu opravný prostředek.
- 3 Ve srovnatelných řízeních soud prvního stupně u cizích státních příslušníků E a C naopak rozhodl, že podle článku 14 rozhodnutí č. 1/80 se v případě omezení z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví článek 13 nepoužije, a platí tedy nové pohyblivé měřítka. V těchto řízeních podali opravný prostředek cizí státní příslušníci E a C.

Podstatná tvrzení účastníků původního řízení

- 4 Staatssecretaris zastává v první řadě názor, že cizí státní příslušníci S, E a C se nemohou odvolávat na článek 13 rozhodnutí č. 1/80, protože už využívají práva vyplývající z článku 6 nebo 7 tohoto rozhodnutí. Obě naposledy uvedená ustanovení chrání práva tureckých státních příslušníků, kteří jsou zaměstnáni v Evropské unii. Čím déle již pracují v členském státu, tím více práv získávají. Vzhledem k tomu, že těmito oběma ustanoveními jsou již práva tureckých státních příslušníků v oblasti výkonu zaměstnání rozsáhle chráněna, tato ochrana nemůže být cílem článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Tímto ustanovením by měli být spíše chráněni turečtí státní příslušníci, kteří by chtěli získat práva vyplývající z článků 6 a 7. Článek 13 je chrání mimo jiné proti zpřísnování ve vnitrostátních právních

předpisech, kterými je jim ztěžován přístup k zaměstnání. To vyplývá z rozsudku ze dne 21. října 2003, Abatay (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, body 78 a 79).

- 5 Pokud by se použil článek 13 rozhodnutí č. 1/80 na řízení, která jsou základem této věci, v zásadě stejně, tak se cizí státní příslušníci S, E a C podle názoru Staatssecretaris nemohou v projednávaných případech odvolávat na tento článek s ohledem na článek 14 rozhodnutí, protože představují riziko pro veřejný pořádek. To vyplývá z rozsudků ze dne 7. listopadu 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), ze dne 12. dubna 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), a ze dne 29. března 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Na základě článku 14 rozhodnutí č. 1/80 se použije nové pohyblivé měřítko rovněž na cizí státní příslušníky S, E a C.
- 6 Podle názoru cizích státních příslušníků [S, E a C] vykládá Staatssecretaris rozsudek Abatay nesprávně. Je přinejmenším zvláštní, pokud turecký státní příslušník, který splňuje veškeré podmínky práva na pobyt podle článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80, je chráněn hůře proti tomu, aby toto právo bylo omezeno, než turecký státní příslušník, který ještě všechny tyto podmínky nespĺňuje.
- 7 Krom toho článek 14 rozhodnutí č. 1/80 nevede k tomu, že článek 13 se z důvodů veřejného pořádku každopádně nepoužije. Nové omezení je opodstatněno důvody veřejného pořádku pouze tehdy, pokud je pro udržování veřejného pořádku vhodné a nejde nad rámec toho, co je pro tento účel nezbytné. Je nutné, aby cizí státní příslušníci představovali přítomné, skutečné a dostatečně závažné riziko pro základní zájem společnosti, a zásada proporcionality nesmí bránit odejmutí povolení k pobytu. To vyplývá z výše uvedeného rozsudku Demir, jakož i rozsudku ze dne 8. prosince 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Otázka 1

- 8 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda Staatssecretaris může chápat rozsudek Abatay v tom smyslu, že turečtí státní příslušníci, kteří již využívají práva vyplývající z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80, se již nemohou odvolávat na článek 13. Z rozsudku ze dne 17. září 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, bod 51), totiž vyplývá, že „článek 6 upravuje podmínky výkonu zaměstnání umožňující postupnou integraci dotyčné osoby v hostitelském členském státě, zatímco článek 13 se týká vnitrostátních opatření ohledně přístupu k zaměstnání“. To však nemusí znamenat, že článek 13 se nepoužije, pokud cizí státní příslušník odvozuje práva z článku 6 nebo 7. Soudní dvůr chtěl možná v rozsudku Abatay pouze zamítnout opačný názor zastávaný německou vládou, že článek 13 platí pouze tehdy, pokud se použije i článek 6. Zřejmě proto rozhodl, že článek 13 se použije, pokud článek 6 neplatí.

- 9 Cíl sledovaný rozhodnutím č. 1/80, a sice umožnit volný pohyb tureckých zaměstnanců a jejich postupnou integraci do hostitelského členského státu, se jeví jako neslučitelný s názorem, že turecký státní příslušník s postupující integrací v hostitelském členském státu postupně ztrácí ochranu poskytovanou článkem 13 rozhodnutí č. 1/80. Krom toho z již uvedených rozsudků Genc a Tekdemir, jakož i z rozsudků ze dne 10. července 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580), a ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Nizozemsko (C-92/07, EU:C:2010:228), rovněž vyplývá, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 se použije na všechna vnitrostátní opatření, kterými může být narušen výkon výdělečné činnosti v Unii, a nikoli pouze na omezení, která se týkají prvního přijetí [takového omezení] v tomto státě.
- 10 Vzhledem k tomu, že z uvedené judikatury Soudního dvora nevyplývá jednoznačně, zda cizí státní příslušník, který odvozuje práva z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80, se může odvolávat na článek 13 rozhodnutí č. 1/80, považuje předkládající soud za nezbytné předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí první předběžnou otázku.

Otázka 2

- 11 Pokud se by turečtí státní příslušníci, kteří využívají práva vyplývající z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80, mohli odvolávat na článek 13 rozhodnutí č. 1/80, vyvstává otázka, zda je to možné i tehdy, pokud představují na základě individuálního chování riziko pro veřejný pořádek. Článek 13 rozhodnutí č. 1/80 je určen členskými státy a zakazuje jim zavádět nová opatření, která by měla za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem restriktivnějším podmínkám (viz rozsudek Demir, bod 33). Turecký státní příslušník se může obrátit na soudy, aby prohlásily, že tyto nové právní úpravy neslučitelné s tímto článkem se nepoužijí (viz rozsudek Sahin, bod 62). Představuje-li cizí státní příslušník na základě svého individuálního chování riziko pro veřejný pořádek, takže jsou splněny podmínky článku 14 rozhodnutí č. 1/80, neznamená to nutně, že zákaz uvedený v článku 13 automaticky již neplatí. Zákaz totiž míří na členské státy a nesouvisí s individuálním chováním a osobní situací tureckého státního příslušníka.
- 12 Soudní dvůr v bodě 82 výše uvedeného rozsudku Ziebell však rovněž konstatoval, že členský stát může omezit práva vyplývající z článků 6 a 7 rozhodnutí č. 1/80, pokud individuální chování tureckého státního příslušníka představuje přítomné, dostatečně závažné riziko pro základní zájem společnosti a omezení těchto práv je přiměřené. Zároveň musí být zachována základní práva cizího státního příslušníka, zejména právo na respektování soukromého a rodinného života.
- 13 Předkládající soud by proto chtěl vědět, zda tedy není pravděpodobnější, že při posuzování individuálního jednání cizího státního příslušníka a při dodržení zásady proporcionality je třeba zohlednit zájem vyhnout se novým omezením ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Na základě tohoto přezkumu pak možná mohou být práva vyplývající z článku 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80 tak jako tak ukončena. V takovém případě by již byl článek 13 irelevantní. Podle názoru

předkládajícího soudu tedy nelze z uvedené judikatury Soudního dvora jednoznačně vyvodit, zda turecký státní příslušník, který představuje riziko pro veřejný pořádek, se nadále může domáhat toho, aby se nesmělo použít nové ustanovení neslučitelné s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80. Z tohoto důvodu je položena druhá předběžná otázka.

Otázka 3

- 14 Zpřísnění pohyblivého měřítka, o které jde v řízeních, která jsou základem této věci, je možno odvozovat ze změněných společenských představ týkajících se ochrany veřejného pořádku. V odůvodnění k vyhláše, kterou bylo umožněno odejmout povolení k pobytu po legálním pobytu trvajícím déle než 20 let, se uvádí, že dřívější právní úprava někdy neodpovídala vnímání spravedlnosti. Někdy je i přes značnou délku pobytu považováno za nezbytné, aby bylo možno právo na pobyt ukončit. Je třeba objasnit, zda tyto změněné společenské představy odůvodňují zpřísnění pohyblivého měřítka.
- 15 Z judikatury Soudního dvora nelze podle názoru předkládajícího soudu jednoznačně vyčíst, kdy je nová právní úprava neslučitelná s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80 navzdory tomu odůvodněna zájmem veřejného pořádku. Z bodu 40 výše uvedeného rozsudku Demir nevyplývá jednoznačně, zda pouze stačí, že nové omezení je v zájmu veřejného pořádku, nebo zda toto nové omezení musí být krom toho rovněž k dosažení tohoto legitimního cíle vhodné a nesmí jít nad rámec toho, co je pro jeho dosažení nezbytné. Tato posledně uvedená teze omezuje možnosti členských států zavádět nová omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a zdá se, že má oporu v rozsudcích ze dne 22. prosince 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, bod 56), a ze dne 22. května 2012, I. (C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23). V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr ovšem rovněž konstatoval, že členské státy nadále mají možnost „v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti“. Z rozsudku ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18), je třeba vyvodit, že příslušné vnitrostátní orgány mohou mít přitom určitou diskreční pravomoc. Je zřejmé, že to platí i pro zpřísnění právních předpisů v zájmu veřejného pořádku.
- 16 Předkládající soud by chtěl vědět, zda zpřísnění pohyblivého měřítka vycházející ze změněných společenských představ dostatečně zohledňuje, že pojem veřejného pořádku je třeba vykládat restriktivně, a zda se na něj stále vztahuje diskreční pravomoc poskytnutá členským státům. Z tohoto důvodu je položena třetí předběžná otázka.