

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

20 септември 2007 година*

По дело C-16/05

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от House of Lords (Обединено кралство) с акт от 2 декември 2004 г., постъпило в Съда на 19 януари 2005 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по искане на:

Veli Tum,

Mehmet Dari

срещу

Secretary of State for the Home Department,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н С. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н R. Schintgen (докладчик), г-н J. Klucka, г-жа R. Silva de Lapuerta и г-н L. Bay Larsen, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-н L. A. Geelhoed,
секретар: г-жа K. Sztranc-Sławiczek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 май 2006 г.,

като има предвид писмените становища, представени:

- за г-н Tum и г-н Dari, от г-жа N. Rogers и г-жа J. Rothwell, barristers, както и от г-жа L. Baratt и г-н M. Kuddus, solicitors,
- за правителството на Обединеното кралство, първоначално от г-н M. Bethell, впоследствие от г-жа E. O'Neill, в качеството на представители, подпомагани от г-н P. Saini, barrister,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. M. Wissels, в качеството на представител,
- за словашкото правителство, от г-н R. Procházka, в качеството на представител,
- за Комисията на Европейските общности, от г-жа C. O'Reilly и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 септември 2006 г.,

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37; наричан по-нататък „Допълнителният протокол“).

- 2 Това искане е представено в рамките на два съдебни спора между турските граждани г-н Tum и г-н Dari, от една страна, и Secretary of State for the Home Department (Министър на вътрешните работи, наричан по-нататък „Secretary of State“), от друга, по повод на решенията на последния, с които той отказва да им предостави разрешение за влизане на територията на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, с цел да упражняват там самостоятелна професионална дейност, и с които се нарежда експулсирането им от тази държава-членка, в която те са били приети само временно.

Правна уредба*Асоцииране между ЕИО и Турция*

- 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 на Общността, от друга, сключено, одобрено и утвърдено от името на последната с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (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“), има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите страни, включително в областта на работната ръка, посредством поэтапното осъществяване на свободното движение на работниците (член 12 от Споразумението за асоцииране), както и посредством отстраняване на ограниченията на свободата на установяване (член 13 от споменатото споразумение) и на свободното предоставяне на услуги (член 14 от същото споразумение), с оглед на подобряване на жизнения стандарт на турския народ и улесняване впоследствие на присъединяването на Република Турция към Общността (четвърто съображение от преамбюла и член 28 от това споразумение).

- 4 За тази цел Споразумението за асоцииране съдържа подготвителен период, който позволява на Република Турция да укрепи своята икономика с помощта на Общността (член 3 от това споразумение), преходен период, по време на който се осигуряват постепенното въвеждане на митнически съюз и сближаването на икономическите политики (член 4 от посоченото споразумение), и заключителен период, който се основава на митническия съюз и включва засилване на координацията на икономическите политики на договарящите страни (член 5 от същото споразумение).
- 5 Член 6 от Споразумението за асоцииране има следното съдържание:

„С цел осигуряване прилагането и постепенното развитие на режима на асоцииране, договарящите се страни се събират в рамките на Съвет по асоциирането, който действа в границите на правомощията, които са му предоставени от споразумението.“ [неофициален превод]

- 6 Съгласно член 8, намиращ се в дял II от Споразумението за асоцииране, озаглавен „Прилагане на преходния период“:

„За осъществяването на целите, посочени в член 4, Съветът по асоцииране определя преди началото на преходния период и съгласно процедурата, предвидена в член 1 от временния протокол, условията, начините и темпото на прилагане на разпоредбите, свързани с областите, описани в Договора за създаване на Общността, които трябва да бъдат взети под внимание, и поспециално тези, които са посочени в настоящия дял, както и всяка защитна клауза, която би се оказала полезна.“ [неофициален превод]

- 7 Членове 12—14 от Споразумението за асоцииране също се намират в дял II, глава 3 от него, озаглавена „Други разпоредби от икономически характер“.

- 8 Член 12 предвижда:

„Договарящите се страни се споразумяват да се ръководят от членове [39 ЕО], [40 ЕО] и [41 ЕО], за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях.“ [неофициален превод]

- 9 Член 13 гласи:

„Договарящите се страни се споразумяват да се ръководят от членове [43 ЕО] —[46 ЕО] включително и член [48 ЕО], за да се премахнат ограниченията, които съществуват между тях относно свободата на установяване.“ [неофициален превод]

10 Член 14 гласи:

„Договарящите се страни се споразумяват да се ръководят от членове [45 ЕО], [46 ЕО] и членове [48 ЕО]—[54 ЕО] включително, за да се премахнат ограниченията, които съществуват между тях относно свободното предоставяне на услуги.“ [неофициален превод]

11 Според член 22, параграф 1 от Споразумението за асоцииране:

„За осъществяването на целите, определени в Споразумението, и в случаите, предвидени в него, Съветът по асоцииране разполага с правомощия за вземане на решения. Всяка от двете страни е длъжна да вземе мерките, които изпълнението на взетите решения налага.[...]“ [неофициален превод]

12 Член 1 от Допълнителния протокол, който в съответствие с член 62 е неразделна част от Споразумението за асоцииране, определя условията, правилата и графика за прилагане на посочения в член 4 от споменатото споразумение преходен период.

13 Допълнителният протокол съдържа дял II, озаглавен „Движение на лица и услуги“, глава I от който се отнася до „[р]аботна ръка“, а глава II е посветена на „[п]раво на установяване, услуги и транспорт“. [неофициален превод]

14 Член 36 от Допълнителния протокол, който се намира в посочената глава I, предвижда, че свободното движение на работници между държавите — членки на Общността, и Турция ще се осъществява постепенно съгласно принципите, посочени в член 12 от Споразумението за асоцииране, в периода между края на дванадесетата и на двадесет и втората година след влизането в сила на горепосоченото споразумение и че Съветът за асоцииране ще определи необходимите правила за тази цел.

15 Член 41 от Допълнителния протокол, който се намира в глава II от посочения дял II, има следното съдържание:

„1. Договарящите се страни ще се въздържат от въвеждане помежду си на нови ограничения, свързани със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги.

2. Съветът за асоцииране определя в съответствие с посочените принципи в членове 13 и 14 от Споразумението за асоцииране графика и правилата, по които договарящите страни ще премахнат постепенно помежду си ограниченията, свързани със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги.

Съветът за асоцииране определя този график и правила за различните видове дейности, като има предвид вече приетите аналогични разпоредби от Общността в тези области, както и особеното положение на Турция от икономическа и социална гледна точка. Приоритет ще имат дейностите, които по-специално подпомагат развитието на производството и на търговския обмен.“ [неофициален превод]

16 Безспорно е, че създаденият със Споразумението за асоцииране Съвет за асоцииране — съставен, от една страна, от членове на правителствата на държавите-членки, на Съвета на Европейския съюз, както и на Комисията на Европейските общности, и от друга страна, от членове на турското правителство (наричан по-нататък „Съвет за асоцииране“) — до този момент не е взел никакво решение въз основа на член 41, параграф 2 от Допълнителния протокол.

17 В замяна на това на 19 септември 1980 г. Съветът за асоцииране е приел Решение №1/80 относно развитието на асоциирането (наричано по-нататък „Решение № 1/80“).

- 18 Член 13 от Решение № 1/80, който се намира в глава II, озаглавена „Социални разпоредби“, раздел 1 относно „Въпроси, свързани със заетостта и свободното движение на работници“, гласи следното:

„Държавите-членки на Общността и 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 съответната територия.“ [неофициален превод]

Национална правна уредба

- 19 Член 11, параграф 1 от Закона за имиграцията от 1971 година (Immigration Act 1971) определя „влизане в Обединеното кралство“ по следния начин:

„За целите на настоящия закон лице, което пристига в Обединеното кралство с кораб или с въздухоплавателно средство, не се счита за влязло в Обединеното кралство, ако не слезе от него и до момента на слизане, като и след слизането в пристанище то продължава да се счита за невлязло в територията на Обединеното кралство, ако остане в дадена зона (ако има такава) в пристанището, която може да е определена за тази цел от служител на имиграционната служба; лице, влязло по друг начин в Обединеното кралство, не се счита за влязло за времето, през което е задържано или временно прието, или е пуснато на свобода с вероятност да бъде задържано [...]“

- 20 Към 1 януари 1973 г. — дата, на която Допълнителният протокол влиза в сила за Обединеното кралство — правилата за имиграцията, приложими в тази държава-членка в областта на създаване на предприятия и предоставяне на услуги, са се съдържали в Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509, наричан по-нататък „Правила от 1973 г. в

областта на имиграцията“).

- 21 Точка 30 от Правилата от 1973 г. в областта на имиграцията, със заглавие „Бизнесмени“, има следното съдържание:

„Пътниците, които не могат да представят разрешение за влизане [с цел създаване на предприятие], но за които при все това изглежда възможно да изпълнят условията на един от двата следващи параграфа, се приемат за максимален срок от два месеца без право да извършват трудова дейност и се поканват да представят молба пред Home Office.“

- 22 Според точка 31 от посочените правила молителят трябва да разполага с достатъчно средства за инвестиране в предприятието, ако то е вече създадено, и за покриване на неговите загуби. Тя предвижда по-специално, че молителят трябва да е в състояние да издържа себе си и лицата на негова издръжка, както и че трябва активно да участва в управлението на предприятието.

- 23 Точка 32 от същите правила гласи:

„Ако молителят желае да упражнява дейност в Обединеното кралство като самостоятелно заето лице, той трябва да докаже, че ще донесе в страната необходимите средства за упражняването на дейност, реално очакваните печалби от която ще му позволят да издържа себе си и лицата на негова издръжка, без да е необходимо да упражнява трудова дейност, за която се изисква разрешение за работа.“

- 24 Оттогава в Обединеното кралство постепенно са въведени по-строги правила за имиграцията, отнасящи се до лицата, които желаят да влязат в тази държава-членка, за да създадат предприятие или да предоставят услуги.

- 25 Подробни разпоредби в това отношение са посочени в точки 201—205 от Правилата за имиграцията, приети от Камарата на общините през 1994 г. (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395), в редакцията им, приложима от 1 октомври 1994 г., които понастоящем действат в своята изменена редакция (наричани по-нататък „Правила за имиграцията от 1994 г.“).
- 26 Безспорно е, че понастоящем действащите в Обединеното кралство Правила за имиграцията от 1994 г. са по-строги от съответните разпоредби от Правилата за имиграцията от 1973 г., що се отнася до разглеждането на молбите за разрешение за прием на лицата, които имат намерение да упражняват в тази държава-членка самостоятелна стопанска дейност.

Споровете по главното производство и преюдициалният въпрос

- 27 От акта за препращане е видно, че г-н Tum и г-н Dagi са пристигнали в Обединеното кралство по море — първият през ноември 2001 г. от Германия, а вторият през октомври 1998 г. от Франция.
- 28 След отхвърляне на техните молби за убежище, в приложение на Конвенцията относно определяне на държавата, отговорна за разглеждане на молба за убежище, подадена в една от държавите — членки на Европейските общности, подписана в Дъблин на 15 юни 1990 г. (ОВ С 254, 1997 г., стр. 1), е наредено тяхното експулсиране, но тази мярка за извеждане извън територията не е изпълнена от компетентните национални власти, поради което заинтересованите лица все още се намират на територията на Обединеното кралство.

- 29 Тъй като г-н Tum и г-н Dari са получили единствено временно разрешение за пребиваване в Обединеното кралство в съответствие с член 11, параграф 1 от Закона за имиграцията от 1971 г., което няма стойност на официално разрешение за влизане в тази държава-членка по смисъла на нейната правна уредба и което освен това включва забрана за упражняване на трудова дейност, те отправят искане за входна виза в посочената държава-членка, за да могат да започнат там самостоятелна професионална дейност.
- 30 За тази цел заинтересованите лица се основават на Споразумението за асоцииране, като поддържат по-специално, че по силата на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол техните молби за приемане в приемащата държава-членка е трябвало да бъдат разгледани въз основа на националната правна уредба относно имиграцията, приложима към датата на влизане в сила на споменатия протокол по отношение на Обединеното кралство, т.е. действащата към 1 януари 1973 г.
- 31 Secretary of State обаче отказва да уважи молбите на г-н Tum и г-н Dari и прилага действащата към датата на тяхното подаване национална правна уредба относно имиграцията.
- 32 Г-н Tum и г-н Dari подават жалби за отмяна на решенията за отхвърляне на молбите им, които са разгледани едновременно от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) и обявени за основателни с решение на последния от 19 ноември 2003 г. Това решение е потвърдено по същество с решение на Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) от 24 май 2004 г. Според тези юрисдикции при положението на въпросните двама турски граждани не е налице измама и не се застрашава защитата на законните интереси на държавата, каквито са общественят ред, обществената сигурност и общественото здраве. Въпросните юрисдикции приемат също, че заинтересованите лица имат право да се позоват на посочената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“, с оглед на това техните молби за влизане в Обединеното кралство за упражняване на самостоятелна стопанска дейност в него да бъдат разгледани въз основа на Правилата за имиграцията от 1973 г.

- 33 Тогава Secretary of State получава разрешение да отнесе споровете пред House of Lords.
- 34 Като се има предвид, че страните в главното производство спорят по въпроса дали посочената в член 41, параграф 1 клауза „standstill“ се прилага към правната уредба на Обединеното кралство за първи прием на турски граждани, желаещи да се ползват от свободата на установяване в тази държава-членка, House of Lords решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол [...] да се тълкува в смисъл, че забранява на държава-членка, считано от датата, на която този протокол е влязъл в сила във въпросната държава-членка, да въвежда нови ограничения относно условията и процедурата по влизане на нейната територия на турски гражданин, желаещ да упражнява дейност в тази държава-членка?“

По преюдициалния въпрос

Писмени становища, представени пред Съда

- 35 Според правителството на Обединеното кралство чужденци като г-н Tum и г-н Darı, които никога не са били официално приети на територията на тази държава-членка, не се ползват от гаранцията, установена с посочената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“. Всъщност приложното поле на тази разпоредба било ограничено до чужденци, които подобно на турския гражданин по делото, приключило с Решение на Съда от 11 май 2000 г. по дело Savas (C-37/98, Recueil, стр. I-2927), са влезли законно в държава-членка и впоследствие са пожелали да се установят там, като създават предприятие. Обстоятелството, че г-н Tum и г-н Darı са подали надлежно молба, с цел да бъдат приети в Обединеното кралство, не било релевантно.

- 36 Въз основа на това посоченото правителство стига до заключението, че относно главното производство срещу двама турски граждани, които не са „влезли“ в Обединеното кралство по смисъла на член 11, параграф 1 от Закона за имиграцията от 1971 г., то е имало правото да приложи действащите понастоящем Правила за имиграцията от 1994 г., които са по-строги от приложимите на 1 януари 1973 г., тъй като налагат по-специално ново условие, според което чужденците, имащи намерение да упражнят свободата на установяване на територията на споменатата държава-членка, са длъжни да представят валидно разрешение за влизане.
- 37 В подкрепа на тази аргументи правителството на Обединеното кралство се основава на горепосоченото решение по дело Savas, като твърди, че от изложеното в точки 58—67 от него произтича, че лице, което не е прието по законен начин в държава-членка, не може да се ползва от член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, тъй като тази разпоредба урежда единствено условията за установяване и съответно условията за пребиваване. В това отношение съществувало съществено различие между решението за прием за първи път на турски гражданин в Обединеното кралство и решението за разрешаване на такъв законно приет на неговата територия гражданин да пребивава там в качеството на бизнесмен. Споменатото решение по дело Savas установило единствено че след като турски гражданин е приет законно на територията на държава-членка, той може да поиска да се ползва от посочената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ дори ако към датата, на която заинтересованото лице се позовава на тази разпоредба, то вече не се намира в положение на законно пребиваващ в тази държава. От друга страна, посочената клауза просто не можела да се приложи в хипотезата на поискано от такъв гражданин първо разрешение за влизане. Всъщност докато Република Турция не станела членка на Европейския съюз, този въпрос щял да продължава да спада към изключителната компетентност на всяка държава-членка (в този смисъл вж. по-специално Решение по дело Savas, посочено по-горе, точка 58).
- 38 Правителството на Обединеното кралство поддържа при условията на евентуалност, че Допълнителният протокол няма за предмет предоставяне на права на кандидати за убежище, чиито молби са отхвърлени и които могат да бъдат експулсирани в друга държава-членка в приложение на Конвенцията от Дъблин от 15 юни 1990 г. При тези условия следвало на турските граждани,

каквито са г-н Tum и г-н Dari, на които не е предоставено право на убежище в Обединеното кралство, да не се дават никакви предвидени в Допълнителния протокол предимства. Всяко друго тълкуване можело да доведе до злоупотреба с право.

39 По време на съдебното заседание нидерландското правителство по същество защитава същата позиция като правителството на Обединеното кралство.

40 Г-н Tum и г-н Dari признават, че сама по себе си прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ не им предоставя право на установяване, на пребиваване или на влизане на територията на държава-членка и че споровете относно такива права по принцип трябва да се разглеждат с оглед единствено на националното законодателство на съответната държава-членка. Те обаче претендират, че приложното поле на посочената клауза включва не само условията за установяване и за пребиваване, но логично и тези, които са пряко свързани с тях, т.е. условията за влизане на турските граждани на територията на приемащата държава-членка. От това те стигат до извода, че молбите им за входна виза с цел упражняване на самостоятелна професионална дейност в Обединеното кралство трябва да бъдат разгледани с оглед на правила относно имиграцията, които не са по-ограничителни от действащите към 1 януари 1973 г.

41 В подкрепа на своята теза г-н Tum и г-н Dari се позовават по-специално на следните аргументи:

— горепосоченото тълкуване било в съответствие с целта на Споразумението за асоцииране и на Допълнителния протокол, а именно постепенно отстраняване на ограниченията пред свободата на установяване,

- в общностното право Съдът тълкувал свободата на установяване като свързана с условията както за влизане, така за пребиваване на територията на държава-членка, като необходими проявления на свободата на установяване (в този смисъл вж. по-специално Решение от 8 април 1976 г. по дело *Royer*, 48/75, *Recueil*, стр. 497, точка 50, Решение от 12 декември 1990 г. по дело *Kaefer и Procacci*, C-100/89 и C-101/89, *Recueil*, стр. I-4647, точка 15, както и Решение от 27 септември 2001 г. по дело *Barkoci и Malik*, C-257/99, *Recueil*, стр. I-6557, точки 44, 50, 58 и 83) и не съществувала никаква причина, поради която посочената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ да не може да се разбира и в този смисъл, особено като се има предвид определената в член 13 от Споразумението за асоцииране цел,

- тази клауза „standstill“ щяла да бъде изпразнена от съдържание и от полезно действие, ако се разрешало държавите-членки да направят по-труден, дори невъзможен, приема на турски граждани на своята територия, тъй като тогава гаранцията на *statu quo* относно условията за тяхното установяване и/или за тяхното пребиваване щяло да загуби всякакво практическо значение,

- нито в споменатата клауза „standstill“, нито като цяло в правната уредба относно асоциирането между ЕИО и Турция съществувало указание от такова естество, че приложението на тази клауза да се разбира като ограничено до условията за пребиваване и за установяване, като се изключват условията за влизане. В това отношение различията във формулировките между съдържащата се в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ и текста на прогласената в член 13 от Решение № 1/80 клауза от същото естество, която се прилага за работниците с трудов договор, били значителни. Освен това съдебната практика на Съда в тази област имала общ характер.

⁴² Според г-н Tum и г-н Dari тяхната позиция се потвърждава от горепосоченото решение по дело *Savas*, от което произтичало, че първата от споменатите клаузи „standstill“ е приложима към лице, пребивавало незаконно единадесет

години в Обединеното кралство, докато самите те подали надлежно молби за приемане в Обединеното кралство. След като Съдът приема, че г-н Savas е имал право да се позове на посочената клауза и че следователно неговата молба е трябвало да се урежда от национални правила, които не са по-строги от действащите на 1 януари 1973 г., те поддържат, че също трябвало да се ползват от такова тълкуване.

- 43 Накрая, отхвърлянето на молбите за убежище на г-н Tum и г-н Dagi не било релевантно за определянето дали член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол е приложим към тяхната ситуация.
- 44 Словашкото правителство, както и Комисията на Европейските общности, поддържат в значителна степен предложеното от г-н Tum и г-н Dagi тълкуване.

Отговор на Съда

- 45 За да се отговори на поставения от препращащата юрисдикция въпрос, следва да се напомни, че както бе посочено в точка 29 от настоящото решение, съгласно член 11, параграф 1 от Закона за имиграцията от 1971 г. се счита, че г-н Tum и г-н Dagi не са влезли на територията на Обединеното кралство, тъй като според релевантната национална правна уредба техният временен физически прием, без да притежават разрешение за влизане в тази държава-членка, няма стойност на истинско разрешение за влизане в нея.
- 46 В този контекст е безспорно, че член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол има непосредствено действие в държавите-членки, така че правата,

предоставени от него на турските граждани, за които е приложим, могат да се изтъкват пред националните юрисдикции, с цел да се изключи прилагането на нормите от вътрешното право, които му противоречат. Всъщност тази разпоредба с ясни, точни и безусловни изрази формулира недвусмислена клауза „standstill“, съдържаща поето от договарящите страни задължение, което от правна гледна точка означава просто задължение за бездействие (вж. Решение по дело Savas, посочено по-горе, точки 46—54 и 71, второ тире, както и Решение от 21 октомври 2003 г. по дело Abatay и др., C-317/01 и C-369/01, Recueil, стр. I-12301, точки 58, 59 и 117, първо тире).

47 Освен това е безспорно, че в хипотезата, в която член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол би намерил приложение към първия прием в държава-членка на турски граждани, които желаят да се възползват там от свободата на установяване въз основа на Споразумението за асоцииране, правната уредба относно имиграцията, приложена от Secretary of State при произнасянето по молбите на г-н Tum и г-н Dari, представлява „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба от Допълнителния протокол, щом като между страните в главното производство е прието, че споменатата национална правна уредба, приложима от 1 октомври 1994 г., има за цел или най-малкото за резултат да подчини влизането на турски граждани в Обединеното кралство на материалноправни и/или процесуалноправни условия, които са по-строги в сравнение с приложимите към датата на влизане в сила на посочения протокол за тази държава-членка, т.е. на 1 януари 1973 г.

48 Относно определянето на предметния обхват на прогласената в споменатия член 41, параграф 1 клауза „standstill“ следва да се напомни, че със самата си формулировка тази разпоредба забранява новите ограничения именно „на свободата на установяване“.

49 В това отношение от съдебната практика на Съда произтича, че посочената клауза „standstill“ представлява пречка за държава-членка да приеме нови мерки, имащи за предмет или за последица да подчинят установяването и съответно пребиваването на турски гражданин на своята територия на

условия, които са по-ограничителни в сравнение с приложимите при влизането в сила на Допълнителния протокол по отношение на съответната държава-членка (вж. Решение по дело Savas, точка 69, както и Решение по дело Abatay и др., точка 66, посочени по-горе).

- 50 Тази съдебна практика не посочва изрично първия прием на турски граждани на територията на приемщата държава-членка.
- 51 Освен това в делата, приключили с горепосочените решения по дело Savas и по дело Abatay и др., Съдът не е трябвало да се произнася по този въпрос, тъй като както г-н Savas, така и въпросните шофьори в делата, приключили с посоченото решение Abatay и др., са били приети в съответните държави-членки с визи, издадени в съответствие с релевантната национална правна уредба.
- 52 Що се отнася до значението на прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“, от съдебната практика произтича още, че нито тази клауза, нито разпоредбата, в която тя се съдържа, могат сами по себе си да предоставят право на установяване на турски гражданин и съответно право на пребиваване, пряко изведени от общностната правна уредба (вж. Решение по дело Savas, точки 64 и 71, трето тире и Решение по дело Abatay и др., точка 62, посочени по-горе). Същото съображение обаче се отнася и за първото влизане на турски гражданин на територията на държава-членка.
- 53 От друга страна, съгласно посочената съдебна практика такава клауза „standstill“ трябва да се разбира в смисъл, че забранява въвеждането на нови мерки, имащи за предмет или за последица да подчинят установяването на турските граждани в държава-членка на по-ограничителни условия в сравнение с произтичащите от приложимите за тях правила към датата на влизане в сила на Допълнителния протокол по отношение на засегнатата държава-членка (вж. Решение по дело Savas, точки 69, 70 и 71, четвърто тире, както и Решение по дело Abatay и др., точки 66 и 117, второ тире, посочени по-горе).

- 54 Следователно член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол няма за последица предоставянето на турските граждани на право на влизане на територията на държава-членка, тъй като такова позитивно право не може да се изведе от приложимата понастоящем общностна правна уредба, а напротив, продължава да се урежда от националното право.
- 55 От това следва, че клауза „standstill“ като тази в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол действа не като материалноправна норма, като обезсилва релевантното материално право, което да замести, а като норма с квазипроцесуален характер, която предписва *ratione temporis* кои са разпоредбите от правната уредба на държава-членка, с оглед на които следва да се преценява положението на турски гражданин, желаещ да се ползва от свободата на установяване в държава-членка.
- 56 При тези условия не могат да се приемат аргументите на правителството на Обединеното кралство, според които тезата, защитавана от ищците в главното производство, водела до недопустимо нарушение на принципа на изключителната компетентност на държавите-членки в областта на имиграцията, както се тълкувал в постоянната съдебна практика на Съда.
- 57 Всъщност макар и да е вярно, че според посочената съдебна практика при сега действащото общностно право първият прием на турски гражданин на територията на държава-членка се урежда по принцип изключително от националното право на тази държава (вж. по-специално Решение по дело *Savas*, точки 58 и 65, както и Решение по дело *Abatay* и др., точки 63 и 65, посочени по-горе), Съдът прави този извод с единствената цел да отговори отрицателно на въпроса дали посочената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ може сама по себе си да предостави на турски гражданин определени позитивни права в областта на свободата на установяване (Решение по дело *Savas*, точки 58—67, както и Решение по дело *Abatay* и др., точки 62—65, посочени по-горе).

- 58 Посочената клауза „standstill“ обаче не поставя под въпрос принципната компетентност на държавите-членки да водят своята национална политика в областта на имиграцията. Всъщност единствено обстоятелство, че от влизането си в сила подобна клауза налага на посочените държави задължение за бездействие, което води до ограничаване в известна степен на тяхната свобода на действие в тази област, не позволява да се приеме, че поради този факт би се накърнила самата същност на суверенните правомощия на последните в областта на имиграционния контрол (вж. по аналогия Решение от 16 май 2006 г. по дело Watts, C-372/04, Recueil, стр. I-4325, точка 121).
- 59 Не може да се приеме тълкуването на правителството на Обединеното кралство, според което от горепосоченото решение по дело Savas произтича, че турски гражданин може да поиска да се ползва от споменатата клауза „standstill“ само ако е влязъл законно в държава-членка, като обстоятелството дали към датата на подаване на молба за установяване той пребивава законно или незаконно в приемащата държава-членка не било релевантно, докато от друга страна, посочената клауза не се прилага към условията за първия прием на турски гражданин на територията на държава-членка.
- 60 В този контекст е важно да се изтъкне, че член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол се отнася общо до новите създадени ограничения, по-специално „на свободата на установяване“, както и че не стеснява приложното ѝ поле, като изключва, подобно на член 13 от Решение № 1/80, някои особени аспекти от признатата въз основа на първата от тези две разпоредби сфера на защита.
- 61 Следва да се добави, че член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол цели да създаде благоприятни условия за постепенното въвеждане на свободата на установяване чрез пълната забрана за националните власти да създават нови пречки за упражняване на тази свобода посредством въвеждане на по-тежки от съществуващите към даден момент условия, за да не се затрудни нейното постепенно осъществяване между държавите-членки и Република Турция. Така посочената разпоредба от Допълнителния протокол очевидно е необходимата последица от член 13 от Споразумението за асоцииране и е

задължителна предпоставка за постепенното премахване на националните ограничения на свободата на установяване (Решение по дело *Abatay* и др., посочено по-горе, точки 68 и 72). Макар да е възможно първоначално с оглед постепенното въвеждане на тази свобода съществуващите по-рано национални ограничения в областта на установяването да бъдат запазени (вж. по аналогия Решение от 23 март 1983 г. по дело *Peskeloglou*, 77/82, *Recueil*, стр. 1085, точка 13, както и Решение по дело *Abatay* и др., посочено по-горе, точка 81), всъщност е важно да се следи да не се създаде нова пречка, с която допълнително да се затрудни постепенното въвеждане на тази свобода.

- 62 Налага се обаче изводът, че досега Съветът за асоцииране не е приел никаква мярка на основание на член 41, параграф 2 от Допълнителния протокол с цел ефективното премахване от договарящите страни на съществуващите ограничения на свободата за установяване в съответствие с посочените в член 13 от Споразумението за асоцииране принципи. Освен това от съдебната практика на Съда е видно, че нито едната, нито другата от последните две разпоредби има непосредствено действие (Решение по дело *Savas*, посочено по-горе, точка 45).
- 63 Поради тези причини следва да се приеме, че прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ трябва да се прилага и към правната уредба относно първия прием на турски граждани в държава-членка, на чиято територия те желаят да се ползват от свободата на установяване въз основа на Споразумението за асоцииране.
- 64 Накрая, що се отнася до субсидиарно представените доводи на правителството на Обединеното кралство, според които на кандидатите за убежище, чиито молби са отхвърлени, каквито са жалбоподателите в главното производство, не трябва да се разрешава да се позовават на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, тъй като всяко друго тълкуване би било равносилно на насърчаване на измами или злоупотреби, следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика правните субекти не могат с измамна цел или с цел злоупотреба да се позовават на нормите на общностното право (Решение от 21 февруари 2006 г. по дело *Halifax* и др., C-255/02, *Recueil*, стр. I-1609,

точка 68) и че националните юрисдикции могат във всеки отделен случай, въз основа на обективни доказателства, да отчитат представляващото измама или злоупотреба поведение на засегнатите лица, за да им откажат, ако е необходимо, да приложат разпоредбите на общественото право, на които те се позовават (вж. по-специално Решение от 9 март 1999 г. по дело Centros, C-212/97, Recueil, стр. I-1459, точка 25).

- 65 От преписките по главните производства, изпратени на Съда от препращащата юрисдикция, е видно обаче, че юрисдикциите, които са се произнесли по същество по делата, понастоящем висящи пред House of Lords, са констатирани изрично, че не може да бъде вменена никаква измама на г-н Tum и г-н Dari, както и че не се застрашава защитата на законните интереси на държавата, каквито са общественият ред, обществената сигурност или общественото здраве (вж. точка 32 от настоящото решение).
- 66 До този момент пред Съда не е представено никакво конкретно доказателство, което да доведе до предположение, че в главното производство заинтересованите лица са се позовали на приложението на прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“, с единствената цел да злоупотребят с ползването на предвидените от общественото право предимства.
- 67 При тези условия обстоятелството, че преди да подадат молби за разрешение за влизане в Обединеното кралство с цел упражняване на свободата на установяване, г-н Tum и г-н Dari са подали молби за убежище, които обаче компетентните власти на тази държава-членка са отхвърлили, не може да се счита само по себе за злоупотреба или за измама.
- 68 Освен това член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол не съдържа никакво ограничение на приложното му поле, по-специално относно турските граждани, на които споменатите власти отказват да предоставят статут на

бежанец, така че отхвърлянето на молбите за убежище на г-н Tum и г-н Dari няма никакво значение при определяне дали посочената разпоредба следва да се приложи в главното производство.

- 69 С оглед на всички изложени дотук съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол трябва да се тълкува в смисъл, че от влизането в сила на този протокол по отношение на съответната държава-членка той забранява въвеждането на нови ограничения на упражняването на свободата на установяване, включително свързани с материалноправните и/или процесуалноправни условия за първи прием на територията на тази държава на турски граждани, които желаят да упражняват там професионална дейност в качеството на самостоятелно заети лица.

По съдебните разноси

- 70 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. 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:

Член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с

Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година, трябва да се тълкува в смисъл, че от влизането в сила на този протокол по отношение на съответната държава-членка той забранява въвеждането на нови ограничения на упражняването на свободата на установяване, включително свързани с материалноправните и/или процесуалноправни условия за първи прием на територията на тази държава на турски граждани, които желаят да упражняват там професионална дейност в качеството на самостоятелно заети лица.

Подписи