



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

9 февруари 2023 година *

„Преюдициално запитване — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Решение № 1/80 — Членове 6 и 7 — Турски граждани, които вече са интегрирани на пазара на труда в приемащата държава членка и имат корелативно право на пребиваване — Решения на националните органи за отнемане на правото на пребиваване на турски граждани, които законно пребивават в съответната държава членка от повече от 20 години, по съображение че представляват настояща, реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото — Член 13 — Клауза standstill — Член 14 — Обосноваване — Съображения, свързани с обществения ред“

По дело C-402/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с акт от 23 юни 2021 г., постъпил в Съда на 30 юни 2021 г.,

в рамките на производство по дело

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

срещу

S,

и в рамките на производствата по дела

E,

C

срещу

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на състава, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen (докладчик), N. Wahl и J. Passer, съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 септември 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за E, от A. Durmus и E. Köse, advocaten,
- за C, от A. Agayev и Š. Petković, advocaten,
- за S, от N. van Bremen, advocaat,
- за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и A. Hanje, в качеството на представители,
- за датското правителство, от M. Brochner Jespersen, J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff и Y. Thyregod Kollberg, в качеството на представители,
- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от D. Martin и H. van Vliet, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 6, 7, 13 и 14 от Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането между Европейската икономическа общност и Турция (наричано по-нататък „Решение № 1/80“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар за правосъдието и сигурността, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“) и S, както и в рамките на спорове между E и C, от една страна, и държавния секретар, от друга, по повод на издадени от последния решения за отнемане на правото на пребиваване на S, E и C (наричани по-нататък заедно „заинтересованите лица“) и извеждането им от територията на Нидерландия.

Правна уредба

Правото на Съюза

Споразумението за асоцииране

- 3 Съгласно член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на ЕИО, и от Общността, от друга, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г. (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“), това споразумение има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите се страни, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Република Турция, повишаване на нивото на заетостта и подобряване на условията на живот на турския народ.
- 4 За тази цел Споразумението за асоцииране предвижда подготвителен период, който да позволи на Република Турция да укрепим своята икономика с помощта на Общността (член 3 от Споразумението), преходен период, по време на който договарящите се страни осигуряват постепенното въвеждане на митнически съюз и сближаването на икономическите политики (член 4 от Споразумението), и заключителен период, който се основава на митническия съюз и включва засилване на координацията на икономическата политика на договарящите се страни (член 5 от Споразумението).
- 5 Член 6 от Споразумението за асоцииране предвижда:
„С цел осигуряване прилагането и постепенното развитие на режима на асоцииране, договарящите се страни се срещат в рамките на Съвет по асоциирането, който действа в границите на правомощията, които са му предоставени от [С]споразумението [за асоцииране]“.

Допълнителният протокол

- 6 Съгласно член 1 от Допълнителния протокол, който е подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, сключен, одобрен и утвърден е от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 г. (ОВ L 293, 1972 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37, наричан по-нататък „Допълнителният протокол“) и съгласно член 62 е неделима част от Споразумението за асоцииране, с този протокол се приемат условията, правилата и графикът на прилагане на преходния период, визиран в член 4 от Споразумението.
- 7 Допълнителният протокол съдържа дял II, озаглавен „Движение на лица и услуги“, глава I от който се отнася до „[р]аботна[та] ръка“, а глава II е озаглавена на „Право на установяване, услуги и транспорт“.

8 Член 59 от този протокол предвижда:

„В областите, които са включени в настоящия протокол, Турция не може да се възползва от по-благоприятен режим от този, който държавите членки са възприели помежду си по силата на Договора [за ЕО]“.

Решение № 1/80

9 Глава II, „Социални разпоредби“, от Решение № 1/80 съдържа раздел 1, „Въпроси, свързани със заетостта и свободното движение на работници“, който обхваща членове 6—16.

10 Член 6 от Решението предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на член 7 относно свободния достъп до заетост на членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към законния пазар на труда на държава членка, същият има право:

- на подновяване на разрешителното му за работа при същия работодател, ако има свободно работно място, след една година законна заетост в тази държава членка,
- да отговори на друго предложение за работа в рамките на същата професия, направено при общи условия от работодател по негов избор и регистрирано в службите по заетост на тази държава членка, след три години законна заетост в същата и при условие че се предостави предимство на работниците от държавите — членки на Общността,
- на свободен достъп до всяка дейност като заето лице по негов избор в същата държава членка, след четири години законна заетост.

[...]

3. Редът и условията за прилагане на параграфи 1 и 2 се определят от националните правни уредби“. [неофициален превод]

11 В член 7 от същото решение се посочва:

„Членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към законния пазар на труда на държава членка, които са получили разрешение да го последват:

- имат право да отговарят, при спазване на условието за предимство на работниците от държавите — членки на Общността, на всяко предложение за работа, когато пребивават законно в същата държава членка най-малко три години,
- се ползват в същата държава членка със свободен достъп до всяка дейност по свой избор като наети лица, когато пребивават законно в нея най-малко пет години.

Децата на турските работници, придобили професионална квалификация в приемащата страна, могат да отговарят на всяко предложение за работа в тази държава членка, независимо от продължителността на пребиваването си в нея, при условие че един от родителите законно е нает на работа в съответната държава членка от най-малко три години“ [неофициален превод].

12 Член 13 от Решение № 1/80 гласи:

„Държавите — членки на Общността, и [Република] Турция не могат да въвеждат нови ограничения, свързани с условията за достъп до заетост на работниците и членовете на техните семейства, които пребивават и се трудят законно на тяхна територия“ [неофициален превод].

13 Член 14 от това решение гласи:

„1. Разпоредбите на настоящия раздел се прилагат при спазване на ограниченията, обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Тези разпоредби не засягат правата и задълженията, произтичащи от националните законодателства или от съществуващите двустранни споразумения между [Република] Турция и държавите — членки на Общността, доколкото те предвиждат по-благоприятен режим по отношение на техните граждани“ [неофициален превод].

14 Съгласно член 16 от Решението разпоредбите на глава II, раздел 1 от него се прилагат, считано от 1 декември 1980 г.

Директива 2003/109/ЕО

15 Член 12 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) е озаглавен „Закрила срещу експулсиране“ и гласи:

„1. Държавите членки могат да вземат решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ само ако той представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред и обществената сигурност.

2. Решението, посочено в параграф 1, не следва да се основава на икономически съображения.

3. Преди вземането на решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ държавите членки отчитат следните фактори:

а) продължителност на пребиваване на тяхна територия;

б) възраст на съответното лице;

в) последствия за него и за членовете на неговото семейство;

г) връзки с държавата, в която пребивава или липсата на връзки с държавата по произход.

[...]“.

Нидерландското право

Законът за чужденците

- 16 Член 22 от Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Закон за чужденците от 2000 г.) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, бр. 495), в приложимата му за спора в главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът за чужденците“), предвижда:

„[...]

2. Разрешението за безсрочно пребиваване по член 20 може да се отнеме, когато:

[...]

- c) притежателят е осъден с влязла в сила присъда за престъпление, за което се предвижда наказание лишаване от свобода за не по-малко от три години, или му е наложена мярката по член 37а от Wetboek van Strafrecht (Наказателен кодекс);

- d) чужденецът представлява опасност за националната сигурност.

3. Със или въз основа на подзаконов нормативен акт могат да се определят правила относно основанията по параграф 2“.

Правилникът за чужденците

- 17 Член 3.86 от Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Правилник за прилагането на Закона за чужденците от 2000 г.) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, бр. 497), в действалата му до 1 юли 2012 г. редакция (наричан по-нататък „Правилникът за чужденците“), гласи:

„[...]

4. Заявлението [за продължаване на обикновеното разрешение за временно пребиваване] може да се отхвърли и на основание член 18, параграф 1, буква е) от Закона [за чужденците], когато за извършването на не по-малко от пет, а в случаите на пребиваване с продължителност под две години — не по-малко от три престъпления, на чужденеца с влязла в сила присъда е наложено наказание лишаване от свобода или настаняване в дом за непълнолетни лица, безвъзмезден труд [в полза на обществото] или мярка по член 37а, член 38m или член 77h, параграф 4, буква а) или б) от Наказателния кодекс, с наказателно постановление на прокурора („strafbeschikking“) му е наложено наказание безвъзмезден труд [в полза на обществото] или му е наложен чуждестранният еквивалент на такова наказание или мярка, а общият срок на ефективно изтърпяване на тези наказания или мерки е най-малко равен на срока, посочен в параграф 5.

5. Срокът по параграф 4 е:

[...]

[при пребиваване с продължителност] не по-малко от 15, но не повече от 20 години: 14 месеца.

[...]

11. Независимо от предходните параграфи заявлението [за продължаване на обикновеното разрешение за временно пребиваване] не се отхвърля:

[...]

b) при пребиваване с продължителност 20 години.

[...]“.

18 Член 3.98 от този правилник предвижда:

„1. Обикновеното разрешение за безсрочно пребиваване може да се отнеме на основание член 22, параграф 2, буква с) от Закона [за чужденците], когато за извършването на престъпление, за което се предвижда наказание лишаване от свобода за не по-малко от три години, на съответния чужденец с влязла в сила присъда е наложено наказание лишаване от свобода, безвъзмезден труд [в полза на обществото] или мярка по член 37а от Наказателния кодекс или му е наложен чуждестранният еквивалент на такова наказание или мярка, а общият срок на тези наказания или мерки е най-малко равен на срока, посочен в член 3.86, параграф 2, 3 или 5.

2. Членове 3.86 и 3.87 се прилагат съответно“.

19 Член 8.7 от посочения правилник гласи:

„1. Този параграф се прилага за чужденците, които са граждани на държава — страна по Договора за ЕС или по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Швейцарската конфедерация и пътуват или пребивават в Нидерландия.

[...]“.

20 Член 8.22 от Правилника гласи:

„1. Министърът може да откаже да признае или може да прекрати законното пребиваване по съображения за обществен ред или обществена сигурност, ако личното поведение на съответния чужденец представлява настояща, реална и сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Преди да се произнесе, министърът взема предвид продължителността на пребиваване на заинтересованото лице в Нидерландия, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в Нидерландия и степента на неговите връзки със страната му на произход.

[...]

3. Освен ако това не се налага по императивни съображения за обществена сигурност, законното пребиваване не се прекратява, когато чужденецът:

а. е пребивавал в Нидерландия през последните десет години; [...]

[...]“.

21 Член I от Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Правилник за изменение на Правилника за чужденците с цел увеличаване на строгостта на подвижната скала) от 26 март 2012 г. (Stb. 2012, бр. 158), в приложимата му за спора в главното производство редакция (наричан по-нататък „Правилникът от 26 март 2012 г.“), изменя Правилника за чужденците, както следва.

22 Текстът на член 3.86, параграф 5 от Правилника за чужденците е заменен със следния текст:
„Срокът по параграф 4 е: [...]

[при пребиваване с продължителност] не по-малко от 15 години: 14 месеца“.

23 В член 3.86 от Правилника за чужденците параграф 11 е преномериран на параграф 10 и текстът му е заменен със следното:

„Независимо от предходните параграфи заявлението не се отхвърля, когато пребиваването е с продължителност 10 години, освен в случаите на:

а) престъпление по член 22b, параграф 1 от Наказателния кодекс;

б) престъпление по Закона за упойващите вещества, за което съгласно законовото му описание се предвижда наказание лишаване от свобода за не по-малко от шест години“.

24 Член II от Правилника от 26 март 2012 г. гласи:

„Този правилник не се прилага за чужденците, чието пребиваване не е можело да се прекрати въз основа на уредбата отпреди влизането в сила на този правилник“.

Циркулярното писмо за чужденците от 2000 г.

25 Параграф B10/2.3 от Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо за чужденците от 2000 г.), в приложимата му за спора в главното производство редакция, предвижда:

„[...]

Обществен ред и обществена сигурност

Съгласно член 8.22, параграф 1 от Правилника за чужденците [компетентният орган] отказва да признае или прекратява законното пребиваване, ако личното поведение на гражданина на Съюза или на член на неговото семейство представлява настояща, реална и сериозна заплаха за основен интерес на обществото, освен в случаите, когато пребиваването не би било прекратено при прилагане по аналогия на член 3.77 или член 3.86 от Правилника за чужденците.

[...]“.

- 26 Параграф В12/2.8 от това циркулярно писмо, в приложимата му за спора в главното производство редакция, гласи:

„[Компетентният орган] отнема обикновеното разрешение за безсрочно пребиваване, когато настъпи някое от обстоятелствата по член 22, параграф 2 от Закона за чужденците и ако не следва друго от членове 3.97 и 3.98 от Правилника за чужденците“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Споровете в главните производства

Спорът в главното производство, в което участва S

- 27 Турският гражданин S пребивава законно в Нидерландия от 15 февруари 1983 г., а от 9 март 1992 г. притежава обикновено разрешение за безсрочно пребиваване.
- 28 С решение от 5 октомври 2017 г. на основание на член 3.98 от Правилника за чужденците, както и на член 3.86 от този правилник, изменен с Правилника от 26 март 2012 г. (наричани по-нататък „по-строгата подвижна скала“), държавният секретар отнема разрешението за пребиваване на S, задължава го да напусне незабавно територията на Нидерландия и му налага забрана за влизане на територията на тази страна.
- 29 Решението е мотивирано с това, че от ноември 1994 г. S е осъждан 39 пъти за престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода за не по-малко от три години, като общият срок на наложените му за ефективно изтърпяване наказания, а именно 66 месеца, съпоставен с продължителността на законното му пребиваване в Нидерландия, отговаря на изискванията на по-строгата подвижна скала. Посоченото решение е мотивирано и с това, че личното поведение на S представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото, доколкото, от една страна, той е извършил тежки престъпления, а именно грабеж, кражба с взлом и трафик на твърди наркотици, а от друга, налице е висок риск заинтересованият отново да извърши престъпление, като се има предвид, че е продължил да извършва престъпления и след като в продължение на две години е бил настанен в специална институция за многократно осъждани лица.
- 30 С решение от 27 март 2018 г. държавният секретар отхвърля като неоснователна подадената по административен ред жалба на S срещу решението от 5 октомври 2017 г.
- 31 Сезиран от S с жалба против това решение, със свое решение от 18 октомври 2018 г. Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия), заседаващ в Ротердам (Нидерландия), отменя решенията от 27 март 2018 г. и от 5 октомври 2017 г., по съображение че по-строгата подвижна скала е „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80.

32 Държавният секретар обжалва това съдебно решение пред Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), запитващата юрисдикция, като в частност изтъква, че неприлагането на тази национална правна уредба спрямо S би го поставило в по-благоприятно положение от гражданите на Съюза, а това би било в противоречие с член 59 от Допълнителния протокол.

Спорът в главното производство, в което участва С

33 Турският гражданин С пребивава законно в Нидерландия от 3 май 1976 г., а от 25 март 1983 г. притежава обикновено разрешение за безсрочно пребиваване.

34 С решение от 22 април 2018 г. на основание на по-строгата подвижна скала държавният секретар отнема разрешението за пребиваване на С, задължава го да напусне незабавно територията на Нидерландия и му налага забрана за влизане на територията на тази страна. Решението е мотивирано с това, че от 1988 г. нататък, и по-конкретно след 2012 г., С е осъждан 22 пъти за кражби с взлом, телесни повреди и трафик на твърди наркотици, като общият срок на наложените му за ефективно изтърпяване наказания лишаване от свобода, а именно 56 месеца, съпоставен с продължителността на законното му пребиваване в Нидерландия, отговаря на изискванията на по-строгата подвижна скала. Държавният секретар взема предвид и това, че между 1 септември 1990 г. и 31 декември 2000 г. С е извършвал сексуални посегателства срещу ненавършилата си пълнолетие дъщеря, което затвърждава убеждението му, че личното поведение на заинтересования представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото.

35 С решение от 3 октомври 2018 г. държавният секретар отхвърля като неоснователна подадената по административен ред жалба на С срещу това решение.

36 Със свое решение от 24 юли 2019 г. Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага), заседаващ в Миделбург (Нидерландия), обявява за неоснователна жалбата на С против решението от 3 октомври 2018 г. Този съд постановява, че се прилага член 14 от Решение № 1/80, тъй като личното поведение на С представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото, и че в такива случаи не е възможна защита по член 13 от Решение № 1/80.

37 Заинтересованият обжалва пред запитващата юрисдикция, като поддържа, че поведението му не представлява настояща заплаха за основен интерес на обществото и че в случая се прилага член 13 от Решение № 1/80.

Спорът в главното производство, в което участва Е

38 Турският гражданин Е пребивава законно в Нидерландия от 1981 г., а от 16 март 1995 г. притежава обикновено разрешение за безсрочно пребиваване.

39 С решение от 30 май 2018 г. на основание на по-строгата подвижна скала държавният секретар отнема разрешението за пребиваване на Е, задължава го да напусне незабавно територията на Нидерландия и му налага забрана за влизане на територията на тази страна. Решението е мотивирано с това, че от 1990 г. нататък, включително след 2012 г., Е е осъждан 13 пъти, като общият срок на наложените му за ефективно изтърпяване наказания лишаване от свобода, а именно 25 месеца, съпоставен с продължителността на законното

му пребиваване в страната, отговаря на изискванията на по-строгата подвижна скала. Освен това държавният секретар преценява, че личното поведение на Е представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото.

- 40 С решение от 24 септември 2018 г. подадената по административен ред жалба на Е срещу решението от 30 май 2018 г. е отхвърлена като неоснователна.
- 41 Със свое решение от 2 май 2019 г. Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага), заседаващ в Амстердам (Нидерландия), обявява за неоснователна жалбата на Е против решението от 24 септември 2018 г., като приема, от една страна, че макар по-строгата подвижна скала да представлява „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80, обхватът на този член е ограничен с член 14 от същото решение, а от друга страна, че неприлагането на тази национална правна уредба спрямо Е би било в противоречие с член 59 от Допълнителния протокол, тъй като би го поставило в по-благоприятно положение от гражданите на Съюза.
- 42 Заинтересованият обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция, като изтъква, че по-строгата подвижна скала е в противоречие с член 13 от Решение № 1/80 и че не би бил поставен в по-благоприятно положение от гражданите на Съюза, ако спрямо него не се приложи посочената национална правна уредба.

Преюдициалните въпроси

- 43 Запитващата юрисдикция, която разглежда жалбите против първоинстанционните съдебни решения по отношение на S, C и E, намира, че за решаването на делата в главните производства е необходимо тълкуване на членове 13 и 14 от Решение № 1/80.
- 44 Тази юрисдикция не изключва възможността въпросната национална правна уредба, а именно Правилникът от 26 март 2012 г., който предвижда по-строгата подвижна скала, да се квалифицира като „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80, тъй като за разлика от националната правна уредба, която се е прилагала преди влизането в сила на този правилник, новата уредба вече не съдържа забрана за отнемане на разрешението за пребиваване на чужденците, които пребивават законно на територията на Нидерландия от не по-малко от 20 години, и така затруднява турските граждани да упражняват правото си на свободно движение на територията ѝ.
- 45 Посочената юрисдикция обаче иска да установи дали турските граждани, които като заинтересованите лица имат право на пребиваване, корелативно свързано с правата, които черпят от член 6 от Решение № 1/80, както в случая с C, или от член 7 от него, както в случая със S и E, могат да изтъкват член 13 от Решение № 1/80, за да избегнат прилагането на такава национална правна уредба спрямо тях; според тази юрисдикция практиката на Съда не дава ясен отговор на този въпрос.
- 46 Запитващата юрисдикция констатира, че личното поведение на заинтересованите лица представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Същевременно според нея от практиката на Съда, и в частност от решенията от 18 юли 2007 г., Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, т. 74), и от 8 декември 2011 г., Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, т. 82), следва, че въз основа на преценка на личното поведение на съответния турски гражданин, съобразена с принципа на пропорционалност и с основните му права, държавата членка може на основание член 14 от Решение № 1/80 да му отнеме

правата по членове 6 и 7 от Решение № 1/80, ако той представлява такава заплаха. Освен това според тази юрисдикция от текста на член 14 от Решение № 1/80 следва, че член 13 от него се прилага при спазване на ограниченията, обосновани в частност от съображения, свързани с обществения ред.

47 Запитващата юрисдикция подчертава, че в настоящия случай от мотивите към Правилника от 26 март 2012 г. личи, че приемането на въпросната национална правна уредба е мотивирано с промяната във възгледите в нидерландското общество относно защитата на обществения ред. В това отношение тя като отправна точка приема, че личното поведение на S, C и E представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за даден обществен интерес, поради което по принцип правото им на пребиваване може да бъде прекратено в съответствие с член 14 от Решение № 1/80. Тази юрисдикция обаче се пита дали член 13 от Решение № 1/80 се прилага, когато чужденецът вече черпи права от член 6 или член 7 от това решение, и ако е така, в каква връзка се намират помежду си член 13 и член 14 от Решение № 1/80.

48 При тези условия Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Могат ли турските граждани с права по член 6 или член 7 от Решение № 1/80 да се позовават и на член 13 от Решение № 1/80?
- 2) Следва ли от член 14 от Решение № 1/80, че турските граждани не могат вече да се позовават на член 13 от Решение № 1/80, ако поради личното си поведение представляват настояща, реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото?
- 3) Може ли новото ограничение, при което правото на пребиваване на турските граждани може да се прекратява по съображения за обществен ред дори след 20 години [законно пребиваване], да се обоснове с промяната в обществените възгледи, довела до това ограничение? Достатъчно ли е в това отношение, че новото ограничение има съответната цел от обществен ред, или се изисква и то да е подходящо за постигането на тази цел и да не надхвърля необходимото за това?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

49 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че може да се изтъква от турски граждани, които притежават правата по член 6 или член 7 от това решение.

50 В това отношение от текста на член 13 от Решение № 1/80 следва, че същият предвижда клауза „standstill“, която забранява на държавите членки да въвеждат нови ограничения, свързани с условията за достъп до заетост за турските работници и членовете на техните семейства, които пребивават и се трудят законно на тяхна територия.

- 51 Както следва от постоянната съдебна практика, тази клауза *standstill* има директен ефект (решение от 21 октомври 2003 г., *Abatay* и др., C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 58 и цитираната съдебна практика) и е предвидена да се прилага по отношение на турските граждани, които все още не се ползват с права в областта на заетостта и съответно на пребиваването по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 (решение от 29 април 2010 г., Комисия/Нидерландия, C-92/07, EU:C:2010:228, т. 45 и цитираната съдебна практика). Всъщност причината за съществуването на клаузата *standstill* се открива в това, че държавите членки са запазили правомощието си да разрешават на турските граждани достъп до своя територия и започване на работа там, като целта на клаузата е да гарантира, че националните органи няма да приемат разпоредби, които биха могли да застрашат постигането на целта на Решение № 1/80 за установяване на свободното движение на работници, въпреки че с оглед на постепенното въвеждане на тази основна свобода може на първо време да се оставят в сила съществуващите отпреди национални ограничения в областта на достъпа до заетост (вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2003 г., *Abatay* и др., C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572, т. 80 и 81).
- 52 Има обаче и постоянна съдебна практика, съгласно която тази клауза *standstill* забранява общо въвеждането на каквито и да било нови вътрешни мерки, които имат за цел или последица да обвържат упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на територията на страната с по-ограничителни условия от тези, които са били приложими спрямо него към датата на влизане в сила на Решение № 1/80 в съответната държава членка (решения от 29 март 2017 г., *Tekdemir*, C-652/15, EU:C:2017:239, т. 25, и от 2 септември 2021 г., *Udlændingenævnet*, C-379/20, EU:C:2021:660, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 53 Това широко тълкуване на обхвата на въпросната клауза *standstill* е обосновано от гледна точка на целта на Решение № 1/80 за установяване на свободното движение на работници. Всъщност в противоречие с целта на посоченото решение за осъществяване на свободното движение на турските работници са както новите ограничения, които затягат условията за достъп до започване на професионална дейност за тези работници или членовете на техните семейства, така и ограниченията, които след момента, от който работникът или членовете на семейството му вече се ползват с права в областта на заетостта съгласно член 6 или член 7 от това решение, стесняват гарантирания им от тези права достъп до дейност като наети лица.
- 54 Наистина, както отбелязва запитващата юрисдикция, Съдът е постановил в точка 81 от решение от 21 октомври 2003 г., *Abatay* и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572), че турски гражданин, който вече работи законно в дадена държава членка, няма повече нужда от защита с клаузата *standstill* във връзка с достъпа до заетост, тъй като вече именно е получил такъв достъп и за по-нататъшната си работа в приемащата държава членка разполага с правата, които изрично му предоставя член 6 от Решение № 1/80.
- 55 Тази констатация обаче не означава, че в подобна хипотеза е изключено прилагането на клаузата *standstill*. Всъщност турските граждани и членовете на техните семейства, които попадат в обхвата на член 6 и съответно член 7 от Решение № 1/80, наистина могат въз основа на правата, които черпят от тези разпоредби, да се противопоставят на ограниченията за упражняването на правото си на свободно движение, без да са длъжни освен това да доказват, че тези ограничения са нови и съответно в противоречие с клаузата *standstill*, но това не променя факта, че тези две хипотези могат да съвпадат.

- 56 Впрочем в точка 84 от решение от 21 октомври 2003 г., *Abatay* и др. (C-317/01 и C-369/01, EU:C:2003:572), Съдът е пояснил, че член 13 от Решение № 1/80 не е така ограничен по своя обхват, че да се отнася само до турските граждани, които вече са интегрирани на пазара на труда на дадена държава членка. Ето защо трябва да се приеме, че те попадат в приложното поле на тази разпоредба.
- 57 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване личи, че споровете в главните производства се водят заради това, че компетентните нидерландски органи отнемат правото на пребиваване на заинтересованите лица в съответствие с национална правна уредба, която е приета по съображения за обществен ред. Тази национална правна уредба — въведена след влизането в сила на Решение № 1/80 в Нидерландия — разрешава на компетентните органи да отнемат правото на пребиваване и да извеждат от територията на страната турски работници, които законно пребивават там от повече от 20 години и по тази причина черпят права от член 6, параграф 1, трето тире или член 7, втора алинея от Решението, ако тези работници представляват настояща, реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото.
- 58 В това отношение от съдебната практика следва, че мерки на държава членка, с които се цели да се определят критериите за законност на положението на турските граждани чрез приемане или промяна в частност на условията за пребиваването им на територията на страната, биха могли да представляват нови ограничения по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 (вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2013 г., *Demir*, C-225/12, EU:C:2013:725, т. 38 и 39).
- 59 Следователно национална правна уредба, която позволява да се отнемат правата на пребиваване, които заинтересованите лица имат по силата на член 6, параграф 1, трето тире и член 7, втора алинея от Решение № 1/80, ограничава правото им на свободно движение в сравнение с това, с което са разполагали при влизането в сила на Решението, и затова представлява ново ограничение по смисъла на член 13 от Решението.
- 60 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че може да се изтъква от турски граждани, които притежават правата по член 6 или член 7 от това решение.

По втория и третия въпрос

- 61 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че турските граждани могат да изтъкват член 13 от Решението, за да се противопоставят на прилагането към тях на „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба, което позволява на компетентните национални органи на държавата членка да прекратят правото им на пребиваване по съображението, че според тези органи те представляват реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото. При утвърдителен отговор запитващата юрисдикция иска да установи дали и при какви условия подобно ограничение може да се обоснове в съответствие с член 14 от Решението.
- 62 В това отношение следва да се припомни, че член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 предвижда възможност за държавите членки да дерогират прилагането на разпоредбите на това решение, които предоставят определени права на турските работници.

- 63 Всъщност съгласно член 14 по отношение на прилагането на разпоредбите на раздела от Решение № 1/80, който се отнася до заетостта и свободното движение на работници, може да се налагат ограничения, обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.
- 64 Оттук следва, че мярка, която е в противоречие със забраната по член 13 от Решение № 1/80 за приемането на нови вътрешни мерки, които имат за цел или последица да обвържат упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на територията на страната с по-ограничителни условия от тези, които са били приложими спрямо него към датата на влизане в сила на посоченото решение в съответната държава членка, може да се обоснове със съображения за обществен ред по член 14, параграф 1 от Решението (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., *Udlændingenævnet*, C-379/20, EU:C:2021:660, т. 22 и 23 и цитираната съдебна практика).
- 65 Освен това следва да се отбележи, че турският гражданин, който има право на пребиваване в приемащата държава членка в съответствие с Решение № 1/80 и спрямо когото е наложено подобно ограничение по съображения за обществен ред, може да оспорва ограничението пред националните съдилища, като изтъкне, че член 13 от Решението предвижда забрана за приемане на „нови ограничения“ и че член 14 от Решението е бил приложен неправилно. Всъщност от постоянната практика на Съда следва, че член 13 от Решение № 1/80 може валидно да се изтъква пред юрисдикциите на държавите членки от турските граждани, за които е приложим, за да бъде изключено прилагането на правилата от вътрешното право, които му противоречат (решение от 17 септември 2009 г., *Sahin*, C-242/06, EU:C:2009:554, т. 62 и цитираната съдебна практика). Освен това Съдът е приел, че турски гражданин, който има право да пребивава в приемащата държава членка в съответствие с Решение № 1/80, може валидно да се позове на член 14, параграф 1 от Решението пред националните юрисдикции на тази държава членка, за да изиска да се остави без приложение противоречаща на тази разпоредба национална мярка (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809, т. 51).
- 66 Изключението по член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 обаче представлява отклонение от основната свобода, каквато е свободното движение на работници, и затова трябва да се тълкува стриктно, а обхватът му не може да се определя едностранно от държавите членки (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809, т. 81).
- 67 В настоящия случай запитващата юрисдикция иска да установи при какви условия противоречаща на клаузата *standstill* нова мярка като националната мярка, обсъждана в главното производство, може да се смята за обоснована поради изисквания за обществен ред. По-конкретно тя иска да установи дали увеличаването на строгостта на подвижната скала, предвидено от тази национална мярка заради промяната в обществените възгледи, е достатъчно съобразено с необходимото ограничително тълкуване на понятието „обществен ред“ и дали тя попада в пределите на свободата на преценка на съответната държава членка.
- 68 В това отношение следва да се припомни, че наистина държавите членки са свободни да определят — според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави членки и в различните периоди от време — свързаните с обществения ред изисквания в частност като обосновка за отклоняване от принципа за свободното движение на лицата (вж. в този смисъл решение от 22 май 2012 г., I, C-348/09, EU:C:2012:300, т. 23), но упражняването на това дискреционно правомощие е ограничено в редица отношения.

- 69 В този смисъл от точка 66 от настоящото решение следва, че изискванията за обществен ред трябва да се тълкуват стриктно.
- 70 Нещо повече, съгласно съдебната практика приеманите от държавите членки мерки, произтичащи от тези изисквания и обхванати от член 14, параграф 1 от Решение № 1/80, трябва да са годни да гарантират осъществяването на следваната цел за защита на обществения ред и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., *Udlændingenævnet*, C-379/20, EU:C:2021:660, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 71 Що се отнася до положението на турските граждани, които като заинтересованите лица пребивават от повече от 10 години в приемащата държава членка, Съдът освен това е постановил, че референтната разпорежба за целите на прилагането на член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 е член 12 от Директива 2003/109. От тази референтна разпорежба следва, на първо място, че съответният дългосрочно пребиваващ може да бъде експулсиран само ако представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или обществената сигурност, на второ място, че решението за експулсиране не би могло да се обосновава с икономически съображения, и на трето място, че преди да приемат такова решение, компетентните органи на приемащата държава членка трябва да отчетат продължителността на периода, през който заинтересованото лице е пребивавало на територията на тази държава, възрастта на лицето, последствията за него и за членовете на семейството му от евентуално експулсиране и връзките на това лице с държавата на пребиваване или липсата на връзки с държавата по произход (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809, т. 79 и 80).
- 72 В този смисъл Съдът е приел, че мерки, обосновани от съображения за обществен ред или обществена сигурност, могат да се приемат само ако след преценка на всеки отделен случай от компетентните национални органи, съобразена както с принципа на пропорционалност, така и с основните права на заинтересованото лице, и по-специално правото му на личен и семеен живот, се окаже, че личното поведение на съответното лице представлява настояща, реална и достатъчно сериозна опасност за основен интерес на обществото (решение от 8 декември 2011 г., *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809, т. 82).
- 73 Съдът е пояснил, че за да се определи дали опасността е настояща, трябва да се вземат предвид настъпилите след последното решение на компетентните органи факти, които евентуално сочат отпадане или значително намаляване на произтичащата от поведението на заинтересованото лице заплаха за съответния основен интерес (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809, т. 84).
- 74 По тези съображения следва да се приеме, че в настоящия случай увеличаването на строгостта на подвижната скала, предвидено в обсъжданата в главното производство национална мярка по причини от обществен ред, попада в пределите на свободата на преценка на компетентните нидерландски органи по член 14, параграф 1 от Решение № 1/80. Освен това посочването на довелата до новото ограничение промяна в обществените възгледи и обстоятелството, че това ново ограничение има съответната цел от обществен ред, могат да допринесат за обосноваването му.
- 75 Посочването на промяната в обществените възгледи и обосноваването с обществения ред обаче не са достатъчни сами по себе си, за да легитимират обсъжданата в главното производство национална мярка, приета въз основа на член 14, параграф 1 от Решение

№ 1/80. Всъщност тези мерки трябва също така да са годни да гарантират осъществяването на следваната цел за защита на обществения ред и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ, което запитващата юрисдикция следва да прецени. При тази преценка посочената юрисдикция ще трябва да вземе предвид правата, които предоставя Решение № 1/80, и в частност правата по членове 6, 7 и 13 от него. Освен това запитващата юрисдикция ще трябва да прецени дали тези мерки предвиждат предварителна и индивидуална преценка на настоящото положение на съответния турски работник, съобразена както с принципа на пропорционалност, така и с основните права на този работник, както е посочено в точки 71—73 от настоящото решение.

- 76 В настоящия случай, за да се определи дали обсъжданата в главното производство правна уредба е съобразена с тези изисквания, биха могли да са релевантни следните обстоятелства, освен ако не покажат друго проверките, които ще трябва да направи запитващата юрисдикция. Първо, липсата на автоматизъм между налагането на наказанието и отнемането на предоставеното от Решение № 1/80 право на пребиваване на съответното лице и извеждането на това лице от територията на Нидерландия. Второ, фактът, че когато обмислят дали да издадат такова решение за отнемане на правото, компетентните органи трябва да вземат предвид продължителността на пребиваването на съответното лице в Нидерландия, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в тази държава членка и степента на неговите връзки със страната му на произход и накрая трябва да претеглят тежестта на наказанието, което е наложено на съответното лице за извършеното от него престъпление, от една страна, и продължителността на пребиваването му, от друга. Трето, фактът, че когато приемат такова решение, тези органи трябва да вземат предвид не само обстоятелството, че лицето е извършвало или не е извършвало престъпленията многократно в продължение на години, но и други обстоятелства, например това, че след осъждането си лицето е променило поведението си в положителна посока, например като е проявило раскаяние, преустановило е употребата на упойващи вещества, започнало е да учи, или напротив, че отрича или омаловажава деянията, за които е осъдено.
- 77 Ето защо на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че турските граждани, които според компетентните национални органи на съответната държава членка представляват реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за даден обществен интерес, могат да изтъкват член 13 от Решението, за да се противопоставят на прилагането към тях на „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба, което позволява на тези органи да прекратят правото им на пребиваване по съображения за обществен ред. Подобно ограничение може да се обоснове в съответствие с член 14 от посоченото решение, стига да е годно да гарантира осъществяването на следваната цел за защита на обществения ред и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

По съдебните разноски

- 78 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Член 13 от Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането между Европейската икономическа общност и Турция

трябва да се тълкува в смисъл, че:

може да се изтърква от турски граждани, които притежават правата по член 6 или член 7 от това решение.

2) Член 14 от Решение № 1/80

трябва да се тълкува в смисъл, че:

турските граждани, които според компетентните национални органи на съответната държава членка представляват реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха за даден обществен интерес, могат да изтъркват член 13 от Решението, за да се противопоставят на прилагането към тях на „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба, което позволява на тези органи да прекратят правото им на пребиваване по съображения за обществен ред. Подобно ограничение може да се обоснове в съответствие с член 14 от посоченото решение, стига да е годно да гарантира осъществяването на следваната цел за защита на обществения ред и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

Подписи