Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 24 октомври 2017 година[1]

Съединени дела C-316/16 и C-424/16

B
срещу
Land Baden-Württemberg
(Преюдициално запитване,
отправено от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Върховен административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия)
и
Secretary of State for the Home Department
срещу
Franco Vomero

(Преюдициално запитване,
отправено от Supreme Court of the United Kingdom
(Върховен съд на Обединеното кралство)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Право на гражданите на Съюза да се движат и пребивават на територията на Съюза — Защита срещу експулсиране — Пребиваване в приемащата държава членка през последните десет години преди решението за експулсиране — Гражданин на Съюза, който няма никаква връзка с държавата членка на своя произход — Нарушаване на непрекъснатостта на пребиваването от период на лишаване от свобода — Престъпление, извършено след период на пребиваване от 20 години — Понятие за момент, в който конкретно се поставя въпросът за експулсиране“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване по дело C-316/16 е отправено в производство между B, роден в Гърция през 1989 г., живеещ в Германия с майка си от 1993 г., и Land Baden-Württemberg (провинция Баден-Вюртемберг, Германия). През 2009 г. B извършва престъпление, за което е осъден. Преюдициалното запитване по дело C-426/16 е по повод на спор между Secretary of State for the Home Department (министър на вътрешните работи, Обединено кралство) и г-н Franco Vomero, италиански гражданин, който живее в Обединеното кралство от 1985 г., а през 2001 г. извършва убийство.

2. В изложения фактически контекст след осъдителните присъди, постановени за посочените по-горе престъпления, срещу заинтересованите лица са предприети мерки за експулсиране след изтърпяване на наказанието лишаване от свобода. Във връзка с това запитващите юрисдикции изразяват сериозни съмнения относно приложимостта на член 28, параграф 3, буква а) от

1 Език на оригиналния текст: френски.

Директива 2004/38/ЕО[2], съгласно който лицата, които са пребивавали на територията на приемащата държава членка в продължение на „последните десет години“, се ползват с високо ниво на защита срещу експулсиране. Настоящите преюдициални запитвания в този смисъл дават възможност на Съда да се произнесе относно израза, съдържащ се в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, и да обогати своята практика във връзка с тази разпоредба.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

3. Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, „[в]сички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца“, ако са изпълнени предвидените в тази разпоредба условия. Тези условия по-специално имат за цел да гарантират, че гражданинът на Съюза няма да се превърне в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето на пребиваването си.

4. Член 16 от Директива 2004/38 се съдържа в глава IV, озаглавена „Право на постоянно пребиваване“, и гласи:

„1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

[…]

3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност за отбиване на задължителна военна служба, или от едно отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава членка или в трета страна.

4. След като бъде придобито, правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години“.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), изменена с Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2004/38“).

5. Глава VI от Директива 2004/38, „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, предвижда следното в членове 27 и 28:

„Член 27

Общи принципи

1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

[…]

Член 28

Защита срещу експулсиране

1. Преди да вземе решение за експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава членка взема предвид продължителността на пребиваване на въпросното лице на нейна територия, неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава членка и степента на неговите/нейните връзки със страната на произход.

2. Приемащата държава членка не може да взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от националността им, които имат право на постоянно пребиваване на нейна територия, освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

3. С изключение на случаите, когато решението се основава на императивни основания, свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза, ако те:

а) са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години; или

б) са непълнолетни, освен ако експулсирането е необходимо за висшите интереси на детето, както е предвидено в Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.“

Б. Германското право

6. Член 28 от Директива 2004/38 е транспониран в германското право с член 6 от Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern — FreizügG/EU (Закон за свободното движение на гражданите на Съюза) от 30 юли 2004 г. (BGBl 2004 I, стр. 1950). Съгласно посочения член в редакцията му в сила от 28 август 2007 г.:

„(1) […] загубването на правото по член 2, параграф 1 може да бъде установено, удостоверението относно правото на постоянно пребиваване може да бъде отнето и разрешителното за пребиваване или за постоянно пребиваване може да бъде оттеглено единствено по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (член 45, параграф 3 и член 52, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Влизането на територията също може да бъде отказано на основанията, посочени в първото изречение. […]

(2) Осъдителна присъда сама по себе си не би могла да обоснове решенията или мерките, посочени в параграф 1. Могат да бъдат взети предвид само осъдителните присъди, които още не са заличени от централния регистър и единствено доколкото обстоятелствата, залегнали в основата на тези присъди, свидетелстват за лично поведение, което представлява истинска заплаха за обществения ред. Трябва да е налице действителна и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото.

(3) За целите на решение в приложение на параграф 1 следва да се вземат предвид особено продължителността на пребиваване на заинтересованото лице в Германия, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в Германия, както и степента на неговите връзки със страната му на произход.

(4) След придобиване на право на постоянно пребиваване констатация по параграф 1 може да бъде направена само поради сериозни основания.

(5) Що се отнася до гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които са пребивавали на федерална територия през последните десет години, и до непълнолетните лица, посоченото в параграф 1 решение може да бъде взето само поради императивни съображения, свързани с обществената сигурност. Това правило не се прилага за непълнолетни, когато загубването на правото на пребиваване е необходимо в интерес на детето. Императивни съображения, свързани с обществената сигурност, са налице само ако заинтересованото лице е осъждано за едно или повече умишлени престъпления с наказание лишаване от свобода или с наказание за престъпление, извършено като непълнолетен, за срок не по-малко от пет години с влязла в сила присъда или при последната влязла в сила присъда му е била наложена мярка за превантивно задържане, когато е застрашена сигурността на Федерална република Германия или заинтересованото лице представлява терористична заплаха“.

В. Правото на Обединеното кралство

7. Членове 27 и 28 от Директива 2004/38 са транспонирани в правната система на Обединеното кралство с член 21 от Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Правилник за имиграцията от 2006 г. (Европейско икономическо пространство) (SI 2006/1003).

III. Фактите в основата на споровете в главните производства

A. Дело C-316/16, B

8. B е роден в Гърция през 1989 г. През 1993 г. на 3-годишна възраст, след раздялата на родителите му, B се установява с майка си в Германия, която работи в тази държава от своето пристигане и притежава освен гръцко и германско гражданство.

9. На 8-годишна възраст против волята на майката B е отведен в Гърция от баща си за два месеца. Връщането му в Германия се извършва едва след намесата на гръцките власти.

10. С изключение на този епизод и няколко кратки ваканции B пребивава в Германия непрекъснато от 1993 г. насам. Същото се отнася за майка му и за останалите членове на неговото семейство, включително бабата и дядото, които живеят в Германия от 1989 г., както и за неговата леля.

11. B е бил в детска градина, ходил е на училище и получава диплома за завършено основно и средно образование (Hauptschulabschluss). Владее немски език, докато езиковата му компетентност на гръцки се свежда до устно изразяване при базов езиков регистър.

12. В акта за преюдициално запитване националната юрисдикция отбелязва, че B се отличава с диссоциално разстройство на личността и освен това от малък страда от синдром на дефицит на вниманието и хиперактивност (СДВХ). Поради това няколкократно преминава през терапия и все още приема лекарства.

13. С определение от 7 ноември 2012 г., постановено от Amtsgericht Pforzheim (Окръжен съд Пфорцхайм, Германия), в рамките на опростено наказателно производство за обсебване, принуда, опит за изнудване и умишлено незаконно притежаване на забранено оръжие на B е наложена глоба в размер на около 90 дневни ставки или около 3000 EUR.

14. На 10 април 2013 г. B нападнал игрална зала, въоръжен с пистолет, зареден с гумени отпадъци, най-вече за да си набави необходимата сума, за да плати глобата.

15. С присъда от 9 декември 2013 г. Landgericht Karlsruhe (Областен съд Карлсруе) осъжда B на лишаване от свобода за срок от 5 години и 8 месеца за изнудване, приравнено на грабеж при утежняващи обстоятелства, в идеална съвкупност с умишлено незаконно носене на огнестрелно оръжие и умишлено незаконно притежаване на боеприпаси. Присъдата влиза в сила на 1 май 2014 г.

16. От 12 април 2013 г. B е задържан с изключение на периода от 15 май 2013 г. до 12 август 2013 г., през който наказанието се изпълнява под формата на заплащане на дневни ставки.

17. С акт от 25 ноември 2014 г. компетентната служба за чужденците констатира, че B е изгубил правото си да влиза и пребивава на германска територия, като основава решението си на обстоятелството, че са изпълнени условията, при които се констатира загуба на правото на влизане и пребиваване по смисъла на член 6, параграф 5 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза от 30 юли 2004 г. във връзка с член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Едновременно с това на B е наложена забрана за влизане и пребиваване за срок от 7 години, считано от момента на напускане на Германия.

18. B обжалва решението от 25 ноември 2014 г. пред Verwaltungsgericht Karlsruhe (Административен съд Карлсруе), който с определение от 10 септември 2015 г. отменя обжалваното решение.

19. Запитващата юрисдикция, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Върховен административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия), е сезирана с жалбата на Land Baden-Württemberg против това определение. В производството пред запитващата юрисдикция Land Baden-Württemberg застъпва тезата, че констатираната загуба на правото на влизане и пребиваване е законосъобразна, а B поддържа, че извършеното от него престъпление не съставлява „императивни основания, свързани с обществената сигурност“, по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, както и че след като е пребивавал в Германия от 3-годишна възраст и няма връзки с Гърция, се ползва от предвиденото в тази разпоредба високо ниво на защита срещу експулсиране.

20. От своя страна запитващата юрисдикция счита, че в настоящия случай извършеното от B престъпление не би могло да се счита за императивно основание, свързано с обществената сигурност, по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Поради това, от една страна, ако B разполага със защита по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, той не може да бъде експулсиран извън територията на страната. От друга страна, запитващата юрисдикция изпитва съмнения относно възможността да предостави посочената защита на B, след като същият поначало е задържан още от 12 април 2013 г.

Б. Дело C-424/16, Vomero

21. Г-н Vomero, ответник в главното производство, е италиански гражданин, роден през 1957 г., който се премества в Обединеното кралство на 3 март 1985 г. със съпругата си, която е британска гражданка. Двамата сключват брак няколко месеца след влизането му на територията на Обединеното кралство, където г-н Vomero работи епизодично и се грижи за петте им деца.

22. През 1998 г. двамата се разделят, г-н Vomero напуска семейното жилище и след това се мести да живее заедно с г-н Edward Mitchell.

23. На 1 март 2001 г. г-н Vomero убива г-н Mitchell. През 2002 г. е осъден на 8 години лишаване от свобода за убийство. Освободен е през юли 2006 г.

24. С решение от 23 март 2007 г., потвърдено на 17 май 2007 г., министърът на вътрешните работи разпорежда експулсирането на г-н Vomero по силата на Правилника за имиграцията от 2006 г. (Европейски икономическо пространство). С оглед на експулсирането му ответникът е задържан до декември 2007 г.

25. Преди главното производство да достигне до Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство), делото е било разгледано от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber (Висш съд (отделение по въпросите на имиграцията и убежището) и Court of Appeal (Апелативен съд, Обединено кралство). То е отлагано два пъти до произнасянето на решенията на Съда от 16 януари 2014 г., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9). Междувременно г-н Vomero извършва и други престъпления, за които е осъден.

26. Запитващата юрисдикция счита, че г-н Vomero не е придобил право на постоянно пребиваване преди датата на решението за експулсирането му. Тя обаче отбелязва, че същият пребивава на територията на Обединеното кралство от 3 март 1985 г., което позволява да се презумира, че е пребивавал в приемащата държава членка „през последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. В такъв случай срещу г-н Vomero не може да бъде постановено решение за експулсиране, освен ако се основава на императивни основания, свързани с обществената сигурност.

IV. Производствата и поставените преюдициални въпроси

27. При изложената обстановка запитващите юрисдикции отправят своите преюдициални въпроси до Съда по двете дела.

28. По дело C-316/16 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Върховен административен съд на провинция Баден-Вюртемберг) решава да спре производството да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Поначало ли е изключена възможността налагането и последващото изпълнение на наказание лишаване от свобода да водят до констатация, че интеграционните връзки на гражданин на Съюза, влязъл в приемащата държава членка на 3-годишна възраст, са прекъснати, в резултат от което не е налице непрекъснато пребиваване през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 и съответно не следва да се предоставя защитата срещу експулсиране по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, при положение че след пристигането си на 3-годишна възраст гражданинът на Съюза е прекарал целия си досегашен живот в тази приемаща държава членка, вече няма връзка с държавата членка, на която е гражданин, и е извършил престъплението, за което е наложено и приведено в изпълнение наказанието лишаване от свобода, едва след двадесет години пребиваване в страната?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос: при преценката дали изпълнението на наказание лишаване от свобода води до прекъсване на интеграционните връзки, следва ли да не се взема предвид наказанието лишаване от свобода, което е наложено за престъплението, съставляващо основанието за експулсиране?

3) При отрицателен отговор на първия и втория въпрос: по какви критерии се определя дали в подобен случай заинтересованият гражданин на Съюза все пак се ползва от защитата срещу експулсиране по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38?

4) При отрицателен отговор на първия и втория въпрос: има ли произтичащи от правото на Съюза задължителни критерии за определянето на „конкретния момент, в който се поставя въпросът за експулсиране“ и към който следва да се направи обща преценка на положението на заинтересования гражданин на Съюза, за да се провери до каква степен прекъсването на пребиваването през последните десет години преди решението за експулсирането му е пречка той да се ползва от високото ниво на защита срещу експулсиране?“.

29. По дело C-424/16 Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) представя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) За да се ползва високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) [от Директива 2004/38], трябва ли да е налице право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2?

2) При отрицателен отговор се поставят и следните въпроси: трябва ли пребиваването през посочените в член 28, параграф 3, буква а) [от Директива 2004/38] последни десет години да се разбира в смисъл на:

   а) обикновен календарен срок, изчисляван обратно, считано от съответната дата (в настоящия случай от решението за експулсиране), включващ всички периоди на отсъствие или лишаване от свобода;

б) срок с евентуални прекъсвания, изчисляван обратно, считано от съответната дата, като се прибавят всички периоди, в които съответното лице не е отсъствало или не е било лишено от свобода, за да се достигне, по възможност, до общо предишно пребиваване от десет години?

3) Как точно се съотнасят критерият за десетгодишно пребиваване, предвиден в член 28, параграф 3, буква а) [от Директива 2004/38], и общата преценка на връзката на интегриране?“.

30. B, германското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Европейската комисия представят писмени становища по дело C-316/16. Г-н Vomero, правителството на Обединеното кралство, както и датското, ирландското, гръцкото, нидерландското правителство и Комисията представят писмени становища по дело C-424/16. Двете дела са съединени за целите на устната фаза на производството. Страните, внесли становища в хода на писмената фаза на производството, с изключение на гръцкото и нидерландското правителство, също присъстват на проведеното на 17 юли 2017 г. съдебно заседание.

V. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос по дело C-424/16: представлява ли правото на постоянно пребиваване предварително условие за получаването на високо ниво на защита, предвидено в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38?

1. Предварителни съображения

31. С първия преюдициален въпрос, поставен по дело C-424/16, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали, преди да се ползва от защитата срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, гражданин на Съюза трябва непременно да е придобил право на постоянно пребиваване в съответствие с реда и условията, описани в член 16 от нея, което на свой ред гарантира предвидената в член 28, параграф 2 от посочената директива защита срещу експулсиране.

32. Отбелязвам, че този въпрос се поставя само по дело C-424/16, тъй като запитващата юрисдикция посочва, че г-н Vomero не е придобил право на постоянно пребиваване, което тя следва да провери, преди да постанови окончателно решение при зачитане на правото на Съюза съгласно тълкуването му от Съда. Според запитващата юрисдикция тази констатация се основава на факта, че г-н Vomero е бил лишен от свобода между 2001 г. и 2006 г., както и на тълкуването, дадено от Съда в неговата практика, и по-специално в решения Dias[3] и Onuekwere[4].

33. При все това следва да се отбележи, че по отношение на гражданите на трети държави, които отговарят на условието за минимална продължителност на присъствието на пазара на труда в държава членка, а именно тези, които черпят права от Решение № 1/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането между Европейската икономическа общност и Турция, Съдът приема, че правото им на пребиваване като необходимо следствие от правото на достъп до пазара на труда не се влияе от лишаването

3 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 57).

4 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 26).

от свобода[5]. Съдът възприема тази позиция, като се позовава на текста на разпоредбите от това решение, което не позволява ограничаване на правото на пребиваване, освен в случай на отсъствие или поради съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве[6]. Същевременно в решение Dias[7] Съдът счита, че сходна разпоредба от Директива 2004/38, а именно член 16, параграф 4, може да се приложи по аналогия за периоди, които предхождат попадащите под нейното действие, но които не съставляват законосъобразно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от същата[8]. От една страна обаче, в решение Dias[9] Съдът цели най-вече да запълни празнота в Директива 2004/38 и да отстрани последиците от положение, което може да възникне единствено преди приемането ѝ[10]. От друга страна, цитираната по-горе съдебна практика се отнася до значението на лишаването от свобода за ползването на права, придобити след присъствие на пазара на труда в продължение на няколко години, докато решение Onuekwere[11] се отнася до самия етап на придобиване на определено право. Поради това основният мотив на Съда в решение Onuekwere[12], съгласно който отчитането на периодите на лишаване от свобода с оглед придобиване на право на постоянно пребиваване би било в явно противоречие с целта, която Директива 2004/38 преследва, не може да се приложи в случай на загуба на това право, като се има предвид евентуално че става дума за гражданин на Съюза, който черпи благоприятни последици не пряко от периодите на лишаване от свобода, а от предходните периоди на пребиваване на територията на държавата членка.

34. По въпроса дали придобиването на право на постоянно пребиваване представлява предварително условие за предоставяне на високо ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, запитващата юрисдикция представя две отделни позиции, тъй като нейните членове не постигат единодушие по първия преюдициален въпрос. Подобно разногласие характеризира и позициите на страните.

35. Според първата от тези позиции, по същество поддържана от ирландското, гръцкото, нидерландското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и от Комисията, защитата срещу експулсиране се предоставя на гражданите на Съюза поетапно, с нарастващ интензитет. При това положение придобиването на право на постоянно пребиваване — с благоприятните последици по член 28, параграф 2 от Директива 2004/38 — съставлява предварително условие за получаване на високо ниво на защита, предвидено в член 28, параграф 3 от нея.

36. Втората позиция, защитавана от г-н Vomero и датското правителство, се основава на идеята, че член 28, параграфи 2 и 3 от Директива 2004/38 урежда два отделни режима на защита срещу експулсиране. Поради това не е задължително гражданин на Съюза да се ползва от защитата, произтичаща от правото на постоянно пребиваване съгласно член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, за да търси защита срещу експулсиране на основание на член 28, параграф 3 от тази директива.

5 Вж. решения от 11 ноември 2004 г., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, т. 38 и 39) и от 7 юли 2005 г., Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, т. 32). Във връзка със задържането под стража, последвано от осъдителна присъда, с която се налага наказание лишаване от свобода, чието изпълнение е отложено условно, вж. също решение от 10 февруари 2000 г., Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, т. 40 и 41).

6 Решения от 11 ноември 2004 г., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, т. 38) и от 7 юли 2005 г., Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, т. 28).

7 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 64).

8 Решение от 21 юли 2011 г., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 65).

9 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, т. 102).

11 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 26).

2. По постъпателността на нивата на защита срещу експулсиране в рамките на Директива 2004/38

37. Позицията, че придобиването на право на постоянно пребиваване е предварително условие за получаване на високо ниво на защита съгласно член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, се вписва в по-общата идея за система за защита с нарастващ интензитет.

38. Директива 2004/38 възприема тази логика, по-специално с оглед на тежестта на заплахата за обществената сигурност, която обосновава налагането на ограничения на правото на свободно движение и пребиваване.

39. Най-напред, в съответствие с член 28, параграф 1 от Директива 2004/38 по принцип гражданин на Съюза не може да бъде експулсиран от територията на приемаща държава членка освен поради „основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“. По-нататък, съгласно член 28, параграф 2 от Директива 2004/38 гражданин на Съюза с право на постоянно пребиваване не може да бъде експулсиран от територията на приемаща държава членка освен поради „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“. Накрая, съгласно член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 гражданин, който е пребивавал в приемаща държава членка през последните десет години, не може да бъде адресат на решение за експулсиране, с изключение на случаите, когато решението се основава на „императивни основания, свързани с обществената сигурност“. Съдът вече е приел, че последното понятие е значително по-тясно от понятието „сериозни основания“ по смисъла на параграф 2 от този член [13].

40. Оттук следва, че член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 осигурява по-високо ниво на защита срещу експулсиране от предвиденото в член 28, параграф 2 от нея, който на свой ред предлага по-високо ниво на защита от предвиденото в член 28, параграф 1 от същата.

3. Нивата на защита срещу експулсиране съразмерни ли са на степента на интеграция в приемащата държава членка?

41. Както току-що изложих, нивото на защита срещу експулсиране по естеството си е нарастващо в рамките на предвидената с Директива 2004/38 система. Същевременно по дело C-424/16 запитващата юрисдикция не изпитва съмнения относно постъпателното ниво на защитата срещу експулсиране, а по-скоро иска да установи дали условията, предвидени за ползване на всяко от тези нива на тази защита, са организирани в определена последователност.

42. Степента на интеграция на гражданина на Съюза в приемащата държава членка е ключов елемент от системата за защита срещу експулсиране, предвидена от Директива 2004/38, тъй като нивото на защита е съразмерно на интензитета на интеграция на този гражданин на Съюза в приемащата държава членка. Наличието на подобна връзка е отбелязано в съображение 23 от Директива 2004/38, според което обхватът на мерките за експулсиране на гражданите на Съюза следва да бъде ограничен в съответствие с принципа на пропорционалност, за да се вземат предвид някои фактически обстоятелства, включително „степента на интегриране на въпросните лица“. Съображение 24 от тази директива потвърждава очертания подход, като уточнява, че „колкото по-голяма е степента на интегриране на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства в приемащата държава членка, толкова по-голяма следва да бъде степента на защита от експулсиране“.

13 Вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 40).

43. Освен това законодателят е решил да въведе в член 16, параграф 1 и в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 критерии, позволяващи да се прецени степента на интеграция в приемащата държава членка в зависимост от продължителността на пребиваване на нейна територия. Т.нар. „законно“ пребиваване в продължение на пет години на територията на приемащата държава членка дава възможност да се придобие право на постоянно пребиваване, което се съпътства от защитата срещу всякакви решения за експулсиране, предвидена в член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, докато съгласно член 28, параграф 3 от нея пребиваването „през последните десет години“ осигурява още по-висока защита.

44. Освен това член 16, параграф 3 от Директива 2004/38 гласи, че по принцип непрекъснатостта на пребиваването преди придобиване на право на постоянно пребиваване не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност, когато са оправдани поради предвидените в тази разпоредба съображения. На следващо, място, член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 посочва, че правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години.

45. Според постоянната съдебна практика обаче условията и редът за придобиване и изгубване на правото на пребиваване по смисъла на член 16 от Директива 2004/38 не биха могли да се пренесат без никакви разграничения към член 28, параграф 3, буква а) от нея.

46. От една страна, Съдът вече е приел, че периодът на лишаване от свобода нарушава непрекъснатостта на законното пребиваване, необходимо за придобиване на право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38[14], докато при десетгодишното пребиваване по член 28, параграф 3, буква а) от нея, в съответствие с решение G.[15], подобен период на лишаване от свобода може, но само „по принцип“, да наруши непрекъснатостта на пребиваването[16].

47. От друга страна в решение Tsakouridis[17] Съдът е запитан относно възможността за прилагане по аналогия на условията за загубване на правото на пребиваване, предвидени в член 16, параграф 4 от Директива 2004/38, за да се прецени до каква степен отсъствията от приемащата държава членка през последните десет години биха представлявали пречка за придобиване на високото ниво на защита, предвидено в член 28, параграф 3 от същата. Съдът се произнася срещу подобен подход, като посочва, че националните органи са задължени да направят обща преценка, за да определят дали са били прекъснати връзките, възникнали с приемащата държава членка[18].

48. Цитираната по-горе съдебна практика намира отражение в становището на Комисията, която представя хипотетични положения, при които присъстващо на територията на приемаща държава членка лице не придобива право на постоянно пребиваване. Първата изложена от Комисията хипотеза, която отразява мотивите на Съда по решение Tsakouridis[19], е относно лице, което пребивава законно в приемаща държава членка в продължение на поне десет години: то работи в продължение на четири години в приемаща държава членка, след което се завръща в държавата членка на своя произход в продължение на седем месеца, и впоследствие отива отново в приемащата държава членка, където работи три години; след повторно

14 Решение от 16 януари 2014 г., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 31).

15 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 36).

17 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 30—32). Относно различията между условията за предоставяне и загуба на правото на постоянно пребиваване и условията за високо ниво на защита срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 вж. също заключението на генералния адвокат Bot по дело Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, т. 28).

19 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

завръщане в държавата членка на своя произход, то отива отново и продължава да работи в приемащата държава членка. Втората разгледана от Комисията хипотеза отразява решение G.[20] и се отнася за лице, което пребивава в приемаща държава членка в продължение на поне десет години, работи в нея през целия период, но пребиваването е прекъсвано от кратки периоди на лишаване от свобода.

49. Отбелязвам обаче, че в решения Tsakouridis и G. заинтересованите лица не са изгубили правото си на постоянно пребиваване[21]. С оглед на това, като отговаря на преюдициалните въпроси по тези две дела, Съдът изхожда от предпоставката, че ползването от защитата, предвидена по член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, не се поставя под съмнение.

50. Освен това в решение Tsakouridis[22] Съдът не утвърждава изрично, че единствено периодите на отсъствие от територията на приемащата държава членка, по-продължителни от посочените в член 16, параграф 4 от Директива 2004/38, са в състояние да нарушат непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от тази директива, поради което лице, адресат на мярка за експулсиране, би могло да се ползва от високото ниво на защита по смисъла на последната разпоредба и едновременно с това да бъде лишено от право на постоянно пребиваване. Анализът на това съдебно решение позволява да се счита, че Съдът има предвид по-скоро обратната хипотеза. Съгласно изложената от запитващата юрисдикция фактическа обстановка г-н Tsakouridis напуска територията на приемащата държава членка само два пъти, първо в продължение на около шест месеца и половина, а след това в продължение на малко над 16 месеца. Впрочем в решение Tsakouridis[23] Съдът посочва, че ако „бъде направен изводът, че лице, намиращо се в положението на г-н Tsakouridis, което е придобило право на постоянно пребиваване в приемащата държава членка, не отговаря на условието за пребиваване по член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, решение за експулсиране евентуално би могло да бъде обосновано, ако са налице „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“, както предвижда член 28, параграф 2 от Директива 2004/38“.

51. Освен това от Директива 2004/38, и по-специално от член 14, параграф 2 във връзка с член 7, параграф 1 от нея, не следва, че правото на законно пребиваване на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, може да се ограничава заради придобиването на право на постоянно пребиваване. В този смисъл е възможно законно, но не непрекъснато пребиваване на територията на държава членка през период над десет години, без да е придобито право на постоянно пребиваване. Същевременно тази възможност не би трябвало непременно да води до предоставяне на защитата срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

52. В решение Lassal[24] Съдът вече е посочил, че придобиването на право на постоянно пребиваване се обуславя от интеграцията в приемащата държава членка. В това отношения в решения Dias[25] и Onuekwere[26] Съдът също посочва, че степента на интеграция на гражданин на Съюза в приемащата държава членка почива не само на териториални и времеви фактори, но и на качествени аспекти.

20 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Решения от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 19 и 37) и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 36).

22 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 37).

24 Вж. решение от 7 октомври 2010 г. (C-162/09, EU:C:2010:592, т. 37).

25 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 64).

26 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 25).

53. Давам си сметка, че в тези три съдебни решения съображенията на Съда са свързани най-вече с придобиването на правото на постоянно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38. Тези решения не се отнасят, или поне не се отнасят пряко, до десетгодишния период на пребиваване по член 28, параграф 3, буква а) от тази директива. Същевременно смятам, че съображенията на Съда надхвърлят по обхват член 16 от Директива 2004/38. Както вече посочих в точка 42 от настоящото заключение, степента на интеграция има определена роля в системата за защита срещу експулсиране, установена съгласно член 28 от Директива 2004/38.

54. С оглед на изложените съображения считам, че защитата срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, както и високото ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от нея се предоставят съобразно изискваната степен на интеграция. Единствената разлика между тези две разпоредби е именно в изискваната степен на интеграция за предоставяне на определено ниво на защита, което се явява резултат от съвместното действие на едни и същи фактори. Следователно не е възможно получаването на по-високото ниво на защита, без преди това да е достигната степента на интеграция, която позволява предоставянето на по-ниското ниво на защита.

4. По довода за последователност в подкрепа на поредността на нивата на защита срещу експулсиране в рамките на Директива 2004/38

55. Изводите въз основа на общия анализ на Директива 2004/38 потвърждават изложената по-горе позиция.

56. В предвидената от Директива 2004/38 система защитата срещу експулсиране, установена с член 28, параграф 2, представлява едно от предимствата, произтичащи от правото на постоянно пребиваване[27]. Значението на придобито право на постоянно пребиваване за правното положение на гражданина на друга държава членка на територията на приемаща държава членка се проявява по-специално, от една страна, в принципно безусловния достъп до определени финансови помощи[28], а от друга страна, в по-облекчените условия за законно пребиваване на тази територия. По-конкретно, от член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 следва, че правото на постоянно пребиваване не зависи от условията по глава III от тази директива. Припомням, че тези условия по-специално имат за цел да гарантират, че гражданинът на Съюза няма да се превърне в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето на пребиваването си. От съответните разпоредби следва, че притежателят на право на постоянно пребиваване би могъл да представлява тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка и не би могъл да бъде експулсиран от нейната територия[29].

57. В този контекст тезата, че правото на постоянно пребиваване не е предварително условие за получаване на защитата срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, води до парадоксални последици. Действително в такъв случай гражданинът на Съюза би могъл да бъде експулсиран само поради императивни основания, свързани с обществената сигурност, но едновременно с това би могъл да бъде експулсиран, когато се превърне в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, което би направило системата за защита срещу експулсиране, предвидена в Директива 2004/38, явно непоследователна.

27 *Dollat*, P. La citoyenneté européenne. Théorie et statuts. Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 278.

28 Вж. член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

29 *Lenaerts*, K. European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity. — Jurisprudence, 18/2011, p. 409.

58. Действително от съображение 16 от Директива 2004/38 следва, че за да определи дали получател на социална помощ представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, тя трябва, преди да разпореди експулсирането на заинтересованото лице, да „вземе предвид продължителността на пребиваването му“, както и „личното му положение“. Освен това констатацията, че гражданин на Съюза представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, което води до загуба на правото на пребиваване, трябва да се предшества от внимателна преценка с оглед на съвкупност от фактори и на принципа на пропорционалност [30]. При все това тези мерки, насочени към спазване на принципа на пропорционалност, не могат да се приравнят на правото на постоянно пребиваване, което на основание член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 изключва систематично възможността за експулсиране на лице от територията на приемащата държава членка поради съображения, свързани с функционирането на системата за социално подпомагане.

59. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос по дело C-424/16, че придобиването на право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2 от Директива 2004/38 е предварително условие за получаване на високо ниво на защита в съответствие с член 28, параграф 3, буква а) от тази директива.

Б. По втория и третия преюдициален въпрос по дело C-424/16: методът за изчисляване на периода, съответстващ на „последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38

1. Предварителни съображения

60. С втория си преюдициален въпрос, поставен по дело C-421/16, в случай че Съдът отговори отрицателно на първия въпрос, запитващата юрисдикция приканва Съда да се произнесе относно тълкуването на израза „последните десет години“, съдържащ се в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Смятам, че по същество с този въпрос запитваща юрисдикция иска да се установи дали периодите на отсъствие и лишаване от свобода могат да се считат за периоди на пребиваване при изчисляването на последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

61. Освен това с третия си преюдициален въпрос по дело C-424/16 запитваща юрисдикция желае да установи точното съотношение между критерия за десетгодишно пребиваване, предвиден в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, и общата преценка на връзката на интегриране.

62. Като посочва понятието за обща преценка на връзката на интегриране в третия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция изглежда повдига въпроса относно наличието на несъответствие между критерия относно периода на „последните десет години“, предвиден в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, който е конкретен и прецизен, и „общата преценка на връзката на интегриране“, която представлява правно понятие с много по-неясни очертания. Като се има предвид, че тази обща преценка се извършва, когато периодът на „последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 се прекъсва от епизодично отсъствие или лишаване от свобода, следва вторият и третият въпрос да се разгледат заедно.

30 Решение от 19 септември 2013 г., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 69—75).

2. По естеството на периода на „последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38

63. Най-напред отбелязвам, че в решение G.[31] Съдът вече е тълкувал израза „последните десет години“, съдържащ се в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, като е посочил, че изчисляването по тази разпоредба е различно от това за целите на предоставяне на право на постоянно пребиваване, тъй като посоченият период *„трябва по принцип да е непрекъснат* и да се изчислява назад във времето, считано от датата на решението за експулсиране на съответното лице“[32].

64. Оттук следва, че за разлика от правото на постоянно пребиваване защитата срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 не е право, което, веднъж придобито, би породило трайни последици без връзка с въпроса за експулсирането и сравними с описаните в точка 56 от настоящото заключение. Тази защита се предоставя, при условие че лицето е пребивавало на територията на приемащата държава членка в продължение принципно на непрекъснат период от десет години, което трябва да се преценява винаги когато се поставя въпросът за експулсирането.

3. По включването на периодите на отсъствие при изчисляване на „последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38

65. Съдът тълкува текста на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 в смисъл, че периодът на „последните десет години“ по принцип трябва да е непрекъснат.

66. Същевременно, както отбелязва генералният адвокат Bot в заключението си по дело Tsakouridis[33], от гражданин на Съюза не би могло да се изисква пълно въздържане от отсъствие, тъй като разубеждаването на гражданите на Съюза да се ползват от правото им на свободно движение на основание, че едно обикновено отсъствие от територията на приемащата държава членка би могло да окаже въздействие върху правото им на високо ниво на защита срещу експулсиране, би противоречало на целта за свободно движение на хора, към която се стреми Директива 2004/38.

67. В същия ред на мисли Съдът посочва в решение Tsakouridis[34], че за да установят в каква степен периодите на отсъствие от територията на приемащата държава членка са пречка съответното лице да получи високо ниво на защита, предвидено в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, органите на приемащата държава членка са длъжни да вземат предвид всички релевантни аспекти в конкретния случай, по-специално продължителността на всяко отсъствие на заинтересованото лице от приемащата държава членка, общата продължителност и честотата на тези отсъствия, както и причините, поради които заинтересованото лице я е напуснало. Според Съда всъщност е важно да се провери дали вследствие на въпросните отсъствия личните, семейните или професионалните интереси на заинтересованото лице са се съсредоточили в друга държава[35]. Тази позиция изхожда от представата, че подобно изместване означава, че връзките с приемащата държава членка са били прекъснати[36]. В резултат от това

31 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 28 и 37). Курсивът е мой.

33 C-145/09, EU:C:2010:322, т. 122.

34 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 Решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 33).

36 Вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 34).

наличието на незначителна интеграция не обосновава констатацията, че е запазена непрекъснатостта на пребиваването в продължение на десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, така че съответното лице да може да се ползва от високо ниво на защита срещу експулсиране.

68. Считам, че понятието за обща преценка, осъществявана единствено при възникване на въпроса относно непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години в рамките на процедурата по експулсиране, е въведено от Съда, за да се гарантира, че произтичащата от член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 защита няма да бъде въображаема или напълно неефикасна поради нереалистично изискване, а именно за безусловна непрекъснатост на присъствието в приемащата държава членка през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Мисля, че споменаването на интеграционната връзка позволява да се смекчи езикът на тази разпоредба, за да се осигури ефективно ползване от свободата на движение.

69. В този смисъл при наличие на периоди на отсъствие от територията на приемащата държава членка, за да се установи до каква степен тези периоди прекъсват пребиваването и са пречка съответното лице да се ползва от високо ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, следва да се направи обща преценка на интеграционните връзки на заинтересованото лице в приемащата държава членка.

4. По включването на периодите на лишаване от свобода при изчисляване на „последните десет години“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38

а) По значението на периодите на лишаване от свобода за предоставяне на високо ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 с оглед на решения Onuekwere и G.

70. Според Съда налагането от националния съд на ефективно наказание лишаване от свобода може да покаже, че съответното лице не зачита ценностите на обществото на приемащата държава членка, залегнали в нейното наказателно право [37]. Освен това на свой ред посоченото незачитане е основание за констатация, че периодите на лишаване от свобода, от една страна, не трябва да се вземат предвид с оглед на придобиването на право на постоянно пребиваване [38], нито с оглед на предоставянето на високо ниво на защита, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, и от друга страна, че те по принцип нарушават непрекъснатостта на пребиваването по смисъла на последната разпоредба [39]. В това отношение Съдът счита, че евентуалната възможност осъденият да изведе от периодите на лишаване от свобода правото на защита, предвидена в член 28, параграфи 2 и 3 от Директива 2004/38, би била в явно противоречие с целта, която посочената директива преследва [40]. Освен това, що се отнася до въпроса до каква степен прекъсването на пребиваването през последните десет години преди решението за експулсиране на заинтересованото лице му пречи да се ползва от високото ниво на защита, следва да се направи обща преценка на положението на заинтересованото лице във всеки отделен случай конкретно към момента, в който се поставя въпросът за експулсиране [41].

37 Решения от 16 януари 2014 г., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 26) и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 31).

38 Решение от 16 януари 2014 г., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 26).

39 Решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 32).

40 Решения от 16 януари 2014 г., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, т. 26) и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 31).

41 Вж. решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 35).

71. Най-напред се връщам накратко към анализа си в точки 63 и 64 от настоящото заключение, съгласно който в рамките на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 предоставянето на високото ниво на защита срещу експулсиране зависи от отговора на въпроса дали гражданинът на Съюза е пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години преди приемането на решението за експулсиране. В този смисъл, ако се констатира че посоченият период е бил непрекъснат, се счита, че по смисъла на тази разпоредба всички отделни случаи на отсъствие или лишаване от свобода през последните десет години представляват периоди на пребиваване по смисъла на тази разпоредба. При това положение считам, че няма възможност да се твърди, от една страна, че периодът на лишаване от свобода не нарушава непрекъснатостта на пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, и от друга страна, едновременно с това, че този период не трябва да се взема предвид при установяване, че гражданин на Съюза е пребивавал на територията на приемащата държава членка през последните десет години [42].

72. Констатацията на Съда, припомнена в точка 70 от настоящото заключение, относно значението на периода на лишаване от свобода за предоставянето на защита срещу експулсиране се нуждае от някои уточнения.

73. Първо, от една страна, според мен е малко вероятно гражданин на Съюза да съставлява заплаха за основен интерес на обществото, което би мотивирало неговото експулсиране, без да е извършил престъпление, чиято тежест би обосновала налагането на наказание лишаване от свобода. В този смисъл по-голямата част от лицата, засегнати от предвидената в член 28 от Директива 2004/38 защита срещу експулсиране поради съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, поне в системите, в които мерките за експулсиране се налагат след осъдителна присъда, са задържани към момента, в който се поставя въпросът за експулсирането, или наскоро са изтърпели наказание лишаване от свобода. Член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 до голяма степен би се оказал лишен от съдържание, ако налагането на наказание лишаване от свобода системно се явява пречка за предоставянето на предвидената в тази разпоредба защита.

74. От друга страна, гражданин на Съюза може да бъде осъден на лишаване от свобода дори за неумишлено престъпление. Съмнително е дали подобно положение би могло да се приравни на ценностите, залегнали в наказателното право, с което се характеризира умишленото престъпление. Освен това някои държави членки предвиждат възможност за налагане на кратко по продължителност лишаване от свобода за леки престъпления. Извеждането на едни и същи последици за непрекъснатостта на пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 от първоначалния период на наложено за тежко престъпление наказание и от относително краткото лишаване от свобода, наложено за леко престъпление, би било в противоречие с принципа на пропорционалност. Накрая, не мисля, че е възможно изпълнението на наказание лишаване от свобода, наложено с неправилна присъда, да наруши непрекъснатостта на пребиваването, като се има предвид, че в тази хипотеза не е налице извършено и правилно установено в хода на наказателното производство престъпление. Поради това, дори да се допусне, че периодите на лишаване от свобода могат да попречат да се предостави високото ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/83, следва, че разглеждането на престъплението, довело до налагането и изпълнението на наказание лишаване от свобода, представлява елемент, който не може да се пренебрегва, когато се взема решение за предоставяне на това високо ниво на защита.

42 Вж. в този смисъл тълкуването на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 в светлината на решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 35), представено от запитващата юрисдикция, отправила преюдициално запитване по това дело, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Висш съд (отделение по имиграция и убежище) в решението ѝ от 14 май 2014 г., [2014] UKUT 392 (IAC).

75. Второ, самото престъпление е насочено срещу ценностите, залегнали в наказателното право на приемащата държава членка. Налагането на наказание лишаване от свобода води единствено до предположението, че осъденият е извършил тежко престъпление.

76. Ако обаче мотивите на Съда от решение Dias [43], цитирани в точка 25 от решение Onuekwere [44], намерили отражение в точки 31 и 32 от решение G. [45], са пряко приложими по отношение на лишените от свобода, би трябвало да се приеме, че периодът на присъствие на територията на приемащата държава членка, започнал в момента на извършване на престъплението, прекъсва пребиваването. Напомням, че в решение Dias [46] във връзка с правното положение преди Директива 2004/38 Съдът прилага по аналогия правилата относно значението на отсъствията за загубата на правото на пребиваване по отношение на периода на присъствие на територията на приемащата държава членка без право на пребиваване. В това отношение Съдът приема, че решението за пребиваване без основание поставя под съмнение връзката на интегриране между съответното лице и съответната държава членка, след като интеграцията не се основава само на териториални и времеви фактори, но и на качествени аспекти [47]. Ето защо по тази логика посочените фактори и аспекти съответстват на ценностите, залегнали в националния правопорядък.

77. В този смисъл следва да се приеме, че в решения Onuekwere [48] и G. [49] Съдът приравнява нарушаването на непрекъснатостта на пребиваването не на самото престъпление, а на налагането на наказание лишаване от свобода, а това е пречка националните органи, които са компетентни да постановят експулсиране, да се произнесат относно наказателната отговорност и нейните последици извън наказателното производство.

78. На трето място, ако поначало липсата на качествена интеграция води до това, че периодите на присъствие на територията на приемащата държава членка прекъсват пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, то тогава можем да се запитаме поради каква причина степента на интегриране на гражданин на Съюза през последните десет години не се проверява всеки път, когато възниква въпрос за неговото експулсиране, макар никога да не е бил задържан.

79. С оглед на това не съм убеден, че единствено незачитането на ценностите, залегнали в националния правопорядък, обосновава констатацията, че периодите на лишаване от свобода автоматично прекъсват пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

б) По непрекъснатостта на пребиваването като условие за високото ниво на защита срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38

80. Както отбелязах в точки 66—68 от настоящото заключение, общата преценка на интеграционните връзки се прави само когато се поставя под съмнение непрекъснатостта на пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Ако непрекъснатостта не се поставя под съмнение, необходимата степен на интегриране, придобита през последните десет години, съгласно тази разпоредба се презумира.

43 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 Решение от 21 юли 2011 г. (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 Вж. решение от 21 юли 2011 г., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 62—66).

48 Решение от 16 януари 2014 г. (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9).

81. Във връзка с това отбелязвам, че в решение Tsakouridis [50] запитващата юрисдикция иска да се установи до каква степен отсъствията от територията на приемащата държава членка през периода съгласно член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 са пречка съответното лице да получи предвиденото в тази разпоредба високо ниво на защита. След период на отсъствие от територията на приемащата държава членка г-н Tsakouridis е бил върнат принудително там, за да изтърпи наказание лишаване от свобода, наложено от неин наказателен съд. Съдът отбелязва, че това обстоятелство и периодът на лишаване от свобода могат да бъдат отчетени при общата преценка, необходима, за да се определи дали са били прекъснати връзките, възникнали между лицето и приемащата държава членка вследствие на интегрирането му [51]. В този смисъл Съдът не отдава предпочитание на тезата, съгласно която лишаването от свобода нарушава непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Струва ми се, че Съдът по-скоро разглежда въпроса дали подобен период на принудително присъствие на територията на приемащата държава членка, който е последващ спрямо периодите на отсъствие, против волята на г-н Tsakouridis, дава възможност да се оспори констатацията, че личните, семейните или професионалните интереси на заинтересованото лице са се съсредоточили в друга държава поради отсъствията му от територията на приемащата държава членка [52].

82. В допълнение, предложеното от мен тълкуване изглежда в съответствие с това на Комисията [53]. Всъщност нейното съобщение посочва, че „[п]о правило държавите членки не са длъжни да отчитат времето, реално излежано в затвор, когато изчисляват продължителността на пребиваването по член 28 [от Директива 2004/38], когато не се изграждат връзки с приемащата държава членка“ [54]. A contrario, от това би могъл да се направи извод, че Комисията изхожда от предпоставката, че когато се поставя въпрос относно нивото на защита срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграфи 2 и 3 от Директива 2004/38, периодите на лишаване от свобода не са без значение, стига да става дума за действително установен в приемащата държава членка гражданин на Съюза.

83. Въпреки че интеграцията, на която се основават режимите за защита срещу мерките за експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, се преценява в зависимост от мястото на съсредоточаване на личните, семейни и професионални интереси на гражданина на Съюза на територията на държавата членка при упражняване на свободата му на движение, което предполага наличие на реална връзка с тази държава членка, лишаването от свобода на този гражданин позволява интеграцията му в тази държава членка да се постави под съмнение. Лишаването от свобода е равносилно на принудително присъствие на територията на приемащата държава членка, което може да постави под съмнение констатацията — за която ще си послужа с думите от решение Tsakouridis [55] — че мястото на съсредоточаване на интересите се намира и остава на територията на приемащата държава членка при упражняване на свободата на движение. При това положение в случай на лишаване от свобода интеграцията през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) не би могла да се презумира и следователно непрекъснатостта на пребиваването се поставя под въпрос.

84. Това важи още повече, когато степента на интеграция се преценява с оглед на качествените аспекти, посочени в точка 76 от настоящото заключение, независимо от това, че според мен тези аспекти могат да са показателни за действителното място на съсредоточаване на личните интереси на гражданина на Съюза на територията на приемащата държава членка. По време на

50 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 Решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 34).

52 Решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 33).

53 Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38 (COM(2009) 313 окончателен).

54 Вж. стр. 14.

55 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708).

задържането под стража, от една страна, интеграцията в приемащата държава членка може да бъде нарушена поради ограничаването на свободата на гражданина на Съюза. От друга страна, наказанието лишаване от свобода, което изолира извършителя от обществото, по принцип представлява ultima ratio, с която разполагат държавите членки, единственото истинско практическо средство за защита на обществото от особено опасни индивиди. Поради това по принцип наказателните съдилища би трябвало да прилагат приоритетно наказания без лишаване от свобода, а лишаване от свобода би трябвало да се налага само за санкциониране на явно неприемливи за обществото на приемащата държава членка деяния. Оттук следва, че налагането на наказание лишаване от свобода позволява да се презумира, че съответното лице е извършило тежко престъпление, поради което има вероятност да не зачита ценностите в обществото на приемащата държава членка.

85. С оглед на изложеното в случай на лишаване от свобода следва да се направи обща преценка на всички релевантни аспекти по конкретния случай, за да се определи дали с приемащата държава членка преди това са били установени интеграционни връзки и дали по време на лишаването от свобода те са били прекъснати, поради което не може да се предостави високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

86. В допълнение, противно на опасенията, изразени от запитващата юрисдикция в третия преюдициален въпрос по дело C-424/16, не виждам нито „напрежение“ между критерия по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 и общата преценката на интеграционните връзки, нито някаква неяснота, що се отнася до тази обща преценка. Тази преценка се прави единствено когато се поставя въпросът за непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, за да се установи дали тя се запазва въпреки периодите на отсъствие или на лишаване от свобода.

87. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на втория и третия преюдициален въпрос по дело C-424/16, че изразът „последните десет години“, съдържащ се в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до непрекъснат период, изчисляван назад във времето, конкретно от момента, в който се поставя въпросът за експулсиране, включващ евентуално периоди на отсъствие или лишаване от свобода, при условие че някой от тези периоди не е довел до прекъсване на интеграционните връзки с приемащата държава членка.

B. По преюдициалните въпроси по дело C-316/16: аспектите, включени в общата преценка на интеграционните връзки в приемащата държава членка

1. Достатъчни ли са двата аспекта на трайно установяване в приемащата държава членка и липса на всякакви връзки с държавата членка на произход, за да се установи, че заинтересованото лице може да получи високото ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38?

88. С първия преюдициален въпрос по дело C-316/16 запитващата юрисдикция иска да се установи дали още от самото начало може да се отхвърли тезата, че налагането и последващото изпълнение на наказание лишаване от свобода могат да прекъснат интеграционните връзки в приемащата държава членка на гражданин на Съюза, който след пристигането си на 3-годишна възраст на територията на тази държава членка е прекарал целия си досегашен живот в нея, вече няма връзка с държавата членка, на която е гражданин, ако е извършил престъплението, за което е наложено и приведено в изпълнение наказанието лишаване от свобода, след 20 години

пребиваване в страната, и в резултат от това не е налице непрекъснато пребиваване през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 и съответно не следва да се предоставя защитата срещу експулсиране на основание на тази разпоредба.

89. Считам, че с този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали двата аспекта — на трайно установяване в приемащата държава членка и липса на всякакви връзки с държавата членка на произход — са достатъчни, за да се установи, че заинтересованото лице може да получи високото ниво на защита по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38.

90. Действително хипотезата на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 се отнася по-специално, видно от текста на съображение 24 от тази директива, до гражданите на Съюза, които са пребивавали през целия си живот на територията на приемащата държава членка. Продължителният период на пребиваване на територията на приемащата държава членка следователно осигурява високо ниво на защита срещу експулсиране по смисъла на тази разпоредба.

91. Както обаче посочва Съдът в решение Tsakouridis[56], позовавайки се на съображение 24 от Директива 2004/38, по отношение на високото ниво на защита срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от тази директива решаващият критерий е свързан с въпроса дали гражданинът на Съюза е пребивавал в тази държава членка през последните десет години преди приемането на решението за експулсиране.

92. По принцип този период трябва да е непрекъснат. Когато обаче се поставя въпросът за неговата непрекъснатост, трябва да се направи обща преценка, за да се определи дали са били прекъснати връзките, възникнали между лицето и приемащата държава членка вследствие на интегрирането му, с оглед на което да бъде предоставено високото ниво на защита или не.

93. В това отношение от практиката на Съда следва, че в рамките на тази „обща“ преценка следва да се включат, видно от наименованието ѝ, „всички релевантни аспекти в конкретния случай“[57]. Както показах по-горе в точки 83 и 84 от настоящото заключение, интеграцията на гражданин на Съюза в приемащата държава членка се основава на териториални, времеви и качествени фактори. С оглед на това, противно на изложената в първия преюдициален въпрос хипотеза, продължителността на пребиваването като чисто времеви критерий не би могла да служи за единствен критерий при преценка на задълбочеността на интеграционните връзки.

94. Предвид изложеното, обхватът на общата преценка по въпроса дали интеграционните връзки са прекъснати, не би могъл да се ограничи само с критериите за трайно установяване в приемащата държава членка и липсата на всякакви връзки с държавата членка на произход.

56 Решение от 23 ноември 2010 г. (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 38). Вж. също в този смисъл решение от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 37).

57 Вж. в този смисъл решения от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 33) и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 36).

2. По включването на периода на лишаване от свобода в общата преценката на положението на заинтересованото лице с оглед на различията между националните системи

а) Предварителни съображения

95. Във втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция приема, че гражданите на Съюза, чието експулсиране по време на лишаване от свобода е разпоредено с административно решение за експулсиране след постановяване на осъдителна присъда, биха се оказали, без съществени основания за това, в по-неблагоприятно положение спрямо граждани на Съюза, които живеят в държава членка, чиито органи налагат мерки за експулсиране като наказание или юридическа последица на наказание лишаване от свобода.

96. С четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза съдържа разпоредби, позволяващи да се определи „конкретния[т] момент, в който се поставя въпросът за експулсиране“ [58], към който трябва да се извърши обща преценка на положението на заинтересованото лице. Държавите членки евентуално следвало да приемат процесуални правила в това отношение при спазване на принципа на процесуална автономия.

97. С четвъртия въпрос запитващата юрисдикция се връща към смущение, вече изразено в рамките на втория ѝ преюдициален въпрос. Според нея различните системи за вземане на решение позволяват да се стигне до различен резултат от общата преценка на интеграционните връзки в зависимост от момента, в който се взема решението за експулсиране. В системите, в които се налагат мерки за експулсиране извън рамките на наказателното производството, ако компетентния орган наложи мярка за експулсиране скоро след осъдителната присъда, вероятно срокът на лишаването от свобода ще бъде относително кратък. Обратно, ако той отложи налагането на мярка за експулсиране, това може да доведе до прекъсване на интеграционните връзки поради продължителния срок на лишаването от свобода.

98. Мисля, че смущенията, изложени в рамките на втория и четвъртия преюдициален въпрос, засягат една и съща проблематика. Действително предвид изразените във втория въпрос съмнения запитващата юрисдикция по-скоро визира времевия обхват на общата преценка на интеграционните връзки, като поставя въпроса дали периодът на лишаване от свобода трябва да се включи в нея, докато с четвъртия въпрос стремежът ѝ е да се изясни определящият момент за преценка на фактическото положение с цел да се установи дали заинтересованото лице се ползва от високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Не би могло да се изключи, че тази преценка може да се направи ретроспективно към момента, предхождащ изпълнението на наказанието лишаване от свобода, което би позволило да не се отчита значението му за интеграционните връзки и да се избегнат усложненията, произтичащи от разликите между националните системи. При това положение вторият преюдициален въпрос би могъл да бъде анализиран по сходен начин.

99. В този смисъл с втория и четвъртия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция би искала по същество да установи дали съгласно правото на Съюза периодът на изпълнение на наказание лишаване от свобода следва да се включи в общата преценка на интеграционните връзки.

58 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на цитираните по-горе решения: от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 32) и от 16 януари 2014 г., G. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 35).

100. Според запитващата юрисдикция в система като разглежданата в главното производство включването на изпълнението на наказание лишаване от свобода би довело до лишаване на гражданите от останалите държави членки от високото ниво на защита срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, тъй като административното решение по принцип се взема, докато съответното лице е лишено от свобода, след нарушаване непрекъснатостта на пребиваването вследствие на изпълнението на наказание лишаване от свобода.

101. Запитващата юрисдикция обаче счита, че установяването на определящия момент, в който се поставя въпросът за експулсирането, не би могло да попада под действието на националното процесуално право, тъй като определянето на този момент по-скоро позволява да се установи нивото на материална защита, от която трябва да се ползва гражданинът на Съюза. Изхождайки от тази предпоставка, изглежда запитващата юрисдикция счита, че този определящ момент, който би осигурил еднакво прилагане на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, е моментът, в който съдът, разглеждащ делото по същество, решава да постанови експулсиране.

102. Германското правителство и правителството на Обединеното кралство считат, че въпросът относно определящия момент за преценка на експулсирането от страна на административните съдилища попада под действието на националната правна уредба, докато Комисията, подобно на запитващата юрисдикция, изглежда приема, че решаващият момент за тази преценка би трябва да се установява самостоятелно от законодателя на Съюза, подобно на момента, в който съдебните инстанции се произнасят относно решението за експулсиране.

б) По последователността в преценката на интеграционните връзки и на актуалния характер на заплахата за интересите на приемащата държава членка

103. Най-напред отбелязвам, че правото на Съюза не определя нито вида на системата, в рамките на която трябва да се налагат мерки за експулсиране, нито момента, в който националните орани трябва да наложат такива мерки. В Директива 2004/38 обаче изрично се уточняват условията, при които могат валидно да се налагат мерки за експулсиране.

104. В съответствие с трайната съдебна практика [59], потвърдена няколкократно от законодателя на Съюза в Директива 2004/38 [60], условието във връзка със съществуването на настоящ мотив по принцип трябва да бъде изпълнено към момента на експулсирането. По-конкретно, когато се поставя въпросът за експулсиране, съгласно предвиденото в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се изследва истинският и реален характер на мотивите, които го оправдават.

105. С оглед на това, макар действително изпълнението на наказание лишаване от свобода по принцип да може да доведе до прекъсване на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 в системите, в които мерките за експулсиране се налагат след постановяването на осъдителна присъда, се оказва, че по време на лишаването от свобода заплахата, създадена от лишеното от свобода лице за интересите на приемащата държава членка, по принцип трябва да е по-малка. Съгласно действащата наказателна политика на държавите членки налагането на наказание лишаване от свобода от наказателните съдилища не дава само възможност за санкциониране на неправомерното

59 Решение от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (C-30/77, EU:C:1977:172, т. 28). Вж. също решения от 22 май 1980 г., Santillo (131/79, EU:C:1980:131, т. 18 и 19) и от 29 април 2004 г., Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01, EU:C:2004:262, т. 78 и 79).

60 Вж. в този смисъл моето заключение по дело Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, т. 57 и 58).

поведение, а има за цел, от една страна, да изолира извършителя до момента, в който той вече няма да представлява заплаха за обществото, и от друга страна, да го ресоциализира, за да бъде в състояние да води социално отговорен живот, без да извършва престъпления след срока на лишаване от свобода [61].

106. За сметка на това в системите, при които наказателните съдилища налагат мерки за експулсиране като наказание или юридическа последица на наказание лишаване от свобода, непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 не се поставя под съмнение заради лишаването от свобода. Нивото на заплаха за интересите на приемащата държава членка обаче се преценява с оглед на обстоятелства, предхождащи лишаването от свобода, тоест когато заплахата достига най-високо ниво. Моментът на извършване на престъплението е най-отчетливата проява на тази заплаха.

107. Поради това би било непоследователно в системите, в които мерките за експулсиране се налагат с административно решение, актуалният характер на заплахата, тегнеща над интересите на приемащата държава членка, да се преценява с оглед на преобладаващите обстоятелства към момента на налагане на мярката за експулсиране, докато степента на интеграция, която определя нивото на защита срещу експулсиране, би се преценявала ретроспективно, към предходен момент.

в) По функцията на наказанието лишаване от свобода

108. Относно смущенията на запитващата юрисдикция, която смята, че в система като разглежданата в главното производство гражданите на другите държави членки никога не биха могли да се ползват от високото ниво на защита срещу експулсиране, ако интеграционните връзки се преценяват с оглед на преобладаващите обстоятелства по време на лишаването от свобода, смятам, че при формулиране на своите съмнения запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, че неизбежно епизодът на лишаване от свобода би трябвало да доведе до прекъсване на интеграционните връзки в приемащата държава членка и в резултат от това до нарушаване на непрекъснатостта на пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

109. Считам обаче за напълно реалистично да се приеме, че лице, което изтърпява наказание лишаване от свобода от поне пет години, запазва връзките си с приемащата държава членка, като по време на лишаването си от свобода съхранява установените семейни връзки.

110. Впрочем изключването на периода на лишаване от свобода от тази обща преценка би било в разрез с действащата наказателна политика на държавите членки, съгласно която ресоциализацията на осъдения, която дава възможност да намери отново мястото си в обществото след епизода на лишаване от свобода, е основната функция на наказанието. Ако трябва да се приеме като правило без никакво изключение, че лишаването от свобода прекъсва връзките с приемащата държава членка, лицето не би имало никакъв стимул да оказва съдействие на пенитенциарната система, натоварена с неговата ресоциализация. Обратно, отчитането на обстоятелствата, преобладаващи по време на периода на лишаване от свобода, позволява да се отчете динамиката в процеса на ресоциализация на лишения от свобода по време на изтърпяване на неговото наказание, така че усилията му могат да попречат на по-нататъшното влошаване на интеграционните му връзки в приемащата държава членка, докато възприемането на по-твърд подход може да има обратния ефект по отношение на посочените връзки.

61 В тази връзка вж. точки 48—50 от заключението на генералния адвокат Bot по дело Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Вж. също становището на генералния адвокат Bot в точка 29 от заключението му по дело Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

г) По двойна преценка на интеграционните връзки

111. Въпросът дали е изпълнено предвиденото в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 условие, тоест дали заинтересованото лице е пребивавало през последните десет години в приемащата държава членка, се поставя в момента, когато компетентният орган възнамерява да наложи мярка за експулсиране.

112. Съгласно направения от Съда анализ в решение I. в положенията, попадащи под действието на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, следва също да се извърши предвидената в член 28, параграф 1 проверка[62]. Съгласно последната разпоредба, преди да вземе решение за експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава членка взема предвид, освен продължителността на пребиваване на въпросното лице на нейна територия, и неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, както и социалната и културната му интеграция в приемащата държава членка. Оттук следва, че в съответствие с текста на член 28, параграф 1 от Директива 2004/38 във връзка със съображение 23 от Директива 2004/38 посочените по-горе аспекти, които могат да еволюират с течение на времето и се включват в проверката преди приемането на решение за експулсиране, трябва да се преценяват с оглед на обстоятелствата, преобладаващи към момента, в който се поставя въпросът за експулсирането при спазване на принципа на пропорционалност.

113. Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че интеграционните връзки на заинтересованото лице могат да се преценяват независимо, от една страна, в съответствие с член 28, параграф 1 от Директива 2004/38, преди всякакво решение относно експулсиране, и от друга страна, в хода на общата преценка, целяща да установи дали е запазена непрекъснатостта на пребиваването през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от тази директива. При това положение според запитващата юрисдикция степента на интеграция може да подлежи на двойна преценка в рамките на едно решение за експулсиране, а това не е в съответствие с целите на Директива 2004/38.

114. Най-напред, отбелязвам, че когато се установи, че „императивни основания, свързани с обществената сигурност“, оправдават експулсирането на определено лице, дали то е пребивавало или не в приемащата държава членка през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 вече няма никакво значение, тъй като предоставената с тази разпоредба защита не се отнася до лице, експулсирано на посочените основания. Ето защо при това положение следва да се направи проверката съгласно член 28, параграф 1 от Директива 2004/38. На този етап може да се окаже, че не е възможно налагане на мярка за експулсиране. Оттук следва, че степента на интегриране се преценява само еднократно в рамките на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

115. Впрочем при наличие на „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“, по смисъла на член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, следва да се прецени дали лицето е пребивавало в приемащата държава членка през последните десет години по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38. Ако това е така, не може да се наложи експулсиране, а ако не, следва да се направи проверка по член 28, параграф 1 от Директива 2004/38.

116. Действително при това положение интеграционните връзки изглежда са предмет на двукратна преценка. Не намирам обаче за убедителна тезата, че двойната преценка на интеграционните връзки не е в съответствие с целите на Директива 2004/38.

62 Решение от 22 май 2012 г. (C-348/09, EU:C:2012:300, т. 32 и 34).

117. От една страна, докато целта на общата преценка е да се установи дали непрекъснатостта на пребиваването е била нарушена през последните десет години, целта на проверката съгласно член 28, параграф 1 от Директива 2004/38 е да се установи дали експулсирането ще е пропорционално с оглед на реалните обстоятелства, установени към момента, в който се поставя въпросът за експулсирането. Поради това обстоятелството, че заинтересованото лице е успяло да изгради отново връзки с приемащата държава членка след прекъсването им през последните десет години, може да промени резултата от проверката по член 27, параграф 2 от Директива 2004/38. То обаче не може да постави под съмнение прекъсването на пребиваването, поради което високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от тази директива няма да бъде предоставено.

118. От друга страна, степента на интеграция може да не е достатъчно висока, за да осигури непрекъснатост на пребиваването по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, но едновременно с това тя може да се окаже достатъчна, за да попречи на експулсирането на основание на принципа на пропорционалност. Обратно, ако интеграционната връзка се преценява само веднъж, лицето, застрашено от мярка на експулсиране, не би могло да извлече никаква полза от социалната и културната си интеграция в приемащата държава членка.

119. Ето защо не виждам основание, поради което наказанието лишаване от свобода, наложено за престъпление, да не се включва в общата преценка, насочена към установяване на запазена непрекъснатост на пребиваването.

120. С оглед на изложените съображения считам, че решаващият момент за обща преценка на интеграционните връзки в рамките на Директива 2004/38 трябва да съвпада с момента, в който властите се произнасят с решение относно експулсирането.

3. По релевантните аспекти в рамките на общата преценка, насочена към установяване дали интеграционните връзки са били прекъснати вследствие от изпълнението на наказание лишаване от свобода, наложено за престъплението, което е основание за експулсиране

121. С третия си преюдициален въпрос по дело C-316/16 запитващата юрисдикция иска да установи кои са релевантните критерии, които да приложи, за да прецени дали са били запазени интеграционните връзки въпреки периода на лишаване от свобода, така че високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 да бъде предоставено или не.

122. Най-напред, както изясних в точка 110 от настоящото заключение, изключването на оценката на обстоятелствата, настъпили по време на лишаването от свобода, би било в разрез с действащата наказателна политика на държавите членки и би отслабило първостепенната функция на наказанието лишаване от свобода.

123. В това отношение запитващата юрисдикция потвърждава, че съгласно германското право наказанието лишаване от свобода цели да допринесе за социалната реинтеграция на гражданина на Съюза, както и да му даде възможност да води социално отговорен и свободен от извършване на престъпления живот. С оглед на тази предпоставка запитващата юрисдикция предлага да се отчетат следните критерии в рамките на общата преценка, а именно видът изпълнение на наказанието, размисълът върху извършеното престъпление, общото поведение по време на лишаването от свобода, приемането и прилагането на терапевтичните предписания, професионалната интеграция, участието в програми за училищно или продължаващо професионално обучение, съдействието при изпълнение на наказанието, както и поддържането на лични и семейни връзки с приемащата държава членка.

124. Посочените от запитващата юрисдикция критерии изглеждат полезни за преценка на интеграционните връзки на лишеното от свобода лице.

125. Освен това от бележките ми в точка 74 от настоящото заключение следва, че престъплението, което води до постановяване на наказателна присъда и изпълнение на наказание лишаване от свобода, както и обстоятелствата, при които е извършено престъплението, съставляват релевантни критерии за преценка на интеграционните връзки.

126. Накрая, някои критерии без пряка връзка с наказанието лишаване от свобода също са релевантни. От решение G. следва, че продължителността на пребиваването в приемащата държава членка, предхождащо лишаването от свобода, може да се вземе предвид при общата преценка на интеграционните връзки[63]. В този смисъл според мен колкото по-силни са интеграционните връзки, което може да се констатира по-специално с оглед на предхождащите лишаването от свобода обстоятелства, толкова по-ясно изразен смущаващ характер трябва да има периодът, който нарушава непрекъснатостта на пребиваването, за да не получи заинтересованото лице висока защита срещу експулсиране по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38.

127. От това следва, че в момента, в който се поставя въпросът за експулсиране, за да се определи дали изградените по-рано интеграционни връзки с приемащата държава членка са били прекъснати вследствие на период на лишаване от свобода, поради което високото ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 съответно ще бъде предоставено или не, следва да се направи обща преценка in concreto, отчитаща всички релевантни аспекти на всеки отделен случай, отнасящи се за всички периоди на присъствие на територията на тази държава членка, включително и тези на лишаване от свобода.

VI. Заключение

128. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, поставени от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Върховен административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия) и Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство):

По дело C-424/16:

„1) Придобиването на право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, изменена с Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г., е предварително условие за получаване на високо ниво на защита в съответствие с член 28, параграф 3, буква а) от тази директива.

2) Изразът „последните десет години“, съдържащ се в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до непрекъснат период, изчислен назад във времето, считано от конкретния момент, в който се поставя въпросът за експулсиране, включващ евентуално периоди на отсъствие или лишаване от свобода, при условие че някой от тези периоди не е довел до прекъсване на интеграционните връзки с приемащата държава членка“.

63 Решение от 16 януари 2014 г. (C-400/12, EU:C:2014:9, т. 37).

По дело C-316/16:

„В момента, в който се поставя въпросът за експулсиране, за да се определи дали ще бъде предоставено високо ниво на защита по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, изменена с Регламент № 492/2011, вследствие на период на лишаване от свобода, следва да се направи обща преценка in concreto, отчитаща всички релевантни аспекти на всеки отделен случай, отнасящи се за всички периоди на присъствие на територията на тази държава членка, включително и тези на лишаване от свобода, за да се установи дали в резултат от период на лишаване от свобода интеграционните връзки с приемащата държава членка през последните десет години са били прекъснати“.