

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

18 май 1982 година*

„Обществен ред – право на пребиваване или установяване”

По съединени дела 115 и 116/81

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда по силата на член 177 от Договора за ЕИО от страна на Председателя на Tribunal de première instance de Liège (Белгия), по бързо производство, в производството, висящо пред него между, от една страна,

Rezguia Adoui

и

1. **Белгийската държава, в лицето на министъра на правосъдието,**
2. **град Лиеж, в лицето на неговия кмет,**

и, от друга страна,

Dominique Cornuaille

и

Белгийската държава, в лицето на министъра на правосъдието,

относно тълкуването на член 7, член 48, параграф 3, член 56, параграф 1 и член 66 от Договора и 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), и по-специално членове 3, 6, 8 и 9 от нея.

СЪДЪТ,

в състав: г-н J. Mertens de Wilmars, председател, г-н G. Bosco и г-н A. Touffait, председатели на състав, г-н P. Pescatore, г-н Mackenzie Stuart, г-н A. O'Keefe, г-н T. Koopmans, г-н U. Everling и г-н A. Chloros, съдии,

генерален адвокат: г-н F. Capotorti,

секретар: г-н P. Heim,

постанови настоящото

* Език на производството то: френски.

Решение

1. С Определение от 8 май 1981 г., постъпило в Съда на 12 май същата година, Председателят на Tribunal de première instance de Liège (Първоинстанционен съд на Лиеж), по бързо производство, е поставил по силата на член 177 от Договора за ЕИО, редица преюдициални въпроси относно тълкуването на член 7, член 48, параграф 3, член 56, параграф 1 и член 66 от Договора и 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), и по-специално членове 3, 6, 8 и 9 от нея.

2. Тези въпроси са повдигнати в рамките на споровете между Белгийската държава и ищите по главното производство, които са с френско гражданство, във връзка с отказът на административните органи да издадат разрешение за пребиваване на белгийска територия, отказ, основан на поведението на заинтересованите, считано за в противоречие на обществения ред, поради факта, че те са били сервитьорки в бар, за който се предполага, че е съмнителен от гледна точка на нравите.

3. Белгийският закон от 21 август 1948 г., с който се отменя официалната правна уредба за проституцията, забранява предлагането, подтикването към разврат, експлоатирането за проституция, поддържането на публичен дом или бордей и придобиването на доходи от неморални действия. Той предвижда, че общинският съвет може да приеме допълнителни разпоредби, при условие, че тяхната цел е да гарантират обществения морал или спокойствие. Наредбата за полицията в град Лиеж от 25 март 1957 г. и последващите постановления, предвиждат, че на лица, които се занимават с проституция е забранено да се излагат на показ на минувачи, че вратите и прозорците на помещенията, където те упражняват своята дейност, трябва да бъдат затворени и покрити, така че да бъде невъзможно да се вижда вътре, и че тези лица не могат да стоят на улицата в близост до такива помещения.

4. Въпросите, поставени от националния съд, чиято формулировка, в двете дела, е на практика идентична, са разделени на две групи от препращащия съд, озаглавени съответно „По понятието обществен ред” и „По процедурните гаранции”. С оглед на факта, че въпросите по двете дела са почти идентични, е неуместно да се съединят за целите на решението.

I - „По понятието обществен ред”

По въпроси 1 - 9, 11 и 12

5. Въпроси 1 - 9, 11 и 12 основно засягат въпроса дали държава-членка може, по силата на резервите, съдържащи се в членове 48 и 56 от Договора, да изгони от своята територия гражданин на друга държава-членка или да откаже достъп на лицето до тази територия поради дейностите, които, когато се отнася до нейните собствени граждани, не водят до репресивни мерки.

6. Така поставените въпроси са обосновани от факта, че проституцията като такава, не е забранена от белгийското законодателство, въпреки че законът забранява определени, свързани с това, дейности, които са изключително вредни от социална гледна точка, такива като експлоатиране за проституция от трети лица и различни форми на подтикване към разврат.

7. Резервите, съдържащи се в членове 48 и 56 от Договора, разрешават на държавите-членки да приемат, по отношение на граждани на други държави-членки и на основанията, определени от тези разпоредби, и по-специално тези, оправдани от обществения ред, мерки, които те не могат да прилагат към техните собствени граждани, тъй като нямат правото да ги изгони от националната територия или да им откажат достъп до нея. Ако такава разлика на третиране, което има връзка с характера на наличните мерки, трябва следователно да бъде допусната, въпреки това трябва да се подчертае, че органите, компетентни да предприемат такива мерки, не могат да базират упражняването на своите правомощия въз основа на оценката на определено поведение, което би имало за резултат прилагането на произволно разграничаване във вреда на гражданите на други държави-членки.

8. В този смисъл трябва да се отбележи, че това позоваване от страна на национален орган на понятието за обществен ред, предполага, както вече Съдът е установил в свое решение от 27 октомври 1997г. (по дело *Bouchereau*, 30/77, *Recueil*, стр. 1999) съществуването на „действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото”. Въпреки, че правото на Общността не налага на държавите-членки еднаква гама от ценности по отношение на оценка на това, кое поведение на лицата може да се счита за противоречащо на обществения ред, трябва независимо от това да се отбележи, че поведението на лицето може да не се приеме като такова от достатъчно сериозен характер, за да се обоснове налагането на ограниченията за допускане до или пребиваване на територията на държава-членка на гражданин на друга държава-членка, в случай, когато първата държава не е приела репресивни или други действителни и ефективни мерки, по отношение на такова поведение от страна на нейните собствени граждани, предназначени за противодействие на такова поведение.

9. Следователно на въпроси 1 - 9, 11 и 12, трябва да се отговори, че държава-членка не може, по силата на резервите свързани с обществения ред, съдържащи се в членове 48 и 56 от Договора, да изгони граждани на друга държава-членка от своята територия или да му откаже достъп до своята територия поради поведение, което, когато се отнася до граждани на първата държава-членка, не води до репресивни или други действителни и ефективни мерки, предназначени за противодействие на такова поведение.

По 10^{-я} въпрос

10. С 10^{-я} въпрос, националният съд пита дали действие, предприето от държава-членка, която „е загрижена да премахне от своята територия проститутките от определена страна, защото биха могли да повишат криминалните действия, и го прави системно, обявявайки, че техните действия, свързани с проституцията, застрашават обществения ред и без да положат

грижи да установят дали засегнатите лица могат или не да бъдат заподозрени в контакти със „средата“”, представлява мярка с общ превантивен характер по смисъла на член 3 от Директива 64/221/ЕИО.

11. Трябва да се отбележи, че член 3, параграф 1 от Директивата, предвижда, мерките за обществен ред или обществената сигурност трябва да бъдат основани изключително върху личното поведение на заинтересуваното лице. В този смисъл е достатъчно да се препрати към Решение от 26 февруари 1975 г. (по дело *Bonsignore*, 67/74, *Recueil*, стр. 297), в което Съдът е установил „че не могат да се приемат, по отношение на граждани на държавите-членки на Общността, що се отнася до мерки за опазване на обществения ред и обществената сигурност, обоснования, които не се отнасят до конкретния случай, както е показано, по-специално от изискването, формулирано в параграф 1, съгласно който „изключително” „личното поведение” на тези лица, които са засегнати от мерките, трябва да се разглежда като решаващо”

По 13^е въпрос

12. Що се отнася до възможността на лице, което е предмет на решение за експулсиране от територията на държава-членка, да бъде повторно допуснато до територията на въпросната държава и да подаде заявление за ново разрешителното за пребиваване, трябва да се наблегне на това, че всички граждани на държава-членка, които искат да потърсят работа в друга държава-членка, могат да подадат отново заявление за издаване на разрешение за пребиваване. Такава заявление, когато е подадено след разумен период от време, трябва да бъде разгледано от компетентния административен орган на приемащата държава, който трябва да вземе предвид, по-специално, правните основания, на които се позовава заинтересуваното лице, които целят установяването на съществена промяна в обстоятелствата, които са обосנוвали първото решение за експулсиране. Въпреки това, когато в този случай, в съответствие с правото на Общността, е било законосъобразно прието решение и то продължава да има правно действие, това лице да не бъде допуснато до територията на въпросната държава, правото на Общността не предвижда в негова полза никакво право на достъп до тази територия по време на разглеждането на новото му заявление.

По 14^а въпрос

13. Член 6 от Директива 64/221/ЕИО предвижда, че заинтересуваните лица трябва да бъдат информирани за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, въз основа на които се е взело решението в този случай, освен ако това не противоречи на интересите, свързани със сигурността на държавата. От целта на Директивата става ясно, че съобщаването на основанията, трябва да бъде достатъчно подробно и точно, за да се даде възможност на заинтересуваното лице да защити своите интереси. Що се отнася до езика, който трябва да се използва, е очевидно от преписката по делото, че ищците по главните производства са с френско гражданство, и че решенията, които имат сила за тях, са били изготвени на френски, така че не е ясна уместността на въпроса. Достатъчно е, във всички случаи, нотифицирането

да бъде извършено по начин, който да дава възможност на заинтересуваното лице да разбере съдържанието и последиците от него.

II – По въпросите относно процедурните гаранции

14. Тези въпроси основно се отнасят до състава на „компетентния орган“, посочен в член 9 от Директива 64/221/ЕИО, квалификацията и продължителността на мандата на неговите членове, възможните връзки между членовете и органът, който осигурява техните възнаграждения, начина на сезиране на органа и процедурата пред този орган.

15. Член 9, параграф 1 от Директивата има за предмет да осигури минимална процедурна гаранция за лицата, срещу които са били приети мерки за експулсиране. Когато се обжалва по съдебен път срещу административните актове само относно законосъобразността на решението, при намесата от страна на компетентния орган, трябва да се направи всичко възможно да се проверят фактите и обстоятелствата, включително дискреционните фактори, въз основа на които, се базират въпросните мерки, преди решението да е окончателно прието. Заинтересуваното лице трябва да има правото да представи пред този орган правни си основания за защита и да бъде подпомогнато или представлявано при същите процедурни условия, предвидени от националното законодателство. Параграф 2 от същия член предвижда, че лицата срещу които е прието решение, с което им се отказва издаването на първо разрешение за пребиваване, или с което се заповядва експулсиране преди издаването на разрешението, могат да поискат, такива решения да бъдат разгледани от компетентния орган.

16. Директивата не определя как се назначава компетентния орган, посочен в член 9 от нея. Няма изискване този орган да бъде съд или да бъде съставен от съдии. Нито има изискване членовете на компетентните органи да бъдат назначени за определен период от време. Основното изискване е, че трябва да бъде ясно установено, че органът изпълнява своите задължения абсолютно независимо, и че при изпълнение на своите задължения, не е обект на пряк или косвен контрол от страна на органите, упълномощени да предприемат мерките, предвидени в Директивата. При условие, че това изискване е спазено, не представлява противоречие с разпоредбите на директивата или нейните цели, факта, че за заплащането на членовете на органа се натоварва бюджета на административния отдел, от който е част този орган, който е упълномощен да вземе въпросното решение или факта, че лице, принадлежащо към тази администрация служи като секретар на компетентния орган.

17. Що се отнася до сезирането на компетентния орган в случая, посочен в член 9, параграф 2 от Директивата, последният не съдържа обвързващи разпоредби що се отнася до процедурите в това отношение. Въпреки, че не възпрепятства заинтересуваното лице да подаде заявление директно до компетентния орган, такова не се изисква и се позволява избор в тази насока на държавата-членка, при условие, че въпросът е повдигнат пред държавен орган от заинтересуваното лице, което е пожелало това.

18. Що се отнася до формата на становището на компетентния орган, е очевидно от целите на системата, предвидена от Директивата, че то трябва да бъде надлежно нотифицирано на заинтересованото лице, но Директивата не изисква становището да съдържа имената на членовете на органа или информация за техния професионален статут.

19. Що се отнася до въпросите, свързани с процедурата пред компетентния орган, включително и не само процедурните правила, но и правилата за представяне на доказателства, е достатъчно да се отбележи, както беше споменато по-горе, че член 9, параграф 1 от Директива 64/221/ЕИО изрично предвижда, че заинтересованите лица трябва да имат възможност да представят своите правни основания за защита пред този орган и да бъдат подпомагани или представлявани при същите процедурни условия, предвидени от националното законодателство. Тези условия не трябва да са по-малко благоприятни за заинтересованото лице, от условията, които се прилагат пред други национални инстанции от същия вид.

По съдебните разноски

20. Разходите, направени от белгийското правителство, от френското правителство, от италианското правителство, от нидерландското правителство, 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 има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Председателя на Tribunal de première instance de Liège, по бързо производство, с Определения от 8 май 1981 г., реши:

1) Държава-членка не може, по силата на резервите свързани с обществения ред, съдържащи се в членове 48 и 56 от Договора, да изгони граждани на друга държава-членка от своята територия или да му откаже достъп до своята територия поради поведение, което, когато се отнася до граждани на първата държава-членка, не води до репресивни или други действителни и ефективни мерки, предназначени за противодействие на такова поведение.

2) Не могат да се приемат, по отношение на граждани на Общността, що се отнася до мерки за опазване на обществения ред и обществената сигурност, обоснования, които не са свързани с конкретния случай.

3) Всички граждани на държава-членка, които искат да потърсят работа в друга държава-членка могат, ако преди това са били предмет на мярка за

експулсиране от територията на тази държава, да подадат отново заявление за издаване на разрешение за пребиваване. Такава заявление, когато е подадено след разумен период от време, трябва да бъде разгледано от компетентния административен орган на приемащата държава, който трябва да вземе предвид, по-специално, правните основания, на които се позовава заинтересуваното лице, които целят установяването на съществена промяна в обстоятелствата, които са обосновали първото решение за експулсиране.

4) Съобщаването на основанията за решение за експулсиране или за отказ за издаване на разрешение за пребиваване трябва да бъдат достатъчно подробни и точни, за да се даде възможност на заинтересуваното лице да защити своите интереси.

5) Правото на Общността не изисква компетентния орган, посочен в член 9, параграф 2 от Директива 64/221/ЕИО да бъде съд или да бъде съставен от съдии, или членовете на компетентните органи да бъдат назначени за определен период от време. При условие, че това изискване е спазено, не представлява противоречие с разпоредбите на директивата или нейните цели, факта, че за заплащането на членовете на органа се натоварва бюджета на административния отдел, от който е част този орган, който е упълномощен да вземе въпросното решение или факта, че лице, принадлежащо към тази администрация служи като секретар на компетентния орган.

6) Въпреки, че Директива 64/221/ЕИО не възпрепятства лицето да подаде заявление директно до компетентния орган, такова не се изисква и се позволява избор в тази насока на държавата-членка, при условие, че заинтересуваното лице има право да подаде такова заявление, ако пожелае това.

7) Становището на компетентния орган трябва да бъде надлежно нотифицирано на заинтересуваното лице.

8) Заинтересуваното лице трябва да има възможност да представи своите правни основания за защита пред компетентния орган и да бъде подпомагано или представлявано при същите процедурни условия, предвидени от националното законодателство. Тези условия не трябва да са по-малко благоприятни за заинтересуваното лице, от условията, които се прилагат пред други национални инстанции от същия вид.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 18 май 1982 година.

Подписи