РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

4 октомври 2007 година *

По дело C-349/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Verwaltungsgericht Darmstadt (Германия) с акт от 16 август 2006 г., постъпил в Съда на 21 август 2006 г. в рамките на производство по дело

Murat Polat

срещу

Stadt Rüsselsheim,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: г-н J. Klučka, председател на състав, г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик) и г-н U. Lõhmus, съдии,

* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-жа C. Schulze-Bahr, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-жа W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— за нидерландското правителство, от г-жа H. Sevenster и впоследствие от г-жа C. Wissels, в качеството на представители,

— за полското правителство, от г-жа E. Ośniecka-Tamecka, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа V. Jackson, в качеството на представител,

— за Комисията на Европейските общности от г-н V. Kreuschitz, в качеството на представител,

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 член 59 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 „Допълнителния протокол“), както и на членове 7 и 14 от Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 г. относно развиване на асоциирането (наричано по-нататък „Решение № 1/80“). Съветът за асоцииране е създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, както и от държавите-членки на Европейската икономическа общност и Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността 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). Горепосоченото запитване се отнася също до тълкуването на член 28 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56, наричана по-нататък „Директива 2004/38“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между турския гражданин г-н Polat и Stadt Rüsselsheim относно процедура за експулсиране от територията на Германия.

Правна уредба

Споразумение за асоцииране между ЕИО и Турция

3 Член 59 от Допълнителния протокол, предвижда както следва:

„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 създаване на Общността.“

4 Член 7 от Решение № 1/80 гласи:

„Членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда на държава-членка, които имат право 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 на законно основание в същата държава-членка най-малко три години,

— ползват се в същата държава-членка със свободен достъп до всяка дейност по свой избор като наети лица, когато пребивават на законно основание 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 най-малко три години.“ [неофициален превод]

5 В съответствие с член 14, параграф 1 от същото решение:

„Разпоредбите на настоящия раздел се прилагат при спазване на ограниченията, оправдани по причини, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве.“ [неофициален превод]

Национална правна уредба

6 § 47, алинея 1 от Закона за чужденците (Ausländergesetz, BGB1. 1990 I, стр. 1354, наричан по-нататък „AuslG“) гласи:

„(1) Чужденец е обект на мярка експулсиране, когато:

1. е осъждан за едно или няколко умишлени престъпления на наказание лишаване от свобода или на наказание за престъпление, извършено като непълнолетен, за срок не по-малко от три години с влязла в сила присъда или в рамките на период от пет години е осъждан за умишлени престъпления на наказания лишаване от свобода или на наказания за престъпления, извършени като непълнолетен, общо за срок не по-малък от три години, с влезли в сила присъди, или при последната влязла в сила присъда му е била наложена мярка за неотклонение, или

2. е осъждан за умишлено престъпление, предвидено в Закона за наркотиците […], за нарушаване на общественото спокойствие […] или за нарушаване на общественото спокойствие, извършено по време на публично събрание […] на наказание за срок не по-малко от две години за престъпление, извършено като непълнолетен, или на наказание лишаване от свобода с влязла в сила присъда и при условие че изпълнението на наказанието не е отложено.“

Спор по главното производство и преюдициални въпроси

7 От преписката е видно, че г-н Polat, който е роден на 25 юни 1972 г., влиза в Германия през 1972 г., малко след раждането си, с цел събиране със семейството на родителите си, живеещи на територията на Германия. Неговият баща упражнява с прекъсвания дейност като нает работник от 1971 г. до 1991 г. и получава от 1 октомври 1991 г. пенсия за старост.

8 Г-н Polat получава образованието си в тази държава-членка и в същата придобива диплома за завършено средно образование. От 11 юли 1988 г. той притежава безсрочно разрешение за пребиваване в Германия.

9 От 1989 г. до 1992 г. той е нает на работа на летището във Франкфурт.

10 От 1 февруари 1996 г. до 28 ноември 1997 г. г-н Polat отбива военната си служба в Турция. След завръщането си в Германия той отново е нает на работа между 1998 г. и 2000 г. и от 1998 г. до 2006 г. живее в апартамента на родителите си, който обявява за свой постоянен адрес през 2000 г. Същата година той предоставя финансова подкрепа на родителите си в размер на 200 EUR на месец и разполага месечно с доход от 400 до 1 400 EUR. От 2000 г. той взема обезщетение за безработица и само за кратко е наеман на работа.

11 Все още непълнолетен, г-н Polat извършва нарушения на законодателството относно наркотиците, както и кражби. След като навършва 21 г., той е осъждан 18 пъти по наказателни дела — в повечето случаи за кражби и нарушаване на Закона за наркотиците, като първоначално са му налагани наказания „глоба“ — девет пъти между 1994 г. и 1995 г., а впоследствие и наказания лишаване от свобода с отложено изпълнение — между 1998 г. и 2004 г.

12 С писмо от 16 юли 2001 г. националните власти му съобщават, че поради извършените нарушения имат намерение да разпоредят неговото експулсиране. След приемането му обаче в лечебно заведение, властите се отказват от предвиденото експулсиране.

13 Впоследствие, след честите прекъсвания на лечението от наркотична зависимост и продължаващото престъпно поведение на г-н Polat, Amtsgericht Frankfurt am Main и Amtsgericht Rüsselsheim отменят отлагането на изпълнението на наложените наказания и той е лишен от свобода от 23 юни 2004 г. до 8 февруари 2006 г.

14 С решение от 14 октомври 2004 г. Stadt Rüsselsheim разпорежда експулсирането на г-н Polat от територията на Германия и незабавното изпълнение на тази мярка. Това решение е обосновано с факта, че престъпленията, извършени от г-н Polat, и осъжданията за тях са съставните елементи на задължението за експулсиране, предвидено в § 47, алинея 1, точка 1 от Закона за чужденците.

15 В това отношение компетентните административни органи са счели, че г-н Polat не се е интегрирал в Германия. Нито наложените наказания „глоба“, нито наказанията лишаване от свобода с отложено изпълнение, както и предупрежденията от страна на Службата за чужденци, биха му попречили да извърши други тежки престъпления. Той следвало да бъде разглеждан като част от кръга на престъпниците рецидивисти и неговото експулсиране било необходимо и неизбежно поради специфични съображения за превенция.

16 Тъй като жалбата срещу решението за експулсиране е отхвърлена, на 3 август 2005 г. г-н Polat предявява иск пред Verwaltungsgericht Darmstadt, като поддържа, че е лишен от свобода за първи път и че активно търси място в медицински център, за да се подложи на лечение от наркотична зависимост. При тези условия съществували реални изгледи за ресоциализация.

17 При тези условия Verwaltungsgericht Darmstadt решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съвместимо ли е с член 59 от Допълнителния протокол [...] турски гражданин, който с цел събиране на семейството като дете се е установил при родителите си, наети на работа в Федерална република Германия, да не губи право на пребиваване, което е следствие от правото на свободен достъп до всяка дейност по негов избор като наето лице съгласно член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 [...] — с изключение на случаите, предвидени в член 14 от [това] решение и когато напусне територията на приемащата държава-членка за значителен период от време без основателни причини — дори когато след като е навършил 21 г., вече не живее с родителите си и същите не го издържат?

При отрицателен отговор на първия въпрос:

2) Турски гражданин, чийто права по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 са се погасили при споменатите в първия въпрос условия, придобива ли отново тези права, когато след като навърши 21-годишна възраст се завръща за период, по-дълъг от 3 години, в домакинството на своите родители, където може да живее и да се храни безплатно, като по време на този период майка му е наета на работа с минимално заплащане (чистачка обикновено за 30—70 часа на месец, а понякога за 20 часа на месец)?

При положителен отговор на втория въпрос:

3) Променя ли се правното положение, когато членът на семейството неколкократно е хоспитализиран за лечение по време на съвместния живот с работника (от 30 август 2001 г. до 20 юни 2002 г., от 2 октомври 2003 г. до 8 януари 2004 г.)?

4) Променя ли се правното положение, когато по време на съвместния живот с работника, турският гражданин е имал постоянен собствен доход от най-малко 400—1 400 EUR на месец?

В случай, че следва да се тръгне от принципа на запазване на правата по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 [при положителен отговор на първия или втория въпрос и при на отрицателен отговор на третия и четвъртия въпрос]:

5) Може ли турски гражданин, който е придобил правата по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 и който живее на територията на Германия от 1972 г., да се позове на особената защита срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38/ЕО […]?

6) Променя ли се правното положение, когато по време на десетте години, които предхождат приемането на решението за експулсиране, турският гражданин е пребивавал от 1 февруари 1996 г. до 28 ноември 1997 г. в Турция, за да отбие военната си служба?

При отрицателен отговор на петия въпрос или при положителен отговор на шестия въпрос:

7) Може ли турски гражданин, който е придобил правата по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 и който живее на територията на Германия от 1972 г., да се позове на особената защита срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО?

При отрицателен отговор на седмия въпрос:

8) Може ли турски гражданин, който е придобил правата по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80, да се позове на особената защита срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО?

В случай, че следва да се тръгне от принципа на запазване на правата по член 7 [първа алинея], второ тире от Решение № 1/80 […]:

9) Могат ли множество леки престъпления (основно престъпления срещу собствеността), които сами по себе си, взети поотделно, не са от естество да предизвикат действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес, поради големия си брой да оправдаят експулсиране, ако е вероятно извършването на други престъпления и ако при подобни обстоятелства по отношение на местни граждани не се налагат каквито и да било мерки?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

18 Този въпрос се вписва в същата правна и фактическа рамка като въпроса, който е в основата на Решение от 18 юли 2007 г. по дело Derin (C-325/05, Сборника, стр. I-06495), тъй като има за цел по същество да определи съображенията, поради които турски гражданин като г-н Polat може да загуби правата, които са му предоставени в приемащата държава-членка от член 7, първа алинея, второ тире от Решение № 1/80, на свободен достъп до всяка дейност по негов избор като нает работник и съответно на правото на пребиваване.

19 Тези два въпроса, които са поставени от същата препращаща юрисдикция, се основават на едни и същи доводи и са формулирани по идентичен начин.

20 Следователно първият въпрос, поставен по настоящото дело, налага същия отговор като отговора, даден в Решение по дело Derin, посочено по-горе.

21 Поради това на първия въпрос следва да се отговори, че турски гражданин, на когото е разрешено да влезе като дете на територията на държава-членка с цел събиране на семейството и който е придобил право на свободен достъп до всяка дейност като нает работник по негов избор по силата на член 7, първа алинея, второ тире от Решение № 1/80, губи правото на пребиваване в приемащата държава-членка, което е следствие от посоченото право на свободен достъп, само в следните две хипотези:

— в случаите, предвидени в член 14, параграф 1 от това решение, или

— когато напусне територията на съответната държава-членка за значителен период от време и без основателни причини,

дори и да е на възраст над 21 години, да не е на издръжка от родителите си, а да живее самостоятелно в съответната държава-членка, и няколко години да не е бил на пазара на труда поради изтърпяване в този период на наказание лишаване от свобода без отложено изпълнение.

Подобно тълкуване не е несъвместимо с изискванията на член 59 от Допълнителния протокол в положение като това на ищеца в главното производство.

По втория до четвъртия въпрос

22 С оглед на отговора на първия въпрос, Съдът не следва да се произнася по втория, третия и четвъртия въпрос.

По въпроси от пет до осем

23 С тези въпроси, които следва да се разглеждат заедно, препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали лице, което се намира в положение като това на ищеца в главното производство, може да се позове на правата, които произтичат от член 28 от Директива 2004/38.

24 Според тази юрисдикция прилагането на Директива 2004/38 е обосновано, поради факта че Съдът е дал тълкуване на член 14 от Решение №°1/80 в светлината на Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 година за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 56, 1964 г., стр. 850). След като тази директива е била заменена от Директива 2004/38 и след като съгласно член 38, параграф 3 от последната препратките към отменените разпоредби и директиви се тълкуват като препратки към Директива 2004/38, занапред следва да се прави позоваване на последната, за да се определи обхвата на член 14 от Решение № 1/80.

25 Следва да се напомни, че в съответствие с член 38, параграф 2 от Директива 2004/38 Директива 64/221 е отменена, считано от 30 април 2006 г.

26 Тъй като решението за експулсиране на г-н Polat е прието на 4 октомври 2004 г., а искът пред препращащата юрисдикция е предявен на 3 август 2005 г., следва да се направи заключение, че към момента на събитията по главното производство Директива 64/221 все още е била в сила.

27 Следователно, тъй като Директива 2004/38 не е приложима по главния спор, Съдът не следва да дава отговор на въпроси от пети до осми.

По деветия въпрос

28 С този въпрос препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 14, параграф 1 от Решение №°1/80 следва да бъде тълкуван в смисъл, че не допуска множество леки престъпления, които взети поотделно не са от

естество да предизвикат действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес, да бъде основание за налагане на мярка експулсиране по отношение на турски гражданин, ако е вероятно извършването на други престъпления и ако при подобни обстоятелства присъдата не се придружава с каквато и да било мярка по отношение на местните граждани.

29 Съгласно постоянната съдебна практика принципите, залегнали в членове 39 ЕО—41 ЕО, следва да бъдат приложени, доколкото е възможно, към турските граждани, които се ползват от правата, признати с Решение № 1/80 (вж. по-специално Решение от 6 юни 1995 г. по дело Bozkurt, C-434/93, Recueil, стр. I-1475, точки 14, 19 и 20, както и Решение от 11 ноември 2004 г. по дело Cetinkaya, C-467/02, Recueil, стр. I-10895, точка 42).

30 На следващо място, относно определяне на обхвата на изключението, свързано с обществения ред, предвидено в член 14, параграф 1 от Решение № 1/80, следва да се препрати към тълкуването, дадено на същото изключение в областта на свободното движение на работници — граждани на държави-членки на Общността. Подобно тълкуване е още повече обосновано, поради това че горепосочената разпоредба е формулирана почти по идентичен начин като разпоредбата на член 39, параграф 3 ЕО (Решение от 10 февруари 2000 г. по дело Nazli, C-340/97, Recueil, стр. I-957, точка 56 и Решение по дело Cetinkaya, посочено по-горе, точка 43).

31 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 64/221 мерките, взети по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, следва да бъдат основани изключително на поведението на съответното лице. Параграф 2 от този член уточнява, че само по себе си съществуването на предишни осъждания за извършени престъпления не може да обоснове автоматично предприемането на тези мерки.

32 В този смисъл предишното осъждане може да се приеме за основание само доколкото обстоятелствата, които са довели до осъждането, показват наличие на лично поведение, представляващо действителна заплаха за обществения ред (вж. по-специално Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau, 30/77, Recueil, стр. 1999, точка 28, Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 24 и Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-50/06, Сборника, стр. I-04383, точка 41).

33 Съдът винаги е подчертавал, че изключенията по съображения за обществен ред, представляват отклонение от основния принцип за свободното движение на лицата, което следва да се тълкува стриктно и чийто обхват не може да бъде определян едностранно от държавите-членки (Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili, 36/75, Recueil, стр. 1219, точка 27, Решение по дело Bouchereau, посочено по-горе, точка 33, Решение от 27 април 2006 г. по дело по дело Комисия/Германия, C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 34 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, точка 42).

34 Съгласно постоянната съдебна практика позоваването от националните власти на понятието за обществен ред във всеки случай предполага освен смущаването на реда, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (Решение по дело Rutili, посочено по-горе, точка 27, Решение от 29 април 2004 г. по дело Orfanopoulos и Oliveri, C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точка 66, както и Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 35).

35 По-конкретно Съдът вече се е произнесъл, че турски гражданин може да бъде лишен от правата, които извлича пряко от Решение № 1/80, поради експулсиране само ако тази мярка е обоснована от обстоятелството, че личното поведение на заинтересованото лице показва действителен риск от нови сериозни смущения на обществения ред. Следователно такава мярка не може да бъде разпоредена автоматично вследствие на присъда за извършено престъпление и с цел обща превенция (Решение по дело Nazli, посочено по-горе, точки 61 и 63, както и Решение от 7 юли 2005 г. по дело Dogan, C-383/03, Recueil, стр. I-6237, точка 24).

36 В това отношение неколкократното осъждане само по себе си не е релевантно.

37 Освен това от решението за препращане е видно, че по отношение на местните граждани, извършили престъпления като престъпленията, въз основа на които е взето решението за експулсиране в делото по главното производство, с присъдата не се налага каквото и да било допълнително наказание.

38 В това отношение е достатъчно да се напомни, че условията, които се съдържат в член 39 ЕО и член 46 ЕО, позволяват на държавите-членки да вземат по отношение на гражданите на други държави-членки, по-специално по съображения, свързани с обществения ред, мерки които не могат да прилагат по отношение на собствените си граждани, тъй като те нямат правомощия да експулсират последните от националната територия или да им забранят достъпа до нея (вж. решение от 4 декември 1974 г. по дело van Duyn, 41/74, Recueil, стр. 1337, точки 22 и 23, Решение от 18 май 1982 г. по дело Adoui и Cornuaille, 115/81 и 116/81, Recueil, стр. 1665, точка 7, Решение по дело Calfa, посочено по-горе, точка 20 и Решение от 26 ноември 2002 г. по дело Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, стр. I-10981, точка 40).

39 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се отговори на девети въпрос, че член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 следва да бъде тълкуван в смисъл, че той допуска да бъде взета мярка експулсиране на турски гражданин, осъждан неколкократно за извършени престъпления, доколкото личното му поведение представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес. Препращащата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото в главното производство.

По съдебните разноски

40 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата 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 (седми състав) реши:

1) Турски гражданин, на когото е разрешено да влезе като дете на територията на държава-членка с цел събиране на семейството и който е придобил право на свободен достъп до всяка дейност като нает лице по негов избор по силата на член 7, първа алинея, второ тире от Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развиване на асоциирането, прието от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, губи правото на пребиваване в приемащата държава-членка, което е следствие от посоченото право на свободен достъп, само в следните две хипотези:

— в случаите, предвидени в член 14, параграф 1 от това решение или

— когато напусне територията на съответната държава-членка за значителен период от време и без основателни причини,

дори и да е на възраст над 21 години, да не е на издръжка от родителите си, а да живее самостоятелно в съответната държава-членка, и няколко години да не е бил на пазара на труда поради изтърпяване в този период на наказание лишаване от свобода без отложено изпълнение.

В положение като това на ищеца в главното производство подобно тълкуване не е несъвместимо с изискванията на член 59 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.

2) **Член 14, параграф 1 от Решение № 1/80 следва да бъде тълкуван в смисъл, че той допуска да бъде взета мярка експулсиране на турски гражданин, осъждан неколкократно за извършени престъпления, доколкото личното му поведение представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес. Препращащата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото в главното производство.**

Подписи