ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 21 юли 2011 година[1]

1. С това преюдициално запитване запитващата юрисдикция иска тълкуване на Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране ЕИО—Турция (наричано по-нататък „Решение № 1/80“) [2].

Правна уредба

Решение № 1/80

3. Член 6, параграф 1 гласи:

2. Член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 (по-нататък „член 6, параграф 1“) дава право на турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда, на подновяване на разрешителното му за работа от неговия работодател след една година легална заетост. Основният спорен въпрос е дали когато първоначалното разрешение за пребиваване на работника е дадено, при условие че той живее със своята несключила брак партньорка, това разрешение може да се отнеме след една година легална заетост на основание на приключването на връзката между двамата преди изтичането на едногодишния период и с обратна сила от датата, на която е приключила връзката.

„При спазване на разпоредбите на член 7 относно свободния достъп до заетост на членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към легалния 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 легална заетост в тази държава членка;

— да отговори на друго предложение за работа в същата професия на работодател по свой избор, направено при общи условия и регистрирано в службите по заетост на тази държава членка, след три години легална заетост в

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развитие на асоциирането, прието от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция. Неофициалният текст на решението е достъпен на http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf.

същата и при условие на предимство на работниците от държавите членки на Общността;

— на свободен достъп до всяка дейност като нает лице по свой избор в същата държава членка след четири години легална заетост в тази държава членка“. [неофициален превод]

Законодателство на Нидерландия

Vreemdelingenwet от 2000 г.

4. Съгласно член 8, буква а) от Vreemdelingenwet (Закон за чужденците) от 2000 г. (наричан по-нататък „Vw 2000“) чуждите граждани имат законно право да пребивават в Нидерландия въз основа на обикновено разрешение за пребиваване за определен срок от типа, посочен в член 14 от същия закон.

5. Член 14, параграф 2 гласи, наред с другото, че при издаването на обикновено разрешение за пребиваване за определен срок могат да бъдат предвидени ограничителни условия във връзка с причините, поради които пребиваването се разрешава.

6. Член 16, параграф 1, буква ж) предвижда, че заявлението за издаване на обикновено разрешение за пребиваване за определен срок може да се отхвърли, ако чуждият гражданин не отговаря на ограничителното условие, свързано с целта, поради която той иска да пребивава в Нидерландия.

7. Член 18, параграф 1, буква е) гласи, наред с другото, че заявлението за продължаване на обикновено разрешение за пребиваване за определен срок може да се отхвърли, ако се установи, че ограничителното условие, при което е издадено разрешението, не е спазено.

8. Член 19 предвижда, наред с другото, че обикновено разрешение за пребиваване за определен срок може да се отнеме поради съображенията, изложени в член 18, параграф 1, буква е).

Vreemdelingenbesluit от 2000 г.

9. Съгласно член 4.43 от Vreemdelingenbesluit (Указ за чужденците) от 2000 г. (по-нататък „Vb 2000“) чужд гражданин, който пребивава законно по смисъла на член 8, буква а) от Vw 2000, но вече не отговаря на ограничителното условие, при което е издадено разрешението, трябва незабавно да уведоми началника на районната полиция към общината, в която пребивава.

Промяна на местопребиваването

10. Не се оспорва фактът, че съгласно законодателството на Нидерландия при промяна на местопребиваването си лицата, без значение дали са граждани на страната или не, трябва да уведомят за промяната на местоживеенето си съответните органи както в предишната, така и в новата община.

13. С решение от 4 май 2006 г. срокът на разрешението за пребиваване е продължен до 1 март 2009 г.

14. В издаденото на г-н Unal разрешение за пребиваване е вписано „разрешава се свободно упражняване на труд; не се изисква разрешително за работа".

Главното производство и преюдициалният въпрос

11. Г-н Unal е турски гражданин. Той влиза на територията на Нидерландия на 24 февруари 2004 г. на основание на разрешение за временно пребиваване. На 2 септември 2004 г. му е издадено обикновено разрешение за пребиваване за определен срок. То е валидно от 29 март 2004 г. до 29 март 2005 г. и съдържа като ограничително условие да „живее у партньорката си A.M. de Sousa van der Molen". Явно както г-н Unal, така и г-жа De Sousa van der Molen са били регистрирани в община 't Zandt.

12. На 21 април 2005 г. г-н Unal подава заявление за продължаване на разрешението за пребиваване. То е уважено с решение от 26 юли 2005 г. В разрешението продължава да се съдържа ограничителното условие да живее у партньорката си.

15. На 8 май 2006 г. той сключва трудов договор с агенция за временна заетост в Groningen и започва да работи за един от нейните клиенти, чийто обект се намира в Nunspeet на около 150 km от 't Zandt. Поради това работата му изисква да пътува около 300 km всеки работен ден до мястото на работата си и обратно. Договорът е продължен на 21 ноември 2007 г. със срок до 21 ноември 2008 г. Следователно периодът от една година легална заетост, посочен в член 6, параграф 1, първо тире, започва на 8 май 2006 г. и приключва на 7 май 2007 г.

16. На 2 април 2007 г. или около тази дата, но във всеки случай преди изтичането на едногодишния период, г-н Unal се премества от 't Zandt в Lelystad, което е само на около 35 km от Nunspeet. Надлежно регистрира промяната на местоживеенето си при съответните органи. Г-жа De Sousa van der Molen обаче остава регистрирана като жител в областта 't Zandt, където работи от около десет години. Фактът, че

страните вече не са регистрирани като живущи на един и същ адрес, кара националните органи да достигнат до заключението, че от тази дата нататък те вече не живеят заедно. Възражението на г-н Unal, че с г-жа De Sousa van der Molen са живели заедно до началото на юни 2007 г. и че тя е запазила регистрацията си в 't Zandt, тъй като собствеността ѝ там не е продадена, не е прието [3].

17. На 4 юни 2007 г. г-н Unal подава молба за изменение на ограничителното условие в разрешението му за пребиваване, така че вече да не се посочва, че трябва да живее с г-жа De Sousa van der Molen, а само „продължаване на пребиваването".

18. Staatsecretaris van Justitie (по-нататък „държавният секретар") отхвърля молбата с решение от 28 декември 2007 г. Той преценява, че връзката между г-н Unal и г-жа De Sousa van der Molen действително е прекратена на 2 април 2007 г., доколкото от тази дата те вече не са регистрирани в базата данни на община 't Zandt (по-нататък „общинската база данни") като пребиваващи на един и същ адрес. Поради това той достига до заключението, че г-н Unal вече не отговаря на ограничителното условие в издаденото му разрешение за пребиваване.

19. С отделно решение от 7 февруари 2008 г. разрешението за пребиваване на г-н Unal е отнето с обратна сила от 2 април 2007 г. Предвид естеството на разрешението му за пребиваване това води и до отнемане на правото му за работа. Държавният секретар изразява становище, че съдържанието на общинската база данни има определящо значение и че представените от г-н Unal доказателства не са достатъчно основание, за да не се даде предимство на информацията в тази база данни.

20. Г-н Unal подава жалба срещу решенията на държавния секретар. С решение от 31 юли 2008 г. държавният секретар я отхвърля. В решението се посочва, че заявеното от г-н Unal относно събитията, свързани с преместването му в Lelystad, е било отхвърлено, тъй като не е било подкрепено от подлежащи на обективна проверка доказателства. Писмената декларация в този смисъл, предоставена от г-жа De Sousa van der Molen, не била достатъчна за целта. Вписването в общинската база данни трябвало да се счита за определящо. Тъй като към 2 април 2007 г. г-н Unal бил законно нает на работа при същия работодател за период, по-малък от една година, нямал право на продължаване на пребиваването в Нидерландия въз основа на Споразумението за асоцииране между ЕИО и Турция.

3 — Не се оспорва изискването г-н Unal да уведоми националните органи „незабавно" след всяка промяна в положението му. Вж. член 4.43 от Vb 2000, посочен в точка 9 по-горе.

21. Г-н Unal подава жалба срещу решението на държавния секретар от 31 юли 2008 г. пред Rechtbank's-Gravenhage (Районен съд, Хага) (наричан по-нататък „Rechtbank"). С решение от 6 юли 2009 г. този съд обявява жалбата за неоснователна. Той счита, че г-н Unal не е успял надлежно да докаже, че връзката с партньорката му е прекратена след 2 април 2007 г. Поради това този съд се съгласява с констатацията на държавния секретар, че г-н Unal не може да се ползва от каквито и да било произтичащи от член 6, параграф 1 права, тъй като не е бил законно нает при същия работодател за повече от една година към датата, на която се счита, че връзката с партньорката му е приключила.

22. Г-н Unal обжалва пред Raad van State (Държавния съвет). Тази юрисдикция счита, че е необходимо тълкуване на член 6, параграф 1, за да се произнесе по главното производство. По-конкретно тя си задава въпроса дали постановеното в Решение на Съда по делото Altun [4] във връзка с принципа на правната сигурност би могло повлияе тълкуването на посочения член в рамките на висящото пред нея дело. При това положение тя решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Член 6, параграф 1, първо тире от Решение № 1/80 […], във връзка по-специално с принципа на правна сигурност, допуска ли компетентните национални органи да отнемат на турски работник — без наличието на каквото и да било виновно поведение от негова страна с цел измама — разрешението му за пребиваване с обратно действие от датата, когато е отпаднало предвиденото в националното право основание за издаването му, когато периодът от една година по посочения по-горе член 6, параграф 1, първо тире е изтекъл?".

23. Писмени становища са представили г-н Unal, нидерландското правителство и Комисията. Съдебно заседание не е поискано и не е проведено.

Анализ

24. Същината на преюдициалния въпрос е дали член 6, параграф 1 позволява отнемането с обратна сила на право на пребиваване, когато съответното лице е пребивавало и работило в приемащата държава членка по-дълго от периода от една година по член 6, параграф 1, първо тире, но преди изтичането на посочения период е престанало да отговаря на условието, при което е издадено разрешението му за пребиваване. В това отношение трябва да се приеме, че не става въпрос за поведение с цел измама от страна на лицето.

4 — Решение от 18 декември 2008 г. (C-337/07, Сборник, стр. I-10323).

25. Ще разгледам първо този въпрос.

26. След това ще разгледам дали отговорът му зависи от постановеното от Съда в Решение по делото Altun, както се предполага в акта за преюдициално запитване.

27. На последно място считам, че е уместно да се разгледа прилагането на принципите на равностойност и ефективност във връзка с доказателствата, на които може да се позове лице, за да претендира права по член 6, параграф 1 и за да подкрепи твърдението си, че може да се ползва от тези права.

Могат ли произтичащите от член 6, параграф 1 права да се отнемат с обратна сила

28. За да се отговори на въпроса на запитващата юрисдикция дали може да се отнеме разрешение за пребиваване с обратна сила при обстоятелствата, описани в акта за преюдициално запитване, първо следва да се разгледа целта на член 6, параграф 1.

29. Според Съда предназначението на тази разпоредба е „постепенно стабилизиране на положението на турските работници в приемащата държава членка“ [5]. Това предназначение конкретизира определението на Съда за целта на самото Решение № 1/80 по отношение на турските работници, а именно „благоприятстване на постепенното интегриране в приемащата държава членка на турските граждани, които отговарят на условията, предвидени в една от разпоредбите на това решение, и следователно се ползват от предоставените им от него права“ [6].

30. За тази цел член 6, параграф 1 регламентира постепенното разширяване на обхвата на правата на турските работници пропорционално на продължителността на легалната им платена заетост в приемащата държава членка [7]. Щом работникът навърши четири години легална заетост в съответната държава членка, той има право на свободен достъп до всяка дейност като заето лице по свой избор в нея. Преди този етап гарантираната защита е по-ограничена. Член 6, параграф 1, първо тире например предвижда правото на работника на подновяване на разрешителното му за работа от неговия работодател, ако е нает на работа, след една година легална заетост.

31. Съгласно формулировката си член 6, параграф 1 се отнася до правото на

5 — Вж. Решение от 24 януари 2008 г. по дело Payir и др. (C-294/06, Сборник, стр. I-203, точка 37).

6 — Вж. по-специално Решение от 8 май 2003 г. по дело Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Recueil, стр. I-4301, точка 79), Решение от 18 юли 2007 г. по дело Derin (C-325/05, Сборник, стр. I-6495, точка 53) и Решение по делото Altun, посочено в бележка под линия 4 по-горе (точка 29).

7 — Вж. Решение от 10 януари 2006 г. по дело Sedef (C-230/03, Recueil, стр. I-157, точка 34).

турските граждани да работят в приемащата държава членка. Съвсем ясно е обаче, че поради тясната връзка между правото на работа и правото на пребиваване тази разпоредба задължително предполага да е налице и право на пребиваване на лицето, претендиращо за право на работа [8].

32. За да претендират за права по член 6, турските граждани трябва да отговарят на три условия.

33. На първо място, лицето трябва да е „работник“. Съдът приема, че за да се спази това условие, турският гражданин трябва да упражнява реална и ефективна дейност с изключение на дейности с дотолкова ограничен характер, че могат да се характеризират само като странични или спомагателни. Основното изискване е през определен период от време лицето да предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което да получава възнаграждение [9].

В настоящия случай няма причина да се приеме, че г-н Unal не е изпълнил това условие.

34. На второ място, той трябва да принадлежи към „редовния пазар на труда“. Съдът уточнява, че „в това понятие се включват всички работници, които са изпълнили законовите и подзаконовите изисквания на приемащата държава членка и в резултат на това имат право да упражняват професионална дейност на нейната територия“ [10]. Тук отново изглежда ясно, че изискването е изпълнено.

35. На трето място, но най-важно от гледна точка на преюдициалното запитване, той трябва да упражнява легална трудова дейност в съответната държава членка. Съдът приема, че изразът „легална заетост“ означава наличие на „стабилно и сигурно положение на пазара на труда в приемащата държава членка, и с оглед на това наличието на неоспоримо право на пребиваване“ [11]. Трудовият договор на г-н Unal изглежда достатъчно стабилен и сигурен, за да удовлетвори това изискване, но това достатъчно ли е, за да му се предостави „неоспоримо право на пребиваване“?

36. На последно място, следва да припомня, че съгласно постоянната съдебна практика Решение № 1/80 не накърнява

8 — В този смисъл вж. Решение от 20 септември 1990 г. по дело Sevince (C-192/89, Recueil, стр. I-3461, точка 29).

9 — Вж. Решение по дело Payir, посочено в бележка под линия 5 по-горе (точка 28). В този смисъл подходът е сходен на този към гражданин на ЕС, отстояващ правата си на свободно движение като работник (вж. например Решение от 3 юли 1986 г. по дело Lawrie Blum (66/85, Recueil, стр. 2121, точка 17) и Решение от 14 декември 1989 г. по дело Agegate (C-3/87, Recueil, стр. 4459, точка 35), преди появата на по-широки права след въвеждането на понятието за европейско гражданство чрез Договора от Маастрихт през 1992 г.

10 — Вж. Решение по дело Payir, посочено в бележка под линия 5 по-горе (точка 29).

11 — Пак там (точка 30).

компетентността на държавите членки да регламентират както влизането на тяхната територия на турски граждани, така и условията за тяхната първа заетост [12].

37. По дело Kus [13] Съдът бе помолен да разгледа степента, до която приемащата държава членка може да продължи да обвързва с условия пребиваването на турски работник, който е завършил периода на легална заетост по смисъла на член 6, параграф 1.

38. Става дума за турски гражданин, на когото е разрешено да влезе в Германия, за да сключи брак с германска гражданка. Постъпва на работа и работи в тази държава членка повече от четири години, като по този начин придобива права по член 6, параграф 1, трето тире. След това се развежда със съпругата си. Когато подава молба за подновяване на разрешението си за пребиваване, националните органи я отхвърлят, тъй като първоначалното основание за пребиваването му вече не съществува. Съдът приема, че:

„20 [...] Член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 се ограничава до регламентиране на положението на турските работници с оглед на заетостта и не се отнася до положението му по отношение на правото му на пребиваване (вж. Решение по дело Sevince, точка 28).

12 — Пак там (точка 36).

13 — Решение от 16 декември 1992 г. (C-237/91, Recueil, стр. I-6781).

21 Следва да се отбележи, че съгласно формулировката си член 6, параграф 1 се отнася за турски работници, принадлежащи към легалния пазар на труда на държава членка, както и че съгласно първо тире турският работник трябва само да е упражнявал легална трудова дейност в продължение на повече от една година, за да има право на подновяване на разрешителното си за работа при същия работодател. Следователно тази разпоредба не обвързва правото с каквото и да е друго условие, като например обстоятелствата, при които лицето е получило право на влизане и пребиваване.

22 Поради това, макар легалната заетост по смисъла на член 6, параграф 1 да предполага стабилно и сигурно положение на пазара на труда, и с оглед на това да предполага наличие на неоспоримо право на пребиваване и дори, ако е необходимо, притежание на законно разрешение за пребиваване, основанието, на което е дадено правото или е издадено разрешението за пребиваване, не е определящо за целите на прилагането им.

23 Оттук следва, че щом турски работник е упражнявал трудова дейност повече от една година с валидно разрешително за работа, следва да се счита, че той отговаря на условията на член 6, параграф 1, първо тире от Решение № 1/80, макар че разрешението му за пребиваване е било

първоначално издадено с цел, различна от упражняване на труд срещу заплащане“.

39. Според мен това означава, че принципът на правната сигурност важи за турски работник, който е завършил един от периодите, регламентирани в член 6, параграф 1. Той ще знае например, че ако е изминала една година, в която е бил легално зает при един и същ работодател, може да продължи да работи при него, стига да има свободно работно място. Ако е упражнявал легална трудова дейност четири години, ще знае, че може да се ползва със свободен достъп до всяка дейност като заето лице по свой избор в приемащата държава членка. Всички ограничителни условия, с които е било свързано правото му на пребиваване при влизане в съответната държава, вече не важат. Процесът на интеграция, който член 6, параграф 1 подпомага, вече е започнал и всеки опит да се отнеме разрешението за пребиваване на основание на това, че лицето е престанало да отговаря на едно от тези ограничителни условия, би бил незаконосъобразен.

40. Прилагайки очертаните по-горе принципи към настоящия случай, следва да се констатира следното:

— Г-н Unal влиза в Нидерландия на 24 февруари 2004 г. на основание на разрешение за временно пребиваване. На 2 септември 2004 г. му е издадено обикновено разрешение за пребиваване за определен срок (което е със задна дата и влиза в сила от 29 март 2004 г.), продължавано за последващи периоди на пребиваване в тази държава членка. По време на първоначалния си период на пребиваване той не упражнява трудова дейност в тази държава членка.

— Тъй като член 6, параграф 1 се отнася до правото на турски гражданин да работи в приемащата държава членка [14] и права по него не произтичат единствено въз основа на пребиваване, периодът, в който г-н Unal е пребивавал в Нидерландия, но не е упражнявал там трудова дейност, не следва да се взема предвид при разглеждане на правата му по тази разпоредба.

— Безспорно е, че на 8 май 2006 г. — денят, в който г-н Unal започва работа в Нидерландия, той е притежавал „законно разрешение за пребиваване“ [15], не е бил длъжен да притежава отделно разрешително за работа [16] и следователно споменатото в точка 23 от Решение по дело Kus изискване не се поставя.

— Регламентираният в член 6, параграф 1, първо тире едногодишен период започва на 8 май 2006 г. и приключва на 7 май 2007 г.

14 — Вж. точка 31 от настоящото заключение.

15 — Вж. Решение по делото Kus, посочено по-горе (точка 22).

16 — Вж. точка 14 от настоящото заключение.

— „Спорното събитие“ от гледна точка на органите на Нидерландия се случва на 2 април 2007 г., т.е. в рамките на въпросния едногодишен период, но за него се узнава едва след изтичането на този период.

— Ако „спорното събитие“ не беше настъпило, правата на г-н Unal с оглед на трудовата му заетост в приемащата държава членка съгласно член 6, параграф 1, първо тире щяха — предвид мотивите, изложени от Съда в посоченото по-горе Решение по дело Kus — да бъдат окончателно установени на 7 май 2007 г. Следователно е щяло да му се признае корелативно право на пребиваване [17].

— Въз основа на гореизложеното се поставя въпросът дали независимо от настъпилото спорно събитие следва да се счита, че г-н Unal отговаря на изискванията по член 6, параграф 1.

41. Съществуват определени ограничения на общото правило, че съпътстващите разрешението за пребиваване ограничителни условия, наложени при влизане в държавата членка, отпадат при установяването на права като работник по силата на Решение № 1/80 [18].

42. За да изпълни изискванията по член 6, параграф 1, турският работник трябва да е упражнявал „легална трудова дейност“ през съответния период. Това на свой ред предполага, че работникът е имал легално право на пребиваване в продължение на същия период [19].

43. Въз основа на това Съдът приема, че турски работник не отговаря на това изискване, докато пребивава в приемащата държава членка по силата на разрешение за временно пребиваване в нея до приключване на обжалване, повдигнато от него срещу решение, с което му се отказва разрешение за пребиваване [20]. Освен това Съдът приема, че турски работник, който пребивава в приемащата държава членка единствено по силата на национално законодателство, с което му се разрешава да пребивава там до приключване на процедурата по предоставяне на разрешение за пребиваване, не може да се позовава на въпросния период при разглеждане на правата му по член 6, параграф 1, тъй като му е дадено право да остане и работи в съответната държава само временно, до вземане на окончателно решение [21]. В настоящия случай обаче е ясно, че правото на пребиваване на г-н Unal не е временно, нито е обект на специални условия в този смисъл.

44. По дело Kol [22] се повдига друг въпрос. В този случай от Съда се иска да се занимае с положението на турски гражданин,

17 — Вж. точка 31 от настоящото заключение.

18 — Вж. точка 39 от настоящото заключение.

19 — Вж. Решение от 30 септември 1997 г. по дело Günaydin (C-36/96, Recueil, стр. I-5143, точка 44).

20 — Вж. Решение по дело Sevince, посочено по-горе (точка 31).

21 — Вж. Решение по дело Kus, посочено по-горе, (точка 18).

22 — Решение от 5 юни 1997 г. (C-285/95, Recueil, стр. I-3069).

влязъл на територията на Германия с измама. Става дума за право на пребиваване, придобито въз основа на фиктивен брак. Наред с другото, Съдът отбелязва в Решение по дело Kus [23] и приема — на посилно основание — че тези съображения трябва да бъдат приложени и за разглеждания случай. След това той отбелязва, че периодите, през които турски гражданин е упражнявал трудова дейност след получаването на разрешение за пребиваване, с което заинтересованото лице се е сдобило само поради измамно поведение, не могат да се считат за периоди на легална заетост по смисъла на член 6, параграф 1, тъй като турският гражданин не е изпълнил условията за получаване на това разрешение, което следователно е можело да бъде поставено под въпрос след откриването на измамата [24]. Периодите на упражняване на трудова дейност в случая на г-н Kol при опорочено от измама разрешение за пребиваване не могат да породят права в негова полза [25].

45. Могат ли съображенията по дело Kol да бъдат приложени към настоящия случай?

46. Според мен не могат.

47. Дело Kol въвежда ограничение по отношение на общото правило, прието по дело Kus, а именно че съпътстващите разрешението за пребиваване ограничителни условия, наложени при влизане в държавата членка, отпадат при установяването на права като работник по силата на Решение № 1/80 [26]. Съображението за въвеждането на това ограничение е ясно. Не може да се допусне лицата със свое действие или бездействие умишлено да се стремят да подведат националните органи, за да получат право на пребиваване и оттам, достъп до пазара на труда. Да се приеме обратното би означавало да се позволи придобиването на тези права чрез измамно поведение.

48. Ако беше установено, че г-н Unal е придобил правото си на пребиваване в приемащата държава членка по причини, включващи подобно намерение за измама, очевидно националните органи щяха да имат право да му отнемат разрешението за пребиваване, въпреки че е пребивавал и работил там повече от една година. В настоящия случай обаче запитващата юрисдикция дава ясно да се разбере, че няма каквито и да било данни за измамно поведение от страна на г-н Unal. Следователно постановеното от Съда по дело Kol не е пряко приложимо по отношение на него.

49. Освен това, както се споменава по-горе, в настоящия случай не става въпрос, както в съдебната практика, за трудова дейност на г-н Unal, която не може да бъде зачетена като легална заетост по съображения, които не включват измамно поведение [27].

23 — Решение по дело Kus, посочено по-горе.

24 — Решение по дело Kol, посочено по-горе (точка 26).

25 — Пак там (точка 28).

26 — Вж. точка 39 от настоящото заключение.

27 — Вж. точка 43 от настоящото заключение.

50. Следва ли въпреки това постановеното по дело Kol ограничение на общото правило, отнасящо се до правата на пребиваване, да важи и за лицата в положението на г-н Unal, които не са действали с измамни намерения?

51. Правителството на Нидерландия твърди, че човек в неговото положение трябва да се счита за запознат със закона. Относимите националноправни разпоредби били достъпни също и в интернет. Тъй като за г-н Unal би трябвало да се смята, че е запознат с тях, националните органи можели да отнемат разрешението му за пребиваване с обратна сила.

52. Не виждам каквото и да било основание за такова разширяване на принципа. То би довело до подкопаване на онова, което Съдът нарича „общ принцип за зачитането на придобитите права“ [28], и съответстващата му правна сигурност, която съставлява основна част от описаното от мен общо правило [29]. Изключението от общия принцип в признатите от Съда по дело Kol случаи, отнасящи се до измамно поведение, е достатъчно като предпазна мярка срещу умишлена злоупотреба с права.

53. Според мен от това следва, че националните органи не могат да обявят с обратна сила за недействително правото на пребиваване на г-н Unal за периода от 2 април 2007 г. до 7 май 2007 г., така че той да загуби възможността да се възползва от правата си по член 6, параграф 1, първо тире.

54. Трябва да добавя, че ако човек като г-н Unal наистина е искал да злоупотреби с установената в член 6, параграф 1 система с намерението да подведе националните органи, щеше да е най-лесно да отложи преместването си в Lelystad с един месец. Ако го бе направил, щеше да е завършил едногодишния период на заетост, изискуем съгласно разпоредбата, без органите да разберат за евентуалните промени във връзката с партньорката му. Разбира се, установяването на обстоятелствата е задача на националната юрисдикция, но фактът, че г-н Unal не е използвал тази възможност, според мен по-скоро намалява, а не увеличава вероятността да се е опитвал да „злоупотреби със системата“ и е признак на желанието му да улесни ежедневното си

28 — Решение от 22 декември 2010 г. по дело Bozkurt (C-303/08, Сборник, стр. I-13445, точка 41).

29 — Освен това трябва да отбележа, че законът не само познава максимата „nemo censetur ignorare legem“, но и приема презумпцията „nemo praesumitur malus“.

пътуване до местоработата, което при всяко положение е било доста уморително.

55. Следователно според мен отговорът на преюдициалния въпрос следва да бъде, че член 6, параграф 1, първо тире трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска компетентните национални органи да отнемат разрешението за пребиваване на турски работник с обратна сила от момента, в който вече е отпаднало предвиденото в националното право основание за издаване на разрешението му за пребиваване, при положение че в случая не е налице измама и че едногодишният срок по посочения член 6, параграф 1, първо тире е изтекъл.

Прилагане на Решение по делото Altun към случая по главното производство

56. Значителна част от акта за преюдициално запитване е посветена на анализ на степента, до която Решение на Съда по дело Altun [30] може да е релевантно за случая на г-н Unal. Запитващата юрисдикция не е сигурна до каква степен това решение, и по-конкретно съдържащите се в него бележки относно доктрината за правна сигурност могат да повлияят на разрешаването на спора по главното производство. По същество заключението ѝ е, че вероятността това решение да е приложимо по отношение на настоящите обстоятелства е малка.

57. Споделям това становище.

58. В дело Altun става въпрос за турски гражданин, който влиза в приемащата държава членка като търсещ убежище. Получава безсрочно разрешение за пребиваване в тази държава въз основа на твърдения, за които при последващ анализ възниква подозрение, че са измамни. След като получава право на пребиваване, лицето започва процедура по събиране на семейството си по отношение на някои от своите роднини. Възниква въпросът относно последиците от евентуалното му измамно поведение върху правата на членовете на семейството му по член 7 от Решение № 1/80. Съдът приема, че тъй като правата на тези членове на семейство са станали самостоятелни съгласно процедурата по посочения член, те не могат да се поставят под въпрос заради нередности, които в миналото са засягали първоначалното право на пребиваване на турския работник. Съдът стига до това заключение въз основа на доктрината за правна сигурност [31]. Той отбелязва, че има само два вида ограничения на правата по член 7,

30 — Посоченото по-горе решение.

31 — Вж. точки 51—60 от решението.

параграф 1 от Решение № 1/80 [32]. Да се приеме, че членовете на семейството, придобили самостоятелни права съгласно този параграф, могат да бъдат лишени от тях заради поведението на лицето, с което са дошли да се съберат в приемащата държава членка, би означавало, че правната им сигурност по отношение на съществуването на тези права може да бъде засегната необратимо от обстоятелство, върху което е възможно те да нямат никакъв контрол.

59. Вече споменах принципа на правна сигурност, когато разгледах въпроса дали националните органи могат да отнемат с обратна сила правото на пребиваване на г-н Unal при обстоятелствата по главното производство. Смятам, че неговото положение не се влияе по никакъв начин от постановеното от Съда по дело Altun. Основният въпрос там е свързан с естеството на производните права, които се предоставят на членове на семейството съгласно член 7 от Решение № 1/80. Положението на самия турски работник, отстояващ правата си по член 6, параграф 1, не се влияе по никакъв начин от постановеното от Съда по дело Altun. Поради това няма да се ръководя от него при отговора на отправения от запитващата юрисдикция преюдициален въпрос.

Допълнителни съображения: принципите на равностойност и ефективност

60. По-горе споменах факта, че националните органи и съдилища не приемат за убедителни представените от г-н Unal доказателства в подкрепа на твърдението му, че е продължил да съжителства с г-жа De Sousa van der Molen в периода от 2 април 2007 г. до началото на юни 2007 г. [33].

61. Макар запитващата юрисдикция да не поставя този въпрос за разглеждане от Съда в акта за преюдициално запитване, Комисията пита дали начинът, по който въпросите, свързани с доказателствата, се третират на национално равнище, съответства на принципите на равностойност и ефективност.

62. Доколкото разбирам, положението, описано в акта за преюдициално запитване и в преписката по делото, стои по следния начин:

— Г-н Unal твърди, че се е преместил от 't Zandt в Lelystad, защото не е можел да продължава да пътува по 300 km всеки ден до работа и обратно.

32 — Тук се има предвид ограничение, когато поради личното поведение на турски мигрант неговото пребиваване на територията на приемащата държава членка представлява действителна и сериозна опасност за обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве съгласно член 14 от решението, или ограничение, когато заинтересованото лице е напуснало територията на тази държава за значителен период от време и без основателни причини. Вж. точка 62 от решението.

33 — Вж. точка 18 и сл. от настоящото заключение.

Продължава да живее с г-жа De Sousa van der Molen след преместването си и се разделя с нея едва в началото на юни 2007 г. Г-жа De Sousa van der Molen остава в регистъра на 't Zandt, тъй като не е продала къщата си там, докато г-н Unal е регистрирал надлежно жителството си в Lelystad.

— С решения от 28 декември 2007 г. и от 7 февруари 2008 г. държавният секретар възприема становището, че фактът, че г-н Unal и г-жа De Sousa van der Molen вече не фигурират в един и същ регистър след преместването на г-н Unal в Lelystad, е определящ по отношение на прекратяването на връзката им.

— С решение от 31 юли 2008 г. държавният секретар потвърждава становището си с мотива, че твърденията на г-н Unal не са подкрепени с подлежащи на обективна проверка доказателства и че за тази цел не е достатъчна писмена декларация от г-жа De Sousa van der Molen, потвърждаваща, че страните са продължили да съжителстват въпреки преместването.

— В производството пред Rechtbank г-н Unal представя допълнителни доказателства в подкрепа на твърденията си. Сред тях са декларация от общ приятел на г-н Unal и г-жа De Sousa van der Molen, две поздравителни картички за новия дом и няколко снимки. Според Rechtbank тези доказателства също не установяват в достатъчна степен, че връзката им е продължила и след 2 април 2007 г.

63. Комисията отбелязва, че е трудно да се разбере какви доказателства е можел да предостави г-н Unal, така че да убеди националните органи в правотата на изложеното от него.

64. Макар че е естествено националната юрисдикция да разбира по-добре причините, поради които едно доказателство се приема, а друго — не, съм склонна да се съглася с мнението на Комисията. Ето защо ще обобщя основните принципи в правото на ЕС, които смятам, че са релевантни за случая.

65. Ясно е, че решенията на Съвета за асоцииране, като Решение № 1/80, от влизането си в сила съставляват неделима част от правния ред на Европейския съюз [34]. Следователно правата съгласно това решение произтичат от законодателството на Европейския съюз.

34 — Вж. Решение по дело Sevince, посочено по-горе (точка 9).

66. Ясно е и че при липса на правна уредба на ЕС по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на тези права [35].

67. При все това държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай [36]. Процесуалните правила относно тези съдебни производства не трябва да бъдат по-неблагоприятни от уреждащите подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правото на ЕС (принцип на ефективност) [37].

68. Спазването на принципа на равностойност предполага разглежданото национално правило да се прилага еднакво и за исковете за нарушаване на правото на Европейския съюз, и за исковете за нарушаване на вътрешното право, които имат сходен предмет и основание. За да се провери дали принципът на равностойност е спазен, националната юрисдикция, която единствена познава пряко процесуалните правила, уреждащи исковете по вътрешното право, следва да провери дали съответстват на този принцип процесуалните правила, предназначени да гарантират във вътрешното право защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на ЕС, и да провери както предмета, така и основните характеристики на евентуалните сходни искове по вътрешното право. За да се произнесе по равностойността на процесуалните правила, националната юрисдикция трябва да провери по обективен и абстрактен начин дали разглежданите правила са сходни от гледна точка на мястото им в цялото производство, на развитието на посоченото производство и на особеностите на правилата [38].

69. Що се отнася до принципа на ефективност, от практиката на Съда е видно, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които общностният правен ред предоставя на частноправните субекти, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за развитието и особеностите му пред различните национални инстанции. В това отношение следва, ако е необходимо, да се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективно развитие на производството [39].

35 — Вж. по-специално Решение от 15 април 2008 г. по дело Impact (C-268/06, Сборник, стр. I-2483, точка 44 и цитираната съдебна практика).

36 — Пак там (точка 45 и цитираната съдебна практика).

37 — Пак там. Ефективната правна защита е основен принцип в правото на Европейския съюз, признат в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). По този въпрос вж. Решение от 22 декември 2010 г. по съединени дела Gavieiro, Gavieiro и Iglesias Torres (C-444/09 и C-456/09, Сборник, стр. I-14031, точка 75).

38 — Вж. Решение от 29 октомври 2009 г. по дело Pontin (C-63/08, Сборник, стр. I-10467, точки 45 и 46).

39 — Пак там (точка 47).

70. Задача на националната юрисдикция е да определи дали са спазени тези принципи по главното производство.

Заключителни бележки

71. По-горе отбелязах общото правило, че турски работник, който отговаря на изискванията по член 6, параграф 1, първо тире, следва да третира правата, произтичащи от тази разпоредба, като полагащи му се, като се има предвид единственото ограничение, че права по тази разпоредба не произтичат, когато правото на пребиваване на работника е само временно или когато си е послужил с измама. Във връзка с това стигам до заключението, че няма основание отнасящото се до измамно поведение ограничение да се разширява и за други видове поведение, при които няма умисъл за измама [40].

72. Трябва да добавя и следното.

73. Приемането на нарастващ брой мерки за хармонизиране в Европейския съюз от страна на европейския законодател може лесно да ни накара да изгубим от поглед степента, до която ЕС е и ще продължи да бъде основан на многообразието [41]. Държавите членки се различават не само по своята история и култура, но и по правните си системи. Това, което е добре известно или естествено и очевидно за гражданин на една държава членка, може да изглежда странно, трудно за разбиране, дори необозримо и не толкова очевидно за гражданин на друга. Това е така в още по-голяма степен, когато става въпрос за трети държави, чиито отношения с ЕС са под формата на споразумения за асоцииране, и за техните граждани.

74. За органите на приемаща държава членка може да е относително логично да считат, че когато гражданин на трета държава не спазва правилата на приемащата държава или просто не си дава сметка за последствията от конкретна линия на поведение, които може да изглеждат очевидни за гражданите ѝ, цели да злоупотреби с тези правила, и оттам да стигнат до заключение, че такова неспазване е доказателство за измамно поведение или нещо подобно. Струва ми се, че е необходима изключителна предпазливост при достигането до такова заключение. За гражданин на трета държава тези правила може да са трудни, дори невъзможни за разбиране, особено ако лицето не говори свободно езика на приемащата държава членка. Ако не разполага със значителни финансови средства, надали ще може да си позволи адвокатски услуги, за да му се обясни всяко приложимо за неговия случай правило. Прекалено опростенческо ми се струва например твърдението, изложено в становището на правителството на Нидерландия, че тъй като националните

40 — Вж. по-конкретно точки 40, 43, 44 и 52 от настоящото заключение.

41 — Вж. например член 22 от Хартата, съгласно който: „Съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие“.

правила са достъпни също и в интернет, автоматично следва да се предположи, че гражданин на трета държава като г-н Unal е разбрал в какво се състоят те, какви са последиците и презумпциите, произтичащи от тях в резултат на едно или друго действие. В подобен аргумент съществува риск от предположение, че всички култури и начини на живот се асимилират мигновено в тези на приемащата държава членка, а това очевидно не е така. Освен това той може да доведе до опасни последици по отношение на правата и свободите на засегнатото лице.

Заключение

75. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, поставен от Raad van State, по следния начин:

„Член 6, параграф 1, първо тире от Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развитие на асоциирането, прието от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, следва да се тълкува в смисъл, че не допуска компетентните национални органи да отнемат разрешението за пребиваване на турски работник с обратна сила от момента, в който вече е отпаднало предвиденото в националното право основание за издаване на разрешението му за пребиваване, при положение че в случая не е налице измама и че едногодишният срок по посочения член 6, параграф 1, първо тире е изтекъл“.