

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCÓMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

4 декември 1974 година*

Обществен ред

[...]

По дело 41/74

с предмет искане, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от Chancery Division на High Court of Justice на Англия, за постановяване във връзка с висящото пред този съд дело между

Yvonne Van Duyn

и

Home Office

на преюдициално заключение по тълкуване на член 48 от Договора за ЕИО и на член 3 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 година 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, 4.4.1964 г., стр. 850/64)

СЪДЪТ,

в състав: г-н R. Lecourt, председател, г-н C. Ó Dálaigh и г-н A. J. Mackenzie Stuart, председатели на състави, г-н A. M. Donner, г-н R. Monaco, г-н J. Mertens de Wilmars, г-н P. Pescatore, г-н H. Kutscher и г-н M. Sørensen (докладчик), съдии

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-н Н. Mayras,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

[...]

От правна страна

- 1 С акт на Vice Chancellor от 1 март 1974 г., постъпил в Съда на 13 юни, на основание член 177 от Договора за ЕИО Chancery Division на High Court Of Justice на Англия е отправил до Съда на Европейските общности три преюдициални въпроса относно тълкуването на някои разпоредби на общностното право, касаещи свободното движение на работници.
- 2 Тези въпроси са поставени във връзка с дело, заведено срещу Home Office от нидерландска гражданка, на която е отказано разрешение за влизане в Обединеното кралство, за да заеме длъжност на секретар в Сциентоложката църква.
- 3 Този отказ е издаден съгласно политиката на правителството на Обединеното кралство по отношение на горепосочената организация, чиято дейност то счита за обществено опасна.

По първия въпрос

- 4 С първия въпрос от Съда се иска да се произнесе относно това дали член 48 от Договора за ЕИО е пряко приложим, в смисъл че предоставя на частноправните субекти права, които те могат да предявят по съдебен ред в държава-членка.
- 5 Член 48, параграфи 1 и 2 предвижда, че свободното движение на работници се гарантира след изтичане на преходния период и че това включва „премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите-членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд.“
- 6 Тези разпоредби налагат на държавите-членки точно определено задължение, което не изисква приемането на какъвто и да е акт от институциите на Общността или от държавите-членки и което не предоставя на държавите-членки никакво право на преценка във връзка с неговото изпълнение.

- 7 Относно правата, включени в принципа на свободното движение на работници, параграф 3 предвижда ограничения, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

Прилагането на тези ограничения обаче подлежи на съдебен контрол, така че възможността за държава-членка да се позовава на тях не пречи на предоставянето от член 48, установяващ принципа на свободното движение на работници, на права на частноправните субекти, които те могат да предявят по съдебен ред и които националните юрисдикции са длъжни да защитават.

- 8 Следователно отговорът на поставения въпрос трябва да бъде утвърдителен.

По втория въпрос

- 9 С втория въпрос от Съда се иска да се произнесе относно това дали Директива 64/221 на Съвета от 25 февруари 1964 година 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, е пряко приложима, в смисъл че предоставя на частноправните субекти права, които те могат да предявят по съдебен ред в държава-членка.
- 10 От преюдициалното запитване е видно, че от всички разпоредби на директивата релевантен е единствено член 3, параграф 1, който предвижда, че „мерките, приети във връзка с обществения ред или обществената сигурност, трябва да се основават изключително на личното поведение на съответното лице“.
- 11 Обединеното кралство поддържа, че член 189 от Договора прави разграничение между действието на регламентите, директивите и решенията, поради което следва да се предположи, че след като Съветът е приел директива, а не регламент, неговата воля е била тя да има действие, различно от това на регламента, и следователно да не бъде пряко приложима.
- 12 Въпреки че по силата на член 189 регламентите се прилагат пряко и следователно поради своята същност могат да породят пряко действие, от това не следва, че други категории актове, посочени в този член, не могат никога да породят подобно действие.

Би било несъвместимо с обвързващото действие, което член 189 признава на директивата, да бъде изключена по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задължението, което тя налага.

По-специално когато органите на Общността задължават чрез директива държавите-членки да възприемат определено поведение, полезното действие на подобен акт би било отслабено, ако частноправните субекти не могат да се позовават на него по съдебен ред и ако националните юрисдикции не могат да го вземат предвид като част от общностното право.

Член 177, който дава право на националните юрисдикции да сезират Съда с въпроси относно валидността и тълкуването на всички актове на институциите без разлика, предполага от друга страна, че е възможно частноправните субекти да се позовават на тези актове пред посочените юрисдикции.

Необходимо е във всеки случай да се преценява дали същността, структурата и текстът на разглежданата разпоредба са в състояние да произведат пряко действие в отношенията между държавите-членки и частноправните субекти.

- 13 Като предвижда, че предприетите във връзка с обществения ред мерки трябва да се основават изключително на личното поведение на засегнатото лице, член 3, параграф 1 от Директива 64/221 цели да ограничи дискреционните правомощия, които националните законодателства в своята цялост предоставят на органите, компетентни във връзка с влизането и експулсирането на чужденците.

От една страна, разпоредбата установява задължение, по отношение на което не е предвидено никакво изключение или условие и което по своята същност не изисква приемането на какъвто и да е акт от институциите на Общността или от държавите-членки.

От друга страна, поради това че става въпрос за задължение на държавите-членки да не вземат предвид фактори извън личното поведение при прилагането на клауза, която дерогира един от основните принципи на Договора, ползващ частноправните субекти, правната сигурност на заинтересованите лица изисква те да могат да се позовават на това задължение, въпреки че то е установено с нормативен акт, който като цяло няма пряко действие по право.

- 14 Ако смисълът и точният обхват на разпоредбата могат да породят въпроси относно тълкуването, тези въпроси подлежат на разрешаване по съдебен ред, като се вземе под внимание и предвиденото в член 177 от Договора производство.
- 15 Следователно на поставения въпрос трябва да се отговори в смисъл, че член 3, параграф 1 от Директива на Съвета 64/221 от 25 февруари 1964 година поражда в полза на частноправните субекти права, които те могат да предявят по съдебен ред в държава-членка и които националните юрисдикции са длъжни да защитават.

По третия въпрос

- 16 С третия въпрос от Съда се иска да се произнесе относно това дали член 48 от Договора и член 3 от Директива 64/221 трябва да се тълкуват в смисъл, че:

„при изпълнение на задължението си да основе мярката, която приема по съображения за обществен ред, изключително на личното поведение на заинтересованото лице държава-членка има право да приеме за лично поведение:

- а) обстоятелството, че лицето е или е било член на група или организация, чиито дейности се считат от държавата-членка за противоречащи на обществения интерес, но не са забранени от законодателството на тази държава;
- б) обстоятелството, че заинтересованото лице възнамерява да упражнява дейност в държавата-членка в рамките на подобна група или организация, при положение че не са наложени никакви ограничения за гражданите на тази държава-членка, които желаят да упражняват подобна дейност в такава група или организация.“

- 17 В това отношение е необходимо най-напред да се разгледа въпросът дали членството в група или организация може само по себе си да съставлява лично поведение по смисъла на член 3 от Директива 64/221.

Независимо че прекратеното в минал момент членство не може по принцип да обоснове решение, с което на заинтересованото лице се отказва правото на свободно движение в рамките на Общността, членството към настоящия момент, което отразява участие в дейностите на групата или организацията, както и идентифициране с нейните цели и намерения, би могло да се счита за действие, изразяващо волята на заинтересованото лице, и следователно за част от неговото лично поведение по смисъла на цитираната разпоредба.

- 18 На следващо място въпросът поставя проблема за значението, което трябва да бъде придадено на обстоятелството, че дейностите на въпросната организация се считат от държавата-членка за противоречащи на обществения интерес, но въпреки това не са забранени от националното законодателство.

В това отношение следва да се подчертае, че понятието за обществен ред в контекста на Общността, и по-специално като основание за отклонение от основния принцип на свободното движение на работници, следва да се тълкува стриктно, така че обхватът му да не може да бъде определян едностранно от всяка държава-членка без контрол от страна на институциите на Общността.

Независимо от това е възможно особените обстоятелства, които биха могли да обосноват прибягване до понятието за обществен ред, да са различни в различните страни и през различните периоди от време, поради което е необходимо в това отношение на компетентните национални органи да бъде предоставена свобода на преценка в границите, определени от Договора.

- 19 От гореизложеното следва, че когато компетентните органи на държава-членка са определили ясно позицията си по отношение на дейностите на конкретна организация, считайки ги за обществено опасни, и са предприели административни мерки за противодействие на тези дейности, от държавата-членка не може да се изисква да ги забрани със закон, за да може да се позовава на понятието за обществен ред, ако подобна мярка не е счетена за подходяща при съответните обстоятелства.
- 20 Накрая въпросът поставя проблема дали държава-членка е оправомощена поради съображения за обществен ред да не допуска гражданин на друга държава-членка да упражнява на нейна територия срещу възнаграждение дейност в рамките на група или организация, при положение че не са наложени никакви подобни ограничения за нейните собствени граждани.
- 21 В това отношение Договорът установява принципа на свободното движение на работници без дискриминация между гражданите на държавите-членки, но същевременно в член 48, параграф 3 подчинява правата, които произтичат от него, на ограничения, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

Съгласно цитираната разпоредба правото да се приемат действително направени предложения за наемане на работа, правото на свободно придвижване на територията на държавите-членки за тази цел и правото на престой в държава-членка за целите на заетостта са някои от правата, предмет на такива ограничения.

Следователно в резултат на посочените ограничения достъпът до територията на държава-членка и пребиваването на тази територия могат да бъдат отказани на гражданин на друга държава-членка във всички случаи, в които ограниченията са приложими.

- 22 От друга страна, принцип на международното право, за който не може да се приеме, че не се зачита от Договора за ЕИО в отношенията между държавите-членки, не допуска държава да откаже на своите граждани достъп до своята територия и пребиваване на нея.
- 23 От това следва, че при необходимост държава-членка може поради съображения за обществен ред да откаже на гражданин на друга държава-членка да се ползва от принципа на свободното движение на работници с оглед на упражняването на определена дейност срещу възнаграждение дори

когато държавата-членка не налага подобно ограничение за собствените си граждани.

- 24 Следователно на поставения въпрос трябва да се отговори, че член 48 от Договора за ЕИО и член 3, параграф 1 от Директива 64/221 трябва да се тълкуват смисъл, че когато държава-членка се позовава на ограничения, основаващи се на съображения за обществен ред, тя може да вземе предвид като лично поведение на заинтересованото лице обстоятелството, че то членува в група или организация, чиито дейности се считат от държавата-членка за обществено опасни, но въпреки това не са забранени, дори ако не е наложено никакво ограничение за гражданите на тази държава, желаещи да упражняват дейност, подобна на дейността, която гражданинът на друга държава-членка възнамерява да упражнява в рамките на същите групи или организации.

По съдебните разноси

- 25 Разходите, направени от Обединеното кралство и 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, което е висящо пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси.

По изложените съображения

СЪДЪТ,

произнасяйки се по въпросите, поставени от High Court Of Justice с акт от 1 март 1974 г., реши:

- 1) **Член 48 от Договора за ЕИО има пряко действие в правния ред на държавите-членки и предоставя на частноправните субекти права, които националните юрисдикции са длъжни да защитават.**
- 2) **Член 3, параграф 1 от Директива № 64/221 на Съвета от 25 февруари 1964 година 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, поражда за частноправните субекти права, които те могат да предявят по съдебен ред в държава-членка и които националните юрисдикции са длъжни да защитават.**

- 3) **Член 48 от Договора за ЕИО и член 3, параграф 1 от Директива 64/221 трябва да се тълкуват в смисъл, че когато държава-членка се позовава на ограничения, основаващи се на съображения за обществен ред, тя може да вземе предвид като лично поведение на заинтересованото лице обстоятелството, че то членува в група или организация, чиито дейности се считат от държавата-членка за обществено опасни, но въпреки това не са забранени, дори ако не е наложено никакво ограничение за гражданите на тази държава, желаещи да упражняват дейност, подобна на дейността, която гражданинът на друга държава-членка възнамерява да упражнява в рамките на същите групи или организации.**

Lecourt

Ó Dálaigh

Mackenzie Stuart

Donner

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Sørensen

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 декември 1974 година.

Секретар

Председател

A. Van Houtte

R. Lecourt