Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 4 февруари 2016 година [1]

Дело C-165/14

Alfredo Rendón Marín

срещу

Administración del Estado

(Преюдициално запитване, отправено от

Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания)

„Гражданство на Съюза — Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Право на пребиваване на гражданин на трета страна, който е осъждан — Баща, който сам упражнява родителските права по отношение на две ненавършили пълнолетие деца, граждани на Съюза — Първо дете, което е гражданин на държавата членка по местопребиваване — Второ дете, което винаги е пребивавало в тази държава, макар да е гражданин на друга държава членка — Национално законодателство, изключващо издаването на разрешение за пребиваване на този възходящ поради това, че е осъждан — Отказ да се признае право на пребиваване, който може да е причина за напускане на територията на Европейския съюз от ненавършилите пълнолетие деца — Допустимост — Съществуване на право на пребиваване по силата на съдебната практика Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)“

и

Дело C-304/14

Secretary of State for the Home Department

срещу

CS

(Преюдициално запитване, отправено от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон, Обединено кралство)

1 — Език на оригиналния текст: френски.

„Гражданство на Съюза — Член 20 ДФЕС — Гражданин на трета страна, който издържа ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза — Право на постоянно пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е детето — Предишни осъждания на родителя — Решение за експулсиране на родителя, водещо до косвено експулсиране на ненавършилото пълнолетие лице — Императивни основания, свързани с обществената сигурност“

Съдържание

I – Въведение 3

II – Правна уредба 4

А – ЕКПЧ 4

Б – Правото на Съюза 4

1. Хартата 4

2. Договор за функционирането на Европейския съюз 5

3. Директива 2004/38 5

В – Правна уредба на Обединеното кралство 7

Г – Испанско право 8

III – Факти по споровете, разглеждани в главните производства, и преюдициални въпроси 9

А – Дело C-165/14 9

Б – Дело C-304/14 10

IV – Производствата пред Съда 12

V – Анализ 12

А – По компетентността на Съда по дело C-165/14 12

Б – По същество по дела C-165/14 и C-304/14 14

1. Особености на делата 15

2. Предварителни бележки 17

а) По принципа на предоставената компетентност в областта на имиграционното право 17

б) По видовете право на пребиваване, които Съдът признава на членове на семейството на гражданин на Съюза 18

3. По правото на пребиваване, предоставено на членове на семейството на гражданин на Съюза в приемащата държава: анализ на положението на г-н Rendyn Marhn и неговата дъщеря в рамките на Директива 2004/38 19

а) Приложимост на Директива 2004/38 към положението, в което се намират г-н Rendyn Marhn и неговата дъщеря 19

б) Значението на предишно осъждане за признаването на производно право на пребиваване с оглед на членове 27 и 28 от Директива 2004/38 21

в) Междинно заключение по дело C-165/14 24

4. По правото на пребиваване, признато на членове на семейството на гражданин на Съюза в държавата членка, чийто гражданин е той: анализ на положението на г-н Rendyn Marhn и неговите деца и на CS и нейното дете 24

а) Гражданството на Съюза в практиката на Съда 24

б) По зачитането на правото на пребиваване на гражданите на Съюза от националните правни уредби 29

5. По възможността за въвеждане на ограничения на производно право на пребиваване, произтичащо пряко от член 20 ДФЕС 33

а) Обхват на понятието за обществен ред и обществена сигурност, що се отнася до право на пребиваване, произтичащо от член 20 ДФЕС 33

б) Анализ на изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, на което се позовава правителството на Обединеното кралство 36

в) Междинно заключение по дело C-165/14 39

г) Междинно заключение по дело C-304/14 40

VI – Заключение 40

I – **Въведение**

1. Въпросите, поставени от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) и от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон, Обединено кралство) по същество се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС и до обхвата на тази разпоредба в светлината на решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) или в светлината само на решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Фактите по тези дела се отнасят до граждани на трети страни, които са уведомени за отказ за издаване на разрешение за пребиваване или за решение за експулсиране от държавата членка по местопребиваването и гражданството на техните малки деца, които са граждани на Съюза и са на тяхна издръжка. Съществува риск тези решения да лишат споменатите деца от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, свързани със статута им на граждани на Съюза. Този риск произтича от национални мерки, приети по отношение на посочените родители, граждани на трета държава, поради това че са осъждани.

2. Така във връзка с настоящите преюдициални запитвания Съдът първо ще се спре на въпроса дали случаите, разглеждани в главното производство, попадат в приложното поле на правото на Съюза. Ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, по-нататък Съдът ще трябва да определи значението на предишно осъждане за признаването на производно право на пребиваване, изведено от Директива 2004/38/ЕО [2]. Накрая, Съдът ще може да се произнесе по възможността да се въвеждат ограничения на право на пребиваване, произтичащо пряко от член 20 ДФЕС, и следователно, по обхвата на понятието за обществен ред или за обществена сигурност в случаи като разглежданите в главните производства.

II – **Правна уредба**

А– *ЕКПЧ*

3. Член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), гласи:

„1. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“.

Б– *Правото на Съюза*

1. Хартата

4. Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Зачитане на личния и семейния живот“, гласи:

„Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

5. Параграф 1 от член 52, „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, от Хартата гласи:

„Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

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, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2. Договор за функционирането на Европейския съюз

6. Член 20, параграф 1 ДФЕС създава гражданство на Съюза и предвижда, че „[в]сяко лице, което притежава гражданство на държава членка“, е гражданин на Съюза. Съгласно член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС гражданите на Съюза имат „правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки“.

7. Член 21, параграф 1 ДФЕС добавя, че това право се прилага „при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

3. Директива 2004/38

8. Член 2 от Директива 2004/38, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива:

1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка;

2) „Член на семейство“ означава:

[…]

г) преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б);

3) „Приемаща държава членка“ означава държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване“.

9. Член 3 от Директива 2004/38, озаглавен „Бенефициенти“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2[)], които ги придружават или се присъединяват към тях.

2. Без да се засягат правата на свободно движение и пребиваване, които въпросните лица могат да имат сами по себе си, приемащата държава членка в съответствие с нейното национално законодателство улеснява влизането и пребиваването на следните лица:

а) всякакви други членове на семейството (независимо от тяхната националност), които не отговарят на определението, посочено в член 2, точка 2, и които в държавата, от която идват, са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване […];

[…]

Приемащата държава членка извършва подробен преглед на личните обстоятелства и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване на тези лица“.

10. Член 7 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, предвижда в своите параграфи 1 и 2:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или

в) […]

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти […], че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в)“.

11. Член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 гласи:

„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.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска[, настояща] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

12. Член 28 от Директива 2004/38 предвижда:

„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.

B– *Правна уредба на Обединеното кралство*

13. Съгласно член 32, параграф 5 от Закона за границите от 2007 г. („UK Borders Act 2007“, наричан по-нататък „Законът за границите“), когато лице, което не е британски гражданин, бъде признато в Обединеното кралство за виновно в извършването на престъпление и осъдено на лишаване от свобода за срок от най-малко дванадесет месеца, Secretary of State for the Home Department (министър на вътрешните работи на Обединеното кралство, наричан по-нататък „министърът на вътрешните работи“) взема решение за неговото експулсиране. Решението се взема в условията на обвързана компетентност.

14. Член 33 от Закона за границите предвижда, че горното не важи, когато извеждането на осъденото лице въз основа на решението за експулсиране:

„(a) би нарушило правата на лицето по [ЕКПЧ], или

(b) би нарушило задълженията на Обединеното кралство по конвенцията [за бежанците] [3], или

(c) би нарушило правата на извършителя по договорите на Европейския съюз“.

15. Според Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия в разглеждания случай са приложими някои разпоредби от Правилника за имиграцията (Европейско икономическо пространство) от 2006 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003), изменен през 2012 г. (наричан по-нататък „Правилникът за имиграцията“).

16. С член 15A, параграф 4A от Правилника за имиграцията правната уредба е съобразена с решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Лице, което отговаря на предвидените в член 15A, параграф 4A критерии, получава „производно право на пребиваване в Обединеното кралство“. Член 15A, параграф 9 обаче предвижда, че макар в общия случай на лицето да би било признато производно право на пребиваване по силата по-специално на параграф 4A, то няма такова право „при прието от [министъра на вътрешните работи] решение по член [19, параграф 3, буква b), член 20, параграф 1 или член 20A, параграф 1]“.

3 — Конвенция, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (Recueil des traités des Nations unies, т. 189, стр. 150, № 2545 (1954).

17. Съгласно член 20, параграф 1 от Правилника за имиграцията министърът на вътрешните работи може да откаже издаването, да отмени или да откаже подновяването на удостоверение за регистрация, карта за пребиваване, документ, удостоверяващ постоянно пребиваване или карта за постоянно пребиваване, „ако отказът или отмяната са обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

18. Съгласно член 20, параграф 6 от Правилника за имиграцията такова решение се взема в съответствие с член 21 от същия правилник.

19. Според член 21A от Правилника за имиграцията част 4 от този правилник се прилага в изменената си редакция към решения, приети във връзка по-специално с производното право на пребиваване. Според член 21A, параграф 3, буква а) от посочения правилник част 4 се прилага така, че „позоваванията на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве съгласно член 21, се считат за позовавания на „принос за обществения интерес“.

20. Според Обединеното кралство тези разпоредби дават възможност да се откаже предоставянето на производно право на пребиваване на лице, което в общия случай би могло да претендира за право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС, както е приложен от Съда в неговото решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), когато отказът би допринесъл за обществения интерес.

Г– *Испанско право*

21. Член 31, параграф 3 от Органичен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) от 11 януари 2000 г. (BOE бр. 10 от 12 януари 2000 г., стр. 1139), изменен с Органичен закон 2/2009 за изменение на Органичен закон 4/2000 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000) от 11 декември 2009 (BOE бр. 299 от 12 декември 2009 г., стр. 104986), в сила от 13 декември 2009 г. (наричан по-нататък „Закон за чужденците“), предвижда възможност за предоставяне на документ за временно пребиваване при извънредни обстоятелства, без да е необходимо гражданинът на трета държава предварително да притежава виза.

22. Член 31, параграфи 5 и 7 от Закона за чужденците предвижда:

„5. За да се разреши временно пребиваване на чужденец, той не трябва да е осъждан в Испания или в страните, в които е пребивавал преди това, за деяние, което е престъпление според испанския правен ред, и не трябва да му е забранено да пребивава в държавите, с които Испания е подписала споразумение в този смисъл.

[…]

7. При подновяване на разрешение за временно пребиваване евентуално се преценяват:

a) предишните осъждания, като се вземе предвид помилването, условното освобождаване от наказание или отлагането на изпълнението на наказание „лишаване от свобода“;

b) неспазването на данъчните и социалноосигурителните задължения на чужденеца.

С оглед на това подновяване се преценява по-специално проявеното от чужденеца усилие за интеграция, което трябва да се вземе предвид като мотив в подкрепа на уважаването на молбата за подновяване и се доказва с положителен доклад от автономната област, удостоверяващ, че лицето е участвало в предвидените в член 2 ter от този закон обучения“.

23. Първата допълнителна разпоредба, параграф 4 in fine от Кралски указ 2393/2004 за приемане на Правилник за прилагане на Органичен закон 4/2000 (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000) от 30 декември 2004 г. (BOE бр. 6 от 7 януари 2005 г., стр. 485) предвижда, че „[д]ържавният секретариат по имиграция и емиграция може, въз основа на предварителен доклад от Държавния секретариат по вътрешните работи, да издава разрешения за временно пребиваване при извънредни обстоятелства, които не са предвидени в Правилника за прилагане на закона [за чужденците]“.

III – **Факти по споровете, разглеждани в главните производства, и преюдициални въпроси**

24. Фактите, относими в главните производства, така както са представени в актовете за преюдициално запитване, могат да бъдат предадени, както следва.

A– *Дело C-165/14*

25. Г-н Rendón Marín, колумбийски гражданин, е баща на две ненавършили пълнолетие деца, родени в Малага (Испания), като синът е испански гражданин, а дъщерята е полска гражданка. Децата винаги са живели в Испания.

26. Видно от доказателствата в преписката, с която разполага Съдът, с решение от 13 май 2009 г. на Juzgado de primera instancia de Málaga (Първоинстанционен съд, Малага, Испания) на г-н Rendón Marín е предоставено самостоятелно упражняване на родителските права по отношение на децата му и е определено, че те ще живеят при него. Местожителството на майка им, която е полска гражданка, не е известно. Съгласно акта за преюдициално запитване за децата се полагат подходящи грижи и те ходят на училище.

27. Г-н Rendón Marín е осъждан. По-специално е осъден в Испания на девет месеца лишаване от свобода. Изпълнението на наложеното наказание обаче е отложено за срок от две години, считано от 13 февруари 2009 г. Към датата на акта за преюдициално запитване, 20 март 2014 г., той чака решение по молба за реабилитация.

28. На 18 февруари 2010 г. г-н Rendón Marín подава до Генералната дирекция за имиграцията на Министерството на труда и имиграцията (Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración) искане за издаване на разрешение за временно пребиваване при извънредни обстоятелства съгласно параграф 4 in fine от първата допълнителна разпоредба от Правилника за прилагане на закона за чужденците[4].

29. От предоставената на Съда преписка е видно, че с решение от 13 юли 2010 г. искането на г-н Rendón Marín е отхвърлено на основание член 31, параграф 5 от Закона за чужденците, поради това че е осъждан.

30. Жалбата на г-н Rendón Marín срещу това решение е отхвърлена с решение на Audiencia Nacional (Централен съд, Испания) от 21 март 2012 г., което г-н Rendón Marín обжалва пред Tribunal Supremo (Върховен съд).

4 — Относно съдържанието на тази разпоредба вж. точка 10 от настоящото заключение.

31. В жалбата си г-н Rendón Marín изтъква само едно основание за отмяна, а именно погрешно тълкуване на решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), тъй като според него, ако се следва установената с тях съдебна практика, би трябвало да се издаде поисканото разрешение за пребиваване, както и нарушение на член 31, параграфи 3 и 7 от Закона за чужденците.

32. Запитващата юрисдикция посочва, че независимо от конкретните обстоятелства по главното производство и по дела Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), в случая, разглеждан в главното производство, подобно на случаите, разгледани по посочените дела, отказът за издаване на разрешение за пребиваване на г-н Rendón Marín в Испания би му наложил принудително да напусне територията на страната и следователно, територията на Европейския съюз и би довел до напускане на територията на Съюза от двете му деца, едното от които е ненавършил пълнолетие испански гражданин, зависим от баща си, тъй като майката е с неизвестно местожителство [5]. Същевременно тя отбелязва, че за разлика от случаите, разгледани в посочените по-горе решения на Съда, в настоящия случай е налице законова забрана за издаване на разрешение за пребиваване, когато молителят е осъждан в Испания. Ето защо запитващата юрисдикция иска да установи дали е съвместима с посочената практика на Съда по тълкуването на член 20 ДФЕС националната правна уредба, която при всяко положение и без възможност за съобразяване с конкретния случай забранява издаване на разрешение за пребиваване при предишно осъждане в страната, в която е подадена молбата за издаване на такова разрешение, въпреки че това неизбежно предполага лишаване на зависимо от молителя ненавършило пълнолетие лице, което е гражданин на Съюза, от правото му да пребивава на територията на Съюза.

33. При тези обстоятелства със съдебен акт от 20 март 2014 г., постъпил в секретариата на Съда на 7 април 2014 г., Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е с член 20 [ДФЕС], тълкуван в светлината на решения [Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)] и [Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)], национална правна уредба, която изключва възможността за издаване на разрешение за пребиваване на родител на гражданин на Европейския съюз — който не е навършил пълнолетие и е зависим от този родител — поради предишно осъждане в страната, където е поискано разрешението за пребиваване, независимо че това води до принудително напускане на територията на Съюза от ненавършилия пълнолетие, който трябва да придружи родителя си?“.

Б– *Дело C-304/14*

34. CS е мароканска гражданка. През 2002 г. тя се омъжва за британски гражданин в Мароко. През септември 2003 г. получава виза на основание на брака си и влиза законно в Обединеното кралство с разрешение за пребиваване в него до 20 август 2005 г. На 31 октомври 2005 г. тя получава разрешение за пребиваване в Обединеното кралство за неопределено време.

35. През 2007 г. CS се развежда със съпруга си. Двамата се сдобряват и през 2010 г. повторно сключват брак. Синът им от този брак се ражда в Обединеното кралство през 2011 г. Детето е британски гражданин. CS упражнява сама родителските права по отношение на него.

36. На 21 март 2012 г. CS е призната за виновна в извършването на престъпление. На 4 май 2012 г. тя е осъдена на дванадесет месеца лишаване от свобода.

5 — Следва да се посочи, че дъщерята на г-н Rendón Marín, която е с полско гражданство, е само спомената при описване на фактическата обстановка в акта за преюдициално запитване. За сметка на това при излагане на причините, подтикнали запитващата юрисдикция да се обърне с въпрос към Съда, Tribunal Supremo посочва само ненавършилия пълнолетие испански гражданин.

37. На 2 август 2012 г. тя е уведомена, че поради осъждането си следва да бъде експулсирана от Обединеното кралство. На 30 август 2012 г. CS подава молба за убежище. Нейната молба е разгледана от компетентния орган във Великобритания, а именно министърът на вътрешните работи.

38. На 2 ноември 2012 г. CS е освободена, след като е изтърпяла наказанието си лишаване от свобода, а на 9 януари 2013 г. министърът на вътрешните работи отхвърля молбата ѝ за убежище [6]. Решението за експулсиране на CS от Обединеното кралство към държава, която не е членка на Съюза, е взето на основание член 32, параграф 5 от Закона за границите. CS оспорва решението на министъра на вътрешните работи, като упражнява правото си на обжалване пред First-tier Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Първоинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището). На 3 септември 2013 г. нейната жалба е уважена с мотива, че експулсирането ѝ би довело до нарушение на Конвенцията за бежанците, членове 3 и 8 от ЕКПЧ и Договорите.

39. В своето решение First-tier Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Първоинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището) установява, че ако по отношение на CS бъде приета мярка за извеждане, никой друг член на семейството в Обединеното кралство не би могъл да се грижи за детето, така че то ще трябва да я последва в Мароко. Като се позовава на правата, които детето на CS като гражданин на Европейския съюз черпи от член 20 ДФЕС и решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), First-tier Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Първоинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището) приема, че: „[г]ражданин на Европейския съюз при никакви обстоятелства не може да бъде експулсиран по подразбиране от територията на Европейския съюз. […] Това задължение не допуска никакви изключения, каквито и да са те, включително когато […] родителите са осъждани. […] Следователно разглежданото решение за експулсиране е незаконосъобразно, тъй като нарушава правата на детето по член 20 ДФЕС“.

40. Жалбата, подадена от министъра на вътрешните работи пред Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон), е допусната до разглеждане. От името на министъра на вътрешните работи се твърди, че First-tier Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Първоинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището) е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката и в изводите си по всички основания, на които е уважил жалбата на CS, включително при преценката и изводите относно правата на детето по член 20 ДФЕС и решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) и относно производните права на CS. Министърът на вътрешните работи изтъква по-специално, че правото на Съюза допуска експулсирането на CS към Мароко, независимо че това би лишило нейното дете, гражданин на Съюза, от възможността действително да се ползва от най-съществената част от свързаните с този негов статут права.

41. При тези обстоятелства Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон) решава да спре производството и със съдебен акт от 4 юни 2014 г., постъпил в секретариата на Съда на 24 юни 2014 г., да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Забранява ли правото на Европейския съюз, и по-специално член 20 ДФЕС, на държава членка да експулсира от своята територия към държава, която не е членка на Съюза, гражданин на трета държава, който е родител на дете, гражданин на тази държава членка (и в резултат на това — гражданин на Съюза), и действително упражнява родителските права

6 — Решението завършва със заключението, че следва да се вземе решение за експулсиране на CS, тъй като е осъждана.

по отношение на него, когато това би лишило детето, гражданин на Съюза, от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата си като гражданин на Съюза?

2) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, при какви обстоятелства такова експулсиране би било допустимо според правото на Европейския съюз?

3) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, може ли, и до каква степен, членове 27 и 28 от Директива 2004/38/ЕО да обосновават отговора на втория въпрос?“.

IV – **Производствата пред Съда**

42. Г-н Rendón Marín, испанското, гръцкото, френското, италианското, нидерландското, полското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Европейската комисия представят писмени становища по дело C-165/14, а CS, правителството на Обединеното кралство, френското, полското правителство и Комисията представят писмени становища по дело C-304/14.

43. С решение от 2 юни 2015 г. на основание член 29, параграф 1 от своя Процедурен правилник Съдът разпределя двете дела на един и същ съдебен състав — големия състав, и на основание член 77 от този правилник провежда общо съдебно заседание по тези дела.

44. В съдебното заседание, проведено на 30 юни 2015 г., са представени устни становища от името на CS и на г-н Rendón Marín, както и на испанското, датското, полското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията.

V – **Анализ**

A– *По компетентността на Съда по дело C-165/14*

45. От предоставената на Съда преписка и от становищата, представени от г-н Rendón Marín и испанското правителство в съдебното заседание, е видно, че след обжалването на съдебното решение от 21 март 2012 г. за отхвърляне на жалбата срещу решението, с което е отказано издаване на разрешение за пребиваване, и отправянето в рамките на това производство по обжалване на настоящото преюдициално запитване от Tribunal Supremo (Върховен съд) жалбоподателят е подал до представителството на централната власт в провинция Малага две нови молби за издаване на разрешение за временно пребиваване при извънредни обстоятелства. Тези две молби освен това са подадени на ново основание, предвидено в член 124, параграф 3[7] от новия Правилник за прилагане на Закона за чужденците[8], а именно наличие на семейни връзки.

7 — Този нов член определя условията за предоставяне на разрешения за пребиваване поради наличие на семейни връзки. Той изрично предвижда възможност за предоставяне на разрешение за пребиваване на родител на ненавършило пълнолетие дете, което е испански гражданин, издържано е от родителя и живее с него.

8 — Одобрен с Кралски указ 557/2011 за одобряване на Правилника за прилагане на Органичен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция, преработен с Органичен закон 2/2009 (Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009) от 20 април 2011 г. (BOE бр. 103 от 30 април 2011 г., стр. 43821).

46. Що се отнася до първата от тези молби, от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че на основание член 31, параграф 5 от Закона за чужденците и на член 128 от новия Правилник за прилагане на Закона за чужденците [9] тя е отхвърлена от представителството на централната власт в провинция Малага с решение от 17 февруари 2014 г. поради наличие на предишно осъждане.

47. Що се отнася до втората молба, испанското правителство посочва в съдебното заседание, че на 18 февруари 2015 г. представителството на централната власт в провинция Малага е предоставило на жалбоподателя разрешение за временно пребиваване. В това отношение от устното становище на г-н Rendón Marín следва, че той е получил това разрешение за временно пребиваване поради наличие на извънредни обстоятелства, основани на семейните връзки, и *заради реабилитирането му* от компетентния испански орган *във връзка с предишното му осъждане*.

48. Следователно изглежда, че г-н Rendón Marín вече е получил исканото от него разрешение за временно пребиваване. Макар това да не засяга допустимостта на преюдициалното запитване, тъй като всички условия за неговото отправяне са били изпълнени към момента на подаването му [10], въпросът е дали спорът е разрешен и дали все още е необходимо да се отговаря на зададения преюдициален въпрос. Следователно проблемът е не дали преюдициалното запитване на Tribunal Supremo (Върховен съд) е недопустимо [11], а дали евентуално Съдът не е компетентен [12].

49. Както от текста, така и от общия разум на член 267 ДФЕС следва, че преюдициалното производство предполага, че пред национална юрисдикция действително е висящ спор, по който тя трябва да постанови решение, в което да може да вземе предвид решението на Съда по преюдициалното запитване [13]. Следователно наличието на спор в главното производство е съществена предпоставка за компетентността на Съда, която може и дори трябва да се вземе предвид служебно [14].

50. В случая, както е видно от точка 45 от настоящото заключение, разрешението за пребиваване е предоставено едва след обжалването на съдебното решение от 21 март 2012 г. за отхвърляне на жалбата срещу решението, с което е отказано да се издаде разрешение за пребиваване, и отправянето на преюдициално запитване от Tribunal Supremo (Върховен съд) до Съда в рамките на това производство по обжалване. Ако се установи, че г-н Rendón Marín действително е получил исканото от него разрешение за временно пребиваване [15], следва да се приеме, че главното производство е безпредметно, тъй като исканията на г-н Rendón Marín са

9 — Вж. точка 23 от настоящото заключение.

10 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, т. 16). Вж. също решение Djabali (C-316/96, EU:C:1998:104, т. 17—23). По настоящото дело описанието на фактическия и правния контекст на преюдициалното запитване *дава възможност* на Съда да предостави полезно тълкуване на правото на Съюза. Вж. член 94 от Процедурния правилник.

11 — Относно разликата между тези два процесуални въпроса вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 16 и 22). Вж. също *Naômé*, C. Le renvoi préjudiciel en droit européen — Guide pratique, Larcier, Bruxelles 2010, 2. ed., p. 85 et 86.

12 — Вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 17 и цитираната съдебна практика): „компетентността на Съда е в рамките на установената с Договорите система от средства за съдебна защита, които са на разположение само когато са изпълнени условията, определени в съответните разпоредби“.

13 — Решение UGT-Rioja и др. (C-428/06—C-434/06, EU:C:2008:488, т. 39 и цитираната съдебна практика).

14 — Пак там (т. 40).

15 — Припомням, че установените в член 267 ДФЕС предпоставки за компетентността на Съда трябва да са налице не само към момента на сезирането на Съда от националния съд, но и по време на цялото производство. Вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 19). Вж. член 100 от Процедурния правилник на Съда, който гласи:

„1. Когато Съдът е сезиран с преюдициално запитване, производството пред него продължава, докато юрисдикцията, която го е сезирала със запитването, не оттегли последното. […].
2. Във всеки един момент обаче Съдът може да установи, че вече не са налице условията, обосноваващи компетентността му“.

удовлетворени. Същевременно, макар и да е съмнително дали отговорът на Съда е необходим на Tribunal Supremo (Върховният съд), за да се произнесе, както го изисква член 267 ДФЕС, аз смятам, че Съдът не може да установи със сигурност, единствено въз основа на предоставените в съдебното заседание сведения, че продължаването на производството от Tribunal Supremo (Върховен съд) не е необходимо. Всъщност възможно е последният да трябва да го продължи по причина, която не е видна от преписката пред Съда.

51. В това отношение според мен е уместно от запитващата юрисдикция да се поиска да посочи дали възнамерява да поддържа своето преюдициално запитване и дали са налице основания да се смята, че отговорът на Съда продължава да е необходим за нейното произнасяне. Такъв подход би съответствал на практиката на Съда, съгласно която смисълът от отправяне на преюдициалното запитване е не да се получи консултативно становище по общи или хипотетични въпроси, а отговор, необходим за действителното решаване на спор [16].

52. В случай че след като установи контакт с националната юрисдикция, Съдът реши, че продължава да е необходим отговор, ще разгледам поставения въпрос, доколкото запитващата юрисдикция не го е оттеглила.

Б– *По същество по дела C-165/14 и C-304/14*

53. Двете преюдициални запитвания, отправени съответно от Tribunal Supremo (Върховен съд) и от Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) London (Втроинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон, Обединено кралство) по същество се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС и до обхвата на тази разпоредба в светлината било на решения Zhu и Chen [17] (дело C-165/14) и Ruiz Zambrano [18] (дела C-165/14 и C-304/14), било само на второто решение, с тази особеност, че жалбоподателите са осъждани.

54. Припомням от самото начало, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва, ако се налага, да преформулира въпросите, които са му зададени. Всъщност задача на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда [19].

55. Следователно, макар запитващата юрисдикция формално да е свела въпросите си до тълкуването на член 20 ДФЕС, това не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаването на отнесеното до нея дело, независимо дали тя е споменала съответната разпоредба в изложението на въпросите си. В това отношение Съдът трябва да извлече от всички предоставени от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, които се нуждаят от тълкуване предвид предмета на спора [20].

16 — Вж. по-специално решения Zabala Erasun и др. (C-422/93—C-424/93, EU:C:1995:183, т. 29), Djabali (C-316/96, EU:C:1998:104, т. 19) и García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, т. 28).

17 — C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — C-34/09, EU:C:2011:124.

19 — Вж. по-специално решение Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, т. 40 и цитираната съдебна практика).

20 — Пак там (т. 41 и цитираната съдебна практика).

56. В случая запитващата юрисдикция по дело C-165/14 по същество иска да установи, от една страна, дали Директива 2004/38 допуска национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза, което е на негова издръжка и живее с него в приемащата държава членка, автоматично да се откаже издаването на разрешение за пребиваване, когато е осъждан, и от друга страна, дали същата национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършили пълнолетие деца, граждани на Съюза, по отношение на които сам упражнява родителските права, автоматично да се откаже издаването на разрешение за пребиваване, когато е осъждан, се допуска от член 20 ДФЕС, тълкуван в светлината на решения Zhu и Chen [21] и Ruiz Zambrano [22], при положение че вследствие на въпросния отказ децата трябва да напуснат територията на Съюза.

57. Що се отнася до дело C-304/14, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 20 ДФЕС допуска държава членка да експулсира от своята територия към страна, която не е членка на Съюза, гражданин на трета държава, който е родител на дете, гражданин на тази държава членка, и действително упражнява сам родителските права по отношение на него, ако това би лишило детето — гражданин на Съюза, от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата си като гражданин на Съюза.

58. Доколкото двете дела поставят сходни въпроси, предлагам общо заключение по тях. Следва обаче да се отбележи, че въпреки приликите налице са и разлики между тези две дела и съответно, между въпросите, отправени до Съда от Tribunal Supremo (Върховен съд) и от Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон, Обединено кралство). Ето защо според мен е уместно в самото начало да се разгледат особеностите на главните производства, преди да се анализират водещите аспекти на отправените от запитващите юрисдикции въпроси.

1. Особености на делата

59. Общ за случаите, разглеждани в главните производства, на първо място, е фактът, че страните по главните производства са граждани на трети държави и родители на пребиваващи в собствената си държава членка малки деца — граждани на Съюза, по отношение на които упражняват сами родителските права. По-нататък, тези деца — граждани на Съюза, винаги са пребивавали в собствената си държава членка. Накрая, както г-н Rendón Marín, така и CS са осъждани на лишаване от свобода, съответно за девет и за дванадесет месеца.

60. Между двете главни производства обаче съществуват и редица разлики. Тези разлики са по-специално, че едното от децата, за които става въпрос, дъщерята на г-н Rendón Marín, пребивава в държава членка, различна от тази, на която е гражданка, че приложимата национална правна уредба е различна (отказ за издаване на разрешение в Испания и решение за експулсиране в Обединеното кралство) [23], както и че извършените от г-н Rendón Marín и от CS престъпления са с различна тежест (изпълнението на наложеното на г-н Rendón Marín наказание лишаване от свобода за срок от девет месеца е отложено, докато CS е изтърпяла наказанието си лишаване от свобода за срок от дванадесет месеца).

21 — C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — C-34/09, EU:C:2011:124.

23 — Що се отнася до положението на CS, следва да се отбележи, че тя е влязла законно в Обединеното кралство като съпруга на британски гражданин с разрешение за пребиваване за определен срок. Впоследствие в тази държава членка ѝ е издадено разрешение за постоянно пребиваване.

61. Що се отнася, първо, до *положението на дъщерята* на г-н Rendón Marín (полска гражданка), която е родена в Испания и никога не е напускала тази държава членка, следва предварително да се определи дали такова положение попада в приложното поле на Директива 2004/38, както твърдят гръцкото, италианското и полското правителство и Комисията. Този анализ ще бъде изложен по-долу[24].

62. По-нататък, що се отнася до *вида на разглежданата национална правна уредба*, бих искал да уточня няколко конкретни аспекта по настоящите дела.

63. По дело C-165/14 от материалите в преписката, с която разполага Съдът, и от посоченото от г-н Rendón Marín и от испанското правителство в съдебното заседание е видно, че в решението на представителството на централната власт в провинция Малага от 17 февруари 2014 г., с което е отказано издаване на разрешение за пребиваване, се посочва, че според член 28, параграф 3 от Закона за чужденците във връзка с член 24 от Правилника за прилагане на Закона за чужденците г-н Rendón Marín „е длъжен да напусне Испания не по-късно от петнадесет дни, считано от момента на уведомяването му за [решението за отхвърляне на молбата]“.

64. В това отношение испанското правителство поддържа в писменото и в устното си становище, че прилагането на разглежданото испанско законодателство и следователно — издаването на разпореждане за напускане на територията на Испания, не води автоматично до извеждане на гражданина на трета страна заради предишното му осъждане. Всъщност компетентният орган трябва първо да докаже, че съответното лице е извършило предвидено в член 53, параграф 1, буква а) от Закона за чужденците нарушение, а след това да задейства процедурата по санкциониране, която евентуално може да доведе до налагане на санкцията експулсиране.

65. В съдебното заседание обаче г-н Rendón Marín подчертава във връзка с това, че ако лице, пребиваващо в Испания, няма разрешение за пребиваване, то извършва административно нарушение, което може да бъде санкционирано със заповед за експулсиране.

66. Във всички случаи от предоставените в акта за преюдициално запитване сведения е видно, че за г-н Rendón Marín отказът да се предостави разрешение за пребиваване в Испания поради това, че е осъждан, би означавал, че той ще трябва принудително да напусне националната територия и следователно, територията на Съюза, което предполага напускане на територията на Съюза и от двете му деца.

67. Следва да се отбележи, че както посочва запитващата юрисдикция по дело C-304/15, съгласно разглежданото законодателство на Обединеното кралство министърът на вътрешните работи е длъжен да приеме решение за експулсиране на лице, което не е британски гражданин, признато е за виновно в извършване на престъпление и е осъдено на лишаване от свобода за срок най-малко дванадесет месеца[25].

68. На последно място, що се отнася до *степента на тежест на престъпленията*, извършени от г-н Rendón Marín и от CS, смятам за полезно да посоча следните обстоятелства.

69. По дело C-165/14 от акта за преюдициално запитване е видно, че подаденото от г-н Rendón Marín искане за издаване на разрешение за временно пребиваване при извънредни обстоятелства е отхвърлено от Генералната дирекция за имиграцията на основание член 31, параграф 5 от Закона за чужденците, *заради това че е осъждан*. Същевременно, както е видно от

24 — Вж. точки 81—88 от настоящото заключение.

25 — Вж. също така точка 13 от настоящото заключение.

точка 27 от настоящото заключение, изпълнението на наложеното на г-н Rendón Marín наказание лишаване от свобода за срок от девет месеца е отложено и той няма да го изтърпи. Освен това към датата на акта за преюдициално запитване той очаква решение на компетентния орган по искането си за реабилитация [26].

70. По дело C-304/14, за разлика от г-н Rendón Marín, CS е призната за виновна в извършване на престъпление, за което е осъдена на лишаване от свобода за срок от дванадесет месеца и действително е изтърпяла това наказание. Освен това поради нейното осъждане и факта, че не е британска гражданка, е взето решение за експулсирането ѝ от Обединеното кралство [27].

71. Предвид особеностите на тези дела следва първо да се изясни дали положението на г-н Rendón Marín и неговите деца, както и това на CS и нейното дете попадат в приложното поле на правото на Съюза. При положителен отговор на този въпрос ще разгледам конкретните проблеми, повдигнати от запитващите юрисдикции, а именно отражението на предишните осъждания на г-н Rendón Marín и на CS върху признаването на право на пребиваване.

2. Предварителни бележки

72. В главните производства от Съда се иска да тълкува правото на Съюза, за да провери съответствието на разглежданите национални законодателства с правото на Съюза в контекст, в който, от една страна, става въпрос за правото на малки деца, ненавършили пълнолетие граждани на Съюза, които винаги са пребивавали в своята държава членка, да пребивават на територията на Съюза и следователно — за правото на пребиваване на техния родител, гражданин на трета страна, който сам упражнява родителските права по отношение на тях, и от друга страна, става въпрос за възможността държава членка да откаже предоставянето на разрешение за пребиваване или да реши да експулсира такива граждани на трети страни, заради това че са осъждани.

73. В този контекст следва да се разгледа накратко принципът на предоставената компетентност в областта на имиграционното право, след което да се разгледат видовете право на пребиваване, които Съдът признава на членовете на семейството на гражданин на Съюза.

а) По принципа на предоставената компетентност в областта на имиграционното право

74. В областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие Съюзът има споделена компетентност с държавите членки, предвидена в член 4, параграф 2, буква й) ДФЕС. Целите и редът за упражняване на тази компетентност са уточнени в част трета, дял V от ДФЕС. Член 67 ДФЕС предвижда, че Съюзът развива единна политика по въпросите на имиграцията, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни. Така за приемането на посочените в член 79, параграф 2 ДФЕС мерки се прилага обикновената законодателна процедура [28]. При упражняване компетентността си, след проверка за субсидиарност, Съюзът изземва компетентността на държавите членки. Следователно последните губят своята компетентност в степента, в която Съюзът се намесва. Тъй като компетентността на Съюза по въпросите на миграцията е за хармонизиране, изземването на компетентност е различно в зависимост от точния обхват и интензивността на намесата на Съюза [29]. Ето защо се приемат общи правила посредством директиви, които държавите членки

26 — Вж. в това отношение точки 46 и 47 от настоящото заключение.

27 — Относно задължителния характер на това решение за експулсиране вж. точки 13 и 67 от настоящото заключение.

28 — Този член обхваща както законната, така и незаконната имиграция.

29 — Протокол № 25 относно упражняването на областите на споделена компетентност посочва, че „когато Съюзът провежда дейност в определена област, приложното поле на това упражняване на компетентност обхваща само уредените от въпросния акт на Съюза елементи и следователно не обхваща цялата област“.

са задължени да транспонират, като обаче могат да приемат законодателство по въпроси, които не са обхванати от тези директиви, и също така да дерогират общите правила, доколкото директивите допускат това. При тези обстоятелства държавите членки по принцип запазват своите правомощия в областта на имиграционното право.

75. За сметка на това, ако става въпрос за случай, в който се засяга правото на свободно движение и пребиваване съгласно правото на Съюза, свободата на преценка, с която разполагат държавите членки в имиграционната област, не може да изключи прилагането на разпоредбите относно гражданството на Съюза или свободата на движение, дори ако тези разпоредби се отнасят не само до положението на гражданин на Съюза, но и до това на гражданин на трета страна, който е член на неговото семейство.

б) По видовете право на пребиваване, които Съдът признава на членове на семейството на гражданин на Съюза

76. Важно е да се уточни, че в своята практика Съдът признава, по-специално на основание на Договорите, три вида право на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза.

77. Що се отнася до първите два вида, те се признават на членове на семейството на гражданин на Съюза *в държавата, чийто гражданин е гражданинът на Съюза*[30]. Първият вид е правото на събиране на семейството, признато на гражданина вследствие на предхождащото или едновременното упражняване от негова страна на правото на свободно движение и изведено от забраната за възпрепятстване на това събиране[31]. Вторият вид право на пребиваване произтича от полезното действие на член 20 ДФЕС и има за цел да предотврати лишаването на лицето от възможността да упражни основни права, предоставени от гражданството на Съюза[32]. Подобни случаи остават изключение[33].

78. Колкото до третия вид право на пребиваване, той се предоставя на членове на семейството на гражданин на Съюза *в приемащата държава*[34]. Всъщност Съдът е постановил, че гражданин на Съюза, който никога не е напускал територията на дадена държава членка, може да се позове на произтичащите от договора права, стига да е гражданин на друга държава членка[35]. Той основава това право на пребиваване на полезното действие на правото на пребиваване на гражданина на Съюза[36].

79. Следва да се подчертае, че настоящите дела засягат само втория и третия вид право на пребиваване, посочени по-горе[37].

80. В контекста на тази съдебна практика ще разгледам, първо, дали положението на г-н Rendón Marín и двете му деца, както и това на CS и нейното дете попадат в приложното поле на правото на Съюза и по-специално, на разпоредбите на Договора относно гражданството на Съюза.

30 — Вж. моето заключение по дело McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Вж. решения Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434), Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) и McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Вж. решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Относно изключителния характер на този вид случаи вж. решения McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, т. 47), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 71), Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 64) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 32).

34 — Това право на пребиваване се признава на родителите на малко дете, гражданин на Съюза, въпреки че те по принцип не могат да се позовават на качеството възходящ на негова издръжка и не изпълняват условията за право на пребиваване, предвидени с Директива 90/364 (заменена и отменена с Директива 2004/38). Вж. решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 43—46).

35 — Вж. решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Вж. също решение Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Вж. решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 45). Вж. също решение Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 28).

37 — Вж. точки 77 и 78 от настоящото заключение.

3. По правото на пребиваване, предоставено на членове на семейството на гражданин на Съюза в приемащата държава: анализ на положението на г-н Rendón Marín и неговата дъщеря в рамките на Директива 2004/38

81. Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора [38].

82. Правото на лицата на свободно движение намира израз във възможността, предоставена на лице, което е гражданин на държава членка и следователно, гражданин на Съюза, да се движи извън своята държава членка. По настоящите дела обаче нито децата на г-н Rendón Marín, които са съответно испански и полски гражданин, нито детето на CS, което е британски гражданин, са пресичали граница. Следователно по принцип тези дела не се отнасят до правото на гражданин на Съюза да се движи свободно между държавите членки. Всъщност Директива 2004/38 се прилага за всички граждани на Съюза, „които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства“. Следователно, Директива 2004/38 по принцип не се прилага по отношение на положения като това на г-н Rendón Marín и неговия син с испанско гражданство и на CS и нейното дете с британско гражданство.

83. Същевременно испанското, гръцкото, италианското и полското правителство и Комисията смятат, че положението на дъщерята на г-н Rendón Marín с полско гражданство, която е малко дете, пребиваващо в държава членка, на която не е гражданин, попада в приложното поле на Директива 2004/38. Всъщност подобно положение би могло да се приравни към положението, разгледано в решение Zhu и Chen [39].

84. Следователно уместно е да се провери дали предвид обстоятелствата по дело C-165/14 малко дете, гражданин на Съюза, което пребивава в държава членка, на която не е гражданин, изпълнява поставените от Директива 2004/38 условия.

а) Приложимост на Директива 2004/38 към положението, в което се намират г-н Rendón Marín и неговата дъщеря

85. Съгласно съображение 3 от Директива 2004/38 нейната цел е да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза. Изходната точка за определяне дали право на пребиваване може да се основава на тази директива е нейният член 3. Този член, озаглавен „Бенефициенти“, предвижда в своя параграф 1, че въпросната директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства. Това ясно съответства на положението, в което се намира дъщерята на г-н Rendón Marín, която пребивава в Испания — държава членка, на която тя не е гражданка.

38 — Вж. съображение 2 от Директива 2004/38.

39 — C-200/02, EU:C:2004:639.

86. В решение Zhu и Chen [40] Съдът приема, че положението на малко дете, гражданин на Съюза, което пребивава в държава членка, различна от тази, чийто гражданин е, и което не е упражнило правото си на свободно движение, все пак попада в приложното поле на разпоредбите на правото на Съюза в областта на свободното движение на хора [41], по-специално на тези на Директива 90/364/ЕИО, която е заменена и отменена с Директива 2004/38. При излагане на съображенията си Съдът подчертава, че положението на гражданин на държава членка, който е роден в приемащата държава и не е упражнил правото на свободно движение, не може само поради тази причина да бъде приравнено на чисто вътрешно положение и така въпросният гражданин да бъде лишен от възможността да се ползва в приемащата държава от разпоредбите на правото на Съюза в областта на свободното движение и пребиваване на хора [42]. Съдът също така отбелязва, че правото на пребиваване на територията на държавите членки, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС, е признато пряко на всеки гражданин на Съюза с ясна и точна разпоредба от Договора [43].

87. В крайна сметка само по себе си качеството на гражданка на държава членка и следователно, на гражданка на Съюза, дава на дъщерята на г-н Rendón Marín право да се позове на член 21, параграф 1 ДФЕС. Същевременно според Съда това право на пребиваване на гражданите на Съюза на територията на друга държава членка се признава при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договора, както и в приетите за неговото прилагане разпоредби [44], като тези ограничения и условия трябва да се прилагат в границите, определени от правото на Съюза, и в съответствие с общите принципи на това право, и по-специално с принципа на пропорционалност [45].

88. При тези обстоятелства съм на мнение, че в случая член 21, параграф 1 ДФЕС и Директива 2004/38 по принцип предоставят на дъщерята на г-н Rendón Marín право на пребиваване в Испания. Остава обаче да се провери дали последният в качеството си на възходящ, който е гражданин на трета държава, може да се позовава на право на пребиваване.

89. Всъщност на г-н Rendón Marín може да бъде признато производно право на пребиваване само ако неговата дъщеря, ненавършило пълнолетие малко дете, гражданин на Съюза, отговаря на определените в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 условия [46]. По-специално тази разпоредба предвижда гражданинът на Съюза да притежава достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърне в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване, и притежава пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка, което запитващата юрисдикция следва да провери.

40 — C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — Пак там (т. 19, 20 и 25—27). Припомням, че Съдът вече е признал в своето решение Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 75), че „когато деца имат право да пребивават в приемащата държава членка, за да продължат общото си образование там съгласно член 12 от Регламент [(ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11)], тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, че независимо от своята националност, родителят, който действително упражнява родителските права по отношение на тези деца, може да пребивава с тях, за да улесни упражняването на правото им на пребиваване, като е без значение обстоятелството, че родителите междувременно са се развели или че родителят, който е гражданин на Европейския съюз, вече не е работник мигрант в приемащата държава членка“.

42 — Решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 19).

43 — Пак там (т. 26).

44 — Пак там (т. 26).

45 — Вж. по-специално решение Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 91).

46 — От доказателствата в преписката, с която разполага Съдът, е видно, че дъщерята на г-н Rendón Marín е родена в Испания през 2003 г. Следователно, не мога да изключа възможността тя да е придобила право на постоянно пребиваване в тази държава членка в съответствие с член 16, параграф 1 от Директива 2004/38. В такъв случай, както с основание посочва полското правителство, нейното право на пребиваване не би зависило от спазването на условията, предвидени в глава III от тази директива, и по-специално на тези по член 7, параграф 1, буква б).

90. В това отношение първо ще припомня, че както Съдът вече е постановил, макар гражданинът на Съюза да трябва да притежава достатъчно средства, правото на Съюза не съдържа каквито е да било изисквания относно произхода на средствата, които всъщност могат да са предоставени в частност от гражданина на трета държава, родител на тези малки деца, граждани на Съюза [47]. Ето защо Съдът е постановил, че „ако на родителя, гражданин на държава членка или на трета държава, който действително упражнява родителските права по отношение на ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза, не бъде позволено да пребивава с този гражданин на Съюза в приемащата държава членка, това напълно би лишило от полезно действие правото на пребиваване на гражданина на Съюза, като се има предвид, че *упражняването* на правото на пребиваване от малко дете винаги предполага това дете да бъде придружавано от лицето, което действително упражнява родителските права по отношение на него, и съответно това лице да може да живее с него в приемащата държава членка по време на пребиваването му“ [48]. Така Съдът е приел, че след като член 21 ДФЕС и Директива 2004/38 предоставят право на пребиваване в приемащата държава членка на малко дете, което е гражданин на друга държава членка и отговаря на условията по член 7, параграф 1, буква б) от тази директива, същите разпоредби позволяват на родителя, който действително упражнява родителските права по отношение на това дете, да пребивава с него в приемащата държава членка [49].

91. В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че децата получават подходящи грижи и образование. Следователно изглежда, че техният баща ги издържа добре. Освен това испанското правителство посочва в съдебното заседание, че съгласно испанското законодателство г-н Rendón Marín се ползва от здравно осигуряване за себе си и за децата си. Въпреки това, задача на запитващата юрисдикция е да установи дали дъщерята на г-н Rendón Marín притежава, сама или чрез баща си, достатъчно средства и пълно здравно застрахователно покритие по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38.

92. При тези обстоятелства смятам, че положението на г-н Rendón Marín и дъщеря му по принцип попада в приложното поле на член 21 ДФЕС и на Директива 2004/38.

б) Значението на предишно осъждане за признаването на производно право на пребиваване с оглед на членове 27 и 28 от Директива 2004/38

93. Сега е необходимо да се разгледа въпросът дали производното право на пребиваване на г-н Rendón Marín може да бъде ограничено по силата на разпоредба като разглежданата в главното производство, според която получаването на първоначално разрешение за пребиваване *автоматично зависи* от това да не е бил осъждан в Испания или в страните, в които е пребивавал по-рано.

94. Не смятам, че това е така, поради следните причини.

47 — Решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 30) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 27).

48 — Решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 45) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 28). Курсивът е мой.

49 — Решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 46 и 47) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 29).

95. Съгласно постоянната съдебна практика всяко ограничение на правото на движение и пребиваване представлява отклонение от основния принцип на свободно движение на лицата, което следва да се тълкува стриктно и чийто обхват не може да бъде определен едностранно от държавите членки [50]. Следователно, за да може правото на Съюза да допуска отказ за издаване разрешение за пребиваване на г-н Rendón Marín, разглежданата в главното производство разпоредба следва да съответства на установените от законодателя на Съюза ограничения и условия.

96. Що се отнася, на първо място, до дерогациите от правото на пребиваване на г-н Rendón Marín, Съдът редовно припомня съдържащите се в член 27 от Директива 2004/38 правила [51]. Параграф 1 от този член предвижда, че държава членка може да ограничи свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Подобни дерогации обаче са строго регламентирани. Както е видно от член 27, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38, за да бъдат обосновани, мерките за ограничаване на свободното движение и пребиваване на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, по-специално предприетите по съображения, свързани с обществения ред, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалност и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице [52]. Тази разпоредба предвижда също така, че наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки. Член 27, параграф 2, втора алинея от същата директива предвижда, че поведението на въпросното лице трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото [53]. Тази разпоредба уточнява, че не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция [54].

97. Според мен обаче положението на г-н Rendón Marín не отговаря на припомнените в точки 95 и 96 от настоящото заключение условия. В това отношение следва да се отбележи, че според разглежданата в главното производство правна уредба издаването на първоначално разрешение за пребиваване се отказва *автоматично* и без никаква възможност за съобразяване с конкретния случай при предишни осъждания в Испания или в страните, в които съответното лице е пребивавало преди това.

98. В случая, както е видно от точка 69 от настоящото заключение, в акта за преюдициално запитване се посочва, че на основание на тази правна уредба искането на г-н Rendón Marín за издаване на разрешение за временно пребиваване при извънредни обстоятелства е отхвърлено, заради това че е осъждан. Следователно издаването на разрешението за пребиваване е отказано автоматично, без да се вземе предвид особеното положение на жалбоподателя в главното

50 — Вж. по-специално решения Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, т. 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, т. 23), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 64 и 65), Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74, т. 45), Комисия/Германия (C-441/02, EU:C:2006:253, т. 34) и Комисия/Нидерландия (C-50/06, EU:C:2007:325, т. 42).

51 — Вж. Доклад на комисията до Европейския Парламент и до Съвета относно прилагането на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (COM(2008) 840 окончателен, стр. 8): „[г]лава VI на директивата предвижда правото на държавите членки да отказват влизане или да експулсират граждани на ЕС и членове на техните семейства, но това право се поставя в зависимост от строги съществени и процедурни гаранции, които осигуряват справедлив баланс между интересите на държавите членки и гражданите на ЕС“. Що се отнася по-специално до отказа да се признае право на влизане на територията на държава членка на граждани на Съюза и членове на тяхното семейство, граждани на трета държава, вж. решение Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74, т. 43 и 45).

52 — Вж. в това отношение по-специално решения Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, т. 6) и Комисия/Германия (C-441/02, EU:C:2006:253, т. 93).

53 — Вж. по-специално решения Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 35), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 66) и Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, т. 23).

54 — Вж. в това отношение решение Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, т. 7).

производство, тоест без да се преценят нито личното му поведение, нито евентуалната опасност, която той би могъл да представлява за обществения ред или обществената сигурност. Полското правителство също отбелязва в писменото си становище, че нищо в акта за преюдициално запитване не указва тези обстоятелства да са били разгледани и преценени.

99. В контекста на преценката на относимите обстоятелства отбелязвам, че както е видно от преписката, с която разполага Съдът, г-н Rendón Marín е осъден за престъпление, извършено през 2005 г. Тази присъда сама по себе си може да обоснове отказ за издаване на разрешение за пребиваване само ако „освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона“, неговото лично поведение създава „действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес“ [55].

100. Освен това Съдът е постановил, че условието за наличие на настояща заплаха по принцип трябва да бъде изпълнено към момента на приемането на разглежданата мярка [56], което в случая изглежда не е така. Всъщност фактът, че изпълнението на присъдата на г-н Rendón Marín е отложено, ме навежда на мисълта, че той не е изтърпял наказанието си лишаване от свобода.

101. Що се отнася, на второ място, до евентуалното извеждане на г-н Rendón Marín от страната, припомням, че е необходимо, от една страна, да се вземат предвид основните права, за чието спазване следи Съдът, и в частност правото на зачитане на личния и семейния живот, прогласено в член 7 от Хартата и в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [57], и от друга страна, да се спази принципът на пропорционалност.

102. Така, за да се прецени дали мярка за извеждане е пропорционална на преследваната законна цел, в случая защита на обществения ред или обществената сигурност, следва да се вземат под внимание критериите по член 28, параграф 1 от Директива 2004/38, а именно продължителността на пребиваване на въпросното лице на територията на приемащата държава, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава членка и степента на неговите връзки със страната на произход. Според мен във връзка с принципа на пропорционалност е важно да се прецени и степента на тежест на нарушението.

103. Накрая, важно е да се отбележи, че съображение 23 [58] от Директива 2004/38 посочва особената необходимост от защита за лицата, които са се интегрирали истински в приемащата държава членка.

104. Ето защо стигам до заключението, че предвидените в Директива 2004/38 условия за прилагане на изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, така както се тълкуват от Съда, не са изпълнени и в случая това изключение не може да обоснове ограничаване на правото на пребиваване като произтичащото от разглежданата в главното производство правна уредба. Във всички случаи задача на запитващата юрисдикция е да провери това, като вземе предвид всичко посочено по-горе.

55 — Вж. по-специално решения Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 35), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 66) и Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, т. 23). Припомням, че всички тези критерии са кумулативни. Вж. 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, стр. 11).

56 — Вж. по-специално решения Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 28) и Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74, т. 44).

57 — Вж. в този смисъл решение Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 50).

58 — Това съображение посочва, че „[е]кспулсирането на граждани на Съюза и на членове на техните семейства на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, е мярка, която може сериозно да увреди лицата, които възползвайки се от правата и свободите, които са им предоставени с Договора, са се интегрирали истински в приемащата държава членка. […]“.

в) Междинно заключение по дело C-165/14

105. На основание на всички гореизложени съображения предлагам да се приеме, че Директива 2004/38 се прилага за положението на г-н Rendón Marín и неговата дъщеря с полско гражданство. Следователно член 21 ДФЕС и Директива 2004/38 следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза, което е на негова издръжка живее с него в приемащата държава членка, автоматично да се откаже издаване на разрешение за пребиваване, когато е осъждан.

4. По правото на пребиваване, признато на членове на семейството на гражданин на Съюза в държавата членка, чийто гражданин е той: анализ на положението на г-н Rendón Marín и неговите деца и на CS и нейното дете

106. Според мен положението на г-н Rendón Marín и неговата дъщеря с полско гражданство попада в приложното поле на Директива 2004/38. Същевременно, в случай че при преценката дали са изпълнени въведените с тази директива условия запитващата юрисдикция стигне до заключението, че те не са изпълнени, ще анализирам положението на г-н Rendón Marín и неговите деца заедно с това на CS и нейното дете при прилагане на принципа, установен с решение Ruiz Zambrano [59].

а) Гражданството на Съюза в практиката на Съда

107. Член 20 ДФЕС, който предоставя гражданство на Съюза на всяко лице, притежаващо гражданство на държава членка [60], означава, че гражданството на държава членка е предпоставка, за получаването на статут на гражданин на Съюза. След включването си в договорите [61] този статут е статут на всички граждани на държавите членки [62]. Следователно той легитимира процеса на европейска интеграция, като засилва участието на гражданите [63]. В това отношение Съдът многократно е припомнял, че статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки [64].

59 — C-34/09, EU:C:2011:124.

60 — Решения D'Hoop (EU:C:2002:432, т. 27) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 40).

61 — Що се отнася до посоченото от Съда в решение Grzelczyk (C-224/98, EU:C:2001:458, т. 31), генералният адвокат Sharpston смята, че „последиците от това изявление са също толкова важни и със също толкова голямо значение като по-ранните основополагащи решения от практиката на Съда. Всъщност според мен описанието, което Съдът прави на гражданството в Решение по дело Gryzelczyk, вероятно притежава сходно значение като програмното му изявление в Решение по дело Van Gend en Loos, че „Общността съставлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права […], и чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани". Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, т. 68).

62 — Относно обхвата на гражданството на Съюза след Договора от Маастрихт вж. *O'Leary*, S. The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship. The Hague, London, Boston (Kluwer), 1996.

63 — Вж. моето заключение по дело McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:345, т. 39 и 40).

64 — Вж. по-специално решения Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, т. 28), Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 82), Garcia Avello (EU:C:2003:539, т. 22), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 65), Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, т. 16), Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 25), Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, т. 31), Комисия/Австрия (C-147/03, EU:C:2005:427, т. 45), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, т. 15), Испания/Обединено кралство (C-145/04, EU:C:2006:543, т. 74), Комисия/Нидерландия (C-50/06, EU:C:2007:325, т. 32), Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, т. 69), Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), Prinz и Seeberger (C-523/11 и C-585/11, EU:C:2013:524, т. 24) и Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, т. 21).

108. Основната свобода на движение и пребиваване в целия Съюз е свързана със статута на гражданин на Съюза[65]. Така в качеството си на „личен статут с транснационален обхват“ той е създал необходимите условия за взаимно признаване и следователно взаимно опознаване на обществата в държавите членки и техните граждани[66], чието развитие се вписва в особената рамка на конкретните отношения между гражданите на държавите членки и националните органи[67]. Именно тези отношения са дали възможност на съответните граждани да искат да получат права на основание на статута на гражданин на Съюза. Като признава тези права, практиката на Съда изиграва основна и дори решаваща роля за изграждането на този основен статут, който днес съставлява съществен елемент от европейската идентичност на гражданите[68].

109. По-специално Съдът поставя на първо място измежду правата, които е признал на гражданите на Съюза[69], правото на равно третиране в тяхна полза, надхвърлящо това, което предвиждат разпоредбите относно свободното движение на работници[70]. По-нататък, той им признава, в рамките на правото на свободно движение на територията на Съюза, право на пребиваване и право на равно третиране с гражданите на приемащата държава членка[71]. Накрая, той тълкува разпоредбите на Договора относно свободното движение на работници в контекста на гражданството на Съюза[72].

110. Тази съдебна практика, с която Съдът е направил гражданството на Съюза действащ институт, е обогатявана постепенно и в тясно сътрудничество с националните съдилища в рамките на преюдициалното производство. В хода на това сътрудничество Съдът е последователен в своята практика, която допринася по забележителен начин за изграждането на основния статут на гражданин на Съюза.

111. В контекста на настоящите дела са от особено значение три новаторски решения на Съда: Zhu и Chen[73], Rottmann[74] и Ruiz Zambrano[75].

112. В решение Zhu и Chen[76], вече споменато в точки 86 и 87 от настоящото заключение, като разглежда случай, в който детето — гражданин на Съюза, никога не е напускало Обединеното кралство[77], Съдът приема, че това дете не може да упражнява пълно и ефективно правата, които притежава в качеството си на гражданин на Съюза, без присъствието и помощта на родителите си.

65 — Вж. в този смисъл *Lenaerts, K.* et *Gutièrrez-Fons*, J.A. Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación. — Revista española de derecho europeo, 40/2011, p. 493–521, p. 518.

66 — Гражданството на Съюза „предполага наличието на политическа по естеството си връзка между европейските граждани, макар да не става дума за връзка на принадлежност към един народ. Напротив, тази политическа връзка обединява народите на Европа. Тя се основава на взаимния им ангажимент да отворят своите политически общности за останалите европейски граждани и да изградят нова форма на гражданска и политическа солидарност в европейски мащаби. Тя не изисква наличието на народ, но се основава на съществуването на европейско политическо пространство, от което произтичат права и задължения“. Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 23).

67 — Вж. в този смисъл *Azoulai*, L. La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale. — Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué, 2010, p. 2—28.

68 — Вж. моето заключение по дело McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:345, т. 39 и 40).

69 — Вж. в това отношение Azoulai, L., цит.съч., стр. 6.

70 — Вж. по-специално решение Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Вж. по-специално решения Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) и Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Вж. по-специално решения Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) и Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — В случая, разгледан в решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), детето е родено на територия, представляваща част от Обединеното кралство (Северна Ирландия), и когато отива в Кардиф в Уелс, се движи само във вътрешността на тази страна.

113. В решение Rottmann [78] Съдът уточнява, че приложимостта на правото на Съюза не зависи от наличието на трансграничен елемент [79]. Макар да признава на държавите членки компетентност в областта на придобиване и загубване на гражданство [80], Съдът след това припомня, че „[о]бстоятелството, че дадена област е от компетентността на държавите членки обаче не означава, че в положения, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, съответните национални норми могат да не са в съответствие с това право“ [81]. В това отношение той се основава на постоянната съдебна практика в този смисъл във връзка със случаи, в които законодателство, прието в област от национална компетентност, е преценено в светлината на правото на Съюза [82]. Така, след като тези случаи попадат в приложното поле на правото на Съюза, същото трябва да се спазва, което подлежи на контрол от страна на Съда. Всъщност статутът на гражданин на Съюза не може да бъде лишен от своето полезно действие и следователно правата, които той предоставя, не могат да бъдат нарушени чрез приемане на държавни мерки [83]. Това, разбира се, не означава, че държавите членки губят своята компетентност в областта на гражданството! Същевременно тази съдебна практика подчертава, че при упражняването на компетентността си в областта на гражданството държавите членки трябва да спазват правото на Съюза [84]. С други думи, именно при упражняването на своята компетентност държавите членки са задължени да следят за това правото на Съюза да не губи полезното си действие.

114. Така в решение Rottmann [85] Съдът посочва, че статутът на гражданин на Съюза, предоставен от член 20 ДФЕС, е толкова основен, че положение, което засяга гражданин на Съюза и може да доведе до *загубване* на посочения статут и на свързаните с него права, *„по естеството и последиците си* попада в приложното поле на правото на Съюза“ [86]. Последното изречение [87] ми

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, т. 38—42. Припомням, че в това решение Съдът се произнася по мярката, с която държава членка (в случая Федерална република Германия, провинция Бавария) възнамерява да отнеме германското гражданство, което г-н Rottmann е получил чрез натурализация с измама, след като е напуснал Австрия и е пристигнал в Германия. Германското и австрийското правителство, както и Комисията обаче изтъкват, че „[о]бстоятелството, че в положение като това в главното производство заинтересованото лице е упражнило правото си на свободно движение, преди да бъде натурализирано, само по себе си не представлявало трансграничен елемент, който може да има значение във връзка с отмяната на посочената натурализация“. Когато разглежда тези доводи, Съдът решава да не взема предвид обстоятелството, че преди това г-н Rottmann е упражнил правото си на свободно движение, и обръща поглед към бъдещето, а не към миналото. В този смисъл вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, т. 94).

79 — Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 48). Това дело не е първото, отнасящо се до гражданството на Съюза, в което е или трудно установим, или чисто и просто липсва елементът на действително преминаване през граница. Всъщност още решение Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) се отнася до родители — съответно испански и белгийски гражданин, които са се установили в Белгия, като двете им деца, които са с двойно гражданство — испанско и белгийско, и във връзка с чието фамилно име се води производството, са родени в Белгия и никога не са напускали тази държава членка. По същия начин в случая, разгледан в решение Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), детето никога не е напускало Обединеното кралство. В този смисъл вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, т. 77). Вж. също решения Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) и Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Решения Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10), Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, т. 29), Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 37) и Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39).

81 — Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 41).

82 — Вж. в този смисъл решения Bickel и Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, т. 17) (във връзка с национална наказателноправна и наказателнопроцесуална уредба), Garcia Avello (EU:C:2003:539, т. 25) (във връзка с национални норми, уреждащи имената на лицата), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, т. 19) (във връзка с национални норми относно прякото данъчно облагане), Испания/Обединено кралство (C-145/04, EU:C:2006:543, т. 78) (във връзка с национални норми, определящи кои лица имат право да избират и да бъдат избирани в Европейския парламент). Решение Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106) относно определението на понятието „гражданин“ става повод за следния коментар: „В решение Kaur Съдът […] постановява, че при упражняването на своята компетентност в областта на гражданството държавите членки трябва надлежно да отчитат правото на Европейския съюз. Важността на това наблюдение следва от основополагащото решение по дело Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)]“. Вж. *Barnard*, C. The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. Oxford University Press, Oxford, 2010, 4. ed., p. 476.

83 — Вж. по това решение *Mengozzi*, P. Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers. — Il Diritto dell'Unione Europea, 1/2013, p. 29—48, p. 34.

84 — Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 45 и цитираната съдебна практика). Вж. също, за направен в теорията анализ на съдебната практика в тази област, *Pudzianowska*, D. Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii? — Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, ed. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Warszawa, 2015, p. 141—154.

85 — C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Курсивът е мой. Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39—46). Вж. в това отношение Mengozzi, P., цит.съч., стр. 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, т. 42.

напомня за критерия, установен от Съда в решение Ruiz Zambrano[88], в което той посочва, че правото на Съюза не допуска мерки, които водят до *лишаване* на гражданите на Съюза от възможността *действително да се ползват от най-съществената част от правата*, които Договорът им предоставя. Според мен „лишаването от възможността действително да се ползва[…] най-съществената част от правата, които статутът […] на граждани на Съюза […] предоставя“ съответства на „естеството и последиците от загубването на статута на гражданин“. Всъщност първото понятие идеално се вписва във второто. По-долу ще се върна към приликата между тези две понятия[89].

115. Обхватът на защитата на гражданството на Съюза, потвърден с решение Rottmann[90], е уточнен в решение Ruiz Zambrano[91], в което Съдът признава право на пребиваване на граждани на трети държави, членове на семейството на гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал правото си на свободно движение.

116. Решение Ruiz Zambrano[92] се вписва в тенденция на съдебната практика, насочена към признаване на правата, отстоявани от гражданите на държавите членки, които[93] в качеството си на граждани на Съюза изразяват нуждата си от правна закрила и желанието си за интеграция не само в приемащата[94], но и в собствената си държава членка. Всъщност фактът, че на гражданите на държавите членки се признава такъв основен статут като гражданството на Съюза, според Съда предполага, че правото на Съюза не допуска национални мерки, които водят до лишаване от възможността за действителното упражняване на най-съществената част от правата, които този статут им предоставя. Такъв би бил случаят, в който на гражданин на трета държава, който сам издържа своите малки деца, граждани на Съюза, бъде отказано да се признае право на пребиваване в държавата членка, в която пребивават последните и чиито граждани са те, ако тази мярка задължава и децата да напуснат територията на Съюза[95].

117. Това заключение на Съда, което е тълкувано многократно и по различен начин в правната теория, очевидно не е случайно. В това отношение само ще изтъкна, че въпросното решение е резултат от значимо развитие в съдебната практика[96], въз основа на която Съдът е достигнал[97] до възприетото в решение Ruiz Zambrano[98]. Според мен това развитие в съдебната практика е следствие, от една страна, от тясното сътрудничество между Съда и националните юрисдикции и от друга страна, от едновременно благоприятното и логично развитие на обществото в държавите членки и на европейското общество като цяло, чиито граждани постоянно включват в живота си статута на граждани на Съюза, който Договорът им предоставя. Този статут ги обвързва в качеството им на народи на Европа, която на основата на все още изграждащата се, но необходима в глобализирания политически, икономически и социален контекст гражданска

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, т. 42.

89 — Вж. точка 125 и сл. от настоящото заключение.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. По това решение вж. *Kochenov*, D. et *Plender*, R. EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? — The Discovery of the Treaty Text, European Law Review, vol. 37, № 4, p. 369—396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Вж. точка 109 от настоящото заключение.

94 — Вж. съображение 18 от Директива 2004/38.

95 — Точки 42—45.

96 — Вж. по-специално решения Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295), Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Bickel и Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), Испания/Обединено кралство (C-145/04, EU:C:2006:543) и Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — По повод на решение Rottmann: *Lenaerts*, K. The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice. ERA Forum, 2013, p. 369—583, p. 575: „Това решение подготви почвата за постановяването от Съда на решение Ruiz Zambrano […]“. Вж. също Barnard, C. цит.съч., стр. 424: „Без никакво съмнение това решение на Съда, и по-специално, точка 42 от него, предвещава принципното и много спорно решение, постановено по дело Ruiz Zambrano“.

98 — C-34/09, EU:C:2011:124.

и политическа солидарност, им признава права и задължения, които не могат да бъдат необосновано ограничавани от националните органи[99]. Да се заявява пред гражданите на държавите членки, че са граждани на Съюза, създава очаквания и същевременно определя права и задължения[100].

118. По-специално при това развитие установеният с решение Ruiz Zambrano[101] критерий, че член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, предоставени им от статута на граждани на Съюза, е потвърден от Съда в следващите му решения[102]. Съдът е уточнил неговия обхват, като е постановил, че той се прилага при „някои съвсем особени случаи, при които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право относно правото на пребиваване на гражданите на трети страни и въпреки че съответният гражданин на Съюза не е упражнил свободата си на движение, по изключение е недопустимо да се откаже право на пребиваване на гражданина на трета държава, член на семейството на посочения гражданин на Съюза, тъй като в противен случай би било накърнено полезното действие на притежаваното от него гражданство на Съюза, ако в резултат от отказа гражданинът на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло и по този начин бъде лишен от възможността действително да упражнява най-съществената част от правата, които му предоставя този статут“[103].

119. В контекста на съдебната практика, припомнена в точки 111—118 от настоящото заключение, по настоящите дела се поставя въпросът дали в случая може да се приеме, че положението на г-н Rendón Marín и неговите деца[104], както и това на CS и нейното дете спадат към особените или изключителните положения, на които се позовава Съдът в горепосочената съдебна практика? С други думи, може ли да се твърди, че тези положения попадат в приложното поле на правото на Съюза?

99 — Например следва да се припомни, че според Съда по дело García Avello „от значение е не толкова дали разликата във фамилните имена е последица от двойното гражданство на заинтересованите лица, а по-скоро фактът, че тази разлика може да породи за съответните граждани на Съюза *сериозни неудобства*, представляващи пречка за свободното движение, която би могла да бъде оправдана само ако се основава на обективни съображения и е пропорционална на следваната законоустановена цел“. Вж. решения McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, т. 52) и в този смисъл, Grunkin и Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, т. 23, 24 и 29). Курсивът е мой.

100 — *Sarmiento*, D. et *Sharpston*, E. European Citizenship and its New Union: time to move on? — In: Kochenov, D. (ed.), EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights, Cambridge University Press, 2015.

101 — C-34/09, EU:C:2011:124.

102 — Вж. решения McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, т. 47), Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 64), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 71) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 32). Същевременно, както подчертавам в моето заключение по дело McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:345, т. 98), в тези решения Съдът е постановил, че правото на Съюза не е приложимо към разглежданите положения. Всъщност гражданите на Съюза, за които се отнасят тези решения, i) или никога не са упражнявали правото си на свободно движение и винаги са пребивавали в държавата членка, на която са граждани, и по принцип разглежданите мерки не са ги лишавали от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, предоставени им от техния статут (по-специално, г-жа McCarthy винаги е живяла в Обединеното кралство, на което е гражданка. Следователно тя е можела да пребивава сама там, независимо че на нейния съпруг, ямайски гражданин, е отказано пребиваване в качеството му на член на семейството, гражданин на трета държава); ii) или при отиването си в друга държава членка не са били нито придружавани, нито към тях са се присъединявали членове на семейството, граждани на трети страни, и не отговарят на условията по член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 (по-специално, Съдът отбелязва, че г-н Iida е поискал да му се признае право на пребиваване не в приемащата държава членка, Република Австрия, в която пребиват съпругата и дъщеря му, а в Германия, която е държавата членка по произхода на последните, че тези две гражданки на Съюза не са били разубедени да упражнят правото си на свободно движение и че самият г-н Iida при всяко положение има някакво право на пребиваване както съгласно националното право, така и съгласно правото на Съюза (решение Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, т. 73—75).

103 — Решения Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 71), Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291, 36) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 32). По-специално г-н Dereci е турски гражданин, чиито съпруга и три деца са австрийци и винаги са пребивавали в Австрия, където той иска да живее заедно с тях. При това положение нито трите деца, нито майката са лишени от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата си, тъй като за разлика от случая, разгледан по дело Ruiz Zambrano, издръжката на тези деца не зависи от баща им и следователно те могат да пребиват в Австрия.

104 — Вж. точка 106 от настоящото заключение.

120. Убеден съм в това. Фактът, че децата на г-н Rendón Marín и детето на CS са граждани на държава членка, а именно имат съответно испанско, полско и британско гражданство, условията за чието придобиване, разбира се, са от компетентността на съответните държави членки[105], предполага, че притежават статута на граждани на Съюза[106]. Следователно в качеството си на граждани на Съюза тези деца имат право свободно да се движат и да пребивават на територията на Съюза и всяко ограничение на това право попада в приложното поле на правото на Съюза[107].

121. Изложеното в актовете за преюдициално запитване обаче сочи именно за ограничение на това право, и по-специално на правото на пребиваване. Защитата, предоставена от правото на Съюза, се прилага, след като децата на г-н Rendón Marín и детето на CS могат, вследствие на експулсирането на съответния им родител, който упражнява сам родителските права по отношение на тях, да бъдат фактически принудени да го придружат и следователно, да напуснат територията на Съюза „като цяло“. Всъщност експулсирането на техния родител би ги лишило от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, свързани със статута им на граждани на Съюза[108]. Не може да се отрече, че по принцип отказът за издаване на разрешение за пребиваване на г-н Rendón Marín в Испания[109] и експулсирането на CS от Обединеното кралство биха могли да накърнят полезното действие на гражданството на Съюза на техните деца. Следователно, както Комисията с основание отбелязва, в разглежданите случаи са налице изключителни обстоятелства по смисъла на съдебната практика, чието начало е поставено с решение Ruiz Zambrano[110].

122. Ето защо считам, че предвид тази съдебна практика разглежданите положения попадат в приложното поле на правото на Съюза.

б) По зачитането на правото на пребиваване на гражданите на Съюза от националните правни уредби

123. Съдът е посочил, че правото на Съюза не предоставя никакво самостоятелно право на гражданите на трети държави. Всъщност евентуалните права, които разпоредбите на Договора относно гражданството на Съюза им предоставят, не са собствени, а производни от упражненото от гражданин на Съюза право на свободно движение[111]. Така производното право на пребиваване по принцип съществува само когато е необходимо, за да се гарантира ефективното упражняване на правата на свободно движение и пребиваване на гражданите на Съюза[112]. Следователно според практиката на Съда при „лишаване на съответните деца от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата“, произтичащи от статута им на граждани на Съюза, се налага да се защити производното право на техните родители.

105 — Решения Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 29) и Rottmann (C-35/08, EU:C:2010:104, т. 39).

106 — Решения Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 21), Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 21). Вж. също заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, т. 47—52).

107 — Вж. точки 107—122 от настоящото заключение. Това, че не са упражнявали правото си на свободно движение и пребиваване на територията на Съюза, не означава, че нямат такова право като граждани на Съюза.

108 — Вж. в този смисъл решения Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 71), Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291, т. 36) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 32).

109 — Възможността за г-н Rendón Marín и неговите деца да заминат за Полша, държава членка, чиято гражданка е дъщеря му, както отбелязват редица встъпили държави членки, може да бъде подкрепена само абстрактно. Г-н Rendón Marín изтъква в съдебното заседание, че няма връзки със семейството на майката на дъщеря си (която, доколкото му е известно, не пребивава в Полша) и че не говори полски.

110 — Вж. в този смисъл решения Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 71), Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291, т. 36) и Alokpa и Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, т. 32).

111 — Вж. в този смисъл решение O. и B. (C-456/12, EU:C:2014:135, т. 36 и цитираната съдебна практика).

112 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Sharpston по съединени дела O. и др. (C-456/12 и C-457/12, EU:C:2013:842, т. 49).

124. Според CS и според писменото и устното становище на Комисията основен за настоящото дело е въпросът дали произтичащото пряко от член 20 ДФЕС право на детето — гражданин на Съюза, да не бъде принудено да напусне Съюза, е абсолютно, или държавата членка има основания да преценява на кое да даде предимство — на първичното право на Съюза или на собствения си интерес да експулсира гражданин на трета страна, чието поведение от гледна точка на националното право обосновава неговото извеждане към трета страна.

125. За да анализирам този въпрос, ще се върна към приликата между решенията по дела Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)[113].

126. Сходството между положението на г-н Rottmann, което може да доведе до „загубване на предоставения от член [20 ДФЕС] статут и на свързаните с него права“[114], и това на децата Ruiz Zambrano, което може да доведе до тяхното „лишаване […] от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя“[115], очевидно не е просто съвпадение[116]. Достатъчно е да се отбележи, че точка 42 от решение Ruiz Zambrano се основава на точка 42 от решение Rottmann. Във всички случаи според мен тези две понятия имат сходен обхват.

127. Бих искал да уточня тази идея.

128. Използваното от Съда понятие „най-съществена част от правата“ неизбежно напомня за понятието „основно съдържание на правата“, по-специално на основните права[117], добре познато на конституционните традиции на държавите членки[118] и на правото на Съюза[119]. По-специално последното предвижда в член 52, параграф 1 от Хартата, съгласно тълкуването му в практиката на Съда, че упражняването на права може да бъде ограничавано, стига тези ограничения да са предвидени в закон и да зачитат основното съдържание на посочените права и свободи, и при спазване на принципа на пропорционалност, да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

113 — Вж. т. 114 от настоящото заключение.

114 — Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 42).

115 — Решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 42).

116 — Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, т. 95).

117 — Що се отнася до това понятие, което произхожда от германското право, вж. по-специално *Häberle*, P. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG. 3. ed., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, и *Schneider*, L. Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG. Duncker & Humblot, Berlin, 1983. В полската правна теория за анализ на понятието „istota praw i wolności“, използвано в член 33, параграф 3 от полската Конституция, вж. *Wojtyczek*, K. Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP. Kraków, 1999, p. 203—214, и *Łabno*, A. Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP. — Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, ed. Banaszak, B., Preisner, A., Warszawa, 2002, p. 693—709. В испанската правна теория вж. по-специално *De Otto*, I. La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución. — Obras Completas, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, p. 1471, *Cruz Villalón*, P. Derechos Fundamentales y Legislación (1991). — La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución, CEPC, 2. ed., Madrid, 2006, и *Jiménez Campo*, J. Derechos fundamentales. Concepto y garantías. 1999, ed. Trotta, 1999.

118 — Вж. член 4, параграф 4 от чешката Харта на основните права, член 8, параграф 2 от унгарската конституция, член 31, параграф 3 от полската конституция, член 18, параграф 3 от португалската конституция, член 49, параграф 2 от румънската конституция и член 13, параграф 4 от словашката конституция.

119 — Вж. по-специално решение Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 50). Вж. също *Wróbel*, A. Art. 52. — Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz, Wróbel, A., ed., Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, p. 1343—1384, p. 1352.

129. Би могло да се твърди, че след като спазването на принципа на пропорционалност е част от критериите с оглед на които се преценяват ограниченията, които могат да бъдат наложени на упражняването на основните права [120] — ако се застъпи схващането, че гаранциите на основното съдържание на основните права са относителни [121] — трябва да се провери дали този принцип е спазен и при евентуално ограничаване на правата, свързани с основния статут на гражданин на Съюза, включително правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки. Съгласно член 45, параграф 1 от Хартата „[в]секи гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки“.

130. Ако бъде приет подобен подход, би следвало да се счита, че зачитането на най-съществената част от правата, произтичащи от основния статут на гражданин на Съюза, действа, както в случая със зачитането на основното съдържание на основните права, „като последен и непреодолим предел на всяко евентуално ограничаване на упражняването на тези права“, с други думи, като „предел на ограниченията“ [122]. Всъщност незачитането на най-съществената част от правата, предоставени на гражданин на Съюза, ги „променя до неузнаваемост“, така че вече не може се говори за „ограничаване“ на упражняването на посочените права, а чисто и просто за „отнемането“ им [123]. В крайна сметка изгубването на гражданството на Съюза (за г-н Rottmann вследствие на отнемането по административен ред на гражданство на държава членка) и лишаването от възможността действително да се ползва най-съществената част от правата, предоставени от статута на граждани на Съюза (за децата Ruiz Zambrano вследствие на „фактическата“ принуда да напуснат територията на Съюза), имат едни и същи тежки последици за правото на пребиваване на гражданите на Съюза. Било окончателно или дългосрочно [124], това право се оказва *по принцип* изпразнено от основното си съдържание, а именно свободното пребиваване на територията на Съюза. Следователно уместно е да се определи дали това ограничаване правото на пребиваване е пропорционално, като се има предвид, че ако не е пропорционално, то би надхвърлило предела, до който могат да бъдат евентуално ограничавани правата, свързани със статута на гражданин на Съюза, а именно зачитането на най-съществената част от тези права [125].

120 — Във връзка с окончателното лишаване от активно избирателно право, свързано с факта, че лицето е осъждано, вж. решение Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, т. 46—48). Във връзка с ограниченията при упражняването на правото на собственост вж. решения Hauer (44/79, EU:C:1979:290, т. 23 и 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, т. 15), Standley и др. (C-293/97, EU:C:1999:215, т. 54) и Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 355).

121 — За сметка на това, ако гаранциите на основното съдържание на основните права се схващат като абсолютни, това съдържание в никакъв случай не може да бъде ограничавано. Относно схващанията за гаранциите на съществено съдържание на основните права като относителни и като абсолютни вж. по-специално *Alexy*, R. A Theory of Constitutional Principles. Oxford, 2010, p. 192—196.

122 — Вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, т. 115 и 116). Що се отнася до това понятие, което произхожда от германското право, вж., освен други, Häberle, P., цит.съч., и Schneider, L., цит.съч. В испанската правна теория вж. по-специално De Otto, I., цит.съч., стр. 1471.

123 — Пак там.

124 — В случая на малки деца ограничаването на правото на пребиваване може да продължи редица години, преди те да станат достатъчно големи, за да упражняват това право независимо от родителите си.

125 — Вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, т. 115 и 116). Вж. също заключението на генералния адвокат Bot по дело Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, т. 175—177 и 185).

131. Несъмнено би могло също така да се твърди, че използваното от Съда понятие „най-съществената част от правата“ не изразява непременно понятието „основно съдържание на правата“, използвано в член 52, параграф 1 от Хартата [126]. Същевременно, дори да се стигне до заключението, че тези две понятия не са еквивалентни [127], след като разглежданите национални мерки предполагат ограничаване на правото на пребиваване на гражданин на Съюза, тяхната пропорционалност следва да се провери, ако съответната държава членка се позовава на изключение, свързано с обществения ред или обществената сигурност.

132. Именно във връзка с анализа на принципа на пропорционалност се отбелязва значителна разлика в начина, по който Съдът разглежда тези две дела. Всъщност по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът е трябвало да прецени дали изтъкнатата от няколко правителства обосновка на решение за отмяна на натурализация поради измама при нейното придобиване съответства на съображение, свързано с обществения интерес, включително с обществения ред или обществената сигурност. По дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) обаче белгийското правителство не се позовава нито на обществения интерес, нито на обществения ред или на обществената сигурност. Г-н Ruiz Zambrano не се счита опасен за обществения ред или обществената сигурност в Белгия [128]. С други думи, Съдът е запитан само относно необходимостта да се признае на г-н Ruiz Zambrano по-специално право на пребиваване, а белгийското правителство не се е позовало на изключение, свързано с обществения ред или обществената сигурност. Ето защо Съдът не е преценил националната мярка с оглед на принципа на пропорционалност. Фактът, че Съдът не е разгледал пропорционалността на националната мярка по дело Ruiz Zambrano, обаче не изключва възможността подобна преценка да се окаже относима при други обстоятелства [129].

133. При всяко положение в случая на г-н Rottmann, в който става въпрос за отнемане на германското му гражданство и следователно, за окончателно загубване на гражданството на Съюза, Съдът е приел, че запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери дали с разглежданото решение за отмяна се спазва принципът на пропорционалност, що се отнася до последиците на решението за положението на съответното лице от гледна точка на правото на Съюза [130]. Така подобен анализ на принципа на пропорционалност във връзка с изключение, свързано с обществения ред или обществената сигурност, също би бил относим, що се отнася до положенията, разглеждани по настоящите дела. В това отношение отбелязвам, че както е постановил Съдът, „предвид значението, което първичното право придава на статута на гражданин на Съюза, е необходимо при разглеждането на решение за отмяна на натурализация да се отчитат възможните последици от това решение за съответното лице и евентуално за членовете на неговото семейство, що се отнася до загубата на правата, от които се ползва всеки гражданин на Съюза“ [131].

126 — Що се отнася до терминологията, използвана от Съда в решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) и от законодателя на Съюза в Хартата, вж. съответно например текстовете на испански (*la esencia de los derechos de los derechos* (*vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión*)*/el contenido esencial de esos derechos* (*y libertades*), немски (*der Kernbestand der Rechte* (*die der Unionsbürgerstatus verleiht*)*/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten*), английски (*the substance of the rights* (*attaching to the status of European Union citizen*)*/the essence of those rights* (*and freedoms*), италиански (*dei diritti connessi* (*allo status di cittadino dell'Unione*) */il contenuto essenziale di detti diritti* (*e libertà*) и полски (*istota praw* (*związanych ze statusem obywatela Unii*)*/istota praw i wolności* (*uznanych w Karcie*).

127 — Отбелязвам обаче, че при преценката на пропорционалността на ограничения на правото на собственост Съдът е използвал и термина „самата същност на правото“. Във връзка с ограниченията при упражняване на правото на собственост вж. решения Hauer (44/79, EU:C:1979:290, т. 23 и 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, т. 15), Standley и др. (C-293/97, EU:C:1999:215, т. 54) и Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 355).

128 — Вж. в това отношение Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, т. 44).

129 — Вж. в този смисъл *Lenaerts*, K. „Civis Europaeus Sum“: from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union. — Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh, Cardonnel, P., Rosas, A. et Wahl, N. (ed.), Hart, Oxford, 2012, p. 213—232.

130 — Вж. в този смисъл решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 54 и 55).

131 — Пак там (т. 56).

134. Сега ще разгледам въпроса за последиците от предишно осъждане по отношение на признаването на производно право на пребиваване на г-н Rendón Marín и на CS и при това ще анализирам изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, на което се позовава Обединеното кралство, като първо ще се спра на обхвата на това понятие.

5. По възможността за въвеждане на ограничения на производно право на пребиваване, произтичащо пряко от член 20 ДФЕС

135. Правителството на Обединеното кралство смята, че извършването на престъпление може да изключи прилагането по дадено дело на принципа, изведен в решение Ruiz Zambrano [132].

136. Така очевидният въпрос е дали трябва да се приеме, че обстоятелството, че страните в главните производства са осъждани, принципно може да постави под въпрос признаването на производното им право на пребиваване въз основа на критерия за „лишаването на техните деца от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, предоставени от статута на гражданин“?

137. Не мисля така.

138. Според мен наличието на предишно осъждане не би могло само по себе си да обоснове националните решения в случаите, разглеждани в главните производства, нито да постави под въпрос критерия за „лишаването от възможността за действително упражняване на най-съществената част от правата, предоставени от статута на гражданин“, без запитващата юрисдикция да провери дали тези решения спазват принципа на пропорционалност, по-специално що се отнася до последиците им за положението на г-н Rendón Marín и на CS и на съответните им деца, граждани на Съюза, от гледна точка на правото на Съюза [133].

139. В това отношение по-нататък ще разгледам, първо, обхвата на понятията „обществен ред“ или „обществена сигурност“ във връзка с разглежданите национални решения, които водят до „лишаване от възможността за действително ползване от най-съществената част от правата, предоставени от статута на гражданин на Съюза“. Въз основа това, което установя, ще анализирам, на второ място, обосновката, която Обединеното кралство изтъква при позоваването на изключение, основано на тези понятия.

а) Обхват на понятието за обществен ред и обществена сигурност, що се отнася до право на пребиваване, произтичащо от член 20 ДФЕС

140. На първо място, следва да се отбележи, че в своето решение Ruiz Zambrano [134] и в по-късната си практика, следваща приетото в това решение, Съдът дава широко тълкуване на член 20 ДФЕС, което съответства на основния характер на статута на гражданин на Съюза. Така се оказва уместно в изключителни случаи, свързани с поддържането на обществения ред или обществената сигурност, в същия да се включат, също по изключение, някои ограничения.

141. На второ място, следва да се отбележи, че компетентността на Съюза в областта на свободното движение на хора не засяга възможността държавите членки да се позовават на изключение, свързано по-специално с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност. В това отношение в решение Van Duyn [135] Съдът посочва, че „е възможно особените обстоятелства, които биха могли да обосноват прибягване до понятието за обществен

132 — C-34/09, EU:C:2011:124.

133 — Вж. точка 130 от настоящото заключение.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124.

135 — 41/74, EU:C:1974:133.

ред, да са различни в различните страни и през различните периоди от време, поради което е необходимо в това отношение на компетентните национални органи да бъде предоставена свобода на преценка в границите, определени от Договора“ [136]. Така държавите членки могат най-добре да преценят рисковете от засягане на обществения ред или на обществената сигурност на собствената си територия.

142. Независимо от това според мен е уместно да се припомни, че понятията за обществен ред и обществена сигурност, по-специално като основание за отклонение от основния принцип на свободното движение на работници, следва да се тълкуват стриктно, така че обхватът им да не може да бъде определян едностранно от всяка държава членка без контрол от страна на институциите на Съюза [137]. С други думи, свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, не означава, че е напълно изключен контрол от страна на Съда, който е компетентен да следи за зачитането на основно право като това на пребиваване на територията на държава членка. Съдът е заявил по-специално, че „особено стриктното тълкуване“ на дерогациите „се изисква от статута на гражданин на Съюза“ [138].

143. В този контекст, по силата на принципа на лоялно сътрудничество [139], държавите членки са длъжни да упражняват своята компетентност в областта на поддържане на обществения ред и обществената сигурност, така че да не пречат на пълното действие на разпоредбите на договорите. Така Съдът е посочил, че „обосновката на мерки за опазване на обществения ред следва да се преценява с оглед на всички правни норми [на Съюза], които, от една страна, ограничават свободата на преценка на държавите членки в тази област, и от друга страна, осигуряват защита на правата на лицата, подложени на ограничителни мерки“ [140]. Всъщност съществува риск прекомерното или произволно използване на изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, спрямо гражданите на Съюза да лиши от всякакво полезно действие техните права и по-специално правата им на свободно движение и пребиваване [141].

144. На трето място, в практиката си относно положението на осъжданите граждани на Съюза [142] Съдът е уточнил условията, при които се прилага изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност. Тези уточнения са отчетени при формулиране на критериите за наличие на съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, в Директива 2004/38. Така тази директива урежда ограниченията по-специално на свободата на движение и пребиваване, като закрепва законодателно практиката на Съда.

136 — По принципа за стриктно тълкуване на предпазните клаузи, фигуриращи в правото на Съюза, вж. решение Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 18).

137 — Вж. по-специално решения Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, т. 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, т. 23), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 64 и 65), Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74, т. 45), Комисия/Германия (C-441/02, EU:C:2006:253, т. 34) и Комисия/Нидерландия (C-50/06, EU:C:2007:325, т. 42).

138 — Решение Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 65). Този подход в съдебната практика се вписва в контекста на Директива 2004/38, съображение 1 от която посочва по-специално, че правото да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки е „основно и индивидуално право“ на всеки гражданин на Съюза, предоставено от гражданството на Съюза.

139 — Вж. член 4, параграф 3 ДЕС.

140 — Решение Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 51) и Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, т. 30).

141 — Вж. в този смисъл *Néraudau-d'Unienville*, E. Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne. Bruylant, 2006, p. 424.

142 — Вж. по-специално решения Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), Rutili (36/75, EU:C:1975:137), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262), Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74), Комисия/Германия (C-441/02, EU:C:2006:253) и Комисия/Нидерландия (C-50/06, EU:C:2007:325).

145. Въпреки това, тъй като Директива 2004/38 не се прилага за положенията, разглеждани в главните производства [143], и по-специално за това на CS, се поставя следният въпрос.

146. Доколко е относима съдебната практика относно мерките за извеждане на осъждани граждани на държава членка към случай, в който осъждан е не самият гражданин на Съюза, а член на семейството му, гражданин на трета държава?

147. Смятам, че тази съдебна практика е относима към случаите, разглеждани по настоящите дела, поради съображенията, които излагам по-долу.

148. На първо място, както току-що посочих, Директива 2004/38 съдържа развитите в съдебната практика критерии, що се отнася по-специално до ограниченията на правото на пребиваване по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

149. На второ място, съгласно член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 тези критерии са приложими не само по отношение на гражданин на Съюза, който пребивава в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, но и на членовете на семейството му, независимо от тяхното гражданство.

150. Несъмнено г-н Rendón Marín [144] и CS не извеждат своето производно право на пребиваване от Директива 2004/38 [145]. За сметка на това черпят правата си от факта, че всеки от тях е родител на дете, гражданин на Съюза, по отношение на което действително упражнява сам родителските права, доколкото експулсирането им би лишило съответните деца от „възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата“ си като граждани на Съюза в духа на решение Ruiz Zambrano [146].

151. Следователно не виждам защо и за тях да не е приложима по аналогия съдебната практика относно мерките за извеждане на осъждани граждани на държава членка, след като тяхното положение попада в приложното поле на правото на Съюза.

152. Обратно, да се приеме, че тази съдебна практика не е приложима за случаите на г-н Rendón Marín и на CS, според мен би довело до непоследователност в подхода в зависимост от това дали производното право на пребиваване е изведено от Директива 2004/38 или от член 20 ДФЕС съгласно тълкуването му в решение Ruiz Zambrano [147]. Приемливо ли би било ограниченията на такова производно право на пребиваване по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, да са различни според това дали това право произтича от първичното или от вторичното право?

153. Смятам, че случаят на г-н Rendón Marín е отличен пример за подобна непоследователност. Както обаче с основание отбелязва Комисията, необходимостта от последователност е особено изявена в този случай, доколкото двете деца са с различно гражданство и Директива 2004/38 е приложима само за едното от тях и оттам, за производното право на пребиваване на баща им.

154. Може ли да се допусне подобна непоследователност?

143 — Що се отнася до г-н Rendón Marín, аз имам предвид, разбира се, неговото положение по отношение на сина му, който е испански гражданин. Припомням, че що се отнася до дъщеря му, полска гражданка, заключих, че тяхното положение попада в приложното поле на Директива 2004/38. Във всички случаи, ако запитващата юрисдикция счита, че г-н Rendón Marín и неговата дъщеря не отговарят на определените с тази директива условия (вж. точка 106 от настоящото заключение), анализът, изложен в точка 146 и сл. от настоящото заключение, ще бъде приложим и за положението на г-н Rendón Marín и двете му деца.

144 — В случай че Директива 2004/38 не е приложима. Вж. точка 106 от настоящото заключение.

145 — Вж. член 3, параграф 1 от Директива 2004/38.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124.

147 — C-34/09, EU:C:2011:124.

155. Може ли освен това да се допусне тълкуване на изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, което би позволило различно третиране — що се отнася до предлаганата степен на закрила срещу мерките за извеждане — на ненавършилите пълнолетие граждани на Съюза и на техните родители, граждани на трети държави, според това на коя държава членка са граждани ненавършилите пълнолетие?

156. Предвид изложените по-горе съображения съм убеден, че е уместно съдебната практика относно мерките за извеждане на осъждани граждани на държава членка да се приложи по аналогия и към мерките за извеждане на също осъждани граждани на трета държава, които са родители на граждани на Съюза, във връзка с производното право на пребиваване, което черпят от съдебната практика, установена с решение Ruiz Zambrano [148].

157. В това отношение Комисията с право отбелязва, че съдържащите се в Директива 2004/38 гаранции би трябвало най-малкото да съставляват минимален стандарт, който следва да се спазва, когато, както в случая, гражданинът на трета държава е родител на гражданин на Съюза и има право на пребиваване в Съюза в съответствие с решение Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Тя също така посочва, че гаранциите и принципите, закрепени в членове 27 и 28 от Директива 2004/38, просто доразвивали залегналия в основата им принцип на пропорционалност. Тези гаранции били изрично взети предвид в член 21, параграф 1 ДФЕС, съгласно който всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване.

158. Считам по-специално, че е логично изложеният в точки 93 и 104 от настоящото заключение анализ на положението на г-н Rendón Marín и неговата дъщеря с полско гражданство да бъде приложен и при преценката на неговото положение по отношение на сина му с испанско гражданство или, евентуално, на двете му деца, ако след проверка запитващата юрисдикция приеме, че дъщеря му с полско гражданство не отговаря на установените с Директива 2004/38 условия.

159. Остава обаче да се анализира изтъкнатата от Обединеното кралство обосновка на решението за експулсиране.

б) Анализ на изключението, свързано с обществения ред или обществената сигурност, на което се позовава правителството на Обединеното кралство

160. Следва да се припомни, че за разлика от дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), по което белгийското правителство не се позовава на изключение, свързано с обществения ред или обществената сигурност, по настоящото дело правителството на Обединеното кралство се позовава на такова изключение. Следователно Съдът трябва да го разгледа.

161. Правителството на Обединеното кралство посочва в своето становище, че решението за експулсиране на CS поради нейното тежко престъпно поведение съответства на основание, свързано с обществения ред, доколкото това поведение представлява ясна заплаха за законен интерес на тази държава членка, а именно зачитането на социалното сближаване и ценностите на нейното общество. Така правителството на Обединеното кралство отбелязва, че в случая Court of Appeal (Апелативен съд) е признал извършеното от CS престъпление за тежко [149].

148 — C-34/09, EU:C:2011:124.

149 — Според тази юрисдикция, както е видно от преписката пред Съда, положението на CS като майка, която упражнява родителските права по отношение на ненавършило пълнолетие дете, е взето предвид като смекчаващо обстоятелство, без което „наложеното наказание несъмнено щеше да бъде с по-голям срок“.

162. Що се отнася, на първо място, до разглежданата правна уредба, запитващата юрисдикция посочва, че съгласно тази правна уредба министърът на вътрешните работи е длъжен да вземе решение за експулсиране на лице, което не е британски гражданин, признато е за виновно в извършването на престъпление и е осъдено на лишаване от свобода за срок от най-малко дванадесет месеца [150], освен ако това изключение „би нарушило правата на осъдения извършител по договорите на Европейския Съюз“.

163. Така тази правна уредба изглежда установява системна и автоматична връзка между осъдителната присъда на съответното лице и приложимата спрямо него мярка за извеждане или при всяко положение изглежда съществува презумпция, съгласно която съответният гражданин трябва да бъде експулсиран от Обединеното кралство, което би изключило претеглянето на съществуващите законни интереси и отчитането на обстоятелствата по случая.

164. Що се отнася, на второ място, до поведението на CS, както е видно от акта за преюдициално запитване, тя е призната за виновна в извършването на тежко престъпление, за което е осъдена на дванадесет месеца лишаване от свобода.

165. В това отношение, доколкото разглежданото решение за експулсиране засяга гражданин на трета държава, родител на ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза, и води до лишаване на последния от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, произтичащи от статута му на гражданин на Съюза, налагането на наказание от една година не би следвало да доведе до вземане на решение за извеждане на основание разглежданата правна уредба, „без да се преценява дали е налице справедлив баланс между наличните законни интереси“ [151].

166. При тази преценка компетентният национален орган следва да вземе предвид посочените в следващите точки критерии, а националният съд — да провери дали го е направил.

167. Първо, от съдебната практика следва [152], че по принцип не е възможно да се експулсира гражданин на държава членка или член на семейството му само заради това че е осъждан [153]. Всъщност мярката за извеждане следва да се основава на индивидуална преценка на конкретния случай. Така поведението на съответното лице трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото [154]. Следователно личното поведение на засегнатото лице може евентуално да послужи за обосноваване на решението на държавата членка за експулсиране. Ето защо според мен е уместно да се провери какво в поведението на CS или в извършеното от нея престъпление може да съставлява сериозно основание, свързано с обществения ред или обществената сигурност [155], или императивно основание, свързано с обществената сигурност, което може да обоснове решение за експулсиране от Обединеното кралство [156]. Всъщност, доколкото, както е

150 — Вж. също така точка 13 от настоящото заключение.

151 — Съдът отбелязва, че „при преценката си дали е налице справедлив баланс между наличните законни интереси, компетентният национален орган е този, който следва да вземе предвид особеното правно положение на лицата, по отношение на които се прилага правото [на Съюза], и основополагащия характер на принципа на свободното движение на хора“. Вж. решение Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 96).

152 — Решения Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) и I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Вж. също членове 27 и 28 от Директива 2004/38.

154 — Решения Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 95), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 48) и I. (C-348/09, EU:C:2012:300, т. 30).

155 — Понятието „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“, използвано в член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, се прилага по отношение на *„граждани на Съюза или членове на семействата им*, независимо от националността им, които имат право на *постоянно пребиваване*“. Курсивът е мой.

156 — Член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 прилага това понятие в случаите на решения за експулсиране на ненавършили пълнолетие граждани на Съюза, освен ако експулсирането е необходимо с оглед на висшите интереси на детето.

видно от акта за преюдициално запитване, от една страна, CS има от 2005 г. разрешение за постоянно пребиваване в Обединеното кралство, и от друга страна, детето ѝ, гражданин на Съюза, не е навършило пълнолетие, един от тези два критерия ще бъде водещ за разсъжденията ми.

168. В случая, след като ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза евентуално трябва вследствие на извеждането на майка си да напусне временно цялата територия на Съюза, според мен е уместно той да получи високото ниво на защита, което понятието „императивно основание, свързано с обществената сигурност“, предполага. Така само тези императивни основания, свързани с обществената сигурност, биха могли да обосноват решение за експулсиране на CS, ако вследствие на това детето ѝ трябва да я последва.

169. Предвид краткото изложение на фактическите обстоятелства в акта за преюдициално запитване е трудно да се преценят с точност, от една страна, степента на обществена опасност на престъпление като извършеното от CS и от друга страна, евентуалните последици от подобно престъпление за обществения ред или обществената сигурност на съответната държава членка.

170. Припомням, че, както е посочил Съдът, *обществената сигурност* обхваща както вътрешната, така и външната сигурност на държавата членка[157]. Той е постановил по-специално, че „накърняването на функционирането на институциите и на основните държавни служби, и запазването на живота на населението, както и рискът от сериозно смущаване на външните отношения или на мирното съвместно съществуване на народите, или още накърняването на военните интереси могат да засегнат обществената сигурност“[158]. Съдът също е приел, че понятието „обществена сигурност“ включва и борбата с трафика на упойващи вещества от организирана група[159], тероризма[160] и сексуалната експлоатация на деца[161].

171. В този контекст всяка заплаха за обществения ред или обществената сигурност на държава членка трябва да бъде истинска и настояща. Следователно при преценката на поведението на съответното лице следва да се разгледа рискът от рецидив[162].

172. При тази преценка следва да се държи сметка за основните права, за чието спазване следи Съдът, и в частност правото на зачитане на личния и семейния живот, прогласено в член 7 от Хартата и в член 8 от ЕКПЧ[163], както и за спазването на принципа на пропорционалност.

157 — Решение Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 43 и цитираната съдебна практика).

158 — Пак там (т. 44 и цитираната съдебна практика).

159 — В този смисъл пак там (т. 45 и 46).

160 — Вж. решение Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Вж. решение I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Съдът е постановил в това отношение, че макар констатацията за заплаха от такова естество да „предполага по принцип наличието у съответното лице на склонност към такова поведение и в бъдеще, също така е възможно миналото поведение само по себе си да изпълнява условията за подобна заплаха за обществения ред“. Вж. в този смисъл решение Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 29).

163 — Вж. в този смисъл решение Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 50). Вж. също ЕСПЧ, решение Jeunesse с/у Нидерландия [GC] от 3 октомври 2014 г., CEDH 2014, § 114—122.

173. Така, за да се прецени дали мярка за експулсиране е пропорционална на преследваната законна цел, в случая защита на обществения ред или обществената сигурност, следва да се вземат предвид по-специално естеството и тежестта на извършеното престъпление, продължителността на пребиваване на въпросното лице на територията на държавата, неговата възраст [164], здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава членка и степента на неговите връзки със страната на произход.

174. В това отношение, съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека, следва да се определи дали са налице извънредни обстоятелства, които да позволяват да се заключи, че националните органи не са установили справедлив баланс между конкуриращи се интереси, по-специално интереса на децата да продължат семейния си живот в съответната държава, и следователно не са защитили основното право на зачитане на семейния живот, гарантирано с член 8 от ЕКПЧ [165], по-специално при решение за експулсиране като това в случая. Така следва да се вземат предвид последиците, които подобно решение може да има за децата. При балансирането на съществуващите интереси следва да се вземе предвид висшият интерес на децата [166]. Следва да се обърне особено внимание на тяхната възраст, положението им в съответните държава членка (държави членки) и страни и степента им на зависимост от родителите им [167].

175. Във всеки случай, след като Съдът е постановил, че с цел да запази обществения ред или обществената сигурност държава членка може да приеме, че изброените в точка 170 от настоящото заключение нарушения представляват опасност за обществото, която може да обоснове налагането на специални мерки спрямо чужденците, които нарушават съответните законодателства [168], следва да се направи изводът, че разглежданото престъпление попада в обхвата на понятието „обществена сигурност“, ако вреди на обществената сигурност, което запитващата юрисдикция следва да прецени.

в) Междинно заключение по дело C-165/14

176. Член 20 ДФЕС, тълкуван в светлината на решения Zhu и Chen [169] и Ruiz Zambrano [170], не допуска национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършили пълнолетие граждани на Съюза, по отношение на които той сам упражнява родителските права, автоматично да се откаже издаването на разрешение за пребиваване на основание, че е осъждан, когато вследствие на този отказ децата трябва да напуснат територията на Съюза.

164 — „Що се отнася до гражданин на Съюза, който е пребивавал законно през по-голямата част, дори през цялото си детство и юношество в приемащата държава членка, следва да бъдат изтъкнати много сериозни причини за обосноваване на решението за експулсиране“. Вж. решение Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 53) и в този смисъл по-специално ЕСПЧ, решение Maslov с/у Австрия [GC] от 23 юни 2008 г., CEDH 2008, § 61 и сл.

165 — Вж. също ЕСПЧ, решение Jeunesse с/у Нидерландия [GC] от 3 октомври 2014 г., CEDH 2014, § 118.

166 — Пак там, § 118. Вж. също ЕСПЧ, решение Neulinger и Shuruk с/у Швейцария [GC] от 6 юли 2010 г., CEDH 2010, § 135 и решение X. с/у Латвия [GC] от 26 ноември 2013 г., CEDH 2013, § 96.

167 — Пак там, § 118. Вж. също ЕСПЧ, решение Tuquabo-Tekle и др. с/у Нидерландия [III състав] от 1 декември 2005 г., § 44.

168 — Вж. в този смисъл решение Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 54).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — C-34/09, EU:C:2011:124.

г) Междинно заключение по дело C-304/14

177. Предвид изложените по горе съображения предлагам на Съда да отговори, че член 20 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че по принцип не допуска държава членка да експулсира от своята територия към страна, която не е членка на Съюза, гражданин на трета държава, родител на дете, което е гражданин на тази държава членка и по отношение на което той действително упражнява сам родителските права, когато това би лишило детето — гражданин на Съюза, от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата си като гражданин на Съюза. Същевременно при извънредни обстоятелства държава членка може да приеме подобна мярка, при условие че:

— тя е съобразена с принципа на пропорционалност и основана на личното поведение на този гражданин, което трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща някой от основните интереси на обществото, и

— са налице императивни основания, свързани с обществената сигурност, за нейното приемане.

178. Запитващата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана.

VI – **Заключение**

179. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори, както следва, на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunal Supremo (Върховен съд) и от Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) London (Второинстанционен съд, отделение за имиграцията и убежището), Лондон, Обединено кралство).

По дело C-165/14:

„Член 21 ДФЕС и Директива 2004/38 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, следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза, което е на негова издръжка и живее с него в приемащата държава членка, автоматично да се откаже издаване на разрешение за пребиваване, когато е осъждан.

Член 20 ДФЕС, тълкуван в светлината на решения Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) и Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), не допуска същата национална правна уредба, според която е задължително на гражданин на трета страна, родител на ненавършили пълнолетие деца, граждани на Съюза, по отношение на които той сам упражнява родителските права, автоматично да се откаже издаване на разрешение за пребиваване на основание, че е осъждан, когато вследствие на въпросния отказ децата трябва да напуснат територията на Европейския съюз“.

По дело C-304/2014:

„Член 20 ДФЕС по принцип не допуска държава членка да експулсира от своята територия към страна, която не е членка на Съюза, гражданин на трета държава, родител на дете, което е гражданин на тази държава членка и по отношение на което той действително упражнява сам родителските права, когато това би лишило детето — гражданин на Съюза, от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата си като гражданин на Съюза. Същевременно при извънредни обстоятелства държава членка може да приеме подобна мярка, при условие че:

— тя е съобразена с принципа на пропорционалност и основана на личното поведение на този гражданин, което трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща някой от основните интереси на обществото, и

— са налице императивни основания, свързани с обществената сигурност, за нейното приемане.

Запитващата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана“.