Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

10 юли 2019 година*

„Преюдициално запитване — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Решение № 1/80 — Член 13 — Клауза „standstill“ — Събиране на съпрузи — Ново ограничение — Императивно съображение от общ интерес — Успешна интеграция — Ефективно управление на миграционните потоци — Пропорционалност“

По дело C-89/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания) с акт от 24 януари 2018 г., постъпил в Съда на 8 февруари 2018 г., в рамките на производство по дело

A

срещу

Udlændinge- og Integrationsministeriet,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, R. Silva de Lapuerta (докладчик), заместник-председател, C. Toader, A. Rosas и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: R. Șereș, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 декември 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за A, от адв. T. Ryhl и адв. C. Friis Bach Ryhl, advokater,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren и M. Wolff, в качеството на представители, подпомагани от R. Holdgaard, advokat,

– за Европейската комисия, от M. Van Hoof, D. Martin и L. Grønfeldt, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 март 2019 г.,

* Език на производството: датски.

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. Съветът за асоцииране е създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на ЕИО и от Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 г. (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 A и Udlændinge- og Integrationsministeriet (Министерство на имиграцията и интеграцията, Дания), по-рано Ministeriet for Flygtninge, Intondere og Integration (Министерство на бежанците, имигрантите и интеграцията), по повод на отхвърлянето от страна на последното на неговото заявление за разрешение за пребиваване в Дания за целите на събирането на семейството.

Правна уредба

Правото на Съюза

Споразумението за асоцииране

3 От член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране следва, че 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 Споразумението за асоцииране „[д]оговарящите страни се споразумяват да се ръководят от членове [39 ЕС], [40 ЕС] и [41 ЕС], за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях“.

Решение № 1/80

5 Член 13 от Решение № 1/80 предвижда:

„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]

6 Съгласно член 14 от това решение:

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

2. Тези разпоредби не засягат правата и задълженията, произтичащи от националните законодателства или от съществуващите двустранни споразумения между Турция и държавите — членки на Общността, доколкото те предвиждат по-благоприятен режим по отношение на техните граждани“. [неофициален превод]

Датското право

7 Съгласно член 9 от Udlændingeloven (Закон за чужденците) в редакцията му, приложима към делото по главното производство:

„1. След подаване на молба, разрешение за пребиваване може да бъде издадено на:

1) всеки чужд гражданин на възраст над 24 години, сключил брак или живеещ трайно на семейни начала с пребиваващо в Дания лице, което също е на възраст над 24 години

[…]
d) което има разрешение за постоянно пребиваване в Дания от повече от три години

[…]

7. Освен ако не са налице специални основания, разрешение за пребиваване […] съгласно параграф 1, точка 1, букви b)—d) може да се издаде само когато връзката на съпрузите или партньорите с Дания е по-силна от тяхната връзка с друга държава. […]“.

8 Според запитващата юрисдикция, от подготвителната дейност във връзка с член 9, параграф 7 от Закона за чужденците става ясно, че в рамките на преценката на въпроса дали връзката на съпрузи или лица, живеещи във фактическо съжителство, с Дания е по-силна от тази, която те имат с друга държава, компетентните национални органи трябва да вземат предвид цялата информация, която им е предоставена.

9 Посочените органи трябва да претеглят, от една страна, връзката с Дания на кандидата за събиране на семейството и от друга страна, връзката на съпруга/та му или съжителстващия партньор с нейната/неговата страна на произход. Те трябва също да вземат предвид и връзката на кандидата за събиране на семейството с държавата по произход на съпруга/та му.

10 В частност националните компетентни органи трябва да вземат предвид по-специално продължителността и естеството на престоя на съпрузите в съответните им държави по произход, семейните връзки на съпрузите с Дания, сравнени с тези от същото естество със страната по произход на съпруга/та на кандидата за събиране на семейството, езиковите познания на съпрузите и техните образователни или професионални връзки с Дания или с друга държава.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 A, жалбоподателка в главното производство, е турска гражданка, родена в Турция, която на 24 май 1983 г. сключва брак с B, също турски гражданин. Двойката има четири деца, родени в Турция, преди да се разведе на 24 юни 1998 г.

12 На 7 януари 1999 г. B се омъжва за германска гражданка, пребиваваща в Дания. В качеството си на съпруг на гражданин на Съюза B получава разрешение за пребиваване в Дания, считано от 6 юли 1999 г. На 27 април 2006 г. на B е издадено разрешение за постоянно пребиваване по силата на датските разпоредби за транспониране на Директива 2004/38/ЕО на Европейския

парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

13 Четирите деца от брака между A и B също получават разрешение за пребиваване в Дания на основание събиране на семейството с B.

14 Разводът между B и съпругата му с германско гражданство е произнесен на 25 юни 2009 г. Впоследствие B сключва нов брак с A в Дания на 28 август 2009 г. На 3 септември 2009 г. въз основа на брака си с B, работник в тази държава членка, A подава до Udlændingestyrelsen (имиграционна служба, Дания), по-рано Udlændingeservice (служба за чужденците), заявление за разрешение за пребиваване в Дания.

15 С решение от 26 май 2010 г. датската имиграционна служба отхвърля това заявление в съответствие с разпоредбите на член 9 от Закона за чужденците.

16 С решение от 30 септември 2010 г. Министерството на чужденците и интеграцията отхвърля жалбата, подадена от A срещу решението от 26 май 2010 г., на основание че A и B не отговарят на условието по член 9, параграф 7 от Закона за чужденците. Всъщност според това министерство връзката, която A и B поддържат с Турция, е по-силна от тяхната връзка с Дания.

17 По-специално Министерството на чужденците и интеграцията отбелязва, че A и B са родени в Турция, израснали са там и са получили образование в тази държава. Те също така са имали дълготраен семеен живот в тази трета държава, като през този период имат четири деца.

18 На 10 март 2014 г. A сезира Retten i Aalborg (Първоинстанционен съд Олборг, Дания) с жалба за отмяна на решението на Министерството на чужденците и интеграцията от 30 септември 2010 г., като иска преразглеждане на заявлението си за събиране на семейството. Делото е препратено на Københavns Byret (Районен съд Копенхаген, Дания) на 26 май 2014 г. На 14 декември 2016 г. последната юрисдикция препраща делото на Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания), тъй като националното право позволява на първоинстанционните съдилища да отнасят делата, които повдигат принципни въпроси, до апелативните съдилища, за да се произнесат те като първа инстанция.

19 По същество запитващата юрисдикция счита, че разглежданата в главното производство национална мярка представлява „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80. При все това тя отбелязва, че Съдът вече е приел, по-конкретно по делото, приключило с решение от 12 април 2016 г., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), че „нови ограничения“ по смисъла на тази разпоредба може да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, каквато е целта да се гарантира успешна интеграция на гражданите на трета държава в приемащата държава членка, при условие че те са подходящи за осъществяването на преследваната легитимна цел и не надхвърлят необходимото за нейното постигане.

20 В този контекст запитващата юрисдикция се пита по същество дали разглежданата в главното производство национална мярка, така както е приложена от компетентните органи, е пропорционална на преследваната цел.

21 При това положение Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли — в случай че са въведени „нови ограничения“ за събиране на семейството по отношение на съпрузи, които ограничения са a priori в противоречие с правилата за statu quo („standstill“) по член 13 от Решение № 1/80 и са обосновани с обстоятелството, че решения от 12 април 2016 г., Genc (C-561/14, EU:C:2016:247) и от 10 юли 2014 г., Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) допускат съображението за „успешна интеграция“ — правило като това по член 9, параграф 7 от [датския Закон за чужденците] — което по-специално обвързва събирането на семейството на гражданин на трета държава с разрешение за пребиваване в Дания и съпруга/ата му общо с условието двойката да има по-силна връзка с Дания, отколкото може да има с Турция — да се счита за „обосновано от императивно съображение от общ интерес, подходящо да гарантира осъществяването на преследваната законна цел и [ненадхвърлящо] необходимото за нейното постигане“?

2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, т.е. че a priori следва да се приеме, че изискването за наличие на връзка може да гарантира постигането на целта за интеграция, допустимо ли е, без да се засягат критериите за преценка на наличието на ограничение или изискването за пропорционалност:
[а)] да се прилага практика, при която когато съпругът/ата с разрешение за пребиваване в държавата членка (кандидатът за събиране на семейството) е пристигнал/а за първи път там на възраст от 12, 13 или повече години, при преценката относно връзката на това лице с държавата членка значителна тежест се придава на следното:

– дали лицето е пребивавало законно около 12 години в държавата членка,

– или е пребивавало в държавата членка и поне четири до пет години без големи прекъсвания е имало там стабилна заетост, включваща значителна степен на контакти и общуване с колеги, и евентуално с клиенти, на езика на тази държава членка,

– или е пребивавало в държавата членка и поне седем до осем години без големи прекъсвания е имало стабилна заетост, невключваща значителна степен на контакти и общуване с колеги, и евентуално с клиенти, на езика на тази държава членка,

[б)] да се прилага практика, при която обстоятелството, че кандидатът за събиране на семейството е запазил силна връзка с държавата си по произход чрез чести или дълготрайни посещения в нея, има тежест като доказателство за неизпълнение на изискването за връзка, докато краткосрочните периоди на престой за ваканция или обучение не се отразяват отрицателно на предоставянето на разрешение,
[в)] да се прилага практика, при която т.нар. положение „брак, развод и повторен брак“ е много сериозен довод да не се признае, че изискването за връзка е изпълнено?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

22 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която поставя събирането на семейството между турски работник, който пребивава законно в съответната държава членка, и неговия съпруг, в зависимост от условието тяхната връзка с тази държава членка да е по-силна от тази, която те имат с трета държава, представлява „ново ограничение“ по смисъла

на тази разпоредба и ако това е така, дали подобна мярка може да бъде обоснована с целта да се гарантира успешно интегриране на гражданите на трета държава в съответната държава членка.

23 В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че предвидената в член 13 от Решение № 1/80 клауза „standstill“ забранява поначало въвеждането на каквито и да било нови вътрешни мерки, които имат за цел или последица да обвържат упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на територията на страната с по-ограничителни условия от тези, които са били приложими спрямо него към датата на влизане в сила на посоченото решение в съответната държава членка (решение от 29 март 2017 г., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, т. 25 и цитираната съдебна практика).

24 В настоящия случай е безспорно, че разглежданата в главното производство национална мярка, а именно член 9, параграф 7 от Закона за чужденците, е била въведена след датата на влизане в сила на Решение № 1/80 в Дания и че тя е затегнала, що се отнася до събирането на семейството, условията за първото допускане на датска територия на съпрузите на турски граждани, пребиваващи законно в тази държава членка, в сравнение с условията, приложими при влизането в сила в посочената държавата членка, на Решение № 1/80.

25 От друга страна, от предоставената на Съда преписка е видно, че B е турски работник, работещ в Дания, и че неговата съпруга A желае да се присъедини към него в тази държава членка. Както е видно по-същество от точки 15 и 16 от настоящото решение, компетентните национални органи са отхвърлили подадената от A молба за събиране на семейството въз основа на член 9, параграф 7 от Закона за чужденците.

26 Доколкото положението на B — турски работник, законно интегриран на пазара на труда в Дания, се свързва с икономическа свобода, в случая свободното движение на работници, трябва да се има предвид, че това положение попада в обхвата на член 13 от Решение № 1/80 (решение от 12 април 2016 г., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, т. 36).

27 Следователно само положението на турския работник, пребиваващ в съответната държава членка, в случая B, трябва да се вземе предвид, за да се определи дали на основание клаузата „standstill“ по член 13 от Решение № 1/80 следва да не бъде приложена национална мярка като разглежданата в главното производство, ако се окаже, че тази мярка може да засегне свободата му да работи по трудово правоотношение в тази държава членка (вж. в този смисъл решение от 12 април 2016 г., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, т. 37).

28 В този контекст следва да се припомни, че правна уредба, която утежнява условията за събиране на семействата на турските работници, пребиваващи законно в съответната държава членка, спрямо условията, приложими при влизането в сила на Решение № 1/80 в последната държава, представлява „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от това решение за упражняването на свободата на движение от турските работници в посочената държава членка (решение от 7 август 2018 г., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, т. 64 и цитираната съдебна практика).

29 Това е така, понеже решението на турски гражданин да се установи в дадена държава членка, за да упражнява в нея дейност като работник, може да бъде отрицателно повлияно, когато законодателството на тази държава прави по-трудно или невъзможно събирането на семейството, по такъв начин че въпросният гражданин може евентуално да се окаже принуден да избира между дейността си в съответната държава членка и семейния си живот в Турция (вж. в този смисъл решение от 7 август 2018 г., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, т. 61 и 62).

30 В случая, като затяга условията за допускане на съпруга на турски гражданин, който работи законно на датския пазар на труда, за целите на събиране на семейството, разглежданата в главното производство национална мярка представлява, както е посочил генералният адвокат в точка 15 от своето заключение, „ново ограничение“ по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 за упражняването от В на свободното движение на работниците в съответната държава членка.

31 Както обаче следва от практиката на Съда, ограничение, което има за цел или резултат да обвърже упражняването от турски гражданин на свободното движение на работници на територията на страната с условия, по-ограничителни от приложимите към датата на влизане в сила на Решение № 1/80, е забранено, освен ако не е сред ограниченията по член 14 от това решение или е обосновано от императивно съображение от общ интерес, подходящо е да гарантира осъществяването на преследваната законна цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане (решение от 7 август 2018 г., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, т. 72 и цитираната съдебна практика).

32 В това отношение е безспорно, че разглежданата в главното производство национална мярка не спада към ограниченията, посочени в член 14 от Решение № 1/80.

33 Запитващата юрисдикция твърди, че преследваната цел с член 9, параграф 7 от Закона за чужденците е да се гарантира успешно интегриране на гражданите на трети държави в Дания. Според датското правителство разглежданата в главното производство национална мярка също така преследва целта за ефективно управление на миграционните потоци.

34 Що се отнася, на първо място, до целта за гарантиране на успешна интеграция, Съдът вече е приел, че с оглед на значението, което се отдава в правото на Съюза на мерките за интегриране, подобна цел може да представлява императивно съображение от общ интерес по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 (решение от 12 април 2016 г., Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, т. 55 и 56).

35 Поради това е необходимо да се провери дали член 9, параграф 7 от Закона за чужденците, който поставя събирането на семейството между турски работник, който пребивава законно в Дания, и неговия/та съпруг/а в зависимост от условието тяхната връзка с тази държава членка да е по-силна от връзката, която те имат с трета държава, е подходящ, за да гарантира осъществяването на преследваната цел и дали не надхвърля необходимото за нейното постигане.

36 В това отношение, що се отнася до подходящия характер на разглежданата в главното производство национална мярка, за да се гарантира постигането на преследваната цел, следва да се констатира, че съгласно тази мярка успешната интеграция в Дания на съпруга/та на турски работник, който пребивава законно в тази държава членка, не може да се гарантира, когато те имат по-силна връзка с трета държава, отколкото с Дания.

37 Връзките, поддържани с третата държава както от съпруга, който вече се намира на датска територия, така и от жалбоподателката по главното производство, обаче имат слабо въздействие върху шансовете на последната да се интегрира успешно в тази държава членка, поради което разглежданата в главното производство национална мярка не позволява да се установи, на етапа на разглеждане на заявление за разрешение за пребиваване за събиране на семейството, че успешната интеграция на заявителя в Дания не може да бъде гарантирана.

38 Всъщност, както посочва генералният адвокат по същество в точка 31 от своето заключение, тази мярка не дава възможност да се оценят перспективите за интеграция на съпруга на турски работник, който пребивава законно в Дания, или на двойката на този работник в тази държава членка.

39 В настоящия случай от представената на Съда преписка е видно, че компетентните национални органи са приели, че B поддържа по-тесни връзки с Турция, отколкото с Дания. Трябва обаче да се констатира, че B е надлежно интегриран на датския пазар на труда турски работник, който законно пребивава с децата си в тази държава членка в продължение на няколко години. От това следва, че връзките на турски гражданин със своята държава по произход не са в състояние да ограничат перспективите за интеграция на последния, тъй като отношението с тази държава и това с приемащата държава членка не са по естеството си взаимно изключващи се.

40 Освен това, от една страна, член 9, параграф 7 от Закона за чужденците не предвижда никакви интеграционни мерки, които биха могли да подобрят шансовете за интеграция на съпруга на законно пребиваващ в Дания турски работник, който желае да се присъедини към него в тази държава членка.

41 От друга страна, от представените на Съда материали по делото става ясно, че преценката от компетентните национални органи на условието по член 9, параграф 7 от Закона за чужденците се основава на неясни и неточни критерии, което води до различни и непредвидими практики, в нарушение на принципа на правна сигурност.

42 От това следва, че разглежданата в главното производство национална мярка не е подходяща да гарантира постигането на целта за осигуряване на успешна интеграция на гражданите на трети държави в Дания.

43 На второ място, по отношение на изтъкнатата от датското правителство цел за ефективното управление на миграционните потоци Съдът вече е постановил, че подобна цел може да представлява императивно съображение от общ интерес, годно да обоснове ново ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80 (решение от 29 март 2017 г., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, т. 39).

44 При все това посоченото правителство уточнява в своето писмено становище, че разглежданата в главното производство национална мярка е подходяща за осигуряване на целта за ефективно управление на миграционните потоци, тъй като тя позволява да се ограничи събирането на семейството на съпрузи само до случаите, в които вероятността за интеграция в Дания на поискалия разрешение за пребиваване е по-висока.

45 Както обаче е видно от точки 37 и 38 от настоящото решение, посочената мярка не дава възможност да се преценят перспективите за интегриране в Дания на заявителя на разрешение за пребиваване на основание събиране на семейството.

46 При тези обстоятелства разглежданата в главното производство мярка не е подходяща да гарантира постигането на целта за ефективното управление на миграционните потоци.

47 С оглед на всички горепосочени съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 13 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която подчинява събирането на семейството между турски работник, който пребивава законно в съответната държава членка, и неговия/та съпруг/а, на условието тяхната връзка с тази държава членка да е по-силна от тази, която те имат с трета държава, представлява „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба. Подобно ограничение не е обосновано.

По втория въпрос

48 Предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на втория въпрос.

По съдебните разноски

49 С оглед на обстоятелството, че за страните по 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 (първи състав) реши:

Член 13 от Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането, прието от Съвета по асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано в Анкара на 12 септември 1963 г. от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на ЕИО, и от 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 г., трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която подчинява събирането на семейството между турски работник, който пребивава законно в съответната държава членка, и неговия/та съпруг/а, на условието тяхната връзка с тази държава членка да е по-силна от тази, която те имат с трета държава, представлява „ново ограничение“ по смисъла на тази разпоредба. Подобно ограничение не е обосновано.

Подписи