



Сборник съдебна практика

Дело С-249/11

Христо Бянков
срещу

Главен секретар на Министерство на вътрешните работи

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град)

„Право на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки — Директива 2004/38/ЕО — Член 27 — Административна мярка забрана за напускане на страната поради непогасяване на задължение към юридическо лице на частното право — Принцип на правна сигурност спрямо административните актове, станали окончателни — Принципи на равностойност и ефективност“

Резюме — Решение на Съда (втори състав) от 4 октомври 2012 г.

1. *Гражданство на Съюза — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38 — Право на излизане и на влизане — Приложно поле*

(членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС; член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета)

2. *Гражданство на Съюза — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38 — Ограничаване на правото на влизане и на пребиваване на основания, свързани с общественения ред или обществената сигурност — Национална правна уредба, която позволява да се ограничи правото на гражданин на държава членка на свободно движение в Съюза поради непогасяване на задължение към частно лице — Недопустимост*

(член 27 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета)

3. *Гражданство на Съюза — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38 — Ограничаване на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве — Процесуални гаранции — Приложно поле*

(член 31 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета)

4. *Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Установяване на релевантните елементи от правото на Съюза — Преформулиране на въпросите*

(член 267 ДФЕС)

5. *Гражданство на Съюза — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38 — Ограничаване на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве — Действие във времето на забраната за напускане на страната — Право на преразглеждане на такава мярка — Приложно поле*

(член 32 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета)

6. *Гражданство на Съюза — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Задължение за лоялно сътрудничество — Принцип на ефективност — Мярка „забрана за напускане на страната“, която не е била обжалвана пред съда и е станала окончателна — Национална правна уредба, ограничаваща стриктно възобновяването на административното производство, довело до приемането на такова решение, явно противоречащо на правото на Съюза — Недопустимост*

(член 4, параграф 3 ДЕС; член 21 ДФЕС)

1. Вж. текста на решението.

(вж. точки 30—32)

2. Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава членка в рамките на Европейския съюз само поради това че има към частноправно юридическо лице задължение, което надхвърля законовоопределен праг и не е обезпечено.

Дори да се предположи, че може валидно да се приеме, че в основата на целта да се защитават правата на кредиторите, преследвана от тази правна уредба, е определена идея за запазване на общественения ред, не може да се изключи, че забраната за напускане на територията, приета въз основа на тази правна уредба, преследва изключително икономическа цел. Член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки обаче изрично изключва възможността държава членка да се позовава на съображения, свързани с общественения ред, за икономически цели.

Що се отнася впрочем до пропорционалността на такава правна уредба, в правото на Съюза са налице правни норми от естество да защитават правата на кредиторите, без при това непременно да се ограничава свободата на движение на длъжника. От това следва, че не може да се приеме, че поради изключването в рамките на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 на дерогации, направени за икономически цели, правният ред на Съюза не предоставя равнище на защита на правото на собственост на други лица, в случая на кредиторите, което е поне равностойно на установеното по силата на Европейската конвенция за правата на човека.

(вж. точки 39, 45, 46 и 48; точка 2 от диспозитива)

3. Вж. текста на решението.

(вж. точки 53-56)

4. Вж. текста на решението.

(вж. точки 57 и 58)

5. Вж. текста на решението.

(вж. точки 67 и 68)

6. Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза, само при ограничително изброените в тази правна уредба условия, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.

Такава правна уредба, която не предвижда периодично преразглеждане, продължава за неограничено време забраната за напускане на територията, а с това и нарушението на правото на свободно движение и свободно пребиваване на територията на държавите членки, закрепено в член 21, параграф 1 ДФЕС. При тези условия такава териториална забрана съставлява пълно отрицание на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставена от статута на гражданин на Съюза.

Впрочем с член 32, параграф 1 от Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки законодателят на Съюза задължава държавите членки да предвидят възможност за преразглеждане на мерки за забрана на влизане или напускане на тяхната територия дори когато тези мерки са били валидно приети в съответствие със законодателството на Съюза и дори когато са станали окончателни. На още по-силно основание това трябва да е така по отношение на териториалните забрани, които не са били валидно приети в съответствие със законодателството на Съюза и които съставляват пълно отрицание на свободата, установена в член 21, параграф 1 ДФЕС. В такава ситуация принципът на правна сигурност не изисква императивно акт, който налага такава забрана, да продължава да поражда правно действие за неограничено време.

Като се има предвид и значението, което придава първичното право на статута на гражданин на Съюза, национална правна уредба, която възпрепятства граждани на Съюза да се позовават на правото си свободно да се движат и свободно да пребивават, както е установено в член 21 ДФЕС, срещу абсолютни териториални забрани, приети за неограничено време, а административните органи — да извеждат последиците от практиката на Съда, която потвърждава незаконосъобразността на такива забрани с оглед на правото на Съюза, не може да бъде разумно обоснована с принципа на правна сигурност и следователно трябва да се счита, в посочената степен, за противоречаща на принципа на ефективност и на член 4, параграф 3 ДЕС.

(вж. точки 79—82; точка 2 от диспозитива)