CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 21 iulie 2011 [1]

1. Prin intermediul prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, instanța de trimitere solicită interpretarea Deciziei nr. 1/80 a Consiliului de asociere CEE-Turcia [2] (denumită în continuare „Decizia nr. 1/80").

2. Articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 [denumit în continuare „articolul 6 alineatul (1)"] acordă lucrătorului turc care este încadrat pe piața legală a muncii dreptul la reînnoirea permisului său de muncă, la același angajator, după un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal. Întrebarea principală care se pune în prezenta cauză este dacă, în situația în care permisul inițial de ședere al lucrătorului a fost acordat cu condiția ca acesta să locuiască împreună cu partenera sa, cu care se află într-o relație de concubinaj, acest permis poate fi revocat după terminarea perioadei de un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal pentru motivul că relația cu partenera sa s-a încheiat înainte de sfârșitul perioadei de un an menționate și cu efect retroactiv începând cu data la care relația s-a încheiat.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Decizia nr. 1/80 din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii, adoptată de Consiliul de asociere instituit prin Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia. O versiune neoficială a acestei decizii se poate găsi la adresa: http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf

Cadrul juridic

Decizia nr. 1/80

3. Articolul 6 alineatul (1) prevede:

„Sub rezerva dispozițiilor articolului 7 referitor la accesul liber la încadrarea în muncă a membrilor familiei sale, lucrătorul turc care este încadrat pe piața legală a muncii dintr-un stat membru:

— are dreptul, în acest stat membru, după un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal, la reînnoirea permisului său de muncă la același angajator, dacă acesta dispune de un loc de muncă;

— are dreptul, în acest stat membru, după trei ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal și sub rezerva priorității ce trebuie acordată lucrătorilor din statele membre ale Comunității, să accepte o altă ofertă din partea unui angajator, la alegerea sa, făcută în condiții obișnuite și înregistrată la serviciile de ocupare a

forței de muncă din acest stat membru, în cadrul aceleiași profesii;

— beneficiază, în acest stat membru, după patru ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal, de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa."

Legislația Țărilor de Jos

Vreemdelingenwet 2000

4. În temeiul articolului 8 litera a din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii, denumită în continuare „Vw 2000"), un cetățean străin se află legal pe teritoriul Țărilor de Jos dacă este titularul unui permis de ședere legală pe durată limitată de tipul celui menționat la articolul 14 din această lege.

5. Articolul 14 alineatul 2 prevede, printre altele, că permisul de ședere legală pe durată limitată se poate acorda sub rezerva unor condiții în legătură cu scopul în care se aprobă șederea.

6. Articolul 16 alineatul 1 litera g prevede că cererea de acordare a permisului de ședere legală pe durată limitată poate fi respinsă, dacă cetățeanul străin nu îndeplinește condiția în legătură cu scopul ședерii sale pe teritoriul Țărilor de Jos.

7. Articolul 18 alineatul 1 litera f prevede, printre altele, că cererea de prelungire a duratei de valabilitate a unui permis de ședere legală pe durată limitată poate fi respinsă, dacă nu este îndeplinită condiția impusă la acordarea permisului de ședere.

8. Articolul 19 prevede, printre altele, că permisul de ședere legală pe durată limitată poate fi revocat pentru motivul menționat la articolul 18 alineatul 1 litera f.

Vreemdelingenbesluit 2000

9. În conformitate cu articolul 4.43 din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii, denumit în continuare „Vb 2000"), cetățeanul străin care domiciliază în mod legal pe teritoriu în sensul articolului 8 litera a din Vw 2000, dar care nu mai îndeplinește condiția impusă la acordarea permisului de ședere, trebuie să aducă neîntârziat acest fapt la cunoștința comandantului poliției regionale în a cărei rază teritorială domiciliază.

Schimbarea reședinței

10. Nu se contestă faptul că legislația Țărilor de Jos obligă o persoană – indiferent dacă este olandez sau străin – care își schimbă reședința să comunice această schimbare de adresă atât autorităților localității în a cărei rază teritorială a avut reședința anterioară, cât și autorităților localității în a cărei rază teritorială se află reședința sa actuală.

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

11. Domnul Ünal este resortisant turc. El a intrat pe teritoriul Țărilor de Jos la 24 februarie 2004 pe baza unui permis de ședere provizorie. La 2 septembrie 2004, a obținut un permis de ședere legală pe perioadă limitată valabil de la 29 martie 2004 până la 29 martie 2005 și care impunea condiția „de a locui împreună cu partenera sa, A. M. de Sousa van der Molen". Se pare că atât domnul Ünal, cât și doamna de Sousa van der Molen erau înscriși în registrul de evidență a populației din localitatea 't Zandt.

12. La 21 aprilie 2005, domnul Ünal a depus o cerere de prelungire a perioadei de valabilitate a permisului său de ședere, care a fost admisă prin decizia din 26 iulie 2005. Permisul conținea în continuare condiția de a locui împreună cu partenera sa.

13. Prin decizia din 4 mai 2006, perioada de valabilitate a permisului de ședere a fost prelungită până la 1 martie 2009.

14. Permisele de ședere acordate domnului Ünal cuprindeau mențiunea „cu drept de muncă nelimitat; nu este necesar un permis de muncă".

15. La 8 mai 2006, domnul Ünal a încheiat un contract de muncă cu o agenție de plasare a forței de muncă temporare din Groningen și a început să lucreze la unul dintre clienții acesteia care avea sediul la Nunspeet, la o distanță de aproximativ 150 de kilometri de 't Zandt. Astfel, locul său de muncă îl obliga să parcurgă zilnic o distanță dus-întors de aproximativ 300 de kilometri. Acest contract a fost prelungit la 21 noiembrie 2007, fiind valabil până la 21 noiembrie 2008. Perioada de un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal prevăzută la articolul 6 alineatul (1) prima liniuță a început, așadar, la 8 mai 2006 și s-a terminat la 7 mai 2007.

16. La 2 aprilie 2007 sau în jurul acestei date însă, în orice caz, înainte de expirarea perioadei de un an, domnul Ünal s-a mutat din 't Zandt în Lelystad, care se află la o distanță de numai 35 de kilometri de Nunspeet. Acesta a declarat autorităților competente, conform legii, schimbarea sa de adresă. În schimb, doamna de Sousa van der Molen a continuat să fie înregistrată în registrul de evidență a populației în calitate de rezident al localității 't Zandt, unde lucra de aproximativ 10 ani.

Faptul că părțile nu mai erau înregistrate la aceeași adresă a determinat autoritățile naționale să concluzioneze că cei doi nu mai locuiau împreună începând cu acea dată. În consecință, acestea au respins obiecția domnului Ünal, conform căreia a locuit împreună cu doamna de Sousa van der Molen până la începutul lunii iunie 2007, partenera sa continuând să fie înscrisă în registrul de evidență a populației din 't Zandt pentru că locuința pe care o deținea în această localitate nu s-a vândut [3].

17. La 4 iunie 2007, domnul Ünal a solicitat schimbarea condiției impuse la acordarea permisului său de ședere, astfel încât să nu se mai refere la obligația de a locui împreună cu partenera sa, doamna de Sousa van der Molen, ci să se refere pur și simplu la obligația „de continuare a șederii".

18. Staatssecretaris van Justitie (denumit în continuare „secretarul de stat") a respins această cerere prin decizia din 28 decembrie 2007. Acesta a considerat că relația dintre domnul Ünal și doamna de Sousa van der Molen luase sfârșit la 2 aprilie 2007, deoarece, de la această dată, cele două persoane nu au mai fost înregistrate la aceeași adresă în registrul de evidență a populației al localității 't Zandt (denumit în continuare „registrul local de evidență a populației"). În consecință, acesta a concluzionat că domnul Ünal nu mai îndeplinea condiția impusă la acordarea permisului de ședere.

19. Printr-o decizie separată din 7 februarie 2008, permisul de ședere al domnului Ünal a fost revocat cu efect retroactiv de la 2 aprilie 2007. Având în vedere natura permisului de ședere, această revocare a implicat de asemenea revocarea dreptului său de muncă. Secretarul de stat a considerat că înregistrările din registrul local de evidență a populației aveau o importanță decisivă și că probele prezentate de domnul Ünal nu erau suficiente pentru a infirma informațiile conținute în acest registru.

20. Domnul Ünal a introdus o reclamație împotriva deciziilor adoptate de secretarul de stat. Secretarul de stat a respins această reclamație prin decizia din 31 iulie 2008, pentru că, în lipsa unor date care pot fi verificate în mod obiectiv, declarația domnului Ünal cu privire la mutarea în Lelystad nu putea fi reținută. Întrucât declarația scrisă a doamnei de Sousa van der Molen, care susținea afirmațiile domnului Ünal, nu a fost suficientă în acest sens, datele din registrul local de evidență a populației trebuiau considerate concludente. Având în vedere că, la 2 aprilie 2007, domnul Ünal era încadrat în muncă în mod legal de mai puțin de un an la același angajator, acesta nu avea dreptul de continuare a șederii pe teritoriul Țărilor de Jos în baza Acordului de asociere CEE-Turcia.

3 — Nu se contestă faptul că domul Ünal era obligat să notifice autoritățile naționale „imediat" după ce a avut loc orice schimbare a situației sale. A se vedea articolul 4.43 din Vb 2000, menționat la punctul 9 de mai sus.

21. Domnul Ünal a contestat decizia Secretarului de Stat din 31 iulie 2008 în fața Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunalul Districtual din Haga, denumit în continuare „Rechtbank"). Prin hotărârea din 6 iulie 2009, această instanță a declarat nefondată acțiunea formulată de domnul Ünal. Rechtbank a considerat că domnul Ünal nu a demonstrat în mod concludent că relația a luat sfârșit ulterior datei de 2 aprilie 2007. În consecință, această instanță a admis opinia Secretarului de Stat conform căreia, având în vedere că domnul Ünal nu fusese încadrat în muncă în mod legal mai mult de un an la același angajator la data la care se presupune că relația a luat sfârșit, acesta nu putea să beneficieze de niciunul dintre drepturile prevăzute la articolul 6 alineatul (1).

22. Domnul Ünal a introdus recurs la Raad van State (Consiliul de Stat), care a considerat că, pentru a putea pronunța o hotărâre în acțiunea principală, era necesară interpretarea articolului 6 alineatul (1). În special, acesta s-a întrebat dacă motivarea Curții din Hotărârea Altun [4] cu privire la principiul securității juridice ar putea avea vreun efect asupra modului de interpretare a acestui articol în cauza cu care este sesizată. Prin urmare, a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„[Articolul 6 alineatul (1)] prima liniuță coroborat cu principiul securității juridice împiedică autoritățile naționale competente să revoce permisul de ședere al unui lucrător turc, în situația în care nu există un comportament fraudulos al acestuia, după expirarea termenului de un an stabilit prin articolul 6 alineatul (1) prima liniuță, cu efect retroactiv de la data la care nu mai există motivul pentru acordarea permisului de ședere prevăzut în dreptul național?"

23. Domnul Ünal, guvernul olandez și Comisia au prezentat observații scrise. Nu s-a solicitat și nici nu s-a desfășurat o ședință.

Analiză

24. Problema principală pe care o ridică întrebarea preliminară se referă la aspectul dacă articolul 6 alineatul (1) permite revocarea cu efect retroactiv a dreptului de ședere în situația în care persoana vizată a avut reședința și a lucrat în statul membru gazdă o perioadă mai lungă decât perioada de un an prevăzută la articolul 6 alineatul (1) prima liniuță, însă, înainte de sfârșitul acestei perioade, nu a mai îndeplinit condiția impusă pentru acordarea permisului de ședere. În această privință, trebuie să se plece de la premisa că nu există un comportament fraudulos al acestei persoane.

4 — Hotărârea din 18 decembrie 2008, Altun (C-337/07, Rep., p. I-10323).

25. În primul rând, vom analiza acest aspect.

26. În al doilea rând, vom analiza aspectul dacă, astfel cum se susține în decizia de trimitere, răspunsul la întrebarea formulată este afectat de motivarea Curții din Hotărârea Altun.

27. În sfârșit, ni se pare de asemenea oportun să analizăm aplicarea principiilor echivalenței și efectivității în contextul elementelor de probă pe care le poate invoca o persoană care urmărește să beneficieze de drepturile care îi sunt conferite potrivit articolului 6 alineatul (1) pentru a demonstra că poate beneficia de aceste drepturi.

Cu privire la aspectul dacă drepturile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) pot fi revocate cu efect retroactiv

28. Pentru a putea răspunde la întrebarea instanței de trimitere cu privire la aspectul dacă permisul de ședere poate fi revocat cu efect retroactiv în împrejurările descrise în decizia de trimitere, este necesar să analizăm, mai întâi, obiectivul articolului 6 alineatul (1).

29. Curtea a statuat că această dispoziție are drept scop „consolidarea progresivă a situației lucrătorilor turci în statul membru gazdă” [5]. Prin acest obiectiv, Curtea a interpretat în mod specific cu privire la lucrătorii turci definiția obiectivului Deciziei nr. 1/80 înseși, care vizează „favorizarea integrării treptate, în statul membru gazdă, a resortisanților turci care îndeplinesc condițiile prevăzute în una dintre dispozițiile acestei decizii și, prin urmare, beneficiază de drepturile pe care aceasta le conferă” [6].

30. În acest sens, articolul 6 alineatul (1) prevede că drepturile unui lucrător turc se extind treptat în raport cu durata încadrării în muncă în mod legal în statul membru gazdă [7]. După ce a împlinit patru ani de încadrare în muncă în mod legal în statul respectiv, lucrătorul beneficiază de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa. Înainte de acest moment, protecția conferită este mai restrânsă. De exemplu, articolul 6 alineatul (1) prima liniuță prevede că un lucrător are dreptul, după un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal, la reînnoirea permisului său de muncă la același angajator, dacă acesta dispune de un loc de muncă.

31. Potrivit textului său, articolul 6 alineatul (1) se referă la dreptul unui resortisant

5 — Hotărârea din 24 ianuarie 2008, Payir (C-294/06, Rep., p. I-203, punctul 37).

6 — A se vedea printre altele Hotărârea din 8 mai 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Rec., p. I-4301, punctul 79), Hotărârea din 18 iulie 2007, Derin (C-325/05, Rep., p. I-6495, punctul 53), și Hotărârea Altun, citată la nota de subsol 4, punctul 29.

7 — A se vedea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Sedef (C-230/03, Rec., p. I-157, punctul 34).

turc de a munci în statul membru gazdă. Cu toate acestea, întrucât dreptul de încadrare în muncă și dreptul de ședere sunt strâns legate între ele, este deja foarte clar că dispoziția menționată implică în mod necesar un drept de ședere simultan pentru persoana care pretinde un drept la muncă [8].

32. Pentru a beneficia de drepturile prevăzute la articolul 6, lucrătorul turc trebuie să îndeplinească trei condiții.

33. În primul rând, persoana vizată trebuie să aibă calitatea de „lucrător". Curtea a hotărât că, pentru a îndeplini această condiție, resortisantul turc trebuie să exercite activități reale și efective, cu excepția activităților care sunt atât de reduse încât se prezintă ca fiind pur marginale și accesorii. Condiția esențială este ca o persoană să îndeplinească, într-o anumită perioadă, pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație [9]. Niciuna dintre împrejurările din prezenta cauză nu sugerează că domnul Ünal nu ar fi îndeplinit această condiție.

34. În al doilea rând, acesta trebuie să fie „încadrat pe piața legală a muncii". Curtea s-a pronunțat în sensul că „această noțiune desemnează toți lucrătorii care au respectat actele cu putere de lege și normele administrative ale statului membru gazdă și au astfel dreptul să exercite o activitate profesională pe teritoriul acestuia" [10]. Și de data aceasta pare a fi clar că această condiție a fost îndeplinită.

35. În al treilea rând și cel mai important în ceea ce privește întrebarea preliminară, acesta trebuie să exercite o „activitate salariată legală" în statul membru în cauză. Curtea s-a pronunțat în sensul că expresia „activitate salariată legală" înseamnă că trebuie să existe „o situație stabilă, iar nu precară, pe piața muncii din statul membru gazdă și, în acest sens, existența unui drept de ședere necontestat" [11]. Contractul de muncă al domnului Ünal pare a fi fost suficient de stabil pentru a îndeplini această condiție. În schimb, acest contract este suficient pentru a-i conferi „un drept de ședere necontestat"?

36. În sfârșit, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, Decizia nr. 1/80 nu aduce atingere competenței statelor membre de a reglementa atât intrarea pe teritoriul

8 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 1990, Sevince (C-192/89, Rec., p. I-3461, punctul 29).

9 — A se vedea Hotărârea Payir, citată la nota de subsol 5, punctul 28. În această privință, abordarea nu este diferită de cea adoptată în legătură cu un resortisant al Uniunii care solicită să își exercite dreptul la libera circulație în calitate de lucrător [a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 3 iulie 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec., p. 2121, punctul 17, și Hotărârea din 14 decembrie 1989, Agegate (C-3/87, Rec., p. 4459, punctul 35), înainte de instituirea unor drepturi mai extinse ca urmare a introducerii noțiunii de cetățenie a Uniunii prin Tratatul de la Maastricht din 1992.

10 — A se vedea Hotărârea Payir, citată la nota de subsol 5, punctul 29.

11 — A se vedea Hotărârea Payir, citată la nota de subsol 5, punctul 30.

acestora a resortisanților turci, cât și condițiile primei lor încadrări în muncă [12].

37. În cauza Kus [13] , Curții i s-a solicitat să analizeze în ce măsură un stat membru gazdă poate impune în continuare condiții cu privire la dreptul de ședere al unui resortisant turc care a împlinit perioada de încadrare în muncă în mod legal în înțelesul articolului 6 alineatul (1).

38. Această cauză se referea la un resortisant turc, căruia îi fusese permis să intre pe teritoriul Germaniei pentru a se căsători cu o cetățeană germană. El s-a încadrat în muncă și a lucrat în acest stat membru o perioadă mai mare de patru ani, dobândind astfel drepturile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță. Ulterior, resortisantul turc a divorțat de soția sa. Atunci când a solicitat reînnoirea permisului de ședere, autoritățile naționale i-au respins cererea arătând că motivul inițial al șederii sale a încetat să existe. Curtea a statuat:

„20 [...] Articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 se limitează la a reglementa situația unui lucrător turc în ceea ce privește încadrarea sa în muncă și nu face referire la situația sa în ceea ce privește dreptul de ședere (a se vedea Hotărârea Sevince, punctul 28).

21 Se impune constatarea că, astfel cum este formulat, articolul 6 alineatul (1) se aplică lucrătorilor turci încadrați în muncă în mod legal dintr-un stat membru și că, potrivit primei liniuțe, este suficient ca un lucrător turc să fi fost încadrat în muncă în mod legal pentru o perioadă mai mare de un an pentru a avea dreptul la reînnoirea permisului său de muncă la același angajator. Această dispoziție nu impune, așadar, în privința recunoașterii acestui drept, vreo altă condiție, precum împrejurările în care a fost obținut dreptul de intrare sau dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru.

22 În consecință, chiar dacă încadrarea în muncă în mod legal în sensul articolului 6 alineatul (1) presupune o situație stabilă, iar nu precară, pe piața muncii și implică, în acest temei, existența unui drept de ședere necontestat, inclusiv, dacă este necesar, deținerea unui permis legal de ședere, motivele pentru care a fost conferit acest drept sau pentru care s-a acordat permisul de ședere nu sunt decisive în scopul aplicării lor.

23 Rezultă că, din momentul în care un lucrător turc a fost încadrat în muncă pentru o perioadă mai mare de un an pe baza unui permis de muncă valid, trebuie să se considere că acest lucrător turc îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) prima liniuță din Decizia nr. 1/80, chiar dacă permisul

12 — A se vedea, printre altele, Hotărârea Payir, citată la nota de subsol 5, punctul 36.

13 — Hotărârea din 16 decembrie 1992, Kus (C-237/91, Rec., p. I-6781).

de ședere i-a fost acordat inițial pentru un alt scop decât desfășurarea unei activități salariate."

39. Considerăm că acest lucru înseamnă că principiul securității juridice se va aplica în cazul unui lucrător turc pentru care s-a împlinit una dintre perioadele prevăzute la articolul 6 alineatul (1). Acesta va ști, de exemplu, în cazul în care a împlinit un an de încadrare în muncă în mod legal pentru același angajator, că poate lucra în continuare pentru același angajator dacă, bineînțeles, acesta din urmă dispune de un loc de muncă. În cazul în care a împlinit patru ani de încadrare în muncă în mod legal, lucrătorul respectiv va ști că poate beneficia de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa, în statul membru gazdă. Toate restricțiile care ar fi putut condiționa dreptul său de ședere la intrarea în statul respectiv își vor înceta aplicarea. Procesul de integrare, care stă la baza articolului 6 alineatul (1), a început și orice încercare de revocare a permisului de ședere pentru motivul că a încetat să mai respecte una dintre aceste restricții ar fi nelegală.

40. Dacă aplicăm principiile descrise mai sus la situația din prezenta cauză, vom observa următoarele:

— domnul Ünal a intrat pe teritoriul Țărilor de Jos la 24 februarie 2004, pe baza unui permis de ședere provizorie; la 2 septembrie 2004, i s-a acordat un permis de ședere legală pe durată limitată (antedatat, pentru a produce efecte de la 29 martie 2004), care a fost prelungit astfel încât să includă perioadele ulterioare de ședere în acest stat membru; în cursul perioadei inițiale de ședere, acesta nu a fost încadrat în muncă în statul membru gazdă;

— având în vedere că articolul 6 alineatul (1) se referă la dreptul unui resortisant turc de a lucra în statul membru gazdă [14] și că drepturile prevăzute la acest articol nu iau naștere pe baza simplului fapt al șederii, perioada în care domnul Ünal a avut reședința în Țările de Jos, însă nu a beneficiat de drept de muncă în acest stat, nu trebuie să fie luată în calcul atunci când i se calculează drepturile potrivit acestei dispoziții;

— nu se contestă faptul că, la 8 mai 2006, ziua în care a început să lucreze în Țările de Jos, domnul Ünal avea un „permis de ședere legală" [15]; nu era necesar să i se acorde un permis de muncă separat [16] și, astfel, nu este aplicabilă cerința menționată la punctul 23 din Hotărârea Kus;

— perioada de un an prevăzută la articolul 6 alineatul (1) prima liniuță a început la 8 mai 2006 și s-a terminat la 7 mai 2007;

14 — A se vedea punctul 31 de mai sus.
15 — A se vedea punctul 22 din Hotărârea Kus.
16 — A se vedea punctul 14 de mai sus.

— „evenimentul contestat" din punctul de vedere al autorităților olandeze a avut loc la 2 aprilie 2007, adică în cursul perioadei de un an în cauză, dar acesta nu a fost cunoscut decât după expirarea acestei perioade;

— în absența unui „eveniment contestat", drepturile domnului Ünal cu privire la încadrarea sa în muncă în statul membru gazdă în temeiul articolului 6 alineatul (1) prima liniuță s-ar fi cristalizat, potrivit soluției Curții din Hotărârea Kus, la 7 mai 2007; acesta ar fi beneficiat, așadar, de un drept de ședere concomitent [17];

— în consecință, întrebarea care apare este dacă ar trebui să se considere totuși că domnul Ünal a îndeplinit cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (1), în pofida producerii acestui eveniment contestat.

41. Regula generală conform căreia condițiile pe baza cărora a fost acordat dreptul de ședere la intrarea pe teritoriul unui stat membru devin caduce în momentul cristalizării drepturilor dobândite în calitate de lucrător în temeiul Deciziei nr. 1/80 este supusă anumitor excepții [18].

42. Pentru a îndeplini condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1), lucrătorul turc trebuie să fi fost „încadrat în muncă în mod legal" în cursul perioadei relevante, ceea ce implică faptul că lucrătorul turc avea un drept de ședere legală în cursul acestei perioade [19].

43. În consecință, Curtea s-a pronunțat în sensul că un lucrător turc nu îndeplinește această condiție atât timp cât are reședința în statul membru gazdă în virtutea unei autorizații provizorii de ședere și este în așteptarea soluției într-o acțiune pe care a formulat-o împotriva unei decizii prin care i s-a respins acordarea permisului de ședere [20]. Curtea a hotărât de asemenea că un lucrător turc care are reședința în statul membru gazdă doar în temeiul unei măsuri de drept național prin care se acordă drept de ședere și care așteaptă finalizarea procedurii pentru acordarea unui permis de ședere nu poate invoca această perioadă pentru calculul drepturilor sale potrivit articolului 6 alineatul (1), având în vedere că dreptul de a rămâne și de a lucra în țara respectivă i s-a acordat în mod provizoriu, până la adoptarea unei decizii finale [21]. Cu toate acestea, în prezenta cauză, este evident că dreptul de ședere al domnului Ünal nu era nici provizoriu, nici limitat în acest fel.

44. Cauza Kol [22] a ridicat o problemă diferită. În această cauză, Curții i s-a solicitat să

17 — A se vedea punctul 31 de mai sus.

18 — A se vedea punctul 39 de mai sus.

19 — A se vedea Hotărârea din 30 septembrie 1997, Günaydin (C-36/96, Rec., p. I-5143, punctul 44).

20 — A se vedea Hotărârea Sevince, citată la nota de subsol 8, punctul 31.

21 — A se vedea Hotărârea Kus, citată la nota de subsol 13, punctul 18.

22 — Hotărârea din 5 iunie 1997, Kol (C-285/95, Rec., p. I-3069).

analizeze situația unui resortisant turc, care intrase pe teritoriul Germaniei în mod fraudulos. Cauza se referea la dreptul de ședere bazat pe o căsătorie fictivă. Curtea a invocat, printre altele, Hotărârea sa pronunțată în cauza Kus [23] și a hotărât că raționamentul din această hotărâre trebuia aplicat *„a fortiori"* și în cauza cu care era sesizată. Aceasta a constatat în continuare că perioadele de încadrare în muncă după obținerea permisului de ședere exclusiv pe baza unui comportament fraudulos nu pot fi considerate perioade legale în sensul articolului 6 alineatul (1), având în vedere că resortisantul turc nu a îndeplinit condițiile pentru acordarea unui astfel de permis care era, de altfel, susceptibil de revocare în caz de descoperire a fraudei [24]. Perioadele de încadrare în muncă împlinite de domnul Kol pe baza unui permis de ședere viciat prin fraudă nu puteau da naștere unor drepturi în favoarea sa [25].

45. În prezenta cauză poate fi aplicat raționamentul din Hotărârea Kol?

46. Considerăm că răspunsul este negativ.

47. Hotărârea Kol introduce o excepție în privința regulii generale enunțate în Hotărârea Kus, conform căreia condițiile pe baza cărora a fost acordat dreptul de ședere la intrarea pe teritoriul unui stat membru devin caduce în momentul cristalizării drepturilor dobândite în calitate de lucrător în temeiul Deciziei nr. 1/80 [26]. Rațiunea acestei excepții este clară: nu trebuie să se permită niciunei persoane, prin actele sau prin omisiunile sale, să urmărească în mod deliberat inducerea în eroare a autorităților naționale cu scopul de a obține un drept de ședere și deci dreptul de acces la piața muncii. Dacă situația ar fi diferită, atunci aceste drepturi ar putea fi obținute pe cale frauduloasă.

48. În ipoteza în care s-ar fi stabilit că domnul Ünal a dobândit un drept de ședere în statul membru gazdă pentru motive care implicau o astfel de intenție de fraudare, autoritățile naționale ar fi avut cu siguranță dreptul să îi revoce permisul de ședere, în pofida faptului că acesta a avut reședința și a fost încadrat în muncă în acest stat membru o perioadă mai mare de un an. Cu toate acestea, în prezenta cauză, instanța națională precizează că nu există niciun fel de indiciu conform căruia comportamentul domnului Ünal ar fi fost fraudulos. În consecință, raționamentul Curții din Hotărârea Kol nu i se aplică domnului Ünal în mod direct.

49. Astfel cum am menționat mai sus, în prezenta cauză, nu este vorba nici despre situația în care, potrivit jurisprudenței existente, încadrarea în muncă a domnului Ünal nu poate fi considerată activitate salariată legală pentru un motiv care nu implică un comportament fraudulos [27].

23 — Citată la nota de subsol 13.
24 — A se vedea în acest sens Hotărârea Kol, punctul 26.
25 — *Idem,* punctul 28.
26 — A se vedea punctul 39 de mai sus.
27 — A se vedea punctul 43 de mai sus.

50. Excepția de la regula generală privind dreptul de ședere, care a fost stabilită în Hotărârea Kol, ar trebui totuși extinsă astfel încât să se aplice persoanelor în situația domnului Ünal care nu au acționat în baza unei intenții frauduloase?

51. Guvernul olandez susține că trebuie să se plece de la premisa că o persoană în situația domnului Ünal cunoaște legea. Dispozițiile relevante din legislația națională sunt disponibile, printre altele, prin intermediul internetului. Întrucât trebuie să se considere că domnul Ünal a cunoscut aceste dispoziții, autoritățile naționale aveau dreptul de a-i revoca permisul de ședere cu efect retroactiv.

52. Considerăm că nu există nicio justificare pentru a extinde aplicarea acestui principiu în acest mod. Procedând astfel, s-ar aduce atingere principiului pe care Curtea l-a denumit „principiul general al respectării drepturilor dobândite" [28] și principiului corespunzător al securității juridice, care este un element esențial al regulii generale descrise [29]. Derogarea de la acest principiu general în cazurile care implică un comportament fraudulos stabilită de Curte în Hotărârea Kol este o măsură suficientă pentru a asigura protecția împotriva abuzului de drept deliberat.

53. În opinia noastră, rezultă că autoritățile naționale nu puteau să revoce cu efect retroactiv dreptul de ședere al domnului Ünal corespunzător perioadei dintre 2 aprilie 2007 și 7 mai 2007, ceea ce a avut drept consecință faptul că acesta nu a mai putut beneficia de drepturile sale dobândite în temeiul articolului 6 alineatul (1) prima liniuță.

54. Se impune să adăugăm că, în cazul în care o persoană precum domnul Ünal ar fi dorit cu adevărat să fraudeze regimul instituit prin articolul 6 alineatul (1), prin inducerea în eroare cu intenție a autorităților naționale, acest lucru ar fi fost foarte ușor de realizat prin amânarea mutării în Lelystad cu o lună. Dacă ar fi procedat astfel, domnul Ünal ar fi împlinit perioada de un an de încadrare în muncă impusă prin această dispoziție fără ca autoritățile să mai aibă vreo bănuială cu privire la o eventuală modificare a naturii relației cu partenera sa. Bineînțeles, situația de fapt trebuie stabilită de instanța națională, însă faptul că domnul Ünal nu a procedat conform celor descrise mai sus pare să diminueze, iar nu să accentueze, probabilitatea că ar fi încercat să „abuzeze de sistem". Dimpotrivă, modul în care a procedat pare a fi o simplă dorință a sa de a reduce impactul deplasării zilnice

28 — A se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2010, Bozkurt (C-303/08, Rep., p. I-13445, punctul 41).

29 — S-ar impune de asemenea constatarea că legislația nu este numai familiarizată cu maxima *nemo censetur ignorare legem*, ci acceptă și prezumția *nemo praesumitur malus*.

către serviciu care trebuie să fi fost, în orice caz, foarte obositoare.

55. Prin urmare, considerăm că răspunsul la întrebarea preliminară trebuie să fie că articolul 6 alineatul (1) prima liniuță trebuie interpretat în sensul că împiedică autoritățile naționale competente să revoce permisul de ședere al unui lucrător turc cu efect retroactiv de la data la care nu mai există motivul pentru acordarea permisului de ședere prevăzut în dreptul național, în situația în care acestuia nu i se poate imputa un comportament fraudulos, iar revocarea intervine după expirarea termenului de un an stabilit prin articolul 6 alineatul (1) prima liniuță.

Aplicarea Hotărârii Altun situației din acțiunea principală

56. O parte semnificativă a deciziei de trimitere este consacrată unei analize a măsurii în care Hotărârea Curții pronunțată în cauza Altun [30] poate prezenta relevanță în cazul domnului Ünal. Instanța națională se întreabă în ce măsură poate fi afectată soluția din acțiunea principală de această hotărâre și, în special, de observațiile pe care le conține cu privire la doctrina securității juridice. Instanța de trimitere consideră, în esență, că hotărârea respectivă nu se poate aplica împrejurărilor din cauza principală.

57. Suntem de acord.

58. Hotărârea Altun se referea la un resortisant turc care intrase pe teritoriul statului membru gazdă în calitate de solicitant de azil. El a primit un permis de ședere pe durată nedeterminată în statul respectiv pe baza unor declarații care, la o analiză ulterioară, s-au dovedit a fi posibil frauduloase. După ce a obținut dreptul de ședere, el a început procedura de reîntregire a familiei pentru anumiți membri ai familiei sale. Întrebarea care a apărut în această cauză se referea la efectul pe care ar putea să îl aibă un comportament fraudulos al său asupra drepturilor de care beneficiau membrii familiei sale potrivit articolului 7 din Decizia nr. 1/80. Curtea a statuat că, în măsura în care drepturile acestor membri ai familiei au devenit drepturi proprii potrivit procedurii prevăzute la articolul menționat, drepturile respective nu mai pot fi contestate ca urmare a neregularităților care au afectat, în trecut, dreptul inițial de ședere al lucrătorului turc în cauză. Curtea a ajuns la această concluzie pe baza doctrinei securității juridice [31]. Aceasta a constatat că există doar două tipuri de limitări a drepturilor prevăzute la articolul 7 primul paragraf

30 — Citată la nota de subsol 4.

31 — A se vedea punctele 51-60 din hotărâre.

din Decizia nr. 1/80 [32]. A admite că membrii familiei care au dobândit drepturi proprii potrivit acestei dispoziții pot fi lipsiți de aceste drepturi din cauza comportamentului persoanei căreia i s-au alăturat în statul membru gazdă ar însemna că securitatea lor juridică privind existența acestor drepturi ar putea fi prejudiciată în mod grav printr-un element asupra căruia nu ar putea avea niciun fel de control.

59. Ne-am referit deja la principiul securității juridice atunci când am analizat aspectul dacă autoritățile naționale aveau dreptul să revoce în mod retroactiv dreptul de ședere al domnului Ünal în împrejurările din acțiunea principală. Nu considerăm că această situație este afectată în vreun fel de raționamentul Curții în Hotărârea Altun. Problema principală în cauza Altun implica natura drepturilor derivate care sunt conferite membrilor familiei în temeiul articolului 7 din Decizia nr. 1/80. Situația lucrătorului turc însuși, care se prevalează de drepturile prevăzute la articolul 6 alineatul (1), nu este în niciun fel afectată de soluția pronunțată de Curte în cauza Altun. În consecință, nu putem ajunge la nicio concluzie utilă din această hotărâre pentru a răspunde la întrebările formulate de instanța națională.

Observații suplimentare: principiile echivalenței și efectivității

60. Am menționat mai sus că autoritățile și instanțele naționale nu au acceptat că probele prezentate de domnul Ünal ar demonstra că a locuit în continuare cu doamna de Sousa van der Molen în perioada 2 aprilie 2007 și începutul lunii iunie 2007 [33].

61. Deși instanța națională nu a solicitat Curții să analizeze această problemă în decizia de trimitere, Comisia solicită să se stabilească dacă regimul probatoriu la nivel național respectă principiile echivalenței și efectivității.

62. În esență, astfel cum înțelegem din decizia de trimitere și din dosarul cauzei, situația se prezintă în felul următor:

— domnul Ünal susține că s-a mutat din 't Zandt în Lelystad pentru că nu a mai putut suporta să parcurgă zilnic distanța de aproximativ 300 de kilometri pentru a se deplasa la serviciu și pentru a se întoarce acasă. El și doamna de Sousa van der

32 — Și anume, fie faptul că prezența migrantului turc pe teritoriul statului membru gazdă constituie, din cauza comportamentului său personal, un pericol real și grav pentru ordinea publică, pentru siguranța sau pentru sănătatea publică, în sensul articolului 14 din decizie, fie împrejurarea că persoana în cauză a părăsit teritoriul acestui stat pentru o perioadă semnificativă și fără motive legitime. A se vedea punctul 62 din hotărâre.

33 — A se vedea punctul 18 și următoarele de mai sus.

Molen au locuit în continuare împreună și după această mutare și nu au încetat să coabiteze până la începutul lunii iunie 2007. Doamna de Sousa van der Molen a continuat să fie înscrisă în registrul de evidență a populației din 't Zandt deoarece nu și-a vândut casa pe care o deținea în această localitate, iar domnul Ünal și-a înregistrat reședința, conform legii, în Lelystad;

— în deciziile din 28 decembrie 2007 și din 7 februarie 2008, secretarul de stat a considerat că faptul că, după mutarea domnului Ünal în Lelystad, acesta și doamna de Sousa van der Molen nu mai erau înscriși în același registru de evidență a populației era determinant în ceea ce privește terminarea relației lor;

— în decizia din 31 iulie 2008, secretarul de stat și-a menținut această opinie, pe baza faptului că argumentul domnului Ünal nu era susținut de date care puteau fi verificate în mod obiectiv și că declarația scrisă a doamnei de Sousa van der Molen în sensul că părțile au continuat să locuiască împreună în pofida mutării nu era suficientă în acest sens;

— în procedura desfășurată în fața Rechtbank, domnul Ünal a prezentat elemente de probă suplimentare pentru a-și susține declarația, în special o declarație a unui prieten comun al său și al doamnei de Sousa van der Molen, două felicitări de casă nouă și mai multe fotografii. Rechtbank a considerat că nici aceste elemente de probă nu erau suficiente pentru a demonstra că relația a continuat ulterior datei de 2 aprilie 2007.

63. Comisia observă că este dificil de aflat ce elemente de probă ar fi trebuit să prezinte domnul Ünal ca să poată convinge factorii de decizie de la nivel național că versiunea sa este cea corectă.

64. Deși instanțele naționale au o mai bună înțelegere a motivului pentru care anumite elemente de probă au fost acceptate, iar altele au fost respinse, înțelegem într-o oarecare măsură punctul de vedere al Comisiei. În consecință, vom rezuma principiile esențiale de drept al Uniunii Europene pe care le considerăm relevante în prezenta cauză.

65. Deciziile Consiliului de asociere, precum Decizia nr. 1/80, fac în mod incontestabil parte integrantă din sistemul juridic al Uniunii Europene de la intrarea lor în vigoare [34]. Prin urmare, drepturile conferite în temeiul acestei decizii derivă din dreptul Uniunii Europene.

34 — A se vedea Hotărârea Sevince, citată la nota de subsol 8, punctul 9.

66. De asemenea, este cunoscut faptul că, în absența unor reglementări ale Uniunii Europene în materie, revine sistemului juridic intern din fiecare stat membru atribuția de a stabili modalități procedurale detaliate pentru aplicarea acțiunilor destinate să asigure protecția acestor drepturi [35].

67. Cu toate acestea, statele membre au responsabilitatea de a asigura, în fiecare caz, o protecție efectivă a acestor drepturi [36]. Modalitățile procedurale aplicabile acestor acțiuni nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare de drept intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii Europene (principiul efectivității) [37].

68. Respectarea principiului echivalenței presupune că norma națională în discuție se aplică fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului comunitar, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern care au un obiect și o cauză asemănătoare. Pentru a verifica dacă principiul echivalenței este respectat, instanța națională, care este singura ce dispune de o cunoaștere directă a modalităților procedurale ale acțiunilor în domeniul dreptului intern, are obligația să verifice dacă modalitățile procedurale destinate să asigure în dreptul intern protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar sunt conforme cu acest principiu și să examineze atât obiectul, cât și elementele esențiale ale acțiunilor de natură internă presupuse a fi similare. Pentru a statua cu privire la echivalența normelor de procedură, instanța națională trebuie să verifice în mod obiectiv și abstract similitudinea normelor în discuție din punctul de vedere al locului lor în ansamblul procedurii, al desfășurării procedurii respective și al particularităților normelor [38].

69. În ceea ce privește principiul efectivității, reiese din jurisprudența Curții că, de asemenea, cazurile în care se pune întrebarea dacă o dispoziție procedurală națională face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite particularilor de ordinea juridică comunitară trebuie analizate ținând cont de locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, de desfășurarea și de particularitățile sale în fața diferitelor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie să se țină cont, eventual, de principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii [39].

35 — A se vedea printre altele Hotărârea din 5 aprilie 2008, Impact (C-268/06, Rep., p. I-2483, punctul 44 și jurisprudența citată).

36 — A se vedea printre altele Hotărârea Impact, citată la nota de subsol 35, punctul 45 și jurisprudența citată.

37 — A se vedea printre altele Hotărârea Impact, citată la nota de subsol 35, punctul 46 și jurisprudența citată. Principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii, recunoscut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"). A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gavieiro Gavieiro și Iglesias Torres (C-444/09 și C-456/09, Rep., p. I-14031, punctul 75).

38 — A se vedea Hotărârea din 29 octombrie 2009, Pontin (C-63/08, Rep., p. I-10467, punctele 45 și 46).

39 — A se vedea Hotărârea Pontin, citată la nota de subsol 38, punctul 47.

70. Revine instanței de trimitere obligația de a verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite în acțiunea principală.

Considerații finale

71. Am menționat mai sus regula generală conform căreia un lucrător turc care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) prima liniuță poate considera că a dobândit drepturile prevăzute la acest articol, cu singura rezervă că aceste drepturi nu pot lua naștere în temeiul dispoziției menționate în cazul în care dreptul la ședere al lucrătorului este un drept provizoriu sau atunci când acesta a avut un comportament fraudulos. În această privință, am considerat că nu există nicio justificare pentru a extinde această limitare astfel încât să includă și alte tipuri de comportament care nu prezintă o intenție de fraudare [40].

72. Am dori să adăugăm următoarele.

73. Faptul că legiuitorul Uniunii adoptă un număr din ce în ce mai mare de măsuri de armonizare în cadrul Uniunii ne poate determina să pierdem din vedere măsura în care Uniunea Europeană rămâne și va continua să fie fondată pe diversitate [41]. Ordinea juridică a statelor membre este caracterizată prin aceeași multitudine și varietate ca istoria și cultura caracteristice fiecăruia dintre acestea. Ceea ce este bine cunoscut sau evident în mod instinctiv pentru un resortisant al unui stat membru poate părea curios, greu de înțeles sau chiar de neconceput și probabil deloc evident resortisantului unui alt stat membru. Acesta este *a fortiori* cazul în care la această ecuație se adaugă țări terțe, a căror relație cu Uniunea este concretizată sub forma unui acord de asociere, și, implicit, resortisanții lor.

74. Este foarte posibil ca autoritățile statului membru gazdă să își formeze în mod relativ firesc opinia că, în cazul în care un resortisant al unei țări terțe nu respectă normele acestui stat sau pur și simplu nu poate înțelege care sunt consecințele unui anumit comportament care pot părea evidente pentru resortisanții statului membru respectiv, această persoană urmărește să încalce regulile și, de aici, să ajungă la concluzia că o astfel de nerespectare reprezintă dovada unui comportament fraudulos sau a unei atitudini similare. Considerăm că o astfel de concluzie trebuie reținută cu foarte mare prudență. Resortisantul unei țări terțe poate percepe aceste reguli ca fiind greu de înțeles și dificile sau chiar imposibil de accesat – în special atunci când nu vorbește fluent limba statului membru gazdă. Cu excepția cazurilor în care dispune de resurse materiale, este puțin probabil să își poată permite să plătească onorarii unui avocat pentru a i se explica fiecare normă aplicabilă situației sale. A susține, de exemplu, astfel cum procedează guvernul olandez în observațiile sale,

40 — A se vedea în special punctele 40, 43, 44 și 52 de mai sus.

41 — A se vedea, de exemplu, articolul 22 din cartă: „Uniunea respectă diversitatea culturală, religioasă și lingvistică”.

că, întrucât reglementările naționale sunt disponibile, printre altele, pe internet, trebuie să se pornească în mod obligatoriu de la premisa că un resortisant al unei țări terțe precum domnul Ünal, a înțeles aceste reglementări, implicațiile lor și prezumțiile la care poate da naștere un anumit tip de acțiune, ni se pare a fi o abordare extrem de simplistă. Un astfel de argument riscă să implice că toate culturile și stilurile de viață sunt asimilate celor ale statului membru gazdă ceea ce nu este, în mod clar, cazul. Acest argument ar putea avea consecințe grave asupra drepturilor și a libertăților persoanei în cauză.

Concluzie

75. În temeiul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Raad van State după cum urmează:

„Articolul 6 alineatul (1) prima liniuță din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere CEE-Turcia din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii trebuie interpretat în sensul că împiedică autoritățile naționale competente să revoce permisul de ședere al unui lucrător turc, cu efect retroactiv de la data la care nu mai există motivul pentru acordarea permisului de ședere prevăzut în dreptul național, în situația în care acestuia nu i se poate imputa un comportament fraudulos, iar revocarea intervine după expirarea termenului de un an stabilit prin articolul 6 alineatul (1) prima liniuță".