Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

7 ноември 2013 година*

„Преюдициално запитване — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Член 13 от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране — Клаузи „standstill“ — Понятие за законно пребиваване“

По дело C-225/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Нидерландия) с акт от 9 май 2012 г., постъпил в Съда на 14 май 2012 г., в рамките на производство по дело

C. Demir

срещу

Staatssecretaris van Justitie,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), председател на състав, г-н J. L. da Cruz Vilaça, г-н G. Arestis, г-н J.-C. Bonichot и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Wahl,

секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 април 2013 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Demir, от J. P. Sanchez Montoto, advocaat,

— за нидерландското правителство, от г-жа M. Noort, г-жа B. Koopman и г-жа C. Wissels, в качеството на представители,

— за германското правителство, от г-н T. Henze, г-н J. Möller и г-жа A. Wiedmann, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

* Език на производството: нидерландски.

— за Европейската комисия, от г-н V. Kreuschitz и г-н M. van Beek, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 юли 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 13 от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развиване на асоциирането (наричано по-нататък „Решение № 1/80“). Съветът по 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 ЕИО, 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, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Demir и Staatssecretaris van Justitie (държавен секретар по правосъдието, наричан по-нататък „Staatssecretaris“) във връзка с отхвърлянето на молба за предоставяне на разрешение за пребиваване.

Правна уредба

Право на Съюза

Споразумение за асоцииране

3 Съгласно член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране то има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите страни, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Турция, повишаване на нивото на заетостта и подобряване на условията на живот на турския народ.

4 Съгласно член 12 от това Споразумение „[д]оговарящите се страни се споразумяват да се ръководят от членове [39 ЕО], [40 ЕО] и [41 ЕО], за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях“.

5 Член 22, параграф 1 от посоченото споразумение има следния текст:

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

Решение № 1/80

6 Под наименованието „Въпроси, свързани със заетостта и свободното движение на работници“ раздел I на глава II от Решение № 1/80 обхваща членове 6—16.

7 Член 6 от това решение гласи:

„1. Без това да засяга прилагането на член 7 относно свободния достъп до заетост на членовете на семейството му, турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда на държава членка, има право:

— на подновяване на разрешението му за работа при същия работодател, ако в продължение на една година е бил законно нает на работа в тази държава членка и има свободна длъжност при този работодател;

— да отговаря пред работодател по свой избор в същата професия на друго предложение за работа, направено при общи условия и регистрирано в службите по заетост на тази държава членка, след три години легална заетост в същата и при условие на предимство на работниците от държавите — членки на Общността;

— да се ползва със свободен достъп до всяка дейност като нает лице по свой избор в същата държава членка, след четири години легална заетост в тази държава членка.

2. Годишните отпуски и отсъствия поради майчинство или трудова злополука или кратките периоди на болест се считат за периоди на легална заетост. Периодите на принудителна безработица, надлежно удостоверени от компетентните власти, и продължителните отсъствия по болест не се считат за периоди на легална заетост и не засягат правата, придобити по силата на предходния период на заетост.

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

8 Член 13 от посоченото решение гласи:

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

9 Член 14 от същото решение гласи:

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

2. Те не накърняват правата и задълженията, произтичащи от националните законодателства или двустранните споразумения, съществуващи между Турция и държавите — членки на Общността, доколкото предвиждат в полза на гражданите им по-благоприятен режим“. [неофициален превод]

10 В съответствие с член 16, параграф 1 от Решение № 1/80 разпоредбите на раздел I от глава II от него се прилагат от 1 декември 1980 г.

Нидерландско право

11 Към 1 декември 1980 г. достъпът и пребиваването на чужденците в Нидерландия се уреждат от Закона за чужденците (Vreemdelingenwet, Stb. 1965, № 40) и от наредбата за прилагане на този закон (Vreemdelingenbesluit, Stb. 1966, № 387).

12 Съгласно член 41, параграф 1, буква c) от тази наредба чужденците, които възнамеряват да пребивават повече от три месеца в Нидерландия, могат да влязат на нидерландска територия само с валиден паспорт и валидно разрешение за временно пребиваване. Изискването за такова разрешение има за цел по-специално да бъдат предотвратени незаконното влизане и пребиваване.

13 Вследствие на решение на Raad van State (Държавен съвет), постановено на основание на горепосочените национални разпоредби, липсата на разрешение за временно пребиваване не може да служи като мотив за отхвърлянето на молба за предоставяне на разрешение за пребиваване, ако при подаването на тази молба са били изпълнени всички други условия. Въпреки това, ако разрешението не е налице, влизането и престоят на нидерландска територия се считат за незаконни.

14 На 1 април 2001 г. влизат в сила Законът за цялостно изменение на Закона за чужденците (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, № 495, наричан по-нататък „Законът от 2000 г.“) и Наредбата за чужденците (Vreemdelingenbesluit, Stb. 2000, № 497, наричана по-нататък „Наредбата от 2000 г.“).

15 Член 1, буква h) от Закона от 2000 г. предвижда:

„По смисъла на настоящия закон и на приетите въз основа на него разпоредби:

[…]

h) „разрешение за временно пребиваване“ означава виза за пребиваване за повече от три месеца, поискана лично от чужденец в дипломатическо или консулско представителство на Нидерландия в държавата по произход или по постоянно пребиваване, или, ако такава не е налице, в най-близката държава, в която има такова представителство, или пък пред губернатора на Нидерландските Антилски острови или губернатора на Аруба, и която виза е издадена от това представителство или тези губернатори след предварително разрешение от министъра на външните работи“.

16 Член 8, букви a) и f) от този закон предвижда:

„Чужденец може да пребивава законно в Нидерландия само ако:

a) разполага с разрешение за пребиваване за определен срок, като посоченото в член 14 от настоящия закон.

[…]

f) до произнасянето по молба за предоставяне на разрешение за пребиваване по членове 14 и 28, приета въз основа на член 28 разпоредба или съдебно решение предвижда чужденецът да не се експулсира до постановяването на решение по молбата“.

17 Член 16, параграф 1, буква a) от посочения закон гласи:

„Молба за предоставяне на обикновено разрешение за пребиваване за определен срок може да бъде отхвърлена, ако:

a) чужденецът не разполага с валидно разрешение за временно пребиваване, чието издаване е било мотивирано от цел, съответстваща на целта на молбата за предоставяне на разрешение за пребиваване“.

18 Съгласно член 3.1, параграф 1 от Наредбата от 2000 г. при подаването на молба за издаване на разрешение за пребиваване не се пристъпва към експулсиране на чужденеца, освен ако според министъра тя не представлява повторение на също такава молба.

19 Член 3.71 от тази наредба гласи:

„1. Молбата по член 14 от Закона от 2000 г. за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок се отхвърля, ако чужденецът не разполага с валидно разрешение за временно пребиваване.

[…]

4. Министърът може да не приложи параграф 1, ако счете, че прилагането му ще доведе до явна и голяма несправедливост“.

20 При липсата на разрешение за временно пребиваване влизането и престоят на нидерландска територия се считат за незаконни. В съответствие с Циркулярно писмо относно чужденците от 2000 г. (Vreemdelingencirculaire 2000) задължението да се изисква разрешение за временно пребиваване преди пристигането в Нидерландия, дава възможност на властите да проверят дали, преди да влезе на националната територия, чужденецът молител отговаря на всички условия за издаването на това разрешение.

21 Съгласно Закона относно работата на чуждестранните работници (Wet arbeid buitenlandse werknemers), в сила до 1 септември 1995 г., на работодателите се забранява да предоставят работа на чужденец без разрешение на компетентния министър, а издаването на разрешение за наемане на работа трябва да бъде поискано от работодателя и чужденеца. За целите на прилагането на този закон или на приетите въз основа на него разпоредби не се счита за чужденец лице, което пребивава законно в Нидерландия и разполага с декларация от компетентния министър, издадена по-специално поради приемането му в съответствие със Закона за чужденците да пребивава на територията на Нидерландия при пребиваващ на тази територия нидерландски гражданин.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

22 Г-н Demir е турски гражданин, роден на 25 септември 1973 г. За първи път пристига в Нидерландия на 1 октомври 1990 г. След като е експулсиран, се завръща в тази държава членка и на 4 ноември 1992 г. подава молба за получаване на разрешение за пребиваване, за да може да живее в Нидерландия с лице с нидерландско гражданство.

23 Въпреки отхвърлянето на молбата му и на последвалата я жалба, на 19 април 1993 г. г-н Demir подава нова молба за получаване на разрешение за пребиваване, за да може да живее в Нидерландия със съпругата си, която има нидерландско гражданство. Молбата е уважена и за периода от 7 май до 19 септември 1993 г. му е предоставено разрешение за пребиваване, впоследствие продължено до 18 юли 1995 г.

24 През този период г-н Demir работи общо повече от десет месеца при различни работодатели, без да получава възнаграждение от един и същ работодател в продължение поне на една година.

25 След като съпрузите се разделят, г-н Demir подава между 1995 г. и 2002 г. множество молби за получаване на разрешение за пребиваване, посочвайки различни мотиви. Никоя от молбите и никоя от жалбите срещу решенията за отказ не е уважена.

26 На 1 февруари 2007 г. г-н Demir сключва трудов договор за три месеца с нидерландско предприятие. Във връзка с тази заетост на 2 януари 2008 г. Centrum voor Werk en Inkomen (Център за работа и доходи) издава в полза на този работодател разрешение за наемане на работа с валидност от 7 януари до 7 декември 2008 г. Впоследствие това разрешение не е продължено.

27 На 13 февруари 2007 г. г-н Demir подава молба за издаване на обикновено разрешение за престой за определен срок с оглед на упражняването на възмездна професионална дейност. С решение от 26 април 2007 г. Staatsecretaris отхвърля молбата, а на 10 септември 2007 г. потвърждава отказа.

28 Тези решения на Staatsecretaris са мотивирани с това, че г-н Demir няма валидно разрешение за временно пребиваване, не принадлежи към категория чужденци, освободени от задължението да разполагат с разрешение за пребиваване и не отговаря на условието по член 6, параграф 1, първа алинея от Решение № 1/80 да е бил законно нает на работа в продължение на една година при същия работодател.

29 С решение от 16 юни 2008 г. Rechtbank 's-Gravenhage (Окръжен съд, Хага) потвърждава решението на Staatsecretaris и отхвърля подадената от г-н Demir жалба. Юрисдикцията приема по-специално, че тъй като не разполага с разрешение за временно пребиваване и се намира в положение на незаконно пребиваващ, той не може да се позовава на член 13 от Решение № 1/80.

30 Г-н Demir обжалва посоченото съдебно решение пред запитващата юрисдикция.

31 При тези обстоятелства Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 13 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба се прилага към материално- и/или процесуалноправно изискване във връзка с първоначалното влизане на територията на държава членка дори когато една от целите на това изискване — [каквото] в настоящия случай [е] разрешение[то] за временно пребиваване — е да препятства незаконното влизане и пребиваване преди подаването на молба за издаване на разрешение за пребиваване и следователно то може да се разглежда като мярка по смисъла на точка 85 от Решение от 21 октомври 2003 г. по дело Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, Recueil, стр. I-12301), която може да бъде утежнявана?

2) а) В тази връзка какво значение следва да се придаде на изискването за законно пребиваване по член 13 от Решение № 1/80?

б) При тази преценка има ли значение обстоятелството, че съгласно националното право подаването на молба самò по себе си прави пребиваването законно до отхвърлянето на молбата, или е от значение само фактът, че съгласно националното право пребиваването до подаването на молбата се разглежда като незаконно?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

32 Със своя първи въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащата се в тази разпоредба клауза „standstill“ се отнася до материално- и/или процесуалноправни условия във връзка с

първоначалното влизане на територията на държава членка, включително и когато тези условия целят да препятстват незаконното влизане и пребиваване преди подаването на молба за издаване на разрешение за пребиваване.

33 Най-напред следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика предвидената в посочения член клауза „standstill“ забранява поначало въвеждането на каквито и да са нови вътрешни мерки, които имат за цел или последица да обвържат упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на националната територия с по-ограничителни условия от тези, които са били приложими спрямо него към датата на влизане в сила на Решение № 1/80 по отношение на съответната държава членка (вж. Решение от 17 септември 2009 г. по дело Sahin, C-242/06, Сборник, стр. I-8465, точка 63 и цитираната съдебна практика).

34 Признато е също така, че тази разпоредба не допуска въвеждането на правни норми в държавите членки, от датата на влизане в сила в съответната държава на Решение № 1/80, на каквото и да е ново ограничение за упражняването на свободата на движение на работници, включително тези, които се отнасят до материално- и/или процесуалноправните условия във връзка с първоначалното влизане на територията на тази държава членка на турските граждани, които желаят да се възползват от тази свобода (вж. в този смисъл Решение от 29 април 2010 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-92/07, Сборник, стр. I-3683, точка 49).

35 Що се отнася до понятието „законно“ по смисъла на член 13 от това решение, съгласно съдебната практика това означава, че турският работник или член на неговото семейство трябва да е спазил правилата на приемащата държава членка по отношение на влизането, пребиваването и евентуално наемането на работа, така че да се намира правомерно на територията на посочената държава. Незаконно пребиваващ турски гражданин също не може да се позовава на този член (вж. в този смисъл Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 53).

36 Прието е също така, че компетентните национални органи имат право, от самото влизане в сила на посоченото решение, да утежнят мерките, които биха могли да се предприемат срещу незаконно пребиваващи турски граждани (Решение по дело Abatay и др., посочено по-горе, точка 85).

37 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали единствено фактът, че дадена материално- и/или процесуалноправна предпоставка, свързана с първоначалното влизане на територията на държава членка, има за цел именно да предотврати незаконното влизане и пребиваване, преди да бъде подадена молба за предоставяне на разрешение за пребиваване, позволява да се изключи прилагането на предвидената в член 13 от същото решение клауза „standstill“ с мотива, че по смисъла на цитираната в предходната точка съдебна практика тя представлява мярка, която може да бъде утежнена.

38 Както следва от точка 36 от настоящото решение, приемането на подобни мерки предполага, че турските граждани, спрямо които те са приложими, са незаконно пребиваващи, така че ако тези мерки могат да се отнасят до последиците от подобно незаконно положение, без да попадат в приложното поле на предвидената в член 13 от Решение № 1/80 клауза „standstill“, те не следва да се опитват да дават определение на самото незаконно положение.

39 Така, когато последваща това решение мярка на приемаща държава членка цели да определи критериите за законност на положението на турските граждани чрез приемане или промяна на материално- и/или процесуалноправните условия, свързани с влизане, пребиваване и евентуално наемане на работа на тези граждани на нейна територия, и когато тези условия представляват ново ограничение на упражняването на свободното движение на турските работници по смисъла на предвидената в посочения член 13 клауза „standstill“, то единствено

фактът, че мярката цели да предотврати незаконното влизане и пребиваване, преди да е подадена молба за предоставяне на разрешение за пребиваване, не позволява да се изключи прилагането на тази клауза.

40 Подобно ограничаване, което има за цел и последици да обвърже упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на националната територия с по-ограничителни условия от приложимите към датата на влизане в сила на Решение № 1/80, е забранено, освен ако се отнася до ограниченията по член 14 от това решение или е обосновано от императивно съображение от общ интерес, подходящо е да гарантира осъществяването на преследваната законова цел и не надхвърля необходимото за нейното достигане.

41 В това отношение, макар целта да се предотврати незаконното влизане и пребиваване, да представлява императивно съображение от общ интерес, разглежданата мярка трябва също така да е подходяща да гарантира осъществяването на тази цел и да не надхвърля необходимото за нейното достигане.

42 Предвид гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че когато мярка на приемаща държава членка цели да определи критериите за законност на положението на турските граждани чрез приемане или промяна на материално- и/или процесуалноправните условия, свързани с влизане, пребиваване и евентуално наемане на работа на тези граждани на нейна територия, и когато тези условия представляват ново ограничение на упражняването на свободното движение на турските работници по смисъла на предвидената в същия член клауза „standstill“, то единствено фактът, че мярката цели да предотврати незаконното влизане и пребиваване, преди да е подадена молба за предоставяне на разрешение за пребиваване, не позволява да се изключи прилагането на тази клауза.

По втория въпрос

43 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че притежаването на разрешение за временно пребиваване, което е валидно само в очакване на окончателното решение относно правото на пребиваване, представлява „законно пребиваване“.

44 Във връзка с това, както бе припомнено в точка 35 от настоящото решение, понятието „законно“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 означава, че турският работник или член на неговото семейство трябва да е спазил правилата на приемащата държава членка по отношение на влизането, пребиваването и евентуално наемането на работа, така че да се намира правомерно на територията на тази държава.

45 Това понятие е изяснено в точка 84 от Решение по дело Abatay и др., посочено по-горе, чрез позоваване на „легална заетост“, което е близко до използваното в член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 понятие.

46 Съдът вече е приел, че „легална заетост“ предполага стабилно и сигурно положение на пазара на труда в посочената държава членка и с оглед на това обуславя неоспорено право на пребиваване (Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Gülbahce, C-268/11, точка 39 и цитираната съдебна практика).

47 По този начин упражняването на заетост от турски гражданин на основание временно разрешение за пребиваване, което е валидно само докато бъде постановено окончателно решение относно правото му на пребиваване, не може да се квалифицира като „легално“ (вж. в този смисъл Решение от 29 септември 2011 г. по дело Unal, C-187/10, Сборник, стр. I-9045, точка 47).

48 Следователно понятието „законно“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 предполага стабилно и сигурно положение на територията на държавата членка, което означава да не е оспорено правото на пребиваване на заинтересованото лице. В този смисъл периодите на пребиваване или евентуално на заетост на турски гражданин на основание временно разрешение за пребиваване, което е валидно само докато бъде постановено окончателно решение относно правото му на пребиваване, не може да се приеме за „законно“ пребиваване по смисъла на посочения член.

49 Поради това на втория въпрос следва да се отговори, че член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че притежаването на временно разрешение за пребиваване, което е валидно само докато бъде постановено окончателно решение относно правото на пребиваване, не представлява „законно пребиваване“.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Член 13 от Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развиване на асоциирането, приет от Съвета по асоцииране, 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 ЕИО, и Общността, от друга страна, и което е сключено, одобрено и утвърдено от името на последната с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година, трябва да се тълкува в смисъл, че когато мярка на приемаща държава членка цели да определи критериите за законност на положението на турските граждани чрез приемане или промяна на материално- и/или процесуалноправните условия, свързани с влизане, пребиваване и евентуално наемане на работа на тези граждани на нейна територия, и когато тези условия представляват ново ограничение на упражняването на свободното движение на турските работници по смисъла на предвидената в същия член клауза „standstill“, то единствено фактът, че мярката цели да предотврати незаконното влизане и пребиваване, преди да е подадена молба за предоставяне на разрешение за пребиваване, не позволява да се изключи прилагането на тази клауза.

2) Член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че притежаването на временно разрешение за пребиваване, което е валидно само докато бъде постановено окончателно решение относно правото на пребиваване, не представлява „законно пребиваване“.

Подписи