

РЕШЕНИЕ НА СЪД

5 март 1980 година*

„Право на пребиваване и обществен ред”

По дело 98/79

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от страна на председателя на Tribunal de première instance Лиеж, (Франция) в производството, висящо пред този съд между

Josette Pecastaing, сервитьорка и барманка, пребиваваща в Лиеж

и

Белгийската държава, за която се явява министъра на правосъдието

относно тълкуването на членове 8 и 9 от 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 връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Н. Kutscher, председател, г-н А. O'Keeffe и г-н А. Touffait (председатели в състав), г-н J. Mertens de Wilmars, г-н P. Pescatore, г-н Mackenzie Stuart, г-н G. Bosco, г-н Т. Koopmans и г-н О. Due, съдии,

генерален адвокат: г-н F. Capotorti,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 18 юни 1979 г., постъпило в Съда на 21 юни 1979 г., председателят на Tribunal de première instance (Първоинстанционният съд), Лиеж, в съкратена процедура, е поставил, по силата на член 177 от Договора за ЕИО въпроси относно тълкуването на членове 8 и 9 от 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 връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ, стр. 850/64) с оглед да се установи допустимостта на жалба, подадена от френска гражданка, която иска в хода на

* Език на производството: френски.

гражданско производство, преустановяване изпълнението на заповед за експулсиране, издадена срещу нея от белгийската полиция.

Относно прилагането в Белгия на Директива № 64/221

2. От получената в хода на делото информация е видно, че Белгия не е приела специално законодателство за прилагането на член 8 от Директивата. На практика, е безспорно, че обжалванията по административни въпроси пред белгийския Conseil d'État са достъпни на всички подсъдими, независимо от националността, така че лицата, посочени в член 1 от Директивата, следователно имат право на обжалване пред съд срещу полицейските мерки, взети по отношение на тях. По отношение на прилагането на член 9, Белгия е приела, със Закона от 1 април 1969 г. (Moniteur belge, стр. 6182) разпоредба, която цели да позволи на лицата, обхванати от Директивата, да обжалват пред „Консултативния комитет”, създаден с член 10 от Закона от 28 март 1952 г. за полицията за чужденците. В съответствие с Кралския указ от 22 декември 1969 г. (Moniteur belge, 1970 г., стр. 1402), лицата, на които е отказано разрешение за пребиваване или срещу които е била издадена заповед за експулсиране преди да се издаде разрешението, имат право да подадат искова молба пред споменатия комитет чрез министъра на правосъдието в осемдневен срок от датата, на която те са били уведомени за засягащото ги решение.

3. От получената в хода на делото информация е установено, че съгласно съответните решения на административните съдилища, чужденец, който не е обжалвал пред Консултативния комитет в предвидения срок, губи право на понататъшно подаване на жалба пред Conseil d'État. В отговор на въпросите, поставени от Съда на ЕО, белгийското правителство е подало допълнителни обяснения, че в съответствие с административната практика, чужденец, засегнат от полицейска мярка, не се уведомява в момента, в който на него му се съобщава за решението, за неговото право да обжалва пред Консултативния комитет или за сроковете за подобно обжалването или за последиците от необжалването пред споменатия комитет по отношение на последващо обжалване пред съдилищата.

Обстоятелства, които предхождат жалбата

4. От определението на националния съд и документите по делото е видно, че ищцата редовно е влязла на територията на Белгия на 8 октомври 1977 г. и че тя е работила като сервитьорка в барове в региона на Лион, които полицията е считала със съмнително морално естество. На 8 ноември 1977 г. г-жа Pecastaing, която междувременно се е регистрирала в администрацията на общината, в която тя се е установила, е подала искане за разрешение за пребиваване в качеството на наето лице. Белгийската полиция е поискала информация от френските власти и е била уведомена, че ищцата преди това е била проституирала в своята страна на произход и във Федерална република Германия. Въз основа на тази информация, Министерство на правосъдието, администрация за обществената сигурност, Службата за чужденците, е приела решение на 3 май 1978 г. срещу ищцата, с което Ж се отказва разрешение за пребиваване и Ж се нарежда да напусне страната в петнадесет дневен срок, под заплахата, че в противен случай тя ще бъде арестувана и транспортирана до

границата от силите за обществения ред. Тази мярка е била съобщена на 16 май 1978 г. В решението се посочва, че пребиваването на ищцата в Белгия е „нежелано поради основания на обществения ред”. Заинтересованата незабавно е подала възражение до Консултативния комитет за чужденците. Този комитет на 14 декември 1978 г. е издал становище, което потвърждава отказа за предоставяне на разрешение за пребиваване и на 12 януари 1979 г. Службата за чужденците е повторила решението си под формата на заповед за експулсиране, основана на същите по същество съображения, като тези, изложени в предишното решение и предвиждащо същите мерки за изпълнение на заповедта.

5. Безспорно е, че ищцата не е обжалвала това решение пред Conseil d'État. Тя обяснява своето бездействие с факта, че взетото по отношение на нея решение не се счита за мярка, която може да бъде обжалвана, тъй като съгласно съществуващата съдебна практика, жалба пред Conseil d'État може да се подаде срещу заповед за експулсиране, издадена във формата на министерско постановление. Независимо от това, тя е завела иск пред Tribunal de première instance, Лиеж, срещу белгийската държава, като претендира вреди, причинени от привидно незаконния характер на решението, по отношение на нея. Същевременно тя е представила временна заповед за спиране на заповедта за експулсиране до произнасянето на решение на съда по същество по нейния иск.

6. С оглед да вземе решение по същество, националният съд е отнесъл следните въпроси до Съда на ЕО:

Като тълкува членове 8 и 9 от Директива № 64/221 в решението си, издадено на 8 април 1976 г., в дело 48/75, Съдът е постановил съгласно параграфи 52 до 62 от основанията на решението, в точка 4 от оперативната част, че:

„решение, което разпорежда експулсиране не може да бъде изпълнено, освен в неотложни случаи, което е било надлежно обосновано, срещу лице, защитено по силата на правото на Общността, до момента на изчерпване на средствата за правна защита на засегнатата страна, гарантирани с членове 8 и 9 от Директива № 64/221”.

Първа група въпроси:

A – Средствата за правна защита, към които решението се отнася, включват тези, предвидени в член 9, параграф 2 от Директива № 64/221, които са регламентирани с член 1 от белгийския Закон от 1 април 1969 г., който представлява изменение на член 3а от Закона от 28 март 1952 г. за надзора на чужденците, а именно – жалбите за преглед на решения за отказ за издаване на първоначално разрешение за пребиваване или на решения, които разпореждат експулсиране на засегнатото лице преди издаването на разрешение (белгийски Conseil d'État: решение 17.722 от 18 юни 1976 г. и решение 18.609 от 2 декември 1977 г.; Recueil des arrêts du Conseil d'état, 1977 г., стр. 1381).

Видно е, че средствата за правна защита, които спират изпълнението, включват, както е гарантирано в член 8 от Директивата, и предвидените в националното законодателство иски за отмяна на административните мерки. Тези средства за правна защита, спиращи изпълнението, включват ли и иск за гражданска

отговорност по отношение на незаконен акт, заведен срещу автора, издал решението, което разпорежда експулсирането?

С други думи, ограничава ли се суспензивния ефект на правило от процедурата само до упражняването на преките средства за правна защита, или то представлява адаптиране в полза на лицата, защитени по силата на правото на Общността, на основното право на всички лица на справедлив граждански процес?

Б – По-общо, в спорове между гражданин на една държава-членка на Европейската общност и публичен орган на друга държава-членка относно права и задължения, които имат граждански характер (по смисъла на член 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи), които включват прилагането на разпоредби на правото на Общността, правото на справедлив процес предполага ли, че личният достъп до съдилищата на засегнатата държава трябва да бъде осигурен на споменатия гражданин?

Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, може ли да се направи заключение от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, разгледана във връзка с правото на Общността, че гражданин има правото да бъде лично на територията на държавата, срещу която той завежда иск в рамките на съдебна процедура, независимо от наличието на административна мярка, която разпорежда неговото експулсиране, освен в неотложните случаи, което е било надлежно обосновано?

Втора група въпроси

В неотложен случай, който е бил надлежно обоснован, решението, което налага експулсирането, може да бъде изпълнено независимо от евентуално обжалване.

Представлява ли съществуването на такава неотложност неразделна част на решението, което разпорежда експулсирането, така че административният орган, който е взел решението има изключителната компетентност да установи наличието на такава неотложност?

Или, обратното, се отнася до упражняването на средства за съдебна защита такава, че в случай на спор, съдът, пред който е заведен искът, да може да реши този въпрос?

7. Въпросите като цяло целят да се установят задълженията, наложени на държавите-членки с членове 8 и 9 от Директива № 64/221 по отношение на защитата, предоставяна от съдилищата на лице, срещу което е издадена заповед за експулсиране. По-специално, поискано е изясняване на задълженията на държавите-членки по Директивата по отношение на суспензивния ефект на жалби срещу такава мярка или по отношение на правото да се получи спиране на изпълнението на такива мерки и преценката на понятието „неотложност”, което се съдържа в член 9 от Директивата. Националният съд, като повдига тези въпроси, се позовава от една страна на някои аспекти на практиката на Съда, които произтичат от Решението от 8 април 1976 г. по дело 48/75 г., *Royer* (Recueil 1976 г., стр. 497), и, от друга страна, на понятието „справедлив процес”,

което се съдържа в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Относно тълкуването на член 8 от Директивата

8. Повдигнатите въпроси относно тълкуването на член 8 целят да се установи по същество дали средствата за правна защита, предоставени в държава-членка в изпълнение на този член, включват в допълнение към жалбите пред административните съдилища за отмяна на мярка, приета в изпълнение на политиката за чужденците, и жалби пред други съдилища, както и дали подаването на такива жалби има суспензивен ефект, така че жалбоподателят да има право да остане на територията на държавата по време на процеса, започнат по негова инициатива.

9. Според член 8, „заинтересованото лице използва същите правни средства относно всяко решение за влизане или за отказ да се издаде или поднови разрешение за пребиваване, или относно експулсиране от територията, които могат да използват гражданите на въпросната държава по отношение на административни актове”.

10. Тази разпоредба определя решенията, посочени в Директивата, като „актове на администрацията” и налага на държавите-членки задължението за предоставяне на всяко лице, засегнато от такива актове, същите средства за правна защита, с които разполагат гражданите (на тези държави) по отношение на актове на администрацията. Съответно, държава-членка не може, без да бъде в нарушение на задълженията, наложени с член 8, да въвежда по отношение на правото на обжалване на лицата, обхванати от Директивата, условия за конкретни изисквания по отношение на процедурата, които са по-неблагоприятни от тези, които се отнасят до гражданите по отношение на актове на администрацията. По такъв начин, всяко лице, обхванато от Директивата, трябва да разполага с средства за правна защита срещу всяко решение, което може да доведе до експулсиране преди решението да бъде изпълнено.

11. Член 8 не посочва съдилищата, пред които такива средства за правна защита могат да бъдат предявявани. Решението на този въпрос зависи от организацията на съдилищата във всяка държава-членка. Следователно, ако в държава-членка средствата за правна защита могат да бъдат предявявани пред обикновените съдилища, лицата обхванати от Директива № 64/221 трябва да бъдат третирани по същия начин като гражданите с оглед на правото на обжалване пред такива съдилища на актове на администрацията. Това означава, че ако в държава-членка административните съдилища не са компетентни да постановят спиране на изпълнението, а такова правомощие е предоставено на обикновените съдилища, тази държава е длъжна да разреши на лицата, обхванати от Директивата да поискат спиране на изпълнението от тези съдилища при същите условия, както и гражданите на тази държава. Независимо от това следва да се подчертае, че тези възможности зависят преди всичко от организацията на съдилищата и от разпределението на правомощията на съдебните органи в различните държави-членки, тъй като единственото задължение, наложено на държавите-членки от член 8, е да предоставят на лицата, защитени по силата на

правото на Общността, право на обжалване, което е не по-неблагоприятно от това, предоставяно на гражданите на засегнатата държава срещу актове на администрацията.

12. От друга страна, член 8 не съдържа конкретно задължение относно суспензивния ефект на исквете, които могат да бъдат предявявани от лицата, обхванати от Директивата. Ако тази разпоредба предвижда, че засегнатото лице следва да може да обжалва засягащата го мярка, то може да се направи заключение, както Съдът е посочил в решението си по делото *Royer* (съображение 60), че мярката за експулсиране, няма да бъде изпълнена – освен в неотложни случаи – преди заинтересованата страна да бъде в състояние да изпълни формалностите, необходими за да може то да се възползва от средствата за правна защита. Независимо от това, от тази разпоредба не може да се направи заключение, че заинтересованото лице има право да остане на територията на съответната държава през цялото времетраене на съдебната процедура, започната от него. Такова тълкуване, което би позволило заинтересованото лице едностранно, чрез подаване на иск, да спре изпълнението на засягащата го мярка, е несъвместимо с целта на Директивата, която е да приведе изискванията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве в съответствие с гаранциите, които трябва да бъдат предоставени на лицата, засегнати от такива мерки.

13. Следователно, отговорът на повдигнатите въпроси следва да бъде, че член 8 обхваща всички средства за правна защита, предоставяни в държава-членка по отношение на актове на администрацията в рамките на съдебната система и на разпределението на правомощията между съдебните органи във въпросната държава. Член 8 задължава държавите-членки да предоставят на лицата защита от съдилищата, която не е по-малка от тази, която те предоставят на собствените си граждани по отношение на обжалване на актовете на администрацията, включително, когато това е необходимо, спиране на изпълнението на обжалваните актове. От друга страна не може да се направи заключение, че член 8 задължава държавите-членки да позволят на чужденеца да остане на тяхна територия през цялото времетраене на процеса, доколкото той независимо от това е в състояние да получи справедлив процес и напълно да представи своята защита.

Относно тълкуване на член 9 от Директива № 64/221

14. По отношение на тълкуването на член 9, Съда на ЕО е помолен, да изясни от една страна да определи възможностите за спиране на мерките в изпълнение на политиката по отношение на чужденците, с оглед да бъде осигурено на заинтересованото лице да използва ефективно средствата за правна защита, на които то има право, и, от друга страна, да се установи дали определянето на неотложността, посочена в член 9 попада в изключителната компетентност на административния орган, или в случай на спор тя може да бъде проверена от съдилищата.

15. Разпоредбите на член 9 от Директива № 64/221 допълват тези на член 8. Те имат за цел да осигурят минимални процедурни гаранции за лицата, засегнати от някоя от мерките, посочени в Директивата в трите конкретни случая,

регламентирани в член 9, параграф 1, както следва: „при липса на възможност да се обжалване по съдебен ред или когато тези обжалвания може да се отнасят единствено до законосъобразността на решението, или обжалването няма суспензивен ефект”. В първата спомената хипотеза, обжалването пред „компетентен орган”, който е различен от този, оправомощен да вземе това решение, има за цел да компенсира липсата на каквото и да е право на обжалване пред съдилищата. Във втория случай, намесата на компетентния орган има за цел да позволи извършването на подробна проверка на положението на засегнатото лице, включително целесъобразността на предвидената мярка, преди окончателното решение да бъде взето. В третата хипотеза, тази процедура има за цел да позволи на засегнатото лице да иска и да получи, когато това е необходимо, спиране на изпълнението на предвидената мярка по такъв начин, който да компенсира липсата на право да бъде получено спиране на изпълнението от съдилищата.

16. Следователно, държава-членка не може да прилага разпоредбите на член 9 от Директивата по начин, който на практика ограничава или прави неефективни средствата за правна защита, предоставени по силата на член 8 на лицата, обхванати от Директивата.

17. По отношение на тълкуването на член 9, разглеждан самостоятелно, следва да бъде припомнено, че Съдът е имал възможността да посочи в решението си по делото *Royer* (съображение 59), че процедурата на обжалване пред „компетентен орган”, посочена в този член, трябва да предшества решението, което разпорежда експулсирането, освен в неотложни случаи. В частност, ако държава-членка е приложила член 9 с оглед компенсиране на факта, че предвидените обжалвания пред съдилищата нямат суспензивен ефект, тази разпоредба би била обезсмислена, ако, освен в неотложните случаи, не би било спряно, докато този орган се произнесе (делото *Royer*, съображение 61).

18. От член 9 следва, че в момента в който компетентният орган се произнесе и за това бъде уведомено заинтересованото лице, заповедта за експулсиране може да бъде изпълнена незабавно при положение, че във всички случаи на това лице е предоставено правото да остане на територията за времето, което му е необходимо да се възползва от средствата за правна защита, предоставени му по силата на член 8 от Директивата.

19. На последно място, по отношение на въпроса на неотложността член 9, параграф 1, алинея 1 предвижда, че определянето на наличие на неотложност в случаите, когато това е надлежно обосновано, е от компетентността на административния орган и че експулсирането от територията може в такива случаи да бъде извършено дори и преди „компетентният орган” да предостави своето становище.

20. По такъв начин, отговорът на поставените въпроси следва да бъде, че процедурата относно разглеждане на решението и относно становището, посочено в член 9, която има за цел да смекчи действието на несъвършенството в средствата за правна защита, посочени в член 8, няма за цел да предоставя на съдилищата допълнителни правомощия по отношение на спирането.

Относно изискването за „справедлив процес“ (Член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи)

21. Националният съд, като е преценил, че разглежданите по това дело права са по същество „граждански“ права, поставя въпрос извън разпоредбите на Директива № 64/221, дали е необходимо да се осигури съответствие на правната система на Общността с изискванията на член 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, според който, при определяне на неговите права и задължения или при повдигане на наказателно обвинение срещу него, всеки има право на справедлив и публичен процес в разумен срок от независим и безпристрастен съд, установен със закон”.

22. Очевидно, в случая не е необходимо да бъде разгледан този въпрос, тъй като Директива № 64/221 може да бъде разглеждана като изпълняваща, по отношение на мерките, които тя регламентира, в съответствие с трето съображение от нейния преамбюл, изискването за „справедлив процес”, предвиден в член 6 от тази Конвенция, най-малкото по отношение на уредбата на обжалванията пред съд, която се съдържа в член 8 от Директивата, както беше посочено по-горе. Следователно не е необходимо да се дава отговор на този аспект на повдигнатите въпроси от националния съд.

По съдебните разноски

23. Разноските, направени от правителството на Кралство Белгия, правителството на Френската република, правителството на Кралство Дания и от Комисията на Европейските общности, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване.

С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред председателя на Tribunal de première instance, Лиеж, последния следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от страна на Tribunal de première instance, Лиеж, по съкратена процедура, с Определение от 18 юни 1979 г., реши:

1. Член 8 от 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 връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве обхваща всички средства за правна защита, предоставяни в държава-членка по отношение на актове на администрацията в рамките на съдебната система и на разпределението на правомощията между съдебните органи във въпросната държава.

Тази разпоредба налага на държавите-членки да предоставят на въпросните лица защита от съдилищата, съгласно Директивата, която не е по-малка от тази, която те предоставят на собствените си граждани по отношение на обжалване на актовете на администрацията, включително, когато това е необходимо, спиране на изпълнението на обжалваните актове.

От друга страна не може да се направи заключение, че член 8 от Директива № 64/221/ задължава държавите-членки да позволят на чужденеца да остане на тяхна територия през цялото времетраене на процеса, доколкото той независимо от това е в състояние да получи справедлив процес и напълно да представи своята защита.

2. Процедурата относно разглеждане на решението и относно становището, посочено в член 9 от Директива № 64/221, която има за цел да смекчи действието на несъвършенството в средствата за правна защита, посочени в член 8, няма за цел да предоставя на съдилищата допълнителни правомощия по отношение на спирането на изпълнението на мерките, посочени в Директивата, или да ги оправомощи да преглеждат неотложността на заповедта за експулсиране.

Изпълнението на тези задължения от страна на националните съдилища се регулира от член 8 от Директивата.

Независимо то това, обхватът на тази разпоредба не може да бъде ограничен с мерки, предприети от държавата-членка по силата на член 9 от Директивата.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 5 март 1980 година.

Подписи