

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

14 юли 1977 година*

„Право на пребиваване на граждани на Общността”

По дело 8-77

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда съгласно член 177 от Договора за ЕИО от страна на Amtsgericht Reutlingen (Федерална република Германия), в наказателните производства, висящи пред този съд срещу

Concetta Sagulo, Gennaro Brenca и Addelmadjid Bakhouche, живущи в Reutlingen,

относно тълкуването на членове 7 и 48 от Договора за ЕИО относно съответно забраната за дискриминации, основани на националността и свободното движение на работници, както и на член 4 от Директивата № 68/360 на Съвета от 15 октомври 1968 г., относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите-членки и за техните семейства,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Н. Kutscher, председател, г-н А. М. Donner и г-н Р. Pescatore, председатели на състав, г-н J. Mertens de Wilmars, г-н М. Sørensen, г-н А. J. Mackenzie Stuart, г-н А. O'Keefe, г-н G. Bosco и г-н А. Touffait, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Reischl,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 13 януари 1977 г., постъпило в секретариата на Съда на 18 януари, Amtsgericht Reutlingen (местен съд на Reutlingen) е поставил пред Съда, по силата на член 177 от Договора за ЕИО, четири въпроса относно тълкуването на членове 7 и 48 от Договора за ЕИО и на член 4 от Директива 68/360 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите-членки и за техните семейства (ОВ L 257, стр. 13).

2. Тези въпроси са били повдигнати в рамките на наказателни преследвания, въз основа на немския закон за чужденците (Ausländergesetz) от 28 април 1965 г. (Bundesgesetzblatt I, 1965 г., стр. 353) срещу двама италиански граждани и един френски гражданин.

От преписката по делото се установява, че срещу двамата италиански граждани има издадени наказателни постановления, които включват налагането на глоба за

* Език на производството: немски.

пребиваването на територията на Федерална република Германия без да притежават валидни паспорт или лична карта, и следователно без валидно разрешение за пребиваване.

Френският гражданин, макар и с валиден паспорт, след като е отказал да изпълни формалностите, изисквани от немските органи с цел получаване на разрешение за пребиваване, е бил задържан за един кратък период, с оглед явяването му пред наказателния съд и е бил преследван за това, че е пропуснал да приведе в ред положението си.

3. Първият, вторият и четвъртият въпрос се отнасят по същество до това, дали държавите-членки още имат право да прилагат по отношение на лицата, защитени от правото на Общността, разпоредбите на тяхното общо законодателство относно влизането и пребиваването на чужденците, и в случай на нужда, наказанията, предвидени в случай на нарушаване на тези разпоредби.

В тази връзка се пита, по-специално,

- дали специалният документ за пребиваване, предвиден в член 4 от Директива 68/360 на Съвета, и който има декларативно действие, може, за чужденците, които черпят права по силата на член 48 и последващи от Договора за ЕИО, да бъде считан, от административна и наказателна гледна точка, за общото разрешение за пребиваване, предвидено от немския закон за чужденците, с тази последица, че при липса или в случай на изтичане на срока на валидност на този документ за пребиваване, тези чужденци могат, съгласно член 47, параграф 1, алинеи 1 или 2 от немския закон за чужденците, да бъдат осъдени по обвинение за пребиваване или влизане на територията без валидно разрешение за пребиваване по смисъла на член 5 от същия този закон, или дали има, в това отношение, нарушаване на Договора за ЕИО;

- дали има нарушаване на Договора за ЕИО, когато един чужденец, който черпи права направо от член 48 от Договора за ЕИО и от упоменатата по-горе директива на Съвета, просто получава разрешение за пребиваване по смисъла на член 5 от немския закон за чужденците, с евентуалните неблагоприятни последици, които произтичат от член 47 от този закон;

- дали би имало нарушаване на Договора за ЕИО, ако един чужденец, който черпи права от член 48 от Договора за ЕИО, който вече е бил осъден предходната година на глоба за умишлено нарушаване на немския закон за чужденците, тъй като е пребивавал на федералната територия без разрешение за пребиваване, сега, след датата, на която това съдебно решение е придобило силата на присъдено нещо, е осъден за подобно поведение на наказание лишаване от свобода.

4. Правото на гражданите на една държава-членка да влизат на територията на друга държава-членка и да пребивават там, за целите поставени от Договора, представлява - така както с основание го е посочил националният съд - право директно предоставено от Договора, или, в зависимост от случая, от разпоредбите, приети за неговото прилагане.

Правото на Общността обаче, не е лишило държавите-членки от правомощието що се отнася до мерките, предназначени да гарантират точното познаване, от националните органи, на движенията на населението, които засягат тяхната територия.

С цел да се позволи на държавите-членки да събират тези сведения, като в същото време бъде дадено на заинтересуваните лица средство да установят качеството си по отношение на прилагането на разпоредбите на Договора, в членове 2 - 4 от Директива 68/360 са предвидени две формалности, дали притежаването от съответните лица на валидна национална лична карта или паспорт и установяването на правото на пребиваване чрез издаването на документ наречен „разрешение за пребиваване на гражданин на държава-членка на ЕИО”, и който съдържа твърдението, чийто текст е представен в приложението към тази директива.

Държавите-членки са тези, които, по силата на член 189, алинея 3 от Договора, трябва да изберат подходящите форми и начини за да приложат, на тяхна територия, разпоредбите на Директивата, или чрез приемането на специфични законови или подзаконови мерки, или чрез прилагането на подходящите разпоредби на тяхното общо законодателство относно правилата за чужденците.

В тази рамка, държавите-членки също са тези, които трябва да въведат наказателни санкции или да прилагат тези, които са предвидени в тяхното общо законодателство, за да гарантират спазването, на тяхната територия, на формалностите, предвидени от Директива 68/360.

5. В случая обаче, в който държава-членка гарантира изпълнението на посочената директива въз основа на своето общо законодателство относно статута на чужденците, тя няма да има право да взема мерки, административни или съдебни, които биха имали за последица ограничаването на пълното упражняване на правата предоставени от правото на Общността на гражданите на другите държави-членки.

По-специално, би било несъвместимо с правото на Общността, изискването или издаването на разрешение за пребиваване с обхват, различен от доказването на правото на пребиваване чрез издаването на специалното „разрешение за пребиваване” предвидено в член 4, параграф 2 от Директива 68/360.

6. Следователно, прилагането на наказателни санкции или на други принудителни мерки е изключено доколкото едно лице, защитено от разпоредбите на правото на Общността, не е спазило националните предписания, които изискват, от едно такова лице, притежаването на разрешение за пребиваване вместо документа, предвиден в Директива 68/360, тъй като националните органи нямат право да санкционират несъобразяването с норма, несъвместима с правото на Общността.

От друга страна, правото на Общността не би могло да се противопостави на прилагането на подходящи принудителни мерки, свързани с неспазването от съответното лице на националните предписания, приети в съответствие с Директива 68/360.

7. Същите съображения се прилагат за въпроса дали повторното несъобразяване с предписанията, приети от една държава-членка, за изпълнението на Директива 68/360, може да оправдае евентуално утежняването на приложимите наказания.

Ако, само по себе си, едно такова утежняване, което съответства на общите принципи на наказателното право, не би могло да повдигне възражения от гледна точка на правото на Общността, това съображение не засяга задължението на съда да прецени дали условията за едно такова утежняване са изпълнени, когато една предходна присъда е била произнесена по силата на законови разпоредби, чието прилагане не е било оправдано от правото на Общността.

В действителност, дори силата на присъдено нещо да не позволява да се заличи една такава предходна присъда, не би могло обаче да се разшири ефекта от него по такъв начин, че да се разглежда като утежняващо обстоятелство с оглед на една последваща присъда, оправдана съгласно правото на Общността.

8. Следователно трябва да се отговори на поставените въпроси, че издаването на специалния документ за пребиваване, предвиден в член 4 от Директива 60/360, има само декларативно действие, и че то не може, по отношение на чужденците, които черпят права от член 48 от Договора или от успоредните на него разпоредби, да бъде приравнено на разрешение за пребиваване, което предполага право на преценка на националните органи, така както е предвидено общо за чужденците.

Държава-членка не би могла да изисква от едно лице, защитено от разпоредбите на правото на Общността, притежаването на разрешение за пребиваване вместо документа, предвиден в разпоредбите на член 4, параграф 2 и на приложението към Директива 64/360, нито да налага санкции за непритежаването на такова разрешение.

Силата на присъдено нещо на една предходна присъда, произнесена въз основа на национални разпоредби, които не са в съответствие с изискванията на правото на Общността, не би могла да оправдае едно утежняване на налаганите наказания в случай на нарушаване на предписанията, приети от държава-членка, за да гарантира, на нейната територия, прилагането на Директива 64/360.

9. С третия въпрос се пита:

дали представлява нарушение на забраната за дискриминация, определена в член 7 от Договора за ЕИО или някакво друго нарушение на съдържанието и на духа на този договор – член 5 от Договора за ЕИО – ако един чужденец, който по силата на член 48 от Договора за ЕИО или на една от разпоредбите, приети за неговото изпълнение има или първоначално е имал правото да пребивава или да влиза във Федерална република Германия за целите, които са посочени в тези текстове, и чийто национален паспорт или документът, който го замества, изискван от член 3 от немския закон за чужденците и от член 10 от немския закон за влизането и пребиваването на гражданите на ЕИО, вече не е валиден, може, съгласно член 47, параграф 1, алинея 1 или 2 от немския закон за чужденците, да бъде осъден, на територията на прилагане на този закон, за нарушение, на наказание лишаване от свобода за повече от една година или на глоба, която достига до 360 дневни ставки, докато един гражданин на тази държава, чиято лична карта, изисквана от подобните закони на Bund и на Länder за личната карта, вече не е валидна, може да бъде осъден само за леко нарушение на глоба (член 47 от Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (немския закон за леките нарушения), но обикновено не е преследван), който в случай на небрежност, може да достигне до 500 DEM, и в случай на умишленост до 1000 DEM.

10. Този въпрос засяга по-специално пропуската на едно лице, което има право да пребивава на националната територия по силата на правото на Общността, да се снабди с валиден документ за самоличност.

След като това изискване е формулирано изрично в Директива 68/360, не би могло да се оспорва, принципно, правото на държавите-членки да санкционират всяко лице, което не е изпълнило това задължение.

Националният съд пита обаче, в тази връзка, дали е съвместимо с правото на Общността, и по-специално с правилото за недискриминация на член 7 от Договора, да се подлага едно лице, което се ползва от разпоредбите на правото на Общността относно санкциите, относително тежки, предвидени за такова нарушение в общото законодателство относно правилата за чужденците, след като един гражданин на държавата, в случай на нарушение на сходни разпоредби на вътрешното право, ще подлежи само на значително по-леки наказания, предвидени за леки нарушения.

11. По смисъла на член 7, алинея 1 „в обхвата на приложение на настоящия договор и без да се нарушават специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство”.

По отношение на поставения от националния съд въпрос, следва да се привлече вниманието върху факта, че общия принцип на член 7 може да се прилага само съгласно специалните разпоредби, предвидени в Договора.

Тези специални разпоредби включват регламентите и директивите, предвидени в член 49 за постепенното осъществяване на свободното движение на работниците, и между тях, разпоредбите на Директива 68/360.

Доколкото тази директива предвижда в тежест на гражданите на една държава-членка, които влизат или пребивават на територията на друга държава-членка, специфични задължения – като притежаването на паспорт или на лична карта – така визираните лица не биха могли, чисто и просто, да бъдат приравнени към гражданите на държавата по пребиваване.

12. Следователно няма възражение тези лица да бъдат предмет на предписания с наказателен характер, отделни от тези, които се прилагат по отношение на гражданите на една държава, които биха нарушили едно евентуално законово или подзаконово задължение да получат някакви документи за самоличност.

Този заключение се налага толкова повече, че някои от държавите-членки нямат никакви законови задължения от този вид в тежест на техните собствени граждани, така че в тези държави би липсвал всякакъв критерий за сравнение.

При липсата на референтен критерий, който да може, в случая, да бъде основан на принципа на националното третиране, който се съдържа в член 7 от Договора, следва обаче да се отбележи, че ако държавите-членки са тези, които трябва да санкционират, в разумни граници, задължението, наложено на лицата, обект на правото на Общността, да бъдат снабдени с валидни лична карта или паспорт, в никакъв случай такива санкции не биха могли да бъдат толкова сериозни, че да станат пречка за свободата на влизане и на пребиваване, предвидена от Договора.

в това отношение, не може да се изключи, че наказанията, предвидени от едно общо законодателство относно правилата за чужденците, като се вземат предвид целите на това законодателство, не са приспособени към изискванията, които произтичат от правото на Общността, основано на свободното движение на хората и на всеобщото прилагане, освен при наличие на специални дерогации, на принципа на националното третиране.

Когато една държава-членка не е приспособила законодателството си към изискванията, които произтичат в тази област от правото на Общността, националният съд трябва да използва неговата свобода на преценка, за да достигне до налагане на наказание, подходящо за характера и целта на предписанията на Общността, спазването на които, наказанието е предназначено да гарантира.

13. Следователно трябва да се отговори на поставения въпрос, че националните органи на всяка държава-членка са тези, трябва да налагат, ако е необходимо, наказателни санкции за пропуски на едно лице подчинено на предписанията на правото на Общността, да се снабди с един от документите за самоличност, посочени в член 3, параграф 1 от Директива 68/360, като се има предвид обаче, че налаганите наказания не трябва да бъдат несъразмерни по отношение на естеството на извършеното нарушение.

По съдебните разноски

14. Разходите, направени от Комисията на Европейските общности, която е представила становище пред Съда, не подлежат на възстановяване.

С оглед на обстоятелството, че настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството в наказателните дела, висящи пред Amtsgericht Reutlingen, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Amtsgericht Reutlingen с Определение от 13 януари 1977 г., реши:

1) Издаването на специалния документ за пребиваване, предвиден в член 4 от Директива 68/360 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността за работниците на държавите-членки и за техните семейства, има само декларативно действие и не може, по отношение на чужденците, които черпят права от член 48 от Договора за ЕИО или от успоредните на него разпоредби, да бъде приравнено на разрешение за пребиваване, което предполага право на преценка на националните органи, така както е предвидено общо за чужденците.

2) Държава-членка не би могла да изисква от лице, защитено от разпоредбите на правото на Общността, притежаването на разрешение за пребиваване вместо документа, предвиден в разпоредбите на член 4, параграф 2 и на приложението към Директива 68/360, нито да налага санкции при липса на такова разрешение.

3) Силата на присъдено нещо на една предходна присъда, произнесена въз основа на национални разпоредби, които не са в съответствие с изискванията на правото на Общността, не би могла да оправдае едно утежняване на налаганите наказания в случай на нарушаване на предписания, приети от държава-членка, за да гарантира, на нейната територия, прилагането на Директива 68/360.

4) Националните органи на всяка държава-членка са тези, които трябва да налагат, ако е необходимо, наказателни санкции за пропуски на едно лице, подчинено на предписанията на правото на Общността, да се снабди с един от документите за самоличност, посочени в член 3, параграф 1 от Директива 68/360, като се има предвид обаче, че налаганите наказания не трябва да бъдат несъразмерни по отношение на естеството на извършеното нарушение.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юли 1977 година.

Подписи