

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

28 октомври 1975 година^{*}

По дело 36-75.

с предмет запитване, отправено до Съда в приложение на член 177 от Договора за ЕИО, от Tribunal administratif, Париж, и с което се цели получаване на отговор по спора, висящ пред този съд, между

Roland Rutili, живущ в Gennevilliers,

и

Министърът на вътрешните работи,

относно тълкуването на член 48 от Договора за ЕИО

СЪДЪТ,

в състав: г-н R. Lecourt, председател, г-н H. Kutscher, председател на състав, г-н A. M. Donner, г-н J. Mertens de Wilmars, г-н P. Pescatore, г-н M. Sørensen и г-н A. J. Mackenzie Stuart, съдии,

генерален адвокат: г-н H. Mayras

секретар: г-н A. Van Houtte

постанови настоящото

Решение

1. С Решение от 16 декември 1974 г., получено в секретариата на Съда на 9 април 1975 г., Tribunal administratif, Париж съгласно член 177 от Договора за ЕИО отнася два въпроса относно тълкуването на резервата, направена във връзка с обществения ред в член 48 от Договора за ЕИО, предвид мерките взети за прилагане на този член, по-специално, Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. и Директива 68/360 на Съвета, от същата дата относно свободното движение на работници (ОВ L 257, стр. 2 - 13).

2. Настоящите въпроси са повдигнати във връзка с иск, предявен от италиански гражданин живущ във Френската република срещу решение, което му предоставя разрешително за пребиваване като на гражданин на държава-членка на ЕИО предмет на забрана за пребиваване в определени френски окръзи.

3. От делото пред Tribunal administratif и устното производство пред Съда се установява, че през 1968 г. жалбоподателят по главното производство е бил предмет

^{*} Език на производството: френски.

първо на заповед за депортиране, а след това на заповед, която му нарежда да живее в определен окръг.

4. На 23 октомври 1970 г. тази мярка е заменена със забрана за пребиваване в четири окръга, включително окръга, в който заинтересованото лице е бил постоянен жител, в който семейството му продължава да живее.

5. Става ясно от досието по делото и предоставената информация пред Съда, че основанията на мерките, взети срещу жалбоподателя по главното производство, са му съобщени в общи линии в хода на делото пред Tribunal administratif на дата, след началото на производството, а именно, 16 декември 1970 г.

6. От информация, предоставена на Tribunal administratif от Министерство на вътрешните работи, която е оспорена от жалбоподателя по главното производство, се вижда, че неговата политическа и синдикална дейност през 1967 г. – 1968 г. са повод за недоволство, и че присъствието му в обхванатите от решението окръзи “може да наруши обществения ред”.

7. За да разреши въпросите по правото на Общността, повдигнати в хода на делото свързани с принципите за свободно движение и равно третиране на работници от държавите-членки, Tribunal administratif поставя два въпроса до Съда с цел установяване на точния смисъл на резервата относно обществения ред, която се съдържа в член 48 от Договора.

По първи въпрос

8. С първия въпрос се пита дали изразът “при спазването на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред” в член 48 от Договора се отнася само за законодателните решения, които всяка държава-членка е решила да приеме с цел да ограничи в рамките на нейна територия свободното движение и пребиваване на граждани на други държави-членки или дали той се отнася за индивидуални решения, взети при прилагането на подобни законодателни разпоредби.

9. Съгласно член 48, параграф 1 свободно движение на работници трябва да бъде осигурено в рамките на Общността.

10. Съгласно член 48, параграф 2, подобна свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, която се основава на гражданство, що се отнася до наемането на работа, възнаграждението и другите условия на труд и трудово правоотношение.

11. Съгласно член 48, параграф 3, налага правото на работниците на свободно движение в рамките на територията на държавите-членки и на пребиваване в държава-членка с цел наемане на работа, а също да остане след прекратяване на трудовото правоотношение.

12. Предмет на някои специални разпоредби е член 7 от Договора, който съдържа обща забрана, в рамките на полето за прилагане на Договора, на всякаква дискриминация на основание гражданство.

13. Независимо от това, съгласно член 48, параграф 3 свободата на движение на работници и, по-специално, тяхното свободно движение на територията на държави-членки може да се ограничи, по съображения, които се основават на обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве.

14. Приети са различни въвеждащи мерки с цел прилагане на посочените по-горе разпоредби и по-специално Регламент № 1612/68 и Директива № 68/360 на Съвета относно свободно движение на работници.

15. Резервата, която се отнася до обществен ред, е установена в Директива № 64/221 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, стр. 850).

16. Целта на всички тези разпоредби, без изключение, е да наложат задължения на държавите-членки, като съответно съдилищата следва да посочат правилата на правото на Общността, които могат да бъдат изтъквани пред тях с приоритет пред разпоредби на националното законодателство, ако законодателните мерки, приети от държава-членка с цел ограничаване свободното движение или пребиваване на нейната територия на граждани на други държави-членки, се оказват несъвместими с някое от тези задължения.

17. Доколкото е предмет на разпоредбите на Договора и на вторичното законодателство да регулират положението на лицата и да обезпечават тяхната защита, националните съдилища трябва да преценяват дали индивидуалните административни решения са съвместими със съответните разпоредби на правото на Общността.

18. Това не се прилага само за правилата, които забраняват дискриминация и тези, които се отнасят до свободното движение, разрешено в членове 7 и 48 от Договора и в Регламент № 1612/68, но и до разпоредбите на Директива № 64/221, които целят да определят обхвата на резервата относно обществения ред и да обезпечават определени минимални процесуални гаранции за лица, които са обект на мерки, които ограничават тяхното свободно движение или право на местожителство.

19. Това заключение се основава в еднаква степен на задължителното спазване на правата на гражданите на държави-членки, които пряко произтичат от Договора и Регламент № 1612/68, и на изричната разпоредба в член 3 от Директива № 64/221, която изисква мерките, взети заради обществения ред или обществената сигурност “да се основават изключително на личното поведение на съответното лице”.

20. Възприемането на тази гледна точка по въпроса е необходимо, доколкото националното законодателство относно защитата на обществения ред и сигурност, обикновено запазва за националните власти неограничени правомощия, които биха могли да избегнат всякакъв съдебен преразглеждане, ако съдилищата нямат право да разпростират преценката си за индивидуалните решения, приети съгласно резервата, която се съдържа в член 48, параграф 3 от Договора.

21. Отговорът на поставения на Съда въпрос, трябва да бъде следователно, че изразът “при спазването на ограниченията, основаващи се на съображенията за обществен ред”

в член 48 се отнася не само до законодателните разпоредби, които всяка държава-членка е приела с цел ограничаване на нейна територия свободното движение и пребиваване на граждани на други държави-членки, но се отнася и до индивидуални решения, прилагани на подобни законодателни разпоредби.

По втори въпрос

22. С втория въпрос се пита какво е точното значение, което трябва да бъде приписано на думите “основаващи се” в изречението “при спазването на ограниченията, основаващи се на съображенията за обществен ред” в член 48, параграф 3 от Договора.

23. В тази разпоредба думите “ограничения, основаващи се” означават, че само ограничения, които отговарят на изискванията на законодателството включително тези които се съдържат в правото на Общността, са допустими с оглед, по-специално, на правото на гражданите на държавите-членки за свободно движение и пребиваване.

24. В тази връзка, трябва да се вземат предвид, както правилата на материалното право, така и формалните или процесуалните правила, при условията на които държавите-членки упражняват запазените правомощия съгласно член 48, параграф 3 по отношение на обществения ред и обществената сигурност.

25. Освен това е необходимо да се обърне внимание на специфичните въпроси, повдигнати във връзка с правото на Общността от естеството на подадената мярка пред Tribunal Administratif, която представлява забрана за пребиваване, ограничена до част от националната територия.

Обосноваване на мерките, приети по съображения за обществен ред от гледна точка на материалното право.

26. По силата на резервата, която се съдържа в член 48, параграф 3 държавите-членки като общо правило, остават свободни при определяне на изискванията за обществен ред с оглед техните национални потребности.

27. Независимо от това, в контекста на Общността и, по-специално, когато се използва като мотив за дерогация от основните принципи за равно третиране и свободно движение на работници, понятието обществен ред трябва да се тълкува в тесен смисъл, така че неговият обхват да не може да бъде определян едностранно от всяка държава-членка без да е контролиран от институциите на Общността.

28. Следователно ограничения не могат да бъдат налагани на правото на гражданин на някоя държава-членка да влезе на територията на друга държава-членка, да остане там и да се придвижва в нея, освен ако присъствието или поведението му представляват реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред.

29. В тази връзка член 3 от Директива № 64/221 налага на държавите-членки задължението да основават своето решение на индивидуалните обстоятелства на всяко лице под закрила на правото на Общността, а не по общи съображения.

30. Освен това, член 2 от същата директива предвижда, че основите на обществения ред не трябва да бъдат неправилно използвани с оглед “позоваване на обслужване на икономически цели”.

31. Член 8 от Регламент № 1612/68, който обезпечава равното третиране по отношение на членството в синдикални организации и упражняването на свързаните с това права, не се позовава на резервата относно обществения ред на основания, възниквали при упражняването на тези права.

32. Вzeti като цяло, ограниченията върху правомощия на държавите-членки във връзка с контрола върху чуждите граждани са специфичен израз на по-общия принцип, разрешен в членове 8, 9, 10 и 11 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. и ратифицирана от всички държави-членки, и в член 2 от Протокол № 4 към същата конвенция, подписан в Страсбург на 16 септември 1963 г., който забранява по идентичен начин всякакви ограничения в интерес на обществената сигурност или обществената безопасност да бъдат налагани върху права гарантирани от посочените по-горе членове, с изключение на необходимите за закрила на тези интереси в „едно демократично общество”.

Мерки, приети на съображенията за обществения ред: обосноваване от процесуална гледна точка.

33. Съгласно третото изложение от преамбюла на Директива № 64/221, една от целите, които тя преследва е “във всяка държава-членка гражданите на друга държава-членка да разполагат с адекватни правни средства по отношение на решенията на администрацията” относно мерките, основани на защитата на обществения ред”.

34. Съгласно член 8 от същата директива заинтересованото лице има, относно всяко решение, което го засяга, “същите правни средства ..., които могат да използват и гражданите на въпросната държава”.

35. Ако такива липсват, заинтересованото лице трябва, съгласно член 9, най-малко да упражни правото си на защита пред компетентен орган, който трябва да не е същия приел ограничителната мярка за неговата свобода.

36. Член 6 от Директивата предвижда също така уведомяване на заинтересованото лице за съображенията, на които се основава взетото решение в неговия случай, освен ако това е в разрез с интересите на държавната сигурност.

37. Става ясно от тези разпоредби, че всяко лице, което ползва закрилата на цитираните разпоредби, трябва да има право на двойна гаранция, която включва нотифицирането му за основанията, по които е приета всяка ограничителна мярка в неговия случай и за възможността за право на обжалване.

38. Уместно е да се посочи също, че всички стъпки трябва да бъдат предприети от държавите-членки, за да обезпечат на практика настоящата двойна гаранция на всеки, срещу който е приета ограничителна мярка.

39. По-специално, настоящото изискване означава, че заинтересованата държава, когато нотифицира едно лице за приета спрямо него ограничителна мярка, трябва да

му даде точни и изчерпателни мотиви за решението, които да му позволят да упражни ефективно правото си на защита.

Основание, по-специално, за забрана за пребиваване на част от националната територия.

40. Въпроси поставените от Tribunal administratif са повдигнати във връзка с мярка, която забранява пребиваването в определена част от националната територия.

41. В отговор на въпрос на Съда, правителството на Френската република посочва, че такива мерки могат да бъдат взети спрямо нейни граждани при осъждане за определени престъпления, като допълнително наказание или след обявяване на извънредно положение.

42. Въпреки това разпоредбите, които позволяват определени области от националната територия да бъдат забранени за чужди граждани, се основават на законодателни актове, които се отнасят за тях.

43. В тази връзка, правителството на Френската република обръща внимание на член 4 от Директива 64/220 на Съвета от 25 февруари 1964 г. относно отмяна на ограничения за движение и пребиваване в рамките на Общността на граждани на държави-членки по отношение на установяването и предоставянето на услуги (ОВ, 1964 г., стр. 845) който гласи следното: “предмет на мерките, взети в особени случаи по съображения на обществен ред или обществена сигурност, правото на установяване има действие на цялата територия на заинтересованата държава-членка”.

44. Става ясно, че тази разпоредба е специална по отношение на засегнатата директива и се прилага изключително във връзка с установяването и предоставянето на услуги и не е въведена отново в директивите относно свободното движение на работници и, по-специално, Директива 68/360, която все още е в сила или в Директива 73/148 на Съвета от 21 май 1973 г. относно установяването и предоставянето на услуги (ОВ L 172, стр. 14), заменена междувременно с Директива 64/220.

45. Според мнението на Комисията, изразено по време на устното производство, липсата на настоящата разпоредба в приложимите понастоящем директиви по отношение на наетите лица или установяването и предоставянето на услуги все пак не означава, че държавите-членки нямат никакво право да налагат, спрямо гражданите на други държави-членки, забрани за пребиваване на определена част от територията.

46. Правото на влизане, престой и свободно движение на територията на държавите-членки е формулирано в Договора по отношение на цялата територия на тези държави-членки, а не спрямо техни вътрешни подразделения.

47. Резервата, която се съдържа в член 48, параграф 3 относно защитата на обществения ред има същият обхват, както правата, чието упражняване подлежи на ограничения съгласно този параграф.

48. Следователно забрани за пребиваване съгласно резервата, включена за тази цел в член 48, параграф 3, могат да се налагат единствено по отношение на цялата национална територия.

49. От друга страна, в случай на частични забрани за пребиваване в определени области от територията, лицата, обхванати от правото на Общността, съгласно член 7 от Договора и в рамките на полето за прилагане на тази разпоредба, трябва да се третираат еднакво с гражданите на съответната държава-членка.

50. Следователно една държава-членка не може, по отношение на гражданин на друга държава-членка, обхванат от разпоредбите на Договора, да налага забрани за пребиваване, които са ограничени териториално, освен при обстоятелства, при които такива забрани могат да бъдат наложени на нейните граждани.

51. Затова отговорът на втория въпрос трябва да бъде, че преценката дали са оправдани мерките предназначени за гарантиране на обществен ред, трябва да отчита всички правила на правото на Общността, чиято цел, от една страна, е да ограничат дискреционната власт на държавите-членки в това отношение, а от друга страна да гарантират, че правата на лицата, обект на съответните ограничителни мерки са защитени.

52. Тези ограничения и гаранции възникват, по-специално, от задължението наложено на държавите-членки да основат приетите мерки изключително на личното поведение на заинтересованите лица, да се въздържат от въвеждане в тази връзка на всякакви мерки, които обслужват цели, които нямат нищо общо с изискванията за обществен ред, или които засягат неблагоприятно упражняването на синдикалните права, и на последно място, ако това не противоречи на интересите по сигурността на засегнатата държава, незабавно да информират всяко лице, срещу което е приета ограничителна мярка на основанията на взетото решение, за да му дадат право да използва ефективно правни средства.

53. По-специално, мерките които ограничават правото за пребиваване, които са ограничени само до част от националната територия, могат да не бъдат налагани на граждани на други държави-членки, които са предмет на разпоредбите на Договора, с изключение на случаите и при условията, при които същите мерки могат да се приложат на гражданите на засегнатата държава.

По съдебните разноски

54. Разноските, направени от правителството на Френската република, правителството на Италианската република и Комисията на Европейските общности, които са направили възражения пред Съда, не се възстановяват.

55. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред Tribunal administratif, Париж, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

по изложените съображения, Съдът реши:

в отговор на повдигнатите пред него въпроси от Tribunal administratif, Париж, с Решение от 16 декември 1974 г.,

1. Изразът „при спазването на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред” в член 48 се отнася не само до законодателните разпоредби, приети от всяка държава-членка за ограничаване в рамките на нейна територия на свободното движение и пребиваване на граждани на други държави-членки, но се отнася също за индивидуалните решения, взети при прилагане на такива законодателни разпоредби.

2. Преценката дали мерките предназначени за гарантиране на обществения ред са оправдани трябва да отчита всички правила на правото на Общността, предмет на което от една страна е да ограничи дискреционната власт на държавите-членки в това отношение, а от друга страна да гарантират, че правата на лицата предмет на съответните ограничителни мерки са защитени.

Тези ограничения и гаранции възникват, по-специално, от задължението наложено на държавите-членки да основат приетите мерки изключително на личното поведение на заинтересованите лица, да се въздържат от приемане на в тази връзка на всякакви мерки, които обслужват цели, които нямат нищо общо с изискванията за обществен ред, или които засягат неблагоприятно упражняването на синдикални права, и накрая, ако това не противоречи на интересите по сигурността на засегнатата държава, незабавно да информират всяко лице, срещу което е приета ограничителната мярка на основанията на взетото решение, за да му дадат право да използва ефективно правни средства.

По-специално, мерки, които ограничават правото на пребиваване, които се ограничени само до част от националната територия, не могат да бъдат налагани от държава-членка на граждани на други държави-членки, предмет на разпоредбите на Договора, освен в случаите и при условията, при които същите мерки могат да се приложат на гражданите на засегнатата държава.

Подписи