

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

27 октомври 1977 година *

„Обществен ред”

По дело 30-77

с предмет запитване, отправено до Съда в приложение на член 177 от Договора за ЕИО от Marlborough Street Magistrates' Court в Лондон, и с което се цели получаване на отговор по спора, висящ пред този съд, между

Regina (Кралицата),

и

Pierre Bouchereau,

относно тълкуването на член 3 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 56, 4.4.1964 г., стр. 850).

СЪДЪТ

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

генерален адвокат: г-н J.-P. Warner,
секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. Тъй като с акт от 20 ноември 1976 г., постъпил в Съда на 2 март 1977 г., Marlborough Street Magistrates' Court, Лондон, е сезирал Съда на ЕО с три въпроса относно тълкуването на член 48 от Договора и с някои разпоредби на Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във

* Език на производството: английски.

връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 56, 4.4.1964 г., стр. 850);

2. Тези въпроси са поставени в рамките на започнало наказателно преследване срещу френски гражданин, работещ от месец май 1975 г. като наеман работник в Обединеното кралство и който, през м. юни 1976 г. е признат за виновен за незаконно притежание на наркотици, престъпление наказуемо по закона от 1971 г. за злоупотребата с наркотични вещества (Misuse of drugs act);

3. На 7 януари 1976 г. подсъдимият се е признал за виновен за идентично престъпление пред друг съд и той го е осъдил условно (conditional discharge) за срок от 12 месеца;

4. Marlborough Street Magistrates' Court, в съответствие с прерогативите, които му предоставя член 6, параграф 1 от Закона за имиграцията от 1971 г. (Immigration Act) е заявил намерението си, с което е запознал подсъдимия, да предложи на държавния секретар експулсиране на подсъдимия, но той е изтъкнал, че член 48 от Договора за ЕИО и разпоредбите на Директива 64/221 не позволяват в случая да бъде предложено експулсиране;

5. Тъй като националният съд преценява, че спорът повдига въпроси относно тълкуването на правото на Общността, той е сезирал Съда на ЕО, в съответствие с член 177 от Договора;

По първия въпрос:

6. Тъй като с първи въпрос се пита дали „едно предложение за експулсиране отправено от една вътрешна юрисдикция на една държава-членка до органа по изпълнение на наказанията на тази държава, като това предложение има указателен характер и не обвързва органа по изпълнение на наказанията, представлява „мярка“ по смисъла на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 64/221“;

7. Този въпрос цели да се установи, дали една юрисдикция, която, по силата на своето вътрешно законодателство, е компетентна да предложи на административния орган експулсирането на гражданин на друга държава-членка, без обаче това предложение да обвързва посочения орган, трябва, още на този етап, да вземе предвид ограниченията, които произтичат от Договора и от Директива 64/221 по отношение упражняването на правомощията, запазени в тази област за държавите-членки;

8. Тъй като според становищата, представени от Обединеното кралство, в съответствие с член 20 от Статута на Съда на ЕИО, поставеният въпрос повдига два различни проблема: за това дали актът на една юрисдикция може да се разглежда като мярка по смисъла на директивата и, в случай на положителен отговор, дали едно обикновено предложение, направено от една такава юрисдикция може да представлява мярка по смисъла на тази директива:

а) относно първия елемент

9. Тъй като според член 2 от Директива 64/221, тя се отнася до „разпоредби“ (measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelsen, voorschriften) относно влизането на територията, издаването, подновяването на разрешение за пребиваване, или до

извеждане от територията, които се вземат от държавите-членки от съображения за общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве;

10. Според член 3, параграфи 1 и 2, от тази директива, „мерките” (measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) за обществен ред или за обществена сигурност трябва да се основават изключително на личното поведение на лицето, по отношение на което те се прилагат, и че самото съществуване на осъждания по наказателни дела не може автоматично да ги обоснове;

11. Тъй като правителството на Обединеното кралство, така както декларира, че приема безрезервно, че от този член 3, параграфи 1 и 2 имат пряко действие и пораждат, в полза на частните лица, права, които националните юрисдикции следва да защитават: „по такъв начин, че нито един съд на една държава-членка да няма възможност да не се съобразява с тези разпоредби за дело, което той трябва да разгледа, и по което те би трябвало да се приложат”, твърди, че акт на една правораздавателна инстанция не би могъл да представлява „мярка” (measure) по смисъла на посочения член 3;

12. По този въпрос правителството изтъква, че смисълът на английската дума, в случая „measures”, използвана едновременно в членове 2 и 3, показва, че използваният израз трябва да има всеки път едно и също значение, и че от първото съображение на Директивата може да се направи изводът, че в член 2 изразът се отнася само до законовите, подзаконовите и административните мерки, като изключва тези, които произлизат от съдебни органи;

13. Като взе предвид, че едно сравнение на различните езикови варианти на съответните текстове разкрива, че другите варианти, с изключение на италианския, употребяват различни термини в двата члена, така че не би могло да се направят правни изводи от използваната терминология;

14. Различните езикови варианти на един текст на Общността трябва да се тълкуват по еднакъв начин и при това положение, в случай на различия между тези варианти, съответната разпоредба следва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която тя е част;

15. Тъй като Директива 64/221, като съгласува, доколкото те се отнасят до гражданите на другите държави-членки, националните режими относно правилата за чужденците, цели да защити тези граждани срещу упражняването на правомощията, произтичащи от изключението свързано с ограниченията оправдани от съображенията за обществен ред, за обществена сигурност и за обществено здраве, което би отишло по-далече от изискванията, които оправдават изключение от основния принцип за свободно движение на хора;

16. Важно е на различните етапи от процеса, водещ до едно евентуално решение за извеждане от територията, тази защита да може да бъде гарантирана от съдилищата, когато те участват в изготвянето на подобно решение;

17. Следователно понятието „мярка” включва акта на един съд призван, по силата на закона, да предложи в някои случаи експулсирането на гражданин на друга държава-членка;

18. При това положение, като формулира това предложение, този съдебен орган трябва да гарантира точното прилагане на директивата и да вземе предвид ограниченията, които тя налага на дейността на органите на държавите-членки;

19. Тази констатация всъщност съвпада с позицията, изразена от правителството на Обединеното кралство, според което, „то не внушава, че съд на една държава-членка има възможността да не се съобрази с разпоредбите на член 3, параграфи 1 и 2 за дадено дело, което той би трябвало да разгледа ... и по отношение на което биха се приложили тези разпоредби”, но приема, напротив, „че тези разпоредби са директно приложими и предоставят на гражданите на държавите-членки, права, които националните съдилища трябва да защитават;

б) относно втория елемент

20. Като взе предвид, относно втория елемент на първия въпрос, че Обединеното кралство изтъква, че едно обикновено предложение не би могло да представлява „мярка” по смисъла на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 64/221, а само последвалото го решение на държавния секретар може да има такъв характер;

21. Като взе предвид, че представлява „мярка”, по смисъла на директивата, всеки акт, засягащ правото на лицата, попадащи в приложното поле на член 48, да влизат и да пребивават свободно в държавите-членки, при същите условия както гражданите на приемащата държава-членка;

22. Предложението, упоменато във въпроса, повдигнат от националната юрисдикция, представлява, в рамките на процедурата, предвидена в член 3, параграф 6 от Immigration Act 1971, задължителен етап в процеса на изготвянето на едно евентуално решение за експулсиране и едно предварително и необходимо условие за подобно решение;

23. Освен това, в рамките на тази процедура, то позволява лишаване от свобода на заинтересованото лице и представлява, във всеки случай, елемент за оправдаване на едно по-късно решение за експулсиране на административния орган;

24. Подобно предложение засяга, при това положение, правото на свободно движение и представлява мярка по смисъла на член 3 от Директивата;

По втория въпрос

25. Като взе предвид, че с втория въпрос се пита дали „текстът на член 3, параграф 2 от Директива 64/221, а именно, че „единствено” съществуването на осъждания по наказателни дела не може „автоматично” да оправдае мерки за обществен ред или за обществена сигурност, означава че съществуването на осъждания по наказателни дела може да бъде взето предвид само доколкото тези осъждания свидетелстват за една тенденция, настояща или бъдеща, да се действа по начин, противоположен на обществения ред или обществената сигурност” и при условията на евентуалност, „какъв е смисълът, който следва да бъде даден на изразите „единствено съществуването” и „автоматично” в член 3, параграф 2 от Директива 64/221/ЕИО”;

26. Този въпрос се стреми да разкрие дали, съгласно текста на акта за препращане, а именно, както подсъдимият твърди пред националната юрисдикция „съществуването на осъждания по наказателни дела може да бъде взето предвид, само доколкото тези осъждания свидетелстват за една тенденция, настояща или бъдеща, да се действа по начин противоположен на обществения ред или обществената сигурност”, или напротив, ако, както твърди обвинението, то означава, че „ако съдът не може да предложи експулсирането по причини от значение за обществения ред, като се основава единствено на съществуването на осъждане, той има право да вземе предвид миналото поведение на подсъдимия, което е било в основата на осъждането”;

27. Тъй като текстът на член 3, параграф 2 от Директивата, според който „единствено съществуването на осъждания по наказателни дела, не може автоматично да обоснове тези мерки” трябва да се разбира като изискващ от националните органи специфични съображения от гледна точка на интересите, присъщи на опазването на обществения ред, които не съвпадат непременно със съображенията, които са били в основата на осъждането по наказателното дело;

28. От това следва, че съществуването на осъждане по наказателно дело може да бъде взето предвид само в степента, в която обстоятелствата дали основание за това осъждане показват съществуването на лично поведение, представляващо настояща заплаха за обществения ред;

29. Ако, по принцип, констатирането на заплаха от този род предполага, при съответното лице съществуването на тенденция да запази това поведение в бъдеще, възможно е също така, самият факт на миналото поведение да обединява условията на подобна заплаха за обществения ред;

30. Националните органи или, при нужда, националните юрисдикции са тези, които трябва да преценят това във всеки конкретен случай, като вземат предвид особеното правно положение на лицата, подчинени на правото на Общността и основополагащия характер на принципа за свободно движение на хора;

По третия въпрос

31. Като взе предвид, че с третия въпрос се пита дали изразът обществен ред (*public policy*) използван в член 48, параграф 3, трябва да бъде тълкуван като включващ държавния интерес (*reasons of state*), дори когато няма основание за опасения от посегателства срещу обществения мир или ред (*breach of the public peace or order*), или в по-ограничен смисъл включващ понятието заплаха с всякакво посегателство срещу обществения мир, ред или сигурност (*threatened breach of the public peace, order or security*), или напротив, в по-широк смисъл;

32. Освен своите терминологични аспекти, този въпрос цели уточняването на тълкуването, което трябва да се прави на понятието „обществен ред”, на което се позовава член 48;

33. Като взе предвид, че в решението си от 4 декември 1974 г. (дело 41 - 74, *Van Duyn, Recueil 1974 г., стр. 1351*) Съдът подчерта, че понятието обществен ред, в контекста на правото на Общността, и по-специално, като оправдание за изключение от основополагащия принцип за свободно движение на работещите, трябва да се тълкува

тясно, така че неговият обхват да не може да бъде определян едностранно от всяка от държавите-членки без контрол на институциите на Общността;

34. Въпреки това, в същото решение, все пак се прави констатацията, че специфичните обстоятелства, които биха могли да оправдаят прибягването до понятието обществен ред могат да бъдат различни в различните страни и в различните моменти, и че трябва затова, в тази насока, да се признае на компетентните национални органи свобода за преценка в границите, наложени от Договора и разпоредбите за неговото прилагане;

35. Доколкото може да се оправдаят някои ограничения на свободното движение на хора, подчинени на правото на Общността, използването от национален орган на понятието обществен ред предполага, във всеки случай, съществуването, извън смущаването на обществения ред, което представлява всяко нарушаване на закона, на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото;

По съдебните разноски

36. Тъй като разходите, направени от правителството на Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, които са представили становища пред Съда, не могат да бъдат възстановени;

37. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски;

По изложените съображения Съдът реши:

като се произнася по въпросите, поставени от Marlborough Street Magistrates' Court с определение от 20 ноември 1976 г.:

1) Представлява „мярка“ по смисъла на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 64/221, всеки акт, засягащ правото на лицата, попадащи в приложното поле на член 48 от Договора, да влизат и да пребивават свободно в държавите-членки, при същите условия както гражданите на приемащата държава. Това понятие включва акта на един съд, призван, по силата на закона, да предложи, в някои случаи, експулсирането на гражданин на друга държава-членка, когато това предложение представлява предварително и необходимо условие за подобно решение.

2) Член 3, параграф 2 от Директива 64/221, според който единствено съществуването на осъждания по наказателни дела не може автоматично да обоснове ограниченията на свободното движение, които член 48 от Договора позволява, от съображения за обществен ред и обществена сигурност, трябва да се тълкува в смисъл че, съществуването на осъждания по наказателни дела може да бъде взето предвид само доколкото обстоятелствата, станали причина за тези осъждания показват съществуването на лично поведение, което представлява настояща заплаха за обществения ред.

3) Доколкото може да оправдае някои ограничения на свободното движение на хора, подчинени на правото на Общността, прибягването, от един национален орган, до понятието обществен ред предполага, във всеки случай, съществуването, извън смущаването на обществения ред, което представлява всяко нарушение на закона, на реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото.

Подписи

Произнесено на съдебно заседание в Люксембург на 27 октомври 1977 г.