РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

23 ноември 2010 година *

По дело C-145/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия) с акт от 9 април 2009 г., постъпил в Съда на 24 април 2009 г., в рамките на производство по дело

Land Baden-Württemberg

срещу

Panagiotis Tsakouridis,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-н D. Šváby, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus, г-н E. Levits, г-н A. Ó Caoimh, г-н L. Bay Larsen и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 април 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Land Baden-Württemberg, от г-н M. Schenk, в качеството на представител,

— за г-н Tsakouridis, от адв. K. Frank, Rechtsanwalt,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma, г-н J. Möller и г-н C. Blaschke, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представител,

— за датското правителство, от г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител,

— за естонското правителство, от г-н L. Uibo, в качеството на представител,

— за унгарското правителство, от г-жа R. Somssich, г-н M. Fehér и г-жа K. Veres, в качеството на представители,

— за австрийското правителство, от г-н E. Riedl, в качеството на представител,

— за полското правителство, от г-н M. Dowgielewicz, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-н L. Seeboruth и г-жа I. Rao, в качеството на представители, подпомагани от г-жа K. Beal, barrister,

— за Европейската комисия, от г-жа D. Maidani и г-жа S. Grünheid, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 юни 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 16, параграф 4 и член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да 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 и поправки в ОВ L 229, стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Land Baden-Württemberg (провинция Баден-Вюртемберг) и г-н Tsakouridis, гръцки гражданин, по повод решението на провинцията, с което се установява, че г-н Tsakouridis е загубил правото си да влиза и пребивава на територията на Федерална република Германия, и по повод възможността за него да се приеме решение за експулсиране.

Правна уредба

Директива 2004/38

3 Съображение 3 от Директива 2004/38 гласи:

„Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат […] работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза“.

4 Съгласно съображение 22 от тази директива:

„Договорът позволява да се налагат ограничения на правото на свободно движение и пребиваване от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. За да се осигури по-точно определение на обстоятелствата и процедурните гаранции, въз основа на които на граждани на Съюза и на членове на техните семейства може да се откаже разрешение да влязат или те могат да бъдат експулсирани, настоящата директива следва да замени Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни

граждани, основани на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве [(ОВ 56, стр. 850), изменена с Директива 75/35/ЕИО на Съвета от 17 декември 1974 година (ОВ L 14, 1975 г., стр. 14)]“.

5 Съгласно съображения 23 и 24 от Директива 2004/38:

„(23) Експулсирането 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 [за ЕО], са се интегрирали истински в приемащата държава членка. Поради това следва да бъде ограничен обхватът на такива мерки в съответствие с принципа на пропорционалността, за да се вземе предвид степента на интегриране на въпросните лица, продължителността на тяхното пребиваване в приемащата държава членка, тяхната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение и връзките им със страната им на произход.

(24) В резултат на това, колкото по-голяма е степента на интегриране на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства в приемащата държава членка, толкова по-голяма следва да бъде степента на защита от експулсиране. Само при изключителни обстоятелства, когато има [императивни] основания, свързани с обществената сигурност, мярката експулсиране следва да се приложи спрямо граждани на Съюза, които са пребивавали дълги години на територията на приемащата държава членка и по-специално тогава, когато те са били родени и са пребивавали там през целия си живот. Освен това, такива изключителни обстоятелства следва също така да важат по отношение на мярката експулсиране, предприемана спрямо малолетни, за да се защитят техните връзки със семейството им в съответствие с Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.“

6 Член 16 от Директивата предвижда:

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

[…]

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

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

7 Член 27, параграфи 1 и 2 от посочената директива 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 [гражданството] им, [по] 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 [осъдителни] 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 някои от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

8 Съгласно член 28 от същата директива:

„1. Преди да вземе решение за експулсиране [по съображения], 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 [гражданството] 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 [съображения], свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза [независимо от гражданството им], 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.“

9 Член 32, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда:

„Лицата, на които е бил забранен достъп до страната [по] съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, могат да подадат молба за вдигане на забраната за достъп след разумен период от време, в зависимост от обстоятелствата и при всички случаи след три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа, валидно приета в съответствие със законодателството на Общността, като излагат мотиви, показващи, че е

настъпила съществена промяна в обстоятелствата, които са дали основание за решението за забраната на достъп.

Засегнатата държава членка се произнася по тази молба в срок от шест месеца от подаването ѝ.“

Национална правна уредба

10 Член 6 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) от 30 юли 2004 г. (BGBl, 2004 I, стр. 1950), изменен със Закона за изменение на Закона за федералната полиция и на други закони (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) от 26 февруари 2008 г. (BGBl, 2008 I, стр. 215, наричан по-нататък „FreizügG/EU“), гласи:

„(1) При спазване на член 5, параграф 5 загубването на правото по член 2, параграф 1 може да бъде установено, удостоверението относно правото на пребиваване по общностното право или относно постоянно пребиваване може да бъде отнето и разрешителното за пребиваване или за постоянно пребиваване може да бъде оттеглено единствено по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (член 39, параграф 3 и член 46, параграф 1 от Договора). Влизането на територията също може да бъде отказано на горепосочените основания. Наличието на съображение, свързано с общественото здраве, може да бъде установено само ако болестта настъпи в срок от три месеца след влизането.

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

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

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

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

[…]“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

11 Г-н Tsakouridis е роден в Германия на 1 март 1978 г. През 1996 г. той получава там диплома за завършено средно образование. От октомври 2001 г. г-н Tsakouridis разполага с безсрочно разрешение за пребиваване в тази държава членка. От март 2004 г. до средата на октомври същата година той държи щанд за палачинки на остров Родос в Гърция. След това той се връща в Германия, където започва работа от декември 2004 г. В средата на октомври 2005 г. г-н Tsakouridis се връща на остров Родос и продължава експлоатацията на щанда за палачинки. На 22 ноември 2005 г. Amtsgericht Stuttgart издава международна заповед за арест срещу г-н Tsakouridis. На 19 ноември 2006 г. той е арестуван в Родос, а впоследствие е прехвърлен в Германия на 19 март 2007 г.

12 Предходните осъждания на г-н Tsakouridis са следните. Той е осъден от Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt да заплати няколко глоби, по-конкретно на 14 октомври 1998 г. за притежаване на забранен предмет, на 15 юни 1999 г. за тежка телесна повреда и на 8 февруари 2000 г. за умишлено нанесена телесна повреда и принуда. Освен това на 5 септември 2002 г. Amtsgericht Stuttgart осъжда г-н Tsakouridis да плати глоба за принуда и умишлено нанесена телесна повреда. Накрая, на 28 август 2007 г. Landgericht Stuttgart осъжда г-н Tsakouridis на лишаване от свобода за срок от шест години и шест месеца за осем участия в незаконна търговия с упойващи вещества в големи количества от организирана група.

13 С решение от 19 август 2008 г., след като изслушва г-н Tsakouridis, Regierungspräsidium Stuttgart установява загубване на правото му на влизане и пребиваване на германска територия и го уведомява, че е възможно за него да бъде прието решение за експулсиране към Гърция, без да определи срок за доброволно заминаване. В мотивите към това решение Regierungspräsidium Stuttgart посочва, че с присъдата на Landgericht Stuttgart от 28 август 2007 г. е надхвърлен прагът от пет години лишаване от свобода, поради което разглежданите мерки

са обосновани с „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“ по смисъла на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 и на член 6, параграф 5 от FreizügG/EU.

14 Според Regierungspräsidium Stuttgart личното поведение на г-н Tsakouridis представлява реална заплаха за обществения ред. Извършените от него престъпления, свързани с трафик на упойващи вещества, са много тежки и е налице конкретна опасност от повторно извършване на престъпление. Поради финансови причини г-н Tsakouridis явно е склонен да участва в незаконната търговия с упойващи вещества. Той е безразличен към проблемите, които тази търговия причинява на зависещите от наркотични вещества лица и на обществото като цяло. Съществува основен интерес на обществото от ефективна борба с всички възможни средства с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества, която е особено вредна от социална гледна точка.

15 От друга страна, Regierungspräsidium Stuttgart отбелязва, че г-н Tsakouridis няма намерение или не е в състояние да спазва съществуващия правен ред. Той изключително целенасочено извършва престъпна дейност. Евентуалното безупречно поведение при изпълнението на наказанието му не би позволило да се направи изводът, че липсва опасност от повторно извършване на престъпление. Тъй като са изпълнени условията за прилагане на член 6 от FreizügG/EU, решението попада в обхвата на правото на преценка на властите. Личният интерес на г-н Tsakouridis да не загуби правото си на влизане и пребиваване поради продължителния период, през който редовно е пребивавал в Германия, няма превес над първостепенния обществен интерес за борба с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества. Вероятността той да извърши отново подобни престъпления е твърде голяма.

16 Според Regierungspräsidium Stuttgart с оглед на обстоятелството, че през последните години г-н Tsakouridis е пребивавал няколко месеца на територията на държавата си по произход, не се очаква той да изпита затруднения при интегрирането си в нея след експулсирането от германска територия. Опасността от повторно извършване на престъпление обосновава и накърняването на правото му на свободен достъп до германския пазар на труда в качеството му на гражданин на Съюза. Не съществува по-малко принудително или по-подходящо средство от наложените мерки и последните не накърняват вече установени финансови средства за съществуване.

17 С оглед на тежестта на констатираните престъпления накърняването на личния и семеен живот на г-н Tsakouridis е обосновано от по-висшия интерес за защита на обществения ред и за предотвратяване на други престъпления по смисъла на член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., без да са налице равностойни лични и семейни интереси, които да налагат да не се приема решение за експулсиране поради съображения за пропорционалност.

18 На 17 септември 2008 г. г-н Tsakouridis подава жалба пред Verwaltungsgericht Stuttgart срещу решението на Regierungspräsidium Stuttgart от 19 август 2008 г., в която се позовава на факта, че по-голямата част от семейството му живее в Германия. Освен това от присъдата на Landgericht Stuttgart от 28 август 2007 г. ставало ясно, че той бил само второстепенен член на организираната престъпна група. Като се има предвид, че е отраснал в Германия и е посещавал училище в тази държава, не съществувала опасност по смисъла на член 6, параграф 1 от FreizügG/EU. Също така той поддържал тесни връзки с баща си, който живеел в Германия и редовно го посещавал в затвора. Той се явил доброволно в полицията, което доказвало, че след изтърпяване на наказанието си вече не представлявал опасност за обществения ред, поради което решението, с което се установява загубването на правото му на влизане и пребиваване на германска територия, било непропорционално. Накрая, майката на г-н Tsakouridis, която

понастоящем пребивавала при дъщеря си в Австралия, трябвало да се завърне окончателно при съпруга си в Германия през пролетта на 2009 г.

19 С решение от 24 ноември 2008 г. Verwaltungsgericht Stuttgart отменя решението на Regierungspräsidium Stuttgart от 19 август 2008 г. Според тази юрисдикция сама по себе си осъдителна присъда не е достатъчна, за да обоснове загубването на правото на влизане и пребиваване на гражданин на Съюза, тъй като подобно загубване предполага действителна и достатъчно сериозна опасност, която заплашва основен интерес на обществото по смисъла на член 6, параграф 2 от FreizügG/EU. Към това се добавя обстоятелството, че в рамките на транспонирането на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 загубването на правото на влизане и пребиваване в приложение на член 6, параграф 1 от FreizügG/EU може да бъде установено в случай като този на г-н Tsakouridis, който е пребивавал повече от десет години на германска територия, само при наличие на императивни съображения, свързани с обществената сигурност, както следва от член 6, параграф 5, първо изречение от посочения закон. В това отношение Verwaltungsgericht Stuttgart отбелязва, че г-н Tsakouridis не е загубил правото си на постоянно пребиваване поради пребиваванията си на остров Родос, като в член 6, параграф 5, първо изречение няма изискване за непрекъснато пребиваване на германска територия през последните десет години.

20 Verwaltungsgericht Stuttgart приема, че не са налице „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“ по смисъла на член 6, параграф 5, последно изречение от FreizügG/EU, обосноваващи експулсиране. Понятието за обществена сигурност обхваща само вътрешната и външната сигурност на дадена държава членка и следователно е по-тясно от понятието за обществен ред, което включва и вътрешния наказателноправен ред. Превишаването на минималното наказание, посочено в член 6, параграф 5, последно изречение от FreizügG/EU, не позволява да се заключи, че са налице императивни съображения, свързани с обществената сигурност, за целите на приемане на решение за експулсиране. Ако са налице условията за това, г-н Tsakouridis може да представлява значителна опасност за обществения ред, но в никакъв случай не и за съществуването на държавата и на нейните институции или за запазването на живота на населението. Освен това Regierungspräsidium Stuttgart също не излага подобни съображения.

21 Сезиран с въззивна жалба срещу решението на Verwaltungsgericht Stuttgart от 24 ноември 2008 г., Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли използваното в член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 [...] понятие „императивни [съображения], свързани с обществената сигурност“ да се тълкува в смисъл, че само безспорни заплахи за външната или вътрешната сигурност на държавата членка могат да оправдаят [решение за] експулсиране и към тях принадлежат само съществуването на държавата с нейните основни институции, тяхната способност да функционират, запазването на живота на населението, както и външните отношения и мирното съжителство на народите?

2) При какви предпоставки придобитото след десетгодишен престой в приемащата държава членка право на високо ниво на защита срещу експулсиране по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 може да бъде отнето впоследствие? В това отношение следва ли да се приложи по аналогия условието за загубване на правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16, параграф 4 от тази директива?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос и на въпроса за прилагането по аналогия на член 16, параграф 4 от Директива 2004/38, отпада ли високото ниво на защита срещу експулсиране само в резултат на изтичането на определен период от време, независимо от причините за отсъствието?

4) Също така при утвърдителен отговор на втория въпрос и на въпроса за прилагането по аналогия на член 16, параграф 4 от Директива 2004/38, в състояние ли е принудителното връщане в приемащата държава членка в рамките на наказателно преследване преди изтичането на двугодишния

срок да запази високото ниво на защита, дори и когато след връщането основните свободи не могат да бъдат упражнявани за продължителен период от време?“.

По преюдициалните въпроси

По втори, трети и четвърти въпрос

22 С втория, третия и четвъртия въпрос, които следва да се разгледат най-напред, запитващата юрисдикция иска по същество да установи до каква степен отсъствията от приемащата държава членка през периода, посочен в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, тоест през десетте години, предшестващи решението за експулсиране на заинтересованото лице, представляват пречка последното да се ползва от високото ниво на защита, предвидено в тази разпоредба.

23 Съгласно практиката на Съда Директива 2004/38 цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което се предоставя на гражданите на Съюза пряко от Договора, и тя има за предмет по-специално да укрепи това право по такъв начин, че посочените граждани да не могат да черпят по-малко права от тази директива, отколкото от актовете на вторичното право, които тя изменя или отменя (вж. Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др., C-127/08, Сборник, стр. I-6241, точки 59 и 82, както и Решение от 7 октомври 2010 г. по дело Lassal, C-162/09, Сборник, стр. I-9217, точка 30).

24 От съображение 23 от Директива 2004/38 следва, че експулсирането на граждани на Съюза и на членове на техните семейства на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, може сериозно да увреди лицата, които, възползвайки се от предоставените им с Договора права и свободи, действително са се интегрирали в приемащата държава членка.

25 Поради това, както следва от съображение 24 от Директива 2004/38, последната установява режим на защита срещу експулсиране, който се основава на степента на интегриране на съответните лица в приемащата държава членка, поради което колкото по-голяма е степента на интегриране на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства в приемащата държава членка, толкова по-голяма следва да бъде степента на защита на последните от експулсиране.

26 От тази гледна точка в член 28, параграф 1 от Директивата е посочено най-общо, че преди да вземе решение за експулсиране по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава членка взема предвид по-конкретно 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.

27 Съгласно параграф 2 от този член за граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от гражданството им, които имат право на постоянно пребиваване на територията на приемащата държава членка в приложение на член 16 от същата директива, не може да се взема решение за експулсиране „освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“.

28 Що се отнася до гражданите на Съюза, които са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години, член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 предвижда значително по-високо ниво на защита срещу решения за експулсиране, като посочва, че подобно решение не може да бъде взето, освен ако не се основава на „императивни [съображения], свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки".

29 Макар да поставя ползването от високо ниво на защита в зависимост от присъствието на заинтересованото лице на територията на съответната държава членка през период от десет години преди приемането на решението за експулсиране, член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 не предвижда обстоятелствата, които могат да доведат до прекъсване на периода на пребиваване от десет години за целите на придобиването на правото на високо ниво на защита срещу експулсиране, предвидено в тази разпоредба.

30 Като изхожда от предпоставката, че подобно на правото на постоянно пребиваване правото на високо ниво на защита се придобива след пребиваване с определена продължителност в приемащата държава членка и че то може впоследствие да бъде загубено, запитващата юрисдикция счита, че е възможно да се приложат по аналогия критериите, предвидени в член 16, параграф 4 от Директива 2004/38.

31 Макар да е вярно, че съображения 23 и 24 от Директива 2004/38 предвиждат особена защита за лицата, които действително са се интегрирали в приемащата държава членка, по-конкретно когато те са родени в нея и са пребивавали там през целия си живот, все пак предвид текста на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 решаващият критерий е дали гражданинът на Съюза е пребивавал в тази държава членка през последните десет години преди приемането на решението за експулсиране.

32 Що се отнася до въпроса до каква степен отсъствията от приемащата държава членка през периода, посочен в член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, тоест през последните десет години преди приемане на решението за експулсиране на заинтересованото лице, представляват пречка последното да се ползва от високото ниво на защита, следва да се направи обща преценка на положението на заинтересованото лице във всеки отделен случай конкретно към момента, в който се поставя въпросът за експулсиране.

33 Националните органи, натоварени с прилагането на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, са длъжни да вземат предвид всички релевантни аспекти в конкретния случай, по-специално продължителността на всяко отсъствие на заинтересованото лице от приемащата държава членка, общата продължителност и честотата на тези отсъствия, както и причините, поради които заинтересованото лице е напуснало тази държава членка. Всъщност важно е да се провери дали вследствие на въпросните отсъствия личните, семейните или професионалните интереси на заинтересованото лице са се съсредоточили в друга държава.

34 Принудителното връщане на заинтересованото лице в приемащата държава членка, за да изтърпи там наказание лишаване от свобода, и периодът на лишаване от свобода могат, заедно с изброените в предходната точка сведения, да бъдат отчетени при общата преценка, необходима за да се определи дали са били прекъснати връзките, възникнали между лицето и приемащата държава членка вследствие на интегрирането му.

35 Националната юрисдикция следва да прецени дали случаят в главното производство е такъв. Ако тя направи извода, че отсъствията на г-н Tsakouridis от приемащата държава членка не могат да му попречат да се ползва от високо ниво на защита, впоследствие тя би трябвало да провери дали решението за експулсиране се основава на императивни съображения, свързани с обществената сигурност, по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38.

36 Следва да се напомни, че за да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран, може да е необходимо Съдът да вземе предвид норми на правото на Съюза, които националният съд не е посочил в преюдициалните си въпроси (вж. в този смисъл Решение от 8 ноември 2007 г. по дело Gintec, C-374/05, Сборник, стр. I-9517, точка 48).

37 Ако бъде направен изводът, че лице, намиращо се в положението на г-н Tsakouridis, който е придобил право на постоянно пребиваване в приемащата държава членка, не отговаря на условието за пребиваване по член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, решение за експулсиране евентуално би могло да бъде обосновано, ако са налице „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност", както предвижда член 28, параграф 2 от Директива 2004/38.

38 С оглед на изложените по-горе съображения на втория, третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали гражданин на Съюза е пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години преди приемането на решението за експулсиране — решаващ критерий за предоставяне на високото ниво на защита, предвидено в тази разпоредба, трябва да се вземат предвид всички релевантни аспекти в конкретния случай, по-специално продължителността на всяко отсъствие на заинтересованото лице от приемащата държава членка, общата продължителност и честотата на тези отсъствия, както и причините, поради които заинтересованото лице е напуснало тази държава членка, въз основа на които аспекти може да се установи дали вследствие на тези отсъствия неговите лични, семейни или професионални интереси са се съсредоточили в друга държава.

По първия въпрос

39 С оглед на отговора, даден на втория, третия и четвъртия въпрос, първият въпрос следва да се разбира в смисъл, че запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали и в каква степен престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, може да попадне в обхвата на понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност", ако тази юрисдикция приеме, че съответният гражданин на Съюза се ползва от защитата по член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, или в обхвата на понятието „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност", ако тя приеме, че този гражданин се ползва от защитата по член 28, параграф 2 от тази директива.

40 Видно от текста на член 28 от Директива 2004/38, както и от структурата на тази разпоредба, припомнени в точки 24—28 от настоящото решение, като поставя всяко решение за експулсиране в хипотезите, предвидени в член 28, параграф 3 от тази директива, в зависимост от наличието на „императивни съображения", свързани с обществената сигурност — понятие, което е значително по-тясно от понятието „сериозни основания" по смисъла на параграф 2 от този член — законодателят на Съюза явно е искал да ограничи мерките, основани на посочения параграф 3, до „изключителни обстоятелства", както е посочено в съображение 24 от Директивата.

41 Всъщност понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност" предполага не само, че е накърнена обществената сигурност, но и че подобно накърняване е особено тежко, за което свидетелства употребата на израза „императивни съображения".

42 Именно в този контекст трябва да се тълкува и понятието „обществена сигурност“, посочено в член 28, параграф 3 от Директива 2004/38.

43 Във връзка с обществената сигурност Съдът е приел, че тя обхваща както вътрешната, така и външната сигурност на държавата членка (вж. по-специално Решение от 26 октомври 1999 г. по дело Sirdar, C-273/97, Recueil, стр. I-7403, точка 17, Решение от 11 януари 2000 г. по дело Kreil, C-285/98, Recueil, стр. I-69, точка 17, Решение от 13 юли 2000 г. по дело Albore, C-423/98, Recueil, стр. I-5965, точка 18 и Решение от 11 март 2003 г. по дело Dory, C-186/01, Recueil, стр. I-2479, точка 32).

44 Съдът е приел също така, 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 (вж. по-специално Решение от 10 юли 1984 г. по дело Campus Oil и др., 72/83, Recueil, стр. 2727, точки 34 и 35, Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Werner, C-70/94, Recueil, стр. I-3189, точка 27, Решение по дело Albore, посочено по-горе, точка 22, както и Решение от 25 октомври 2001 г. по дело Комисия/Гърция, C-398/98, Recueil, стр. I-7915, точка 29).

45 От това обаче не следва, че целите като тази за борба с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, задължително са изключени от това понятие.

46 Трафикът на упойващи вещества от организирана група представлява престъпна дейност, която не е съсредоточена на конкретно място, свързана е с впечатляващи икономически и оперативни средства и много често предполага международни връзки. С оглед на изключително тежките последици от свързаната с

този трафик престъпност съображение 1 от Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици (ОВ L 335, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 66) предвижда, че трафикът на упойващи вещества представлява заплаха за здравето, сигурността и качеството на живот на гражданите на Съюза, както и за законната стопанска дейност, стабилността и сигурността на държавите членки.

47 Всъщност, тъй като наркоманията представлява голяма беда за отделния човек и икономическа и социална опасност за човечеството (вж. в този смисъл по-специално Решение от 26 октомври 1982 г. по дело Wolf, 221/81, Recueil, стр. 3681, точка 9, както и Решение от 17 януари 2006 г. на ЕСПЧ по дело Aoulmi с/у Франция, § 86), трафикът на упойващи вещества от организирана група би могъл да бъде толкова интензивен, че да заплаши пряко спокойствието и физическата сигурност на населението като цяло или на голяма част от него.

48 Следва да се добави, че в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 се подчертава, че поведението на съответното лице трябва да представлява истинска и настояща заплаха за основен интерес на обществото или на съответната държава членка, че наличието на предишни осъдителни присъди не представлява само по себе си основание за приемане на свързани с обществения ред или обществената сигурност мерки и че не се приемат мотиви, които не са пряко свързани с конкретния случай или са свързани със съображения за обща превенция.

49 Вследствие на това решението за експулсиране трябва да се основава на индивидуално разглеждане на конкретния случай (вж. по-специално Решение по дело Metock и др., посочено по-горе, точка 74) и може да бъде обосновано с императивни съображения, свързани с обществената сигурност, по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 само ако с оглед на изключителната сериозност на заплахата подобна мярка е необходима за защита на интересите, които тя цели да гарантира, при условие че тази цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни мерки, като се имат предвид продължителността на пребиваването на гражданина на Съюза в приемащата държава членка, и

по-специално тежките отрицателни последици, които подобна мярка може да породи за гражданите на Съюза, които действително са се интегрирали в приемащата държава членка.

50 При прилагането на Директива 2004/38 следва да се претеглят, от една страна, изключителният характер на заплахата за накърняване на обществената сигурност поради личното поведение на съответното лице, преценена при необходимост към момента на приемане на решението за експулсиране (вж. по-специално Решение от 29 април 2004 г. по дело Orfanopoulos и Oliveri, C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точки 77—79) с оглед по-специално на предвидените и наложените наказания, на степента на участие в престъпната дейност, на размера на вредите и евентуално вероятността от повторно извършване на престъпление (в този смисъл вж. по-специално Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau, 30/77, Recueil, стр. 1999, точка 29), и от друга страна, опасността да се попречи на социалната реинтеграция на гражданина на Съюза в държавата, в която той действително се е интегрирал, като от тази реинтеграция има интерес не само последният, но и Европейският съюз като цяло, както генералният адвокат е посочил в точка 95 от своето заключение.

51 Наложеното наказание трябва да бъде взето предвид като един от тези фактори. Налагане на наказание лишаване от свобода за срок от пет години не би могло да доведе до приемане на решение за експулсиране, както е предвидено в националната правна уредба, без да бъдат взети предвид факторите, описани в предходната точка, като тази проверка следва да се извърши от националния съд.

52 В рамките на тази преценка трябва да се отчитат основните права, за чието спазване следи Съдът, доколкото съображения от обществен интерес могат да бъдат изтъкнати за обосноваване на национална мярка, която може да възпрепятства упражняването на свободното движение на хора, само ако въпросната мярка отчита подобни права (вж. по-специално Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено по-горе, точки 97—99) и в частност правото на зачитане на

личния и семейния живот, прогласено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз и в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (вж. по-специално Решение от 5 октомври 2010 г. по дело McB, C-400/10 PPU, Сборник, стр. I-8965, точка 53 и Решение на ЕСПЧ от 23 юни 2008 г. по дело Maslov с/у Австрия [GC], Recueil des arrêts et décisions 2008, § 61 и сл.)

53 За да се прецени дали предвидената намеса е пропорционална на преследваната законна цел, която в конкретния случай е да се защити обществената сигурност, следва да се вземат предвид по-специално естеството и тежестта на извършеното престъпление, продължителността на пребиваването на заинтересованото лице в приемащата държава членка, периодът, изтекъл от извършване на престъплението, и поведението на заинтересованото лице през този период, както и здравината на социалните, културни и семейни връзки с приемащата държава членка. 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 (в този смисъл вж. по-специално Решение по дело Maslov с/у Австрия, посочено по-горе, § 71—75).

54 Във всеки случай, след като Съдът е постановил, че с цел да запази обществения ред държава членка може да приеме, че употребата на упойващи вещества представлява опасност за обществото, която може да обоснове налагането на специални мерки спрямо чужденците, които нарушават законодателството относно упойващите вещества (вж. Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 22, както и Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено по-горе, точка 67), следва да се направи изводът, че на по-силно основание трафикът на упойващи вещества от организирана група попада в обхвата на понятието „обществен ред“, посочено в член 28, параграф 2 от Директива 2004/38.

55 Като вземе предвид всички горепосочени фактори, запитващата юрисдикция трябва да провери дали поведението на г-н Tsakouridis попада в обхвата на понятието „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“ по смисъла на член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, или на понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“ по смисъла на член 28, параграф 3 от нея и дали предвиденото експулсиране отговаря на горепосочените условия.

56 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че съответният гражданин на Съюза се ползва от защитата по член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че борбата с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, може да попада в обхвата на понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“, които могат да обосноват решение за експулсиране на гражданин на Съюза, пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години. Ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че съответният гражданин на Съюза се ползва от защитата по член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че борбата с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, попада в обхвата на понятието „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“.

По съдебните разноски

57 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да 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, трябва да бъде тълкуван в смисъл, че за да се определи дали гражданин на Съюза е пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години преди приемането на решението за експулсиране — решаващ критерий за предоставяне на високото ниво на защита, предвидено в тази разпоредба, трябва да се вземат предвид всички релевантни аспекти в конкретния случай, по-специално продължителността на всяко отсъствие на заинтересованото лице от приемащата държава членка, общата продължителност и честотата на тези отсъствия, както и причините, поради които заинтересованото лице е напуснало тази държава членка, въз основа на които аспекти може да се установи дали вследствие на тези отсъствия неговите лични, семейни или професионални интереси са се съсредоточили в друга държава.**

2) **Ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че съответният гражданин на Съюза се ползва от защитата по член 28, параграф 3 от Директива 2004/38, тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че борбата с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, може да попада в обхвата на понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“, които могат да обосноват решение за експулсиране на гражданин на Съюза, пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години. Ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че съответният гражданин**

на Съюза се ползва от защитата по член 28, параграф 2 от Директива 2004/38, тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че борбата с престъпността, свързана с трафика на упойващи вещества от организирана група, попада в обхвата на понятието „сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“.

Подписи