

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

22 май 1980 година*

„Свободно движение на хора”

По дело 131/79

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, съгласно член 177 от Договора за ЕИО от High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Обединеното кралство) по дело, висящо пред този Съд между

Кралицата

и

Secretary of State for Home Affairs, (ex parte Mario Santillo)

относно тълкуване 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 връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 1964 г. от 4 април, 1964 г., стр. 850), по-специално член 9, параграф 1 от нея,

в състав: г-н А. О'Кеефе, председател на първи състав, в качеството на председател, г-н А. Touffait (председател на втори състав), г-н J. Mertens de Wilmars, г-н Р. Pescatore, лорд Mackenzie Stuart, г-н G. Bosco и г-н Т. Koopmans, съдии,

генерален адвокат: г-н J.-P. Warner,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 30 юли 1979 г., получено в Съда на 10 август 1979 г., High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, е отправи питане към Съда по няколко въпроса, въз основа на член 177 от Договора за ЕИО във връзка с тълкуването на член 9, параграф 1 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 1964 г., стр. 850), с цел да упражни своите

* Език на производството: английски.

правомощия на съдебен контрол, вследствие молбата на италиански гражданин, който пребивава в Обединеното кралство като работник по трудов договор, за отмяна на заповед за експулсиране, издадена спрямо него след осъдителна присъда.

2. От делото и от становищата, представени в устното производство, е видно, че Обединеното кралство не е приела никакви специални нормативни актове за въвеждане на Директива 64/221. Законът, приложим към настоящия случай, а именно Immigration Act (Законът за имиграцията), датира от 1971 г. Според него всяко лице, което е “non-patrial”, подлежи в Обединеното кралство на контрол, който включва задължение за експулсиране при обстоятелствата, посочени по-долу:

- По член 3, параграф 5:

“а) ако лицето има само временно разрешение за влизане или оставане и не спази условие, свързано с разрешението, или остане по-дълго от срока, посочен в разрешението; или

б) ако по мнението на държавния секретар експулсиране то на лицето е в обществен интерес; или

в) ако по отношение на друго лице, на чието семейство това лице е член, бъде или е била издадена заповед за експулсиране”;

- По член 3, параграф 6:

“...ако... лицето бъде осъдено за престъпление, наказуемо с лишаване от свобода, и при осъждането му Съд е препоръчал то да бъде депортирано.”

Редът за обжалване е различен в зависимост от това дали става дума за хипотезата по член 3, параграф 5 или за тази по член 3, параграф 6.

- Ако се прилага член 3, параграф 5:

Решението на държавния секретар да издаде заповед за експулсиране подлежи на обжалване пред правораздавателен орган, чието решение може да бъде обжалвано пред Immigration Appeal Tribunal.

- Ако се прилага член 3, параграф 6 :

Препоръката за експулсиране, направена от Съд, може да бъде обжалвана, но последващата заповед за експулсиране не подлежи на обжалване и не съществува механизъм за изслушване на лицето преди вземането на решение за издаване на заповедта.

3. От определението, с което е направено искането, и документите по делото се вижда, че на 13 декември 1973 г. жалбоподателят е бил осъден от Central Criminal Court за полови перверзии с проститутка и нейното изнасилване на 18 декември 1972 г. и за непристойно посегателство и нападение на друга

проститутка, причинило наранявания, на 14 април 1973 г. На 21 януари, 1974 г. обвиняемият е бил осъден на общо осем години лишаване от свобода за тези четири нарушения. При постановяването на присъдата Central Criminal Court е препоръчал експулсиране по Immigration Act.

4. На 10 октомври 1974 г. Court of Appeal (Criminal Division) отказал на жалбоподателя разрешение да обжалва наказанието лишаване от свобода и препоръката за експулсиране. На 28 септември 1978 г. държавният секретар издал заповед за неговото експулсиране, която трябвало да влезе в сила след изтърпяването на наказанието лишаване от свобода. Кандидатът изтърпял своето наказание лишаване от свобода на 3 април 1979 г., след като срокът му бил намален с една трета за добро поведение, и трябвало да бъде освободен, но останал задържан съгласно Immigration Act. На 10 април 1979 г. заинтересованото лице, сезирало High Court с молба за отмяна на заповедта за експулсиране с мотива, че тя била издадена повече от четири години след препоръката за експулсиране, направена от Central Criminal Court, и така нарушавала субективните му права, тъй като не отговаряла на разпоредбите на член 9, параграф 1 от Директива 64/221.

5. Член 48 от Договора осигурява свободно движение на работниците в Общността. Тя включва право на гражданите на държавите-членки, при спазване на ограниченията, обосновани от съображения за обществен ред, обществена обществена сигурност и обществено здраве, да се придвижват свободно на територията на държавите-членки и да остават в държава-членка с цел упражняване на служба в съответствие със законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които регулират заетостта на работниците – граждани на приемащата държава.

6. Според трето съображение от преамбюла на Директива 64/221, една от целите, които тя преследва, е “във всяка държава-членка гражданите на други държави-членки да разполагат с достатъчни и подходящи правни средства за защита срещу административните актове” по отношение на обществената сигурност, обществено здраве.

7. Според член 8 от същата директива заинтересуваното лице трябва, що се отнася до всяко решение, което го засяга, да има “същите правни средства... каквито са на разположение на граждани от въпросната държавата, по отношение на административни актове”; при отсъствие на тази възможност, член 9 изисква заинтересуваното лице поне да има възможност да упражни правата си на защита пред компетентен орган, който трябва да е различен от органа, упълномощен да вземе решение за експулсиране.

8. Член 9, параграф 1 от Директивата гласи:

“При липса на възможност за обжалване или ако това обжалване е разрешено само по отношение на законосъобразността на решението, или жалбата не може да има отлагателно действие, решението за отказ за подновяване на разрешение за пребиваване или заповед за експулсиране на притежателя на право на пребиваване на територията, не следва да бъде взето от административния орган, запазено за спешни случаи, докато се получи становище от компетентен

орган на приемащата държава пред който заинтересованото лице се ползва с правна защита и на съдействие или представителство, каквито предвижда вътрешното право на тази страна.

Този орган не може да бъде същият като органът, упълномощен да вземе решението, с което се отказва продължаване на разрешението за пребиваване или се разпорежда експулсиране”.

9. Според английското право правните средства за защита срещу заповед за експулсиране са свързани само със законосъобразността на тази заповед. Следователно заповед за експулсиране може да се издаде само съобразно разпоредбите на член 9 от Директивата, която урежда изрично тази хипотеза.

10. Това са обстоятелствата, при които High Court на Обединеното кралство и Уелс, Queen's Bench Division, е решил да зададе на Съда на ЕО следните въпроси за преюдициално заключение:

1. Предоставя ли член 9, параграф 1 от Директива № 64/221 на Съвета от 25 февруари 1964 г. на физическите лица права, които те могат да упражнят по принудителен ред чрез националните съдилища на държава-членка и които националните съдилища са длъжни да защитят?

2. а) Какъв е смисълът на израза “било е получено становище от компетентния орган на приемащата страна” в член 9, параграф 1 от Директива № 64/221 на Съвета от 25 февруари 1964 г. (наричано по-долу “становище”)?; и

б) По-специално, може ли препоръка за експулсиране, направена от наказателен съд при постановяване на присъда (“препоръка”), да съставлява “становище”?

3. Ако отговорът на въпрос 2 б) е “да”:

а) Задължително ли е “препоръката” да бъде изцяло мотивирана?

б) При какви обстоятелства (ако има такива) изтеклият срок от даването на “препоръка” до приемането на решение за експулсиране би бил пречка препоръката да съставлява “становище”?

в) По-специално, дали срокът, изтекъл поради изтърпяване на наказание лишаване от свобода, има за последица това, че “препоръката” престава да бъде “становище”?

11. Член 9, параграф 1 от Директивата е една от няколко разпоредби, които имат за цел да осигурят съблюдаване на правата на гражданите на държава-членка по отношение на свободата на движение и пребиваване на територията на други държави-членки. Членове 3 и 4 от Директивата ограничават основанията за експулсиране на работник или за отказ на влизане на работник в държава-членка. Според член 6 заинтересованото лице задължително се уведомява за съображенията за обществен сигурност, обществена политика или обществено здраве, послужили като основания за вземане на решението в неговия случай, освен ако това не е в интерес на сигурността на съответната държава. Член 7,

inter alia, предвижда, че заинтересуваното лице следва да се уведоми за всеки отказ за издаване или продължаване на разрешение за пребиваване и за всяко решение за експулсирането му от територията. Член 8 предоставя на заинтересуваното лице достъп до същите правни средства за защита, с каквито разполагат гражданите на приемащата страна по отношение на административните актове.

12. Разпоредбите на член 9 допълват тези на член 8. Тяхната цел е да осигурят минимална процесуална гаранция за лицата, засегнати от някоя от мерките, визираны в трите хипотези на параграф 1 от този член. Когато правото на обжалване се отнася само за законосъобразността на едно решение, намесата на “компетентния орган” по член 9, параграф 1 има за цел да се даде възможност за пълен анализ на всички факти и обстоятелства, включително целесъобразността на предлаганата мярка, преди да бъде взето окончателно решение. Наред с това заинтересуваното лице трябва да има възможност да упражни правата на защита и съдействие или представителство, които предвижда вътрешното право на тази държава.

13. Тези норми, разглеждани в съвкупност, са достатъчно категорични и конкретни, за да може на тях да се позове всяко заинтересувано лице, и поради тези им качества те могат да бъдат прилагани от всеки съд. Този извод обосновава утвърдителен отговор на първия въпрос, зададен от националния съд.

14. Изискването, което се съдържа в член 9, параграф 1, че всяко решение за експулсиране трябва да бъде предшествано от становището на “компетентен орган” и заинтересуваното лице да има възможност да се ползва от правата на защита и съдействие или представителство, предвидени от вътрешното право на тази страна, може да съставлява реална гаранция само ако всички фактори, които следва да бъдат взети предвид от администрацията, се представят пред компетентния орган, ако становището на компетентния орган е достатъчно близко по време до решението за експулсиране, за да се гарантира, че не се налага да се вземат предвид нови фактори, и ако както администрацията, така и заинтересуваното лице са в състояние да се запознаят с мотивите на “компетентния орган” за становището му – освен когато това е нежелателно по съображения, които засягат сигурността на държавата, каквито визиращ член 6 от Директивата.

15. Що се отнася до въпроса за смисъла на израза “становище..., получено от компетентен орган на приемащата страна” и дали препоръката за експулсиране, издадена от наказателен съд по време на осъждането, съставлява такова становище, следва да се отбележи, че директивата не съдържа определение на израза “компетентен орган”. Тя има предвид орган, който трябва да бъде независим от администрацията, но оставя на държавите-членки свобода на преценка по отношение на неговата природа.

16. Безспорно е, че наказателните съдилища във Обединеното кралство са независими от администрацията, която отговаря за издаването на заповедите за експулсиране, и че заинтересуваното лице се ползва от правото да бъде представявано и да упражни правата си на защита пред тези съдилища.

17. Следователно препоръка за експулсиране, направена съобразно законодателството на Обединеното кралство от наказателен съд при осъждането, може да съставлява становище по смисъла на член 9 от Директивата при условие, че са спазени останалите условия по член 9. Както Съдът вече е подчертал в Решението си от 27 октомври 1977 г. (дело 30/77, *Vouchereau, Recueil* 1977 г., стр. 1999), един наказателен съд е длъжен да вземе предвид по-специално разпоредбите на член 3 от Директивата, доколкото самото наличие на осъдителни присъди не съставлява автоматично основание за издаването на актове за експулсиране.

18. Що се отнася до момента, в който трябва да бъде дадено становището на компетентния орган, трябва да се отбележи, че изтичането на срок от няколко години от препоръката за експулсиране до решението на администрацията лишава препоръката от нейната функция на становище по смисъла на член 9. Наистина е от основно значение, че обществената опасност, която произтича от присъствието на един чужденец, да се преценява в момента, в който срещу него се издава решение за експулсиране, тъй като факторите, които следва да бъдат взети предвид и особено тези, свързани с поведението на лицето, могат да се променят с течение на времето.

19. Тези съображения налагат на втория и третия въпрос, поставени от High Court of Justice, да се отговори по следния начин:

Директивата оставя на държавите-членки право на преценка, когато определят “компетентния орган”. За такъв може да бъде определен всеки публичен орган, независим от административния орган, натоварен да приеме някоя от мерките, визирани в Директивата, който е конституиран по такъв начин, че заинтересуваното лице да се ползва от правото на представителство и на защита пред него.

Препоръка за експулсиране, направена съобразно законодателството на Обединеното кралство от наказателен съд при осъждането, може да съставлява становище по член 9 от Директивата при условие, че са спазени останалите условия по член 9. Наказателният съд е длъжен да вземе предвид по-специално разпоредбите на член 3 от Директивата, доколкото самото наличие на осъдителни присъди не съставлява автоматично основание за издаване на актове за експулсиране.

Становището на компетентния орган трябва да бъде достатъчно близко по време до решението за експулсиране, за да се гарантира, че не съществуват нови фактори, които следва да се вземат предвид, и както администрацията, така и заинтересуваното лице следва да бъдат в състояние да се запознаят с мотивите на “компетентния орган” за становището му – освен когато това е нежелателно по съображения, които засягат сигурността на държавата, каквито визира член 6 от Директивата.

Изтичането на срок от няколко години между препоръката за експулсиране и решението на администрацията лишава препоръката от функцията Ж на становище по смисъла на член 9. От основно значение е обществената опасност, която произтича от присъствието на един чужденец, да се преценява към

момента, в който срещу него се издава решение за експулсиране, тъй като факторите, които следва да бъдат взети предвид, и особено тези, свързани с поведението на лицето, могат да се променят с течение на времето.

По съдебните разноски

20. Съдебните разноски, направени от правителството на Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, които са представили 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 препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени му с Определение от 30 юли 1979 г. от High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, реши:

1. Член 9 от Директива № 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. налага задължения на държавите-членки, на които заинтересуваните физически лица могат да се позовават пред националните съдилища.

2. а) Директивата оставя на държавите-членки право на преценка, когато определят “компетентния орган”. За такъв може да бъде определен всеки публичен орган, независим от административния орган, натоварен да приеме някоя от мерките, визирани в Директивата, който е конституиран по такъв начин, че заинтересуваното лице да се ползва от правото на представителство и на защита пред него.

б) Препоръка за експулсиране направена съобразно законодателството на Обединеното кралство от наказателен съд при осъждането, може да съставлява становище по член 9 от Директивата при условие, че са спазени останалите условия по член 9. Наказателният съд е длъжен да вземе предвид по-специално разпоредбите на член 3 от Директивата, доколкото самото наличие на осъдителни присъди не съставлява автоматично основание за издаване на актове за експулсиране.

3. а) Становището на компетентния орган трябва да бъде достатъчно близко по време до решението за експулсиране, за да се гарантира, че не съществуват нови фактори, които следва да се вземат предвид, и както администрацията, така и заинтересуваното лице следва да бъдат в състояние да се запознаят с мотивите на “компетентния орган” за становището му – освен когато това е нежелателно по съображения, които засягат сигурността на държавата, каквито визира член 6 от Директивата.

б) Изтичането на срок от няколко години между препоръката за експулсиране и решението на администрацията лишава препоръката от функцията ѝ на становище по смисъла на член 9. От основно значение е

обществената опасност, която произтича от присъствието на един чужденец, да се преценява към момента, в който срещу него се издава решение за експулсиране, тъй като факторите, които следва да бъдат взети предвид, и особено тези, свързани с поведението на лицето, могат да се променят с течение на времето.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 май 1980 година.

Подписи