

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

18 май 1989 година*

По дело 249-86

Комисията на Европейските общности, за която се явява нейния правен съветник г-н Jörn Pirkorn и г-н Julian Currell, член на юридическия отдел, в качеството на представители, със съдебен адрес при Georgios Kremlis, член на юридическия отдел на Комисията, Centre Wagner, Kirchberg, в Люксембург,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, за която се явява адв. Dietmar Knopp, Rechtsanwalt от адвокатската колегия на Кьолн, в качеството му на представител на Федерална република Германия, със съдебен адрес в канцеларията на посолството на Федерална република Германия, 20-22, avenue Émile-Reuter, L-2420 Люксембург,

ответник,

с предмет иск за обявяване, че с приемането и поддържането на разпоредби в своето национално законодателство, които като изискване за продължаване на разрешително за пребиваване на членовете на семейството на работници мигранти от Общността, излагат задължението за живеене при нормални жилищни условия не само в момента, когато се установяват при въпросния работник мигрант, а за целия период на пребиваването, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си съгласно член 48 от Договора за ЕИО и член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. (ОВ L 257, стр. 2),

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н T. F. O' Higgins и г-н F. Grévisse, председател на състав, г-н G. F. Mancini, г-н C. N. Kakouris, г-н F. A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н M. Diez de Velasco и г-н M. Zuleeg, съдии,

генерален адвокат: г-н M. J. Mischo,

секретар: г-жа V. Pastor, администратор,

като взе предвид доклада от съдебното заседание и след това от съдебното заседание от 24 ноември 1988 г.,

след като изслуша становището на генералния адвокат, представено по време на заседанието от 17 януари 1989 г.,

постанови настоящото

* Език на производството : немски.

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 29 септември 1986 г., Комисията на Европейските общности е завела дело пред Съда на основание на член 169 от Договора за ЕИО, за обявяване, че с приемането и поддържането на разпоредби в своето национално законодателство, които като изискване за продължаване на разрешително за пребиваване на членовете на семейството на работници мигранти от Общността, излагат задължението за живеене при нормални жилищни условия не само в момента, когато се установяват при въпросния работник мигрант, а за целия период на пребиваването, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си съгласно член 48 от Договора за ЕИО и член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. (ОВ L 257, стр. 2).

2. Комисията излага в своя иск, че съгласно член 7, параграф 1 от Aufenthaltsgesetz EWG (закон относно пребиваването на граждани от ЕИО), в своята редакция, влязла в сила от 31 януари 1980 г. (*Bundesgesetzblatt I*, 6.2.1980 г., стр. 117), „разрешително за пребиваване ще бъде предоставено по искане на членове на семейството (член 1, параграф 2) на лице, което има подобно разрешително и има жилище за себе си и за членовете на своето семейство, считано за подходящо съгласно критериите, приложени в тази област в местожителството”. Предпоследното изречение от член 7, параграф 5 предвижда, че „разрешителното за пребиваване, предоставено на членове на семейството на работници се продължава при поискване най-малко за пет години, ако условията за издаването все още се изпълняват”, и член 7, параграф 9 предвижда, че „периодът на валидност на разрешителното за пребиваване може да бъде намалена в последствие, ако изискваните условия за неговото издаване вече не се изпълняват”. Комисията е получила жалби, според които Федерална република Германия в някои случаи е отказвала, продължаването на разрешително за пребиваване на членове на семейството на работник мигрант като ги е заплашвала с принудителни мерки, като връщане в тяхната страна по произход, когато жилището, заемано от работника и неговото семейство, вече не отговаря на условията, изисквани в това отношение.

3. Като преценява, че член 7 от Aufenthaltsgesetz EWG е несъвместим с член 48 от Договора за ЕИО и член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68, цитиран по-горе, Комисията е изпратила на Федерална република Германия на 11 септември 1984 г., писмо въз основа на член 169, алинея 1 от Договора. След като се е запознала с възраженията на Федерална република Германия, изпратени с писмо от 6 ноември 1984 г., Комисията е издала на 9 септември 1985 г. мотивирано становище. Като е преценила, че доводите на Федерална република Германия, изказани в писмо от 4 декември 1985 г., не са задоволителни, Комисията е повдигнала настоящия иск.

4. За по-ясно изложение на националните разпоредби и тези на Общността по въпроса, както и с протичането на процедурата и доводите и аргументите на страните се прави препратка към доклада от съдебното заседание. Тези данни от делото са взети под внимание по-нататък единствено с цел да подпомогнат мотивите на Съда.

5. Член 10, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1612/68, цитирани по-горе, позволява на членовете на семейството на работник мигрант, гражданин на държава-членка правото да се установи с работника на територията на държавата-членка, където той е зает. Член 10, параграф 3 предвижда, че „за прилагане на параграфи 1 и 2, работника трябва да разполага с жилище за семейството си, считано като нормално за националните

работници в областта, където е зает без тази разпоредба да може да даде повод за дискриминации между националните работници и работниците от други държави-членки”. Страните не се съгласяват с тълкуването на тази разпоредба.

6. Федерална република Германия заявява на първо място, че тази разпоредба има за цел да регламентира правото на пребиваване по време на целия период на престой в приемащата държава-членка, и че спазването на задължението за разполагане с нормално жилище се отнася до целия период на престоя и следователно трябва да бъде проверяван, както при пристигането на всеки член на семейството, така и по време на престоя на територията на приемащата държава-членка и по време на всяко подновяване на разрешителното за пребиваване. Следователно параграф 7 от Aufenthaltsgesetz EWG не нарушават право на Общността.

7. Комисията обаче изтъква, че член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 се отнася единствено до момента, когато членовете на семейството на работника мигрант се установяват с него. Условието относно жилището, посочено в този параграф трябва следователно да се тълкува в смисъл, че те могат да бъдат използвани от държавите-членки единствено при първото приемане на членовете на семейството на работника на тяхна територия.

8. Трябва първо да се припомни, че разпоредбите на Регламент № 1612/68 на Съвета определят принципа за свободно движение на работници, така както е формулиран в членове 48 и 49 от Договора за ЕИО. Следователно този регламент трябва да се тълкува в светлината на цитираните разпоредби от Договора, които налагат приемането на всички необходими мерки с цел прогресивното осъществяване на свободното движение на работници.

9. Трябва също така да се припомни в това отношение, че както Съдът вече е приел в решението си от 8 април 1976 г. (Royer, 48/75, Recueil, стр. 497), правото на граждани на държава-членка да влизат на територията на друга държава-членка и да пребивават с цел, предвидени в Договора, по-специално, да търсят и упражняват работа като наети лица или самостоятелно заети лица или да се присъединят към съпруга или семейството си, представлява право, директно дадено от Договора или според случая от разпоредбите, приети при неговото въвеждане. И това право се получава независимо от получаването на разрешително за пребиваване от компетентните органи на държава-членка.

10. Трябва също така да тълкуваме Регламент № 1612/68 в светлината на изискването за уважение на семейния живот, отбелязано в член 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Това спазване е част от основните права, според установената практика на Съда, която е отново изложена в преамбюла на Единния европейски акт, и са признати от правото на Общността.

11. Трябва също така да отбележим, че член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68, трябва да бъде тълкуван с оглед системата и крайната цел на този регламент. От цялата съвкупност на разпоредбите му е видно, че за подпомагане свободното движение на членове на семейството на работници, съветът е взел под внимание от една страна, значението, което от човешка гледна точка има за работника събирането на семейството му и от друга страна, важността от всяка гледна точка на интеграцията на

работника и семейството му в приемащата държава-членка, без никаква разлика в отношението към гражданите на тази държава.

12. От изложеното по-горе следва, че член 10, параграф 3, цитиран по-горе, трябва да се тълкува в смисъл, че условието за разполагане с жилище, считано за нормално, се налага единствено като условие за приемане на всеки член на семейството при работника и след като събирането на семейството е осъществено, положението на работника мигрант не би могло да бъде по-различно от това на работниците, които се граждани на съответната държава-членка.

13. Следователно, ако жилището, считано за нормално, при пристигането на членовете на семейството на работника мигрант вече не отговаря на това изискване, в следствие на ново обстоятелство каквото е раждането или достигането на пълнолетието на дете, мерките, които евентуално могат да се вземат спрямо семейството на работника, не могат да бъдат различни от тези, които се взели спрямо националните работници и да доведат до дискриминация между едните и другите.

14. Едно различно разрешение би било несъвместимо с целите, преследвани от член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 единствено, ако работникът мигрант е получил подходящо жилище, единствено с цел да получи правото на пребиваване на членовете на семейството си и след това го е напуснал след като е получил необходимото разрешително за пребиваване.

15. По-нататък германското законодателство е несъвместимо с задълженията, които произтичат от правото на Общността, доколкото то предполага не подновяване на разрешително за пребиваване или намаляване в последствие на продължителността на това разрешително за пребиваване на член от семейството на работник мигрант на основание обстоятелството, че жилището на семейството не може да се счита за годно според критериите, приложени в местожителството, докато подобни високи санкции не са приложени спрямо немските граждани.

16. Федерална република Германия изтъква, че правото на свободно движение трябва да бъде ограничавано, когато може да бъде нарушен обществената сигурност и общественият ред, а фактът да се заема неподходящо жилище нарушава обществения ред и обществената сигурност, понятия които според Федерална република Германия, трябва да се определят спрямо национални критерии. Член 7 от Aufenthaltsgesetz EWG в случая няма ограничителен характер, а превантивен; става дума за необходимо средство, за да бъдат убедени работниците да спазват изискванията спрямо жилището. Следователно тази разпоредба е оправдана на основание на член 48 от Договора.

17. Трябва да припомним, че тъй както Съдът е констатирал в решението си от 27 октомври 1977 г. (Bouchereaу, 30/77, Recueil, стр. 1999), позоваването на понятието обществен ред предполага съществуването освен смущаване на социалния ред, обстоятелство което представлява нарушение на закона на достатъчно сериозна и реална заплаха, която засяга един от основните интереси на обществото.

18. Трябва да се приеме също, че в светлината на член 3, параграфи 1 и 2 от Директива на Съвета 64/221/ЕИО 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 , според който (ОВ стр. 850), „мерките от сферата на обществената сигурност трябва да се базират единствено на личното поведение на визирания индивид ”съдът е уточнил в своето Решение от 26 януари 1975 г., (Bonsignore, 67/74, Recueil, стр. 297), че „не може да се предприемат спрямо граждани на държавите-членки на Общността, що се отнася до мерки за защита на обществения ред и обществената сигурност, които не се отнасят до този случай” или са взети “по мотиви от общ превантивен характер”.

19. Съдът е решил в своето Решението от 10 май 1982 г. (Adoui и Cornuaille, 115 и 116/81, Recueil, стр. 1665), че въпреки че правото на Общността не налага на държавите-членки единна скала на ценностите, що се отнася до преценка на поведението, които могат да се считат за противоречащи на обществения ред, трябва да приемем, че едно поведение не може да се счита като достатъчно сериозно, за да послужи за основание за ограничения като приемането или пребиваването на територията на държава-членка на гражданин от друга държава-членка, в случая когато първата страна не приема по отношение на същото поведение що се отнася до собствените си граждани, ограничителни мерки или други реални и ефективни мерки, предназначени да се борят с това поведение. Тази държава-членка не може следователно като се позовава на резервите относно обществения ред, които се съдържат в членове 48 и 56 от Договора, да не допуска на своя територия гражданин на друга държава-членка или да му отказва достъп до своята територия на основание на поведение, което по отношение на собствените Ж граждани не дават право на ограничителни мерки и на други реални и ефективни мерки, предназначени да се борят с подобно поведение.

20. Съгласно установената практика на Съда и най-вече според Решението от 7 юли 1976 г. (Watson и Belmann, 118/75, Recueil, стр. 1185), мярка за депортиране отхвърля самото право, предоставено и гарантирано от Договора и не може да бъде основание да се използва тази санкция, която е толкова непропорционална на самото нарушение, че би се превърнала в пречка за свободното движение на хора.

21. Федерална република Германия е изтъкнала също така, че практическото прилагане от страна на немските власти на член 7 от Aufenthaltsgesetz EWG не съдържа дискриминация по отношение на семействата на работниците мигранти и никакво депортиране на членове на семействата на работниците не е извършено.

22. Съгласно установената практика на Съда, обикновените административни практики, които подлежат на промяна по волята на администрацията, не могат да се считат като действително изпълнение на задълженията по Договора.

23. От казаното по-горе следва, че с приемането и поддържането в националното си законодателство на разпоредби, които подчиняват подновяването на разрешение за пребиваване на членове на семействата на работници мигранти от Общността на условието последните да живеят в подходящо жилище не само в момента, когато се установяват с работника мигрант, а по време на цялото си пребиваване, Федерална република Германия е нарушила задълженията съгласно член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г.

24. Тъй като германското законодателство е несъвместимо с член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 на Съвета, цитирано по-горе, не следва да се занимаваме с

искането на Комисията, според което упоменатото законодателство е несъвместимо с член 48 от Договора за ЕИО.

По съдебните разноси

25. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. Федерална република Германия е загубила делото и следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноси.

По изложените съображения Съдът реши:

1. С приемането и поддържането в националното си законодателство на разпоредби, които подчиняват подновяването на разрешение за пребиваване на членове на семействата на работници мигранти от Общността на условието последните да живеят в подходящо жилище не само в момента, когато се установяват с работника мигрант, а по време на цялото си пребиваване, Федерална република Германия е нарушила задълженията съгласно член 10, параграф 3 от Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г.

2. Федерална република Германия се осъжда да заплати съдебните разноси.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 18 май 1989 година.

Подписи