Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 21 юни 2012 година [1]

Дело C-268/11

Atilla Gülbahce
срещу
Freie und Hansestadt Hamburg

(Преюдициално запитване, отправено от Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Германия)

„Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране ЕИО—Турция — Принцип на недопускане на дискриминация по отношение на условията на труд — Предоставяне на турски работник на разрешение за пребиваване за определен срок и на разрешение за работа за неопределен срок — Оттегляне с обратно действие на решенията за продължаване на разрешението за пребиваване — Условия за обосноваване на правото на пребиваване с член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 с оглед на разрешението за работа за неопределен срок“

1. В настоящото дело Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Германия) иска от Съда отново да тълкува Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране [2] от 19 септември 1980 година относно развитие на асоциирането [3].

2. Фактическата обстановка по делото се отнася до турски гражданин, влязъл на германска територия с виза с цел събиране на семейството и на това основание придобил право на пребиваване. На този работник е издадено и разрешение за работа за неопределен срок. Основният въпрос в това дело е дали по силата на разпоредбите на Решение № 1/80 органите на държава членка имат право да отнемат издадените на турски работник разрешения за пребиваване с обратно действие от датата, на която е отпаднало основанието, на което те са му издадени съгласно националното право, а именно съвместното съжителство с неговата съпруга.

3. Този въпрос изисква, на първо място, да се разгледа дали жалбоподателят в главното производство може да се позовава на правата, произтичащи от член 6, параграф 1, първо тире от това решение, с оглед на оспорване на това отнемане с обратно действие и с оглед на продължаване на разрешението му за пребиваване. Тази разпоредба предоставя на турските работници мигранти правото на подновяване на разрешението им за работа при същия работодател след период от една година легална заетост на пазара на труда в приемащата държава членка.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — 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 Общността, от друга страна. Споразумението е 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“).

3 — Текстът на Решение № 1/80 се съдържа в Accord d'association et protocoles CEE Turquie et autres textes de base [Споразумение за асоцииране и протоколи ЕИО—Турция и други основни текстове]. Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 1992.

4. На следващо място, настоящото дело изисква да се изясни обхватът на член 10, параграф 1 от посоченото решение, който предвижда, че що се отнася до условията на труд и възнаграждение, държавите — членки на Европейския съюз, трябва да прилагат спрямо турските работници, принадлежащи към легалния пазар на труда, режим без каквато и да е дискриминация, основана на гражданство, между тях и работниците от Съюза. По-специално запитващата юрисдикция си поставя въпроса дали турски работник, на когото е издадено разрешение за работа за неопределен срок, може валидно да се позовава на тази разпоредба за целите на продължаването на разрешението му за пребиваване, въпреки че не отговаря на условията по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80.

5. В действителност Съдът в случая ще трябва да реши дали член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 се отнася само до условията за упражняване на заетост от турските граждани, принадлежащи към легалния пазар на труда, поради което самите условия за достъп до този пазар и за придобиване на необходимото за тази цел право на пребиваване са уредени единствено в член 6, параграф 1 от това решение. Или пък може ли да се счита, че забраната за дискриминация, предвидена в член 10, параграф 1 от посоченото решение, оказва въздействие и върху условията за достъп до заетост на турските работници и следователно върху правото им на пребиваване?

6. В настоящото заключение ще предложа на Съда да постанови, че член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка не може да отнема разрешението за пребиваване на турски работник с обратно действие от датата, на която е отпаднало основанието, на което то му е издадено съгласно националното право, след като не е налице виновно поведение с цел измама от страна на този работник и към момента на отнемането периодът от една година легална заетост, предвиден в тази разпоредба, е изтекъл.

7. След това ще изложа причините, поради които считам, че член 10, параграф 1 от това решение трябва да се тълкува в смисъл, че турски работник, който притежава разрешение за работа за неопределен срок и не отговаря на предвидените в член 6, параграф 1 от това решение условия, не може да се позовава на първата разпоредба за продължаване на разрешението му за пребиваване на територията на приемащата държава членка.

I – Правна уредба

A – *Правото на Съюза*

1. Споразумението за асоцииране

8. За да се уреди свободното движение на турските работници на територията на Общността, на 12 септември 1963 г. е сключено споразумение за асоцииране между последната и Република Турция. Споразумението има за цел да „подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономически отношения между страните, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Турция и повишаване на нивото на заетостта и на условията на живот на турския народ“[4] [неофициален превод].

4 — Вж. член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране.

9. Поетапното осъществяване на свободното движение на турски работници, което се цели с това споразумение, трябва да следва реда и условията, определени от Съвета за асоцииране, който има за задача да осигури прилагането и постепенното развитие на режима на асоцииране [5].

2. Решение № 1/80

10. Така Съветът за асоцииране приема Решение № 1/80, което има по-конкретно за цел подобряване на правното положение на работниците и на членовете на техните семейства по отношение на режима, установен с Решение № 2/76 на Съвета за асоцииране от 20 декември 1976 година за прилагане на член 12 от Споразумението за асоцииране. Последното решение предвижда в полза на турските работници постепенно увеличаващо съдържанието си право на достъп до заетост в приемащата държава членка, както и, в полза на децата на тези работници — правото на достъп до образование в тази държава.

11. Приложимите разпоредби за правата на турските работници се съдържат в член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, който има следното съдържание:

„При спазване на разпоредбите на член 7 относно свободния достъп до заетост на членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда на държава членка, същият има право:

— на подновяване на разрешението му за работа при същия работодател, ако има свободно работно място, след една година легална заетост в тази държава членка,

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

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

12. Член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 предвижда, че що се отнася до условията на труд и възнаграждение, държавите — членки на Общността, трябва да прилагат спрямо турските работници, принадлежащи към легалния им пазар на труда, режим без каквато и да е дискриминация, основана на гражданство, между тях и работниците от Съюза.

13. Съгласно член 13 от решението:

„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].

5 — Вж. член 6 от Споразумението за асоцииране.

Б – *Националното право*

14. Член 19, параграф 1, първа алинея, точки 1 и 4 от Закона за влизането и пребиваването на чужденци на федерална територия (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet) от 9 юли 1990 г.[6] гласи, че при прекратяване на съвместното съжителство на съпрузите разрешението за пребиваване на съпруга се продължава като самостоятелно право на пребиваване, независещо от посоченото в член 17, параграф 1 от Ausländergesetz основание за пребиваване, когато съвместното съжителство е продължило законно поне две години на федералната територия и когато до изпълнението на посочените в точки 1—3 условия чужденецът е притежавал разрешение за пребиваване или разрешение, предоставящо право на пребиваване, освен ако не е могъл навреме да поиска продължаване на разрешението за пребиваване поради причини, за които той не отговаря.

15. Член 23, параграф 1, точка 1 от Ausländergesetz предвижда, че разрешението за пребиваване трябва да се предостави по силата на член 17, параграф 1 от същия на съпруга чужденец на германски гражданин, когато последният има обичайно пребиваване на федералната територия.

16. Съгласно член 4, параграф 1 от Закона за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на федерална територия (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) от 30 юли 2004 г.[7], за да влизат и пребивават на федерална територия, чужденците трябва да притежават разрешение за пребиваване, освен ако е предвидено друго в правото на Съюза или в подзаконова разпоредба или съществува право на пребиваване по силата на Споразумението за асоцииране.

17. По силата на член 4, параграф 2 от Aufenthaltsgesetz разрешението за пребиваване позволява да се упражнява дейност като заето лице, освен в случаите, в които този закон предвижда това или когато разрешението за пребиваване изрично допуска упражняването на такава дейност. Във всяко разрешение за пребиваване трябва да се посочва дали се разрешава упражняването на дейност като заето лице. На чужденец, който не притежава разрешение за пребиваване за целите на трудова заетост, може да бъде разрешено да упражнява трудова дейност само ако федералната агенция по труда е дала съгласието си или ако даден регламент предвижда, че упражняването на такава заетост без разрешението на агенцията е законно. Ограниченията във връзка с издаването на разрешението за упражняване на трудова дейност от агенцията трябва да бъдат упоменати в разрешението за пребиваване.

18. В член 4, параграф 5 от Aufenthaltsgesetz се посочва, че от чужденеца, който по силата на Споразумението за асоцииране разполага с право на пребиваване, се изисква да докаже съществуването на това право, като представи доказателства, че притежава разрешение за пребиваване, ако няма разрешение за установяване или разрешение за постоянно пребиваване в Съюза. Разрешението за пребиваване се издава при поискване.

19. Съгласно член 39 от Aufenthaltsgesetz при липса на подзаконова разпоредба в обратния смисъл разрешение за пребиваване, с което се разрешава на чужденец да упражнява трудова дейност, може да бъде издадено само със съгласието на федералната агенция по заетостта. Съгласието може да се дава, когато това е предвидено в междудържавни споразумения, в закона или в регламент. В член 50, параграф 1 от Aufenthaltsgesetz е посочено, че чужденец е длъжен да напусне федералната територия, когато не притежава или вече не притежава необходимото разрешение за пребиваване и когато не се ползва или вече не се ползва с право на пребиваване съгласно Споразумението за асоцииране.

6 — BGBl. 1990 I, стр. 1354, наричан по-нататък „Ausländergesetz“.

7 — BGBl. 2004 I, стр. 1950, в редакцията му, публикувана на 25 февруари 2008 г. (BGBl. 2008 I, стр. 162, наричан по-нататък „Aufenthaltsgesetz“).

20. По силата на член 105, параграф 2 от Aufenthaltsgesetz разрешение за работа, издадено преди влизането в сила на този закон, следва да се счита за одобрение на федералната агенция по заетостта, което не поставя ограничения за упражняването на професионална дейност.

B – *Съдебната практика по дело Eddline El-Yassini и по дело Gattoussi*

21. В случаите, по които са постановени Решение по дело Eddline El-Yassini и Решение по дело Gattoussi [8], Съдът вече се е произнесъл по въпрос, подобен на поставения от запитващата юрисдикция по настоящото дело, но в различен правен контекст. Всъщност правната уредба по тези дела се съдържа съответно в Споразумението за сътрудничество между Европейската икономическа общност и Кралство Мароко [9] и Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Република Тунис, от друга страна [10].

22. В посочените дела посредством ограничаване на правото на пребиваване приемащата държава членка е стеснила правото на упражняване на професионална дейност, от което се е ползвал гражданин на трета страна, въпреки че това право му е било предоставено с разрешение за работа [11].

23. След като сключва брак с британска гражданка, през 1991 г. г-н El-Yassini получава разрешение за пребиваване в Обединеното кралство, валидно за срок от дванадесет месеца. От сключването на брака той упражнява дейност като заето лице. След като се разделя със съпругата си, през 1992 г. г-н El-Yassini иска продължаване на разрешението му за пребиваване, като се позовава по-специално на член 40, първа алинея от Споразумението ЕИО—Мароко, който предвижда, че що се отнася до условията на труд и възнаграждение, всяка държава членка трябва да прилага спрямо работниците с мароканско гражданство, които са наети на работа на нейна територия, режим без каквато и да е дискриминация, основана на гражданството, между тях и нейните собствени граждани. Искането на г-н El-Yassini е отхвърлено от Secretary of State for the Home Department по-специално с мотива че изразът „що се отнася до условията на труд и възнаграждение“, използван в тази разпоредба, не се отнася до правото на пребиваване на мароканки работник в приемащата държава членка и че следователно този израз не може да се разбира в смисъл, че му предоставя правото да продължи да упражнява трудова дейност в тази държава след изтичането на разрешението му за пребиваване.

24. След като сключва брак с германска гражданка и след като му е разрешено да я последва, г-н Gattoussi, тунизийски гражданин, получава разрешение за пребиваване за срок от три години, а след това и разрешение за работа за неопределен срок. Уведомени, че г-н Gattoussi живее отделно от съпругата си, германските органи намаляват срока на валидност на разрешението му за пребиваване и го задължават да напусне германската територия, като в противен случай ще бъде експулсиран в Тунис. По същия начин както в случая, по повод на който е постановено Решение по дело Eddline El-Yassini, посочено по-горе, националните органи считат, че г-н Gattoussi не може да претендира право на пребиваване на основание член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение, съгласно който, що се отнася до

8 — Съответно Решение от 2 март 1999 г. (C-416/96, Recueil, стр. I-1209) и Решение от 14 декември 2006 г. (C-97/05, Recueil, стр. I-11917).

9 — Споразумението е подписано в Рабат на 27 април 1976 г. и е одобрено от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2211/78 на Съвета от 26 септември 1978 г. (ОВ L 264, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 2, стр. 202, наричано по-нататък „Споразумението ЕИО—Мароко“).

10 — Това споразумение е сключено в Брюксел на 17 юли 1995 г. и е одобрено от името на Европейската общност и на Европейската общност за въглища и стомана с Решение 98/238/ЕО, ЕОВС на Съвета и на Комисията от 26 януари 1998 г. (ОВ L 97, стр. 1, наричано по-нататък „Евро-средиземноморското споразумение“).

11 — Вж. Решение по дело Gattoussi, посочено по-горе (точка 31).

условията на труд, възнаграждение и уволнение, всяка държава членка трябва да прилага спрямо работниците с тунизийско гражданство, които са наети на работа на нейна територия, режим без каквато и да е дискриминация, основана на гражданството, между тях и нейните собствени граждани.

25. И в двата случая, независимо от факта че заинтересованите лица са имали разрешение за работа за неопределен срок и са работили, националните органи отказват да продължат правото им на пребиваване, тъй като към момента на изтичане на валидността на разрешенията им за пребиваване първоначалното основание за предоставянето на това право вече е отпаднало. Следователно въпросът в тези две дела е дали член 40, първа алинея от Споразумението ЕИО—Мароко и член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държавите членки да откажат да издават разрешение за пребиваване при подобни обстоятелства.

26. В горепосоченото Решение по дело Eddline El-Yassini Съдът е постановил в това отношение, че „при сегашното положение на общностното право по принцип не е забранено държавите членки да отказват продължаване на разрешение за пребиваване на мароканки гражданин, на когото вече е било разрешено да влезе на тяхна територия и да упражнява професионална дейност в тази държава, след като към момента на изтичане на валидността на разрешението за пребиваване, издадено на съответното лице, първоначалното основание за предоставяне на правото на пребиваване е отпаднало“ [12]. Съдът е отбелязал също, че „[о]бстоятелството, че тази мярка на компетентните национални органи задължава заинтересованото лице да прекрати трудовото си правоотношение в приемащата държава членка преди срока, уговорен в сключения с неговия работодател договор, по принцип не може да повлияе на този извод“ [13].

27. Въпреки това, продължава Съдът, „по друг начин би стоял въпросът, ако запитващата юрисдикция констатира, че приемащата държава членка е предоставила на мароканския работник мигрант във връзка с упражняването на трудова дейност специфични права, които са с по-голям обхват от предоставените му от същата държава права във връзка с пребиваването“ [14]. Такъв би бил случаят, ако съответната държава членка предостави на заинтересованото лице разрешение за пребиваване с по-малка продължителност от тази на разрешението за работа и ако впоследствие, и преди изтичането на разрешението за работа, тя откаже да продължи разрешението за пребиваване, без да обоснове този отказ със съображения, свързани със защитата на легитимен държавен интерес, каквито са съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве [15].

28. Полезното действие на член 40, първа алинея от Споразумението ЕИО—Мароко непременно предполага, че когато на мароканки гражданин е било надлежно разрешено да упражнява професионална дейност за определен срок на територията на дадена държава членка, заинтересованото лице се ползва през целия този срок с предоставените му от посочената разпоредба права [16].

29. Съдът прилага същия подход по дело Gattoussi, посочено по-горе [17].

12 — Решение по дело Eddline El-Yassini, посочено по-горе (точка 62).

13 — Пак там (точка 63).

14 — Пак там (точка 64).

15 — Пак там (точка 65).

16 — Пак там (точка 66).

17 — Вж. точки 29—40 от решението.

II – Фактите и спорът по главното производство

30. Г-н Gülbahce, турски гражданин, пристига на германска територия през февруари 1996 г. и подава молба за убежище. През юни 1997 г. той сключва брак с германска гражданка. Впоследствие молбата му за убежище е отхвърлена.

31. През май 1998 г. г-н Gülbahce се завръща в държавата си по произход, преди да се върне на германска територия на 8 юни същата година с виза с цел събиране на семейството. За целта той декларира, че пребивава на тогавашния адрес на съпругата си. През юли 1998 г. местната служба за чужденците му издава разрешение за пребиваване за една година. Срокът на разрешението е продължен на 17 юни 1999 г. до 2 юли 2001 г. Същевременно на 29 септември 1998 г. службата по заетостта в Бохум (Германия) издава на г-н Gülbahce разрешение за работа за неопределен срок.

32. През периода февруари—ноември 1999 г. г-н Gülbahce е нает на работа като общ работник в строителната промишленост в Хамбург (Германия), след това отново от септември 2000 г. при различни работодатели пак в Хамбург. Всички трудови договори са с продължителност по-малко от една година.

33. На 1 юли 2000 г. г-н Gülbahce подава молба за предоставяне на апартамент в Хамбург, а през юни 2001 г. — искане до службата за чужденците към Freie und Hansestadt Hamburg за продължаване на разрешението му за пребиваване поради наемане на работа.

34. На 16 август 2001 г. Freie und Hansestadt Hamburg предоставя на г-н Gülbahce разрешение за пребиваване за срок от две години, което е продължено за последен път на 20 януари 2004 г. за срок от две години.

35. През юли 2005 г. Freie und Hansestadt Hamburg е уведомен, че на 2 ноември 1999 г. съпругата на г-н Gülbahce е декларирала писмено в общината на град Aschersleben (Германия), че от 1 октомври 1999 г. живее отделно от него. Изслушан от Freie und Hansestadt Hamburg, г-н Gülbahce посочва, че от ноември 2000 г. окончателно се е разделил със съпругата си. Поради работата си той често бил командирован на цялата германска територия и пребивавал при съпругата си само през съботни и неделни дни и по време на почивка.

36. През декември 2005 г. г-н Gülbahce подава молба за продължаване на разрешението му за пребиваване във връзка с работата, която започва през ноември 2004 г. в Atla GmbH, Хамбург.

37. С решение от 6 февруари 2006 г., потвърдено с решение от 29 август 2006 г., Freie und Hansestadt Hamburg отнема с обратно действие разрешенията за пребиваване на г-н Gülbahce от 16 август 2001 г. и 20 януари 2004 г. Тази юрисдикция отхвърля молбата за продължаване на разрешението му за пребиваване и го предупреждава, че ще пристъпи към извеждането му в Турция. Според Freie und Hansestadt Hamburg разрешенията за пребиваване на г-н Gülbahce не трябвало да бъдат продължавани, тъй като съвместният живот на съпрузите не бил продължил две години, предвид изявленията на съпругата му. Freie und Hansestadt Hamburg приема също, че г-н Gülbahce не може се позовава на член 6 от Решение № 1/80 с цел продължаване на правото на пребиваване, тъй като към момента на всяко продължаване той не бил работил най-малко една година при същия работодател. Освен това г-н Gülbahce получил с измама тези разрешения за пребиваване, след като съвместното му съжителство с неговата съпруга е било приключило.

38. С решение от 3 юли 2007 г. Verwaltungsgericht (Германия) отхвърля жалбата на г-н Gülbahce срещу решението на Freie und Hansestadt Hamburg, с мотива че последната основателно е отнела разрешенията за пребиваване, като се има предвид, че съвместният живот на съпрузите не е продължил две години. Освен това член 10, параграф 1 от Решение № 1/80, на който се

позовава г-н Gülbahce с оглед на разрешението му за работа за неопределен срок, не би могъл да изисква от Freie und Hansestadt Hamburg да му позволи да извършва професионалната дейност, която е упражнявал към онзи момент, посредством продължаване на разрешението му за пребиваване.

39. С решение от 29 май 2008 г. въззивният съд, Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, изменя постановеното от Verwaltungsgericht решение и разпорежда на Freie und Hansestadt Hamburg да издаде на г-н Gülbahce разрешение за пребиваване с мотива, че разрешението за работа за неопределен срок, във връзка с член 10, параграф 1 от Решение № 1/80, поражда право на пребиваване независимо от сключения брак. Всъщност турски работник на легалния пазар на труда на държава членка, който притежава на законно основание разрешение за работа за неопределен срок, има право да черпи права от тази разпоредба, макар да не може да се позовава на правата, произтичащи от член 6 от това решение. Според въззивния съд следва да се приложи по аналогия практиката на Съда относно забраните за дискриминация, произтичащи от Споразумението ЕИО—Мароко и от Евро-средиземноморското споразумение. Тогава правото на ефективно упражняване на професионална дейност би могло да му бъде отнето само по съображения, свързани със защитата на легитимен държавен интерес, каквито са съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Такива основания обаче не съществували, и по-конкретно г-н Gülbahce не бил сключил фиктивен брак.

40. С решение от 8 декември 2009 г., постановено в производството по обжалване, Bundesverwaltungsgericht (Германия) отменя решението от 29 май 2008 г. и връща делото за ново разглеждане и за постановяване на ново решение, с мотива че въззивният съд неправилно изхожда от принципа, че г-н Gülbahce би имал право на продължаване или на предоставяне на разрешение за пребиваване по силата на член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 и с оглед на предоставянето на разрешение за работа за неопределен срок.

41. Запитващата юрисдикция отбелязва, че от новите съдебни заседания, проведени във връзка с връщането на делото за ново разглеждане, както и с оглед на представените от страните доказателства следва, че от октомври 2006 г. г-н Gülbahce е нает на работа от Consultin Bau GmbH, което се намира в Хамбург, най-напред на временна работа, а след това, от 2 ноември 2009 г., на постоянна работа.

III – Преюдициалните въпроси

42. Тъй като изпитва съмнения относно тълкуването на разпоредбите на Решение № 1/80, Hamburgisches Oberverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл:

а) че турски работник, на когото е издадено на законно основание разрешение за упражняване на професионална дейност на територията на държава членка за (или евентуално без) определен срок, надхвърлящ продължителността на разрешението му за пребиваване (т.нар. „извънредно“ разрешение за работа), може през целия този срок да упражнява правата, произтичащи от посоченото разрешение, доколкото това не противоречи на съображения, свързани със защитата на легитимен държавен интерес, каквито са съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, и

б) че се забранява на държава членка изначално да изключи, въз основа на действащите към момента на неговото издаване национални разпоредби, които обуславят разрешението за работа от разрешението за пребиваване, възможността въпросното

разрешение за работа да влияе върху правото на пребиваване на съответното лице (вследствие на Решение по дело [Eddline] El-Yassini, [посочено по-горе], точка 3 от резюмето и точки 62—69) — относно обхвата на член 40, първа алинея от Споразумението [...] ЕИО—Мароко, и на Решение [...] по дело Gattoussi, [посочено по-горе], точка 2 от резюмето и точки 36—43 относно обхвата на член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение [...])?

При утвърдителен отговор на този въпрос:

2) Следва ли член 13 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл, че клаузата „standstill“ забранява също на държава членка посредством нормативна уредба (в конкретния случай [Aufenthaltsgesetz]) да лиши турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда на тази държава, от възможността да твърди, че е налице нарушение на забраната за дискриминация по член 10, параграф 1 от Решение № 1/80, като се позовава на по-рано издаденото му разрешение за работа, чийто срок надхвърля продължителността на разрешението му за пребиваване?

При утвърдителен отговор на този въпрос:

3) Следва ли член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл, че уредената в този член забрана за дискриминация при всички случаи допуска възможността в съответствие с националните разпоредби националните органи да отнемат, след изтичането на валидността им, разрешения за пребиваване с определен срок, които съгласно националното право са неправомерно издадени на турски работник за периодите, в които той действително се е ползвал от по-рано издаденото му безсрочно разрешение за работа и е полагал труд?

4) Освен това, следва ли член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба се отнася само до трудовата дейност, упражнявана от турски работник, притежаващ разрешение за работа — което му е издадено на законно основание от националните органи, безсрочно е и не е обвързано от никакви материалноправни ограничения — към датата на изтичане на срока на издаденото му по друг повод разрешение за пребиваване, поради което турски работник в тази ситуация не може да изисква от националните органи — дори след като окончателно преустанови тази трудова дейност — да му разрешат да продължи престоя си с оглед на наемането му на друга работа, която може евентуално да бъде започната след прекъсване за определено време, необходимо за търсене на работа?

5) Освен това, следва ли член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 да се тълкува в смисъл, че забраната за дискриминация лишава националните органи на приемащата държава членка (само) от възможността — след изтичането на последното разрешение за работа, издадено на принадлежащ към легалния пазар на труда на тази държава турски гражданин, на когото първоначално е разрешено да упражнява професионална дейност за по-дълъг срок от продължителността на разрешеното му право на пребиваване — да предприемат мерки, с които се прекратява правото му на пребиваване, при положение че тези мерки не са необходими за защитата на легитимен държавен интерес, като въпреки това националните органи не са длъжни да издават разрешение за пребиваване на турския гражданин?“.

IV – Анализ

43. Г-н Gülbahce счита, че продължаването на разрешенията му за пребиваване от август 2001 г. и от януари 2004 г. не противоречи на правото и че той има основание да поиска това продължаване, за да упражнява правото си на труд, произтичащо от издаденото му през септември 1998 г. разрешение за работа за неопределен срок.

44. От акта за преюдициално запитване е видно, че Hamburgisches Oberverwaltungsgericht изхожда от предпоставката, че г-н Gülbahce не може да се позовава на правата по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, за да оспори отнемането на разрешенията му за пребиваване.

45. Следва обаче да се отбележи, че в това решение Hamburgisches Oberverwaltungsgericht посочва, че през декември 2005 г. г-н Gülbahce е поискал продължаване на разрешението му за пребиваване във връзка с работа, която е започнал през ноември 2004 г. в Atla GmbH в Хамбург. Освен това Hamburgisches Oberverwaltungsgericht обявява, че едва през ноември 2004 г. г-н Gülbahce започва професионална дейност за по-дълъг срок, която упражнява до юни 2006 г.[18] Впрочем запитващата юрисдикция обяснява, че към момента на отнемането на разрешенията за пребиваване от август 2001 г. и от януари 2004 г. и на отказа за продължаване на разрешението му за пребиваване, т.е. към февруари 2006 г., г-н Gülbahce е бил нает на работа при същия работодател за повече от една година[19].

46. Следователно не е очевидно, че г-н Gülbahce в никакъв случай не отговаря на условията по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80.

47. Ето защо, с оглед на необходимостта да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, ще разгледам поставените въпроси най-напред като изхождам от хипотезата, че г-н Gülbahce може да обоснове правото си на продължаване на разрешението му за пребиваване с член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, и след това, като изхождам от предпоставката, на която се основава запитващата юрисдикция, а именно че г-н Gülbahce не отговаря на условията на тази разпоредба.

A – *Г-н Gülbahce може да се позове на правата, произтичащи от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80*

48. Запитващата юрисдикция обяснява, че в съответствие с националните разпоредби с отнемането през февруари 2006 г. на разрешенията за пребиваване от август 2001 г. и от януари 2004 г. предоставеното на г-н Gülbahce право на пребиваване на националната територия се погасява с обратно действие, считано от 3 юли 2001 г., и поради това той не може да се позовава на член 6, параграф 1 от Решение № 1/80[20].

49. Струва ми се, че тази констатация е в пряко противоречие с практиката, очертана от Съда в Решение по дело Unal[21].

18 — Вж. точка 23 от акта за преюдициално запитване.

19 — Вж. точка 24 от акта за преюдициално запитване.

20 — Вж. точка 23 от акта за преюдициално запитване.

21 — Решение от 29 септември 2011 г. (C-187/10, Сборник, стр. I-9045).

50. Всъщност по това дело Съдът постановява, че член 6, параграф 1, първо тире от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска компетентните национални органи да отнемат разрешението за пребиваване на турски работник с обратно действие от датата, от която е отпаднало основанието, на което то му е издадено съгласно националното право, след като не е налице каквото и да било виновно поведение с цел измама от страна на този работник и към момента на отнемането периодът от една година легална заетост, предвиден в посочения член 6, параграф 1, първо тире, е изтекъл.

51. Съдът по-специално приема, че съгласно общия принцип на зачитане на придобитите права, след като турски гражданин може валидно да се позовава на права на основание на разпоредба от Решение № 1/80, тези права вече не зависят от запазването на обстоятелствата, които са ги породили, тъй като това решение не налага условие от такова естество [22].

52. За да установи дали г-н Unal е придобил такива права, Съдът е приел като релевантна датата, на която компетентните органи на приемащата държава членка са взели решение за отнемане на разрешението за пребиваване на турския работник [23].

53. В делото по главното производство разрешенията за пребиваване на г-н Gülbahce от 16 август 2001 г. и от 20 януари 2004 г. са отнети с решение от 6 февруари 2006 г. Както обаче посочих в точка 45 от настоящото заключение, към тази дата г-н Gülbahce вероятно е работил повече от една година при същия работодател.

54. Ето защо към момента на отнемането на спорните разрешения за пребиваване е било възможно г-н Gülbahce да е придобил права по силата на член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, което непременно предполага съществуването на съответно право на пребиваване в негова полза [24]. За тази цел запитващата юрисдикция следва да се произнесе дали периодът от ноември 2004 г. до юни 2006 г., през който г-н Gülbahce е работил, отговаря на условието за една година легална заетост по смисъла на тази разпоредба, като се има предвид, че една година легална заетост е достатъчна за придобиването от турски работник на право на подновяване на разрешението му за работа при същия работодател [25]. В това отношение легалната заетост предполага стабилно и сигурно положение на пазара на труда в приемащата държава членка и с оглед на това обуславя безспорно право на пребиваване [26].

55. По-специално упражняването на заетост от турски гражданин на основание разрешение за пребиваване, издадено му в резултат на поведение с цел измама, за което той е осъден, или на основание временно разрешение за пребиваване, валидно само докато бъде постановено окончателно решение относно правото му на пребиваване, не може да доведе до възникването в полза на този гражданин на правата по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 [27].

56. В настоящото дело изглежда, че не е налице каквото и да било виновно поведение с цел измама от страна на г-н Gülbahce и освен това той има разрешение за пребиваване и разрешение за работа за неопределен срок, които му позволяват свободно да упражнява дейност като заето лице на германска територия. При всички положения запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери дали г-н Gülbahce отговаря на условията, наложени с член 6, параграф 1 от Решение № 1/80.

22 — Решение по дело Unal, посочено по-горе (точка 50).

23 — Пак там (точки 51 и 52).

24 — Пак там (точки 29 и 30).

25 — Пак там (точка 38).

26 — Пак там (точка 31).

27 — Пак там (точка 47).

57. Поради това считам, че ако запитващата юрисдикция приеме, че г-н Gülbahce отговаря на условието за една година легална заетост на германския пазар на труда към датата на отнемането на разрешенията за пребиваване от август 2001 г. и от януари 2004 г., той може да се позовава на правата, които тази разпоредба му предоставя за целите на продължаването на разрешението му за пребиваване, и следователно компетентните национални органи нямат основание да отнемат разрешенията му за пребиваване с обратно действие от датата, на която е отпаднало основанието, на което те му са издадени съгласно националното право.

58. За сметка на това, ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че г-н Gülbahce не отговаря на това условие, тя правилно би изключила възможността за продължаване на разрешението за пребиваване на г-н Gülbahce на основание член 6, параграф 1 от Решение № 1/80.

59. В последната хипотеза въпросът, който се поставя, е дали г-н Gülbahce може да се позовава на член 10, параграф 1 от това решение с оглед на продължаване на разрешението му за пребиваване.

Б – *Г-н Gülbahce не може да се позове на правата, произтичащи от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80*

60. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи какъв е обхватът на член 10, параграф 1 от Решение № 1/80. Позволява ли тази разпоредба турски гражданин, притежаващ разрешение за работа за неопределен срок, да получи продължаване на разрешението му за пребиваване, макар да изглежда, че формулировката на член 6, параграф 1 от това решение, на чиито условия той не отговаря, не допуска това?

61. Всъщност запитващата юрисдикция изглежда счита, че г-н Gülbahce не може да бъде разглеждан като лице, намиращо се в едно от положенията, предвидени в член 6, параграф 1 от посоченото решение, тъй като към момента на отнемането на разрешението за пребиваване той не е работил без прекъсване най-малко една година при същия работодател.

62. Що се отнася, най-напред, до евентуалното прилагане по аналогия на предвидените в Споразумението ЕИО—Мароко или в Евро-средиземноморското споразумение правила, следва да се уточни съществуващата разлика между тези споразумения и Споразумението за асоцииране.

63. Самият Съд подчертава това в точка 61 от Решение по дело Eddline El-Yassini, посочено по-горе, като отбелязва, че са налице съществени разлики между Споразумението ЕИО—Мароко и Споразумението за асоцииране — с оглед както на текста, така и на предмета и целите, — за да направи извод, че практиката на Съда по Споразумението за асоцииране не може да бъде приложена по аналогия към Споразумението ЕИО—Мароко.

64. В този смисъл в посоченото решение Съдът отбелязва, че Споразумението за асоцииране има за цел постепенното интегриране на турските работници с оглед на присъединяването на Република Турция към Съюза, докато Споразумението ЕИО—Мароко се вписва само в рамките на цялостното икономическо сътрудничество[28].

28 — Вж. точки 54 и 58 от посоченото решение.

65. След като припомня текста на член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, Съдът посочва, че именно в този контекст той трайно приема, че турски работник, който отговаря на условията, посочени в тази разпоредба, има право да иска продължаване на разрешението му за пребиваване в приемащата държава членка, за да продължи да упражнява на законно основание дейност като заето лице в тази държава членка [29].

66. Като констатира, че разпоредбите на Решение № 1/80 отразяват неговия специфичен смисъл, Съдът логично стига до извода, че тълкуването на Споразумението ЕИО—Мароко не може да се направи по аналогия с тези разпоредби.

67. Същите причини изискват да се възприеме извод, подобен на този на Съда.

68. Всъщност в точка 53 от Решение по дело Eddline El-Yassini, посочено по-горе, Съдът изтъква, че продължаването на разрешението за пребиваване на турския работник, за да продължи да осъществява на законно основание дейност като заето лице, предполага изпълнението на условията, предвидени в член 6, параграф 1 от Решение № 1/80. Следва обаче да се констатира, че тази разпоредба няма аналог в Споразумението ЕИО—Мароко. Това само по себе си е в подкрепа на отхвърлянето на тълкуването по аналогия, предложено от г-н Gülbahce. Този извод се налага в още по-голяма степен, тъй като посочената разпоредба е неразделна част от система, присъща на Споразумението за асоцииране поради неговите предмет и цел.

69. Според мен от това следва, че разглежданата в това решение хипотеза не може да се приложи в настоящия случай.

70. Доколкото не отговаря на условията по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, г-н Gülbahce не може да се позовава на каквото и да било право на подновяване или продължаване на разрешението му за пребиваване въз основа на това решение.

71. Всъщност от Решение по дело Unal, посочено по-горе, следва, че когато правата, произтичащи от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, могат да бъдат изтъкнати като придобити, фактът, че вече не са налице първоначалните условия, позволили тяхното придобиване, не е от значение [30]. Тъй като обаче не е изпълнено условието за минимална продължителност на заетост, предвидено в член 6, параграф 1, първо тире от решението, произтичащите от тази разпоредба права не са могли да бъдат придобити.

72. При това положение обхватът на член 10, параграф 1 от посоченото решение може вече да се уточни.

73. Тази разпоредба е част от специфичната система на Споразумението за асоцииране и на Решение № 1/80. Следователно, противно на защитаваното от г-н Gülbahce тълкуване, тя допълва, а не изключва прилагането на член 6, параграф 1 от това решение. Наистина, тъй като последната разпоредба предвижда система за постепенно интегриране, процесът, който тя въвежда, започва с режим, ограничаващ правата на принадлежащия към легалния пазар на труда турски работник.

29 — Вж. Решение по дело Eddline El-Yassini, посочено по-горе (точка 53 и цитираната съдебна практика).

30 — Вж. точка 50 от това решение.

74. В началните си фази режимът на постепенно придобиване на правото да се упражнява професионална дейност включва ограничения, които са подобни на дискриминация, основана на гражданството, както показва член 6, параграф 1, второ тире от това решение, който предвижда предоставяне на предимство на работниците от държавите членки. Тези ограничения са обосновани от общата философия на Споразумението за асоцииране и се отнасят до придобиването на правото да се търси работа.

75. От друга страна, след придобиване на това право и постъпване на работа не може да се насърчава каквато и да било дискриминация във връзка с условията на упражняване на посоченото право. Според мен това е припомнено и в член 10, параграф 1 от посоченото решение.

76. Ето защо смятам, че условията за достъп до заетост на турските работници са уредени само от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 и поради това член 10, параграф 1 от това решение не може също да определя тези условия за достъп и по този начин да се позволи на заинтересованото лице да основе искането си за продължаване на разрешението за пребиваване на последната разпоредба.

77. Припомням в това отношение, че съгласно действащото в момента право на Съюза разпоредбите относно Споразумението за асоцииране не накърняват компетентността на държавите членки да регламентират както влизането на тяхна територия на турски граждани, така и условията за първото им постъпване на работа, а уреждат единствено положението на турските работници, които вече законно са интегрирани в приемащата държава членка поради упражняването на трудова дейност на законно основание през определен период от време, в съответствие с посочените в член 6 от Решение № 1/80 условия[31]. Следователно първото приемане на турски гражданин на територията на държава членка по принцип се урежда изключително от националното право на тази държава и заинтересованото лице може да се позовава по силата на правото на Съюза на определени права във връзка с извършването на дейност като заето лице или на дейност като самостоятелно заето лице, и съответно във връзка с пребиваването, само доколкото то вече законно пребивава в съответната държава членка[32].

78. Следователно Споразумението за асоцииране не предоставя никакво право на пребиваване на турските работници.

79. Поради това, ако се приеме, че турски работник, който не отговаря на условията по член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, може да се позовава на член 10, параграф 1 от споменатото решение, това би означавало да се задължат държавите членки да продължат разрешението за пребиваване на този работник, въпреки че компетентните национални органи на приемащата държава членка считат пребиваването за незаконно.

80. Подобно тълкуване би довело до възникването на право на пребиваване в полза на турския работник, щом като той притежава разрешение за работа за неопределен срок. Такова право не само не е предвидено в Споразумението за асоцииране, но и накърнява компетентността на държавите членки да регламентират влизането на тяхната територия на турски граждани до придобиването на правата, предвидени в член 6, параграф 1 от Решение № 1/80.

81. Това тълкуване би могло да застраши въведената от Решение № 1/80 система.

31 — Вж. Решение от 21 октомври 2003 г. по дело Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, Recueil, стр. I-12301, точка 63, както и цитираната съдебна практика). Вж. и Решение по дело Unal, посочено по-горе (точка 41).

32 — Решение по дело Abatay и др., посочено по-горе (точка 65, както и цитираната съдебна практика).

82. Поради всички тези причини считам, че член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че турски работник, който притежава разрешение за работа за неопределен срок и не отговаря на предвидените в член 6, параграф 1 от това решение условия, не може да се позовава на първата разпоредба за продължаване на разрешението му за пребиваване на територията на приемащата държава членка.

V – Заключение

83. С оглед на всичко изложено по-горе предлагам на Съда да отговори на Hamburgisches Oberverwaltungsgericht по следния начин:

„1) Член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 от 19 септември 1980 година на Съвета за асоцииране относно развитие на асоциирането, прието от Съвета за 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, и от държавите — членки на ЕИО, и Общността, от друга страна, трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка не може да отнема разрешението за пребиваване на турски работник с обратно действие от датата, на която е отпаднало основанието, на което то му е издадено съгласно националното право, след като не е налице виновно поведение с цел измама от страна на този работник и към момента на отнемането периодът от една година легална заетост, предвиден в тази разпоредба, е изтекъл.

2) Член 10, параграф 1 от Решение № 1/80 трябва да се тълкува в смисъл, че турски работник, който притежава разрешение за работа за неопределен срок и не отговаря на предвидените в член 6, параграф 1 от това решение условия, не може да се позовава на първата разпоредба за продължаване на разрешението му за пребиваване на територията на приемащата държава членка“.