

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

19 януари 1999 година*

„Обществен ред – Турист, гражданин на друга държава-членка – Осъждане за употреба на наркотици – Доживотна забрана за пребиваване”

По дело С-348/96

с предмет преюдициално запитване отправено до Съда, съгласно член 177 от Договора ЕО, от страна на Агеіос Ραγος (Гърция) по производството, висящо пред този съд срещу

Donatella Calfa

относно тълкуване на член 7, член 8, параграфи 1 и 2, член 8а, параграф 1, членове 48, 52 и 59 от Договора за ЕО, както и на съответните директиви на Общността отнасящи се до свободното движение на лица и до свободното предоставяне на услуги,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н P. J. G. Kapteyn и г-н P. Jann, председатели на състав, г-н C. Gulmann, г-н J. L. Murray, г-н D. A. O. Edward, г-н H. Ragnemalm (докладчик), г-н L. Sevón, г-н M. Wathelet, г-н R. Schintgen и г-н K. M. Ioannou, членове,

генерален адвокат: г-н A. La Pergola,

секретар: г-н H. von Holstein, помощник-секретар,

като взе предвид писмените становища представени:

- за г-жа Calfa, от адв. Dimosthenis Skandalis, адвокат от адвокатска колегия, Атина
- за френското правителство, от г-жа Catherine de Salins, заместник-директор в дирекцията по правните въпроси на Министерството на външните работи и от г-н Claude Chavance, секретар по външните работи в същата дирекция, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от г-н Adriaan Bos, правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител,

* Език на производство то: гръцки.

- за правителството на Обединеното кралство, от г-жа Stephanie Ridley, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, подпомагана от г-н Stephen Richards и от г-н Mark Shaw, barristers,

- за Комисията на Европейските общности, от г-жа Maria Patakia, член на правната служба, в качеството на представител,

като взе предвид доклада за съдебното заседание,

след като изслуша становищата на гръцкото правителство, за което се явява г-жа Ioanna Galani-Maragkoudaki, специален помощник-правен съветник в специализираната служба за правни спорове от компетентността на Общността от министерството на външните работи и г-жа Stamatina Vodina, специален научен сътрудник в същата служба, в качеството на представители, на френското правителство, за което се явява г-н Claude Chavance, на нидерландското правителство, за което се явява г-н Marc Fierstra, помощник-правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител, на правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-н Philip Sales, barrister, на Комисията, за която се явява г-жа Maria Patakia в съдебното заседание на 13 януари 1998 г.,

като изслуша становището на генералния адвокат, представено в съдебното заседание на 17 февруари 1998 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Решение от 27 септември 1996 г., постъпило в Съда на 21 октомври същата година, Areios Pagos е отправил, на основание член 177 от Договора за ЕО, два преюдициални въпроса относно тълкуването на член 7 и член 8, параграфи 1 и 2, член 8а, параграф 1, членове 48, 52 и 59 от Договора за ЕО, както и на всички директиви на Общността, свързани със свободното движение на лица и свободното предоставяне на услуги, с оглед да се прецени съвместимостта с тези разпоредби на един национален закон, предвиждащ доживотното експулсиране от националната територия на гражданите на другите държави-членки, признати за виновни на тази територия за някои нарушения на Закона за наркотиците.

2. Тези въпроси са били повдигнати в рамките на едно наказателно производство, водено срещу г-жа Calfa, призната за виновна в нарушаване на Закона за наркотиците и осъдена на лишаване от свобода за срок от три месеца, както и на доживотно експулсиране от гръцка територия, като допълнително наказание.

Правната уредба на Общността

3. Член 1, параграф 1 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета, от 25 февруари 1964 г. за съгласуване на специалните мерки относно придвижването и пребиваването на чужди граждани, оправдани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (ОВ 1964, 56, стр. 850), предвижда:

„Разпоредбите на тази директива визират гражданите на една държава-членка, които пребивават или отиват в друга държава-членка на Общността, или за да упражняват дейност по трудов договор или без трудов договор, или в качеството на получатели на услуги.”

4. Член 3 от същата директива гласи:

„1. Мерките за обществен ред или обществена сигурност трябва да бъдат основани изключително на личното поведение на лицето, за което се отнасят.

2 Наличието на предишни на наказателни присъди само по себе си не може автоматично да обоснове тези мерки.

”

Национална правна уредба

5. Член 12, параграф 1 от Закон № 1729/1987 г. за наркотиците, изменен с член 14 от Закон № 2161/1993 г., предвижда наказание лишаване от свобода за всеки, който се снабди или притежава, по какъвто и да е начин, за своя лична употреба, наркотични вещества в количества, за които е доказано, че са предназначени да покрият изключително неговите собствени нужди, както и за всеки, който ги използва. Наказва се със същото наказание този, който отглежда растения канабис в количества, за които може да се предполага, че са предназначени единствено за негова собствена консумация.

6. Член 17, параграф 1 от Закона, озаглавен „Ограничения за пребиваване” гласи, че, ако в случай на осъждане на лишаване от свобода за срок не по-кратък от 5 години за нарушаване на този закон, той прецени, че пребиваването на осъденото лице в някои места би било вредно или за него самия, или за социалното обкръжение, Съдът може да забрани на лицето да пребивава в тези места за период от една до пет години.

7.. Съгласно член 17, параграф 2 от същия закон, чужденците, пълнолетни или малолетни, които са осъдени за нарушение на този закон, подлежат на доживотно експулсиране, освен ако важни съображения, по-конкретно от семеен характер, биха оправдали тяхното оставяне в страната, в който случай, разпоредбите на параграф 1 на същия член също се прилагат по отношение на тях. Привеждането в действие на временната забрана или на експулсирането са уредени от разпоредбите на член 74 от Гръцкия наказателен кодекс.

8. Според член 74 от същия кодекс, експулсираните чужденци могат да се върнат в страната едва след изтичането на тригодишен срок, считано от тяхното експулсиране, при условие че Министерът на правосъдието е разрешил тяхното завръщане.

9. От всички тези разпоредби следва, че когато един чужденец е осъден за нарушаване на Закона за наркотиците, Съдът, който е произнесъл присъдата има задължението, при липсата на важни съображения, по-специално от семеен характер, оправдаващи оставането му в страната, да разпорежи неговото доживотно експулсиране, така че той ще може да се върне в страната само след изтичането на срок от три години и въз основа на решение, което зависи от дискреционните правомощия на министъра на Правосъдието.

10. Гръцките граждани, които не могат да бъдат обект на мярка по експулсиране, за сметка на това, подлежат на забрана за пребиваване в някои части от територията, доколкото са осъдени, въз основа на Закон № 1729/1987 г., на лишаване от свобода за срок от пет или повече години, т. е., главно в случай на трафик на наркотици. Все пак, тази мярка на забрана е факултативна и не може да бъде наложена за срок по-дълъг от пет години.

Фактите по главното производство

11. Г-жа Calfa, италианска гражданка, е била обвинена за притежаване и използване на забранени наркотици при един туристически престой на о. Крит. Πrimeliodikio (Първоинстанционният наказателен съд) на Ηeraklion (Хераклион) я е признал за виновна в нарушаване на Закона за наркотиците, осъдил я е на лишаване от свобода за срок от три месеца и е разпоредил доживотното Ж експулсиране от гръцка територия.

12. На 25 септември 1995 г., г-жа Calfa е подала жалба пред Areios Pagos срещу решението на Първоинстанционния наказателен съд на Хераклион само за това, че последният е постановил нейното доживотно експулсиране от територията, като е изтъкнала, по-специално, че разпоредбите относно европейското гражданство, и по-специално членове 8 и 8а от Договора, както и разпоредбите относно свободното предоставяне на услуги, съдържащи се в член 59 от Договора, не позволяват на една държава-членка да взема мерки за доживотно експулсиране срещу гражданин на една друга държава-членка, щом като такава мярка не е приложима по отношение на един гръцки гражданин.

Преюдициалните въпроси

13. Тъй като е счел, че делото по което е бил сезиран, е поставило въпрос за съвместимост на съответните разпоредби от националното законодателство с правото на Общността, Areios Pagos е решил да отложи произнасянето и да отправи до Съда следните два преюдициални въпроса:

„1) Разпоредбите на правото на Общността посочени в мотивите (на решението за препращане), и по-специално член 8, параграфи 1 и 2, член 8а, параграф 1 и членове 48, 52 и 59 от Договора за създаване на Европейската общност, както и разпоредбите на директивите, упоменати в същите мотиви, даже тези, на всяка сходна директива на Общността, отнасяща се до свободното движение на лица и до свободното предоставяне на услуги, и накрая принципът за равенство на Общността, който произтича от член 7 от Договора, пречка ли са за една разпоредба в един национален закон, която задължава националния съд да разпореди, освен при наличие на важни съображения, по-специално от семеен характер, доживотното експулсиране на един гражданин на друга държава-членка, по съображения за обществен ред и обществена сигурност, единствено с мотива, че този гражданин е извършил в приемащата държава, където той се е намирал законно с туристически цели, правонарушението придобиване на наркотици единствено за негова лична употреба и ползване на тези наркотици, когато това експулсиране води до законна невъзможност за заинтересования да се завърне в тази страна – освен при разрешение дадено след три години по преценка на министъра на правосъдието – за да упражнява дейностите, предвидени от разпоредбите на правото на Общността, цитирани по-горе и когато един

гражданин на приемащата държава, извършил същите престъпления може да бъде наказан с лишаване от свобода, но с никаква друга аналогична мярка, като забрана за пребиваване, която е предвидена само като факултативно допълнително наказание към наказанието лишаване от свобода, по-специално за трафик на наркотици ?

2) В случай че цитираните разпоредби на правото на Общността не са пречка, по принцип, за експулсирането на един гражданин на една друга държава-членка, въз основа на една такава национална разпоредба (вж. първия въпрос по-горе), която, що се отнася до това експулсиране, не дава на националния съд никакво друго право на свободна преценка, освен това относно важни съображения, по-специално от семеен характер, които могат да оправдаят оставянето в приемащата държава, една такава мярка, може ли да се счита противоречаща на принципа на Общността за пропорционалност, т. е., непропорционална ли е тя на сериозността на посочените по-горе нарушения (виж първия въпрос), като се има предвид обстоятелството, че тези нарушения са, според вътрешното право, нарушения санкционирани, както е посочено в (мотивите на решението за препращане), докато постановеното от националния съд експулсиране е доживотно експулсиране единствено с възможност за министъра на правосъдието да разреши, след три години, завръщането на заинтересования в приемащата държава ?”

14. Националният съд пита по същество, дали член 8, параграфи 1 и 2, член 8а, параграф 1, членове 48, 52 и 59, както и Директива 64/221, са пречка за една правна уредба, която, освен няколко изключения, по-специално от семеен характер, задължава националния съд да постанови доживотното експулсиране от територията на гражданите на другите държави-членки, признати за виновни на тази територия за наказателни правонарушения притежаване на наркотици единствено за тяхна лична употреба.

15. Следва, на първо място, да се разгледа въпроса от гледна точка на нормите на Общността относно свободното предоставяне на услуги.

16. В началото, следва да се припомни, че принципът на свободното предоставяне на услуги, установен в член 59 от Договора, който е един от основните му принципи, включва свободата на получателите на услуги, да отидат в една друга държава-членка, за да се ползват там от една услуга, без да бъдат притеснявани от ограничения, тъй като туристите трябва да се разглеждат като получатели на услуги (вж. Решение от 2 февруари 1989 г., по дело Cowan, 186/87, Recueil, стр. 195, точка 15).

17. Трябва също така да се припомни, че ако по принцип наказателното законодателство е от компетентността на държавите-членки съгласно установената съдебна практика, правото на Общността налага граници на тази компетентност, тъй като едно такова законодателство не може в действителност да ограничава основните свободи, гарантирани от правото на Общността (вж. Решението по дело Cowan, 186/87, Recueil, цитирано по-горе точка 19).

18. В случая, наказанието доживотно експулсиране от територията, приложимо по отношение на гражданите на другите държави-членки в случай на осъждане за придобиване и държане на наркотици за тяхна лична употреба, представлява очевидно една пречка за свободното предоставяне на услуги, признато в член 59 от Договора, тъй като то е самото отрицание на тази свобода. По същия начин биха

стояли нещата за другите основни свободи, посочени в членове 48 и 52 от Договора и упоменати от националния съд.

19. Все пак следва да се изследва, дали едно такава наказание не би могло да бъде оправдано от изключението за обществен ред, предвидено именно в член 56 от Договора, на който се позовава съответната държава-членка.

20. Член 56 позволява, наистина, на държавите-членки, да вземат, по отношение на гражданите на другите държави-членки, именно поради причини за обществен ред, мерки, които те не биха могли да приложат по отношение на техните собствени граждани, в този смисъл, че те нямат право да отстранят последните от територията или да им забранят достъпа до нея (вж. Решения от 4 декември 1974 г., по дело Van Duyn, 41/74, Recueil, стр. 1337, точки 22 и 23; от 18 май 1982 г., по дело Adoui и Cornuaille, 115/81 и 116/81, Recueil, стр. 1665, точка 7, и от 17 юни 1997 г., по дело Shingara и Radiom, C-65/95 и C-111/95, Recueil, стр. I-3343, точка 28).

21. В съответствие с практиката на Съда на Европейските общности, на понятието за обществен ред може да се прави позоваване в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща един основен интерес на обществото (вж. Решение от 27 октомври 1977 г., по дело Bouchereau, 30/77, Recueil, стр. 1999, точка 35).

22. В тази връзка трябва да се отбележи, че една държава-членка може да смята, че използването на наркотици представлява опасност за обществото от естество да оправдае специалните мерки срещу чужденците, които нарушават законодателството за наркотиците, за да опази обществения ред.

23. Добре е все пак да се припомни, че изключението за обществен ред, както всички изключения от основния принцип на Договора, трябва да се тълкува стеснително.

24. В това отношение, Директива 64/221, за която е добре да се припомни, че тя визира, в член 1, параграф 1, *inter alia*, и гражданите на една държава-членка, които отиват в друга държава-членка в качество на получатели на услуги, налага предели на правото на държавите-членки да експулсират чужденци в името на обществения ред. Член 3 от тази директива предвижда, че мерките за обществен ред или за обществена сигурност, които имат като резултат ограничаването на престоя на един гражданин на една друга държава-членка, трябва да бъдат основани изключително на личното поведение на лицето. Между другото, самото наличие на наказателни присъди не може автоматично да обоснове тези мерки. От това следва, че наличието на една наказателна присъда може да бъде взето предвид само доколкото обстоятелствата, които са дали повод за това осъждане показват съществуването на едно лично поведение, представляващо реална заплаха за обществения ред (Решение по дело Bouchereau, цитирано по-горе, точка 28).

25. От това следва, че мярката експулсиране би могла да бъде взета срещу една гражданка на Общността, каквато е г-жа Calfa, само ако, освен факта, че тя е извършила нарушение на Закона за наркотиците, нейното лично поведение създава реална и достатъчно сериозна опасност, засягаща един основен интерес на обществото.

26. Освен това, добре е да се припомни, че разглежданата в главното производство правна уредба налага доживотното експулсиране от територията на гражданите на другите държави-членки признати за виновни, на тази територия, в нарушаване на Закона за наркотиците, освен ако важни съображения, по-специално от семеен характер, оправдават тяхното оставане в страната. Наказанието може да бъде отменено само с дискреционно решение на министъра на правосъдието, взето след изтичане на срок от три години.

27. При това положение, трябва да се приеме, че доживотното експулсиране от територията е постановено автоматично, в резултат на една наказателна присъда, без да се държи сметка за личното поведение на извършителя на нарушението нито за заплахата, която той представлява за обществения ред.

28. От това следва, че условията за прилагане на изключението за обществен ред, предвидено в Директива 64/221, така както са тълкувани от Съда, не са налице, и че на изключението за обществен ред не може да бъде направено валидно позоваване, за да бъде оправдано едно ограничаване на свободното предоставяне на услуги, като това, което е резултат от разглежданата в главното производство правна уредба.

29. С оглед на изложените по-горе съображения, отговорът на поставените въпроси трябва да гласи, че членове 48, 52 и 59 от Договора и член 3 от Директива 64/221, са пречка за една правна уредба, която, освен няколко изключения, по-специално от семеен характер, задължава националния съд да разпорежи доживотното експулсиране от територията на гражданите на другите държави-членки, признати за виновни в престъплението придобиване и държане на наркотици само за тяхна лична употреба.

30. При тези обстоятелства, не е необходимо Съдът на Европейските общности да се произнася по въпроса за съвместимостта на една правна уредба, като приложимата по главното производство, с членове 8 и 8а от Договора.

По съдебните разноски

31. Разходите, направени от гръцкото, френското, нидерландското правителство, от правителството на Обединеното кралство, както и от Комисията, които са представили становища на 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 относно разноските.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени от страна на Areios Pagos, с Решение от 27 септември 1996 г., реши:

Членове 48, 52 и 59 от Договора ЕО и член 3 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета, от 25 февруари 1964 г., за съгласуване на специалните мерки относно придвижването и пребиваването на чужди граждани, оправдани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, са пречка за една правна уредба, която, освен някои изключения, по-специално от семеен характер, задължава националния съд да разпорежи доживотното експулсиране от територията на гражданите на другите държави-членки, признати за виновни в престъплението придобиване и притежаване на наркотици единствено за тяхна лична употреба.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 януари 1999 година.

Подписи