

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

20 септември 1990 година*

По дело C-192/89

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от Raad van State (Нидерландия) в производството, висящо пред този съд между

S. Z. Sevince

и

StaatsRecueiletaris van Justitie,

относно тълкуването на някои разпоредби на Решения № 2/76 и № 1/80 на Съвета по асоцииране, създаден със споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция,

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, Sir Gordon Slynn, г-н С. N. Kakouris, г-н F. A. Schockweiler и г-н M. Zuleeg, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н T. F. O' Higgins, г-н С. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н F. Grévisse и г-н M. Díez de Velasco, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Darmon,

секретар: г-н J. A. Pompe, заместник-секретар,

като взе предвид становищата, представени:

- за г-н S. Z. Sevince, от адв. A. Willems, avocat от амстердамската колегия,

- за германското правителство, от г-н E. Röder, Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, в качеството на представител,

- за нидерландското правителство, от г-н B. R. Bot, главен секретар на Министерството на външните работи, в качеството на представител,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н P. J. Kuijper, член на правния отдел, в качеството на представител,

като взе предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните доводи, представени от името на г-н S. Z. Sevince, германското правителство, нидерландското правителство, представено от г-н J. W. De

* Език на производството: нидерландски.

Zwaan, в качеството на представител, и на Комисията на Европейските общности, на заседанието от 22 март 1990 г.,

след като изслуша становището на генералния адвокат, представено на заседанието от 15 май 1990 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Решение от 1 юни 1989 г., постъпило от Съда на 8 юни 1989 г., Raad van State (нидерландски съд от последна инстанция по административни въпроси) е отправила до Съда за преюдициално запитване съгласно член 177 от Договора за ЕИО три въпроса относно тълкуването на някои разпоредби на Решение № 2/76 от 20 декември 1976 г. и Решение № 1/80 от 19 септември 1980 г. на Съвета по асоцииране, създаден със споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано в Анкара на 12 септември 1963 г., сключено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 септември 1963 г. (ОВ 217, стр. 3685, наричано по-нататък "Споразумението").
2. Въпросите са били повдигнати в производството, заведено от г-н S. Z. Sevince, турски гражданин, срещу StaatssRecueiletaris van Justitie (Държавен секретар на правосъдието), във връзка с отказа на последния да му предостави разрешително за пребиваване в Нидерландия.
3. От документите, представени на Съда, е видно, че на 11 септември 1980 г. на г-н Sevince е било отказано продължаване на разрешителното за пребиваване, предоставено му на 22 февруари 1979 г., на основание, че семейните обстоятелства, които са били основание за издаване на разрешителното, вече не са налице. Жалбата, подадена срещу това решение, която има пълно суспензивно действие, е била окончателно отхвърлена от Raad van State на 12 юни 1986 г. За времето, през което се е ползвал от суспензивното действие на жалбата, г-н Sevince е получил сертификат за работа, който е бил валиден до предоставянето на упоменатото по-горе решение на Raad van State на 12 юни 1986 г.
4. Като твърди, че в продължение на няколко години е работил като наети лице в Нидерландия, на 13 април 1987 г. г-н Sevince подава молба за разрешително за пребиваване. В подкрепа на своята молба, той се позовава на член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76, според който турски гражданин, който в продължение на пет години законно е работил като наети лице в държава-членка от Общността има право на свободен достъп в тази държава-членка до всяка платена работа по негов избор, и на третото тире от член 6, параграф 1 от Решение 1/80, според който турски работник, който е надлежно регистриран на трудовия пазар на държава-членка има право на свободен достъп в тази държава-членка до всяка платена работа по негов избор, след четири години законна заетост. Молбата му е била косвено отхвърлена от нидерландските власти.
5. Решението е било обжалвано пред Raad van State, който решил да спре производство, докато Съдът не се произнесе по следните въпроси:

“1) Трябва ли член 177 от Договора за ЕИО да се тълкува в смисъл, че съд на държава-членка може (а в настоящия случай, трябва) да отправи до Съда преюдициално запитване по въпрос относно тълкуването на решения на Съвета по асоцииране, повдигнат по настоящото дело, а именно, Решение № 2/76 и/или Решение № 1/80, ако такъв въпрос е повдигнат пред него и той счита, че решение по въпроса е необходимо, за да му позволи да издаде решение?”

2) Ако отговорът на въпрос 1 е положителен:

Следните разпоредби могат ли да се считат за приложими във държавите от Европейската общност при юридически спорове: член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и/или член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, и член 7 от Решение № 2/76 и/или член 13 от Решение № 1/80?

3) Ако отговорът на въпрос 2 е положителен:

Как трябва да се разбира понятието “законна заетост” в член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и/или член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 (в светлината на член 7 от Решение № 2/76 и/или член 13 от Решение № 1/80? Трябва ли да се разбира като отнасящо се до заетост, извършвана докато съответното лице е притежавало разрешително за пребиваване, в съответствие със законовите изисквания по отношение на чужденци и като допълнителен въпрос дали, в по-широк смисъл, включва заетост, която това лице е можело да има, докато е чакало решението относно разрешителното му за пребиваване да стане окончателно и неотменимо - или се отнася само до работа, която може да се счита за законна по смисъла на законодателството, което урежда заетостта на чужденци?”

6. Направено е препращане към доклада от заседанието за по-пълно изложение на фактите по делото, хода на производството и становищата и доводите на страните, които са упоменати и разгледани по-нататък, само доколкото това е необходимо за доводите на Съда.

По първия въпрос

7. По същество първият въпрос на националния съд е дали може да се даде тълкуване на Решения № 2/76 и № 1/80 съгласно член 177 от Договора за ЕИО.

8. Като предварително съображение, следва да се има предвид, както Съдът няколкократно е заявявал, че разпоредбите от споразумение, сключени от съвета съгласно членове 228 и 238 от Договора за ЕИО, стават неразделна част от правната система на Общността (вж. Решение от 30 септември 1987 г., Demirel, параграф 7, 12/86, Recueil, стр. 3719, и Решение от 14 ноември 1989 г., Гърция/Комисията, параграф 12, 30/88, Recueil, стр. 3711).

9. Съдът също така е твърдял, че тъй като са пряко свързани със споразумението, което привеждат в действие, решенията на съвета по асоцииране, по същия начин, както самото споразумение, съставляват неразделна част от правната система на Общността (вж. Решение от 14 ноември 1989 г., Гърция/Комисията, цитирано по-горе, параграф 13).

10. Тъй като Съдът е компетентен да взема преюдициални решения по Споразумението, доколкото става дума за акт, приет от една от институциите на Общността (вж. Решение от 30 април 1974 г., *Haegeman*, 181/73, *RECUEIL*, стр. 449), той е компетентен да тълкува и решенията, приети от органа, създаден по силата на Споразумението и натоварен със задачата за неговото изпълнение.

11. Този извод се подкрепя и от фактът, че функцията на член 177 от Договора за ЕИО е да осигури еднаквото прилагане в рамките на цялата Общност на всички разпоредби, които са част от правната система на Общността и да гарантира, че те няма да бъдат тълкувани по различен начин в различните държави-членки (вж. Решение от 26 октомври 1982 г., *Kupferberg*, 104/82, *Recueil*, стр. 3641 и Решение от 16 март 1983 г., *SPI и SAMI*, 267/81 и 169/81, *Recueil*, стр. 801).

12. Следователно, в отговор на първия въпрос, отправен от *Raad van State*, трябва да се заяви, че тълкуването на Решения № 2/76 и № 1/80 е обхванато от член 177 от Договора за ЕИО.

По втория въпрос

13. Вторият въпрос, отправен от *Raad van State*, е дали член 2, параграф 1, буква б) и член 7 от Решение № 2/76 и член 6, параграф 1 и член 13 от Решение № 1/80 имат директен ефект на територията на държавите-членки.

14. За да бъде признат директният ефект, разпоредбите на съответното решение на съвета по асоцииране трябва да отговарят на същите условия, като приложимите към разпоредбите на самото споразумение.

15. В Решението от 30 септември 1987 г., *Demirel*, цитирано по-горе, Съдът заявява, че разпоредба от споразумение, сключено от Общността с страна не членка, трябва да се счита за пряко приложима, когато, като се има предвид нейната формулировка и целта и характера на самото споразумение, тя съдържа ясно и конкретно задължение, чието изпълнение или последици не са обусловени от приемането на последваща мярка (параграф 14). Същият критерий се прилага и за да се определи дали разпоредбите на решение на съвета по асоцииране могат да имат директен ефект.

16. За да се определи дали съответните разпоредби на Решения № 2/76 и № 1/80 отговарят на тези критерии, първо трябва да се разгледа тяхното съдържание.

17. Член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и третото тире от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 потвърждават по ясен, точен и безусловен начин, правото на турски работник, след като законно е бил нает на работа в държава-членка за определен брой години, на свободен достъп до всяка платена работа по негов избор.

18. По подобен начин член 7 от Решение № 2/76 и член 13 от Решение № 1/80 съдържат недвусмислена "standstill" клауза относно въвеждането на нови ограничения за достъп до заетостта на работници, които законно пребивават и работят на територията на договарящата държава.

19. Изводът, че разпоредбите на решенията на съвета по асоцииране, предмет на главното производство, имат пряко приложение в случаите на турски работници,

надлежно регистрирани като лица, които спадат към работната сила на държава-членка, се потвърждава от целта и характера на решенията, от които тези разпоредби са част, и от Споразумението, с което са свързани.

20. Съгласно член 2, параграф 1 от Споразумението, неговата цел е да насърчи трайното и балансирано засилване на търговията и икономическите отношения между страните, и да установи между Европейската икономическа общност и Турция асоцииране, което включва подготвителен етап, който дава възможност на Турция да засили икономиката си с помощ от Общността, преходен етап към постепенното създаване на митнически съюз и сближаване на икономическите политики и заключителен етап, основан на митнически съюз, който включва тясна координация на икономическите политики (вж. Решение от 30 декември 1989 г., Demirel, цитирано по-горе, параграф 15). Относно свободното движение на работници, член 12, дял II на Споразумението относно изпълнението на преходния етап, предвижда, че договарящите страни се съгласяват да се ръководят от разпоредбите на членове 48, 49 и 50 от Договора за ЕИО, с цел непрекъснато осигуряване на свободно движение на работници между тях. Член 36 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г., приложен към Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, сключен с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 г. (ОВ L 293, стр. 1, наричан по-нататък “допълнителен протокол”) установява срокове за постепенно постигане на това свободно движение и предвижда, че съветът по асоцииране трябва да реши относно правилата, необходими за тази цел.

21. Решения № 2/76 и № 1/80 са приети от Съвета по асоцииране във връзка с прилагането на член 12 от Споразумението и член 36 от Допълнителния протокол, които в решението си по Demirel, цитирано по-горе, Съдът ги е признал за предназначени главно да определят програма. Така, в преамбюла към Решение № 2/76 се съдържа изрично позоваване на член 12 от Споразумението и на член 36 от Допълнителния протокол. Третото съображение в преамбюла към Решение № 1/80 се отнася до подобряване в социалната сфера на условията, валидни за работниците и членовете на техните семейства във връзка с разпоредбите, въведени с Решение № 2/76. Фактът, че упоменатите по-горе разпоредби от Споразумението и допълнителния протокол създават преди всичко програма, не пречи на решенията на съвета по асоцииране, които привеждат в действие специфични аспекти от програмите, предвидени в Споразумението, да имат директен ефект.

22. Заключение, че членовете от Решения № 2/76 и № 1/80, упоменати във втория въпрос, отправен до Съда, могат да имат директен ефект, не се засяга от факта, че член 2, параграф 2 от Решение № 2/76 и член 6, параграф 3 от Решение № 1/80 предвиждат, че процедурите за прилагане на правата, предоставени на турските работници, се определят съгласно националното право. Тези разпоредби просто уточняват задължението на държавите-членки да вземат такива административни мерки, каквито биха били необходими за изпълнението на въпросните разпоредби, без да ги им дават правото да поставят условия или да ограничават прилагането на конкретното и безусловно право, което решенията на съвета по асоцииране предоставят на турските работници.

23. По подобен начин член 12 от Решение № 2/76 и член 29 от Решение № 1/80, които предвиждат, че договарящите страни трябва, всяка от своя страна, да вземат всички необходими мерки за целите на изпълнението на разпоредбите на решението, само

подчертават задължението за доброто изпълнение на международните споразумения - задължение, което освен това се посочва в член 7 от самото споразумение.

24. Директният ефект на разпоредбите, предмет на главното производство, не може да се оспорва само, защото Решения № 2/76 и № 1/80 не са били публикувани. Въпреки, че не публикуването на тези решения може да препятства тяхното прилагане към определено лице, с това то не е лишено от възможността да се позове в отношенията си с държавен орган на правата, които тези решения му дават.

25. Относно предпазните клаузи, които дават право на договарящите страни да дерогират разпоредбите, които предоставят определени права на турски граждани, надлежно регистрирани като лица, които спадат към работната сила на държава-членка, трябва да се отбележи, че те се прилагат само в определени ситуации. В други случаи, извън определените за тяхното прилагане, съществуването на тези клаузи само по себе си не може да засегне прякото прилагане, присъщо на разпоредбите, от които са възможни дерогации (вж. Решение от 26 октомври 1982 г., Kupferberg, цитирано по-горе).

26. От горните съображения следва, че в отговор на втория въпрос, отправен от Raad van State, трябва да се отговори, че член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и/или член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 и член 7 от Решение № 2/76 и/или член 13 от Решение № 1/80 имат директен ефект в държавите-членки от Европейската общност.

По третия въпрос

27. С третия въпрос националният съд цели да определи дали изразът “законна заетост”, който се съдържа в член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и в третото тире на член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 обхваща случай, в който турски работник има право да работи в период, в който е спряно действието на решение, с което му се отказва право на пребиваване, и което той е обжалвал.

28. За да се отговори на този въпрос, първо трябва да се отбележи, че упоменатите по-горе разпоредби уреждат само положението на турските работници по отношение на заетостта и не правят препратка до обстоятелствата относно правото на пребиваване.

29. Остава, обаче фактът, че тези два аспекта на положението на турски работник са тясно свързани и, че с предоставянето на такъв работник, след определен период на законна заетост в държава-членка, на достъп до всякаква платена работа по негов избор, въпросните разпоредби по необходимост налагат – тъй като в противен случай правото, предоставено от тях на турски работник би било лишено от всякакво действие – съществуването, поне към този момент, на право на пребиваване на съответното лице.

30. Законността на трудовото правоотношение по смисъла на тези разпоредби, дори и да се приеме, че не е по необходимост обусловена от наличието на редовно издадено разрешително за пребиваване, все пак предполага стабилно и сигурно положение на пазара на труда.

31. По-специално, въпреки че законното трудово правоотношение след определен период от време би довело до признаването на право на пребиваване, немислимо е турски работник да успее да изпълни това условие и впоследствие да му се признае

това право, само защото, след като му е било отказано издаването на валидно разрешително за престой от националните власти, и след като е упражнил правото си на обжалване, предвидено от националното право, той се е възползвал от суспензивно действие на жалбата и по тази причина е успял да получи разрешение за престой и работа в съответната държава-членка, под условие и до изчакване на изхода на спора.

32. Следователно, изразът “законна заетост”, който се съдържа в член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и в третото тире от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 не обхваща случаите, когато турски работник, който е можел законно за продължи да работи, единствено по причина на суспензивното действие на жалбата, висяща за окончателно решение от националния съд, но при условие, че тази жалба бъде отхвърлена от Съда.

33. Следователно трябва да се заяви в отговор на третия въпрос, отправен от националния съд, че терминът “законна заетост” от член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76 и от третото тире от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 не обхваща положението на турски работник, на който е позволено да бъде нает на работа за времето, за което е преустановено действието на решение, което му отказва право на пребиваване, срещу което той е подал жалба, която е била отхвърлена

По съдебните разноски

34. Разноските, направени от германското, нидерландското правителство и Комисията, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпроса, отправен му от Raad van State, с Решение от 1 юни 1989 г., реши:

1) Тълкуването на Решения № 2/76 от 20 декември 1976 г. и Решение № 1/80 от 19 септември 1980 г. на Съвета по асоцииране, създаден със споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, е обхванато от член 177 от Договора за ЕИО.

2) Член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76, цитирано по-горе, и член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, цитирано по-горе, и член 7 от Решение № 2/76 и член 13 от Решение № 1/80 имат директен ефект в държавите-членки от Европейската общност.

3) Терминът “законна заетост” от член 2, параграф 1, буква б) от Решение № 2/76, цитирано по-горе, и от третото тире от член 6, параграф 1 от Решение № 1/80, цитирано по-горе, не обхваща положението на турски работник, на който е позволено да бъде нает на работа за времето, за което е преустановено действието

на решение, което му отказва право на пребиваване, срещу което той е подал жалба, която е била отхвърлена.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 20 септември 1990 година.

Подписи