Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

10 септември 2019 година*

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 21 ДФЕС — Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държава членка — Директива 2004/38/ЕО — Член 3, параграф 1 и членове 15, 27, 28, 30 и 31 — Понятие за бенефициент — Гражданин на трета държава, съпруг/а на упражнил правото си на свободно движение гражданин на Съюза — Връщане на гражданина на Съюза в държавата членка, на която е гражданин, където изтърпява наказание лишаване от свобода — Изисквания спрямо приемащата държава членка съгласно Директива 2004/38/ЕО при вземането на решение за извеждане на посочения гражданин на трета държава“

По дело C-94/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 16 януари 2018 г., постъпил в Съда на 12 февруари 2018 г., в рамките на производство по дело

Nalini Chenchooliah

срещу

Minister for Justice и Equality

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, A. Prechal (докладчик), M. Vilaras и C. Toader, председатели на състави, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 януари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за N. Chenchooliah, от C. Power, SC, и I. Whelan, BL, упълномощени от M. Trayers и M. Moroney, solicitors,

* Език на производството: английски.

– за Minister for Justice and Equality, от M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, и D. O'Loghlin, solicitor,

– за Ирландия, от M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, и D. O'Loghlin, solicitor,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, M. Wolff и P. Z. L. Ngo, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от K. Bulterman и C. S. Schillemans, в качеството на представители,

– за австрийското правителство, от G. Hesse, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от E. Montaguti и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 май 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 14, 15, 27 и 28 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, 2004 г., стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Nalini Chenchooliah, гражданка на трета държава, и Minister for Justice and Equality (министър на правосъдието и равенството, Ирландия) (наричан по-нататък „министърът“) по повод на решение за нейното експулсиране поради връщането на съпруга ѝ, гражданин на Съюза, в държавата членка, на която е гражданин, където изтърпява наказание лишаване от свобода.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 5, 23 и 24 от Директива 2004/38 имат следния текст:

„(5) За да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност. […]

[…]

(23) [Извеждането] 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. 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 [извеждане]. […]“.

4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящата директива определя:

а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

5 Член 2 от посочената директива е озаглавен „Определения“ и гласи:

„За целите на настоящата директива:

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

2) „Член на семейство“ означава:
а) съпруга/съпругата;

[…]“.

6 Член 3 от същата директива е озаглавен „Бенефициенти“ и параграф 1 от него предвижда:

„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“.

7 Глава III от Директива 2004/38, озаглавена „Право на пребиваване“, обхваща членове 6—15.

8 Член 6 от тази директива, озаглавен „Право на пребиваване до три месеца“, гласи:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза“.

9 Съгласно член 7 от същата директива:

„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) – са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

– притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, 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

[…]

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).

[…]“.

10 Член 12, параграф 2 от Директива 2004/38 съдържа правила относно запазването на правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, в случай на смърт на гражданина на Съюза.

11 Член 13, параграф 2 от тази директива урежда запазването на правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, в случай на развод, анулиране на брака или прекратяване на регистрирано съжителство.

12 Съгласно член 14 от посочената директива, озаглавен „Запазване на правото на пребиваване“:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

[…]

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, [индивидуална мярка за извеждане] не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

а) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или

б) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат [изведени извън територията на съответната държава членка], докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа“.

13 Член 15 от същата директива, озаглавен „Процедурни гаранции“, предвижда:

„1. Процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

[…]

3. Приемащата държава членка не може да налага забрана за влизане в контекста на решението за [извеждане], по отношение на което се прилага параграф 1“.

14 Членове 27, 28, 30 и 31 от Директива 2004/38 се съдържат в глава VI от нея, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

15 Член 27 от тази директива, озаглавен „Общи принципи“, 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 [действителна, 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.

[…]“.

16 Член 28 от посочената директива е озаглавен „Защита срещу [извеждане]“ и гласи:

„1. Преди да вземе решение за [извеждане] 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 [извеждане] 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.

[…]“.

17 Член 30 от същата директива, озаглавен „Уведомяване за решенията“, има следното съдържание:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това [е] приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

18 Член 31 от Директива 2004/38, озаглавен „Процедурни гаранции“, предвижда:

„1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Когато жалбата срещу решението за [извеждане] е придружена от молба за временно разпореждане за спиране на изпълнението на това решение, действителното [извеждане] от територията на страната

не може да се извърши, докато не бъде взето решение относно временното разпореждане, с изключение на случаите:

– когато решението за [извеждане] се основава на предишно съдебно решение; или

– когато засегнатите лица вече са имали достъп до съдебно разглеждане; или

– когато решението за [извеждане] се базира на императивни основания, свързани с обществената сигурност по смисъла на член 28, параграф 3.

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната“.

Ирландското право

19 Ирландската правна уредба, с която се транспонира Директива 2004/38, се съдържа в European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (Правилник за Европейските общности (свободно движение на лица) от 2015 г.), заменил, считано от 1 февруари 2016 г., European Communities (Free Movement of Persons) (№ 2) Regulations 2006 (Правилник за Европейските общности (свободно движение на лица) (№ 2) от 2006 г.) от 18 декември 2006 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“).

20 Член 20 от Правилника от 2006 г. урежда правомощията на министъра при издаването на т.нар. решения за „извеждане“ (removal orders).

21 Immigration Act 1999 (Закон за имиграцията от 1999 г.) съдържа правилата на националното право за чужденците, които се прилагат извън приложното поле на Директива 2004/38.

22 Член 3 от този закон урежда правомощията на министъра да издава т.нар. решения за „експулсиране“ (deportation orders).

23 Съгласно член 3, параграф 1 от този закон министърът може да издаде решение за експулсиране, „с което да разпореди на чужденеца, за когото се отнася това решение, да напусне страната в посочения в него срок и за в бъдеще да не се връща на нейна територия“.

24 Съгласно член 3, параграф 2, букви h) и i) от Закона за имиграцията от 1999 г. решение за експулсиране може да се издаде съответно по отношение на лица, за които съответно „министърът счита, че са нарушили наложено им ограничение или условие, свързано със слизането на брега или пристигането на територията на страната, или с разрешението за пребиваване там“, или на такива лица, „чието експулсиране според министъра би могло да допринесе за общото благо“.

25 В съответствие с член 3, параграф 3, буква а) от посочения закон, когато министърът приема проекторешение за експулсиране, той уведомява писмено засегнатото лице за това, като посочва мотивите си.

26 Член 3, параграф 4 от същия закон предвижда, че уведомлението за посоченото проекторешение трябва да съдържа по-специално:

– информация, че лицето може да представи становище в срок от 15 работни дни,

– информация, че лицето има право да напусне страната доброволно, преди министърът да се произнесе по преписката, както и че е длъжно да уведоми министъра за мерките, които е предприело за напускането на страната, и

– информация, че лицето може да даде съгласие за издаването на решение за експулсиране в срок от 15 работни дни, след което министърът трябва да организира извеждането му от страната възможно най-скоро.

27 Веднъж издадено, решението за експулсиране остава в сила за неопределен срок. Съгласно член 3, параграф 11 от Закона за имиграцията от 1999 г. обаче засегнатото лице може да подаде молба за изменение или отмяна на подобно решение. Когато разглежда такава молба, министърът трябва да определи дали молителят е доказал наличието на промяна в обстоятелствата, настъпила след издаването на това решение, която да обосновава неговата отмяна. Такива обстоятелства може да възникнат по-специално когато лицето е член на семейството на гражданин на Съюза, който упражнява в Ирландия предоставеното му с правото на Съюза право на свободно движение.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

28 Г-жа Chenchooliah, която е гражданка на Република Мавриций, пристига в Ирландия около февруари 2005 г. със студентска виза и пребивава в тази държава членка до 7 февруари 2012 г. въз основа на последователни разрешения за пребиваване.

29 На 13 септември 2011 г. тя сключва брак с португалски гражданин, пребиваващ в Ирландия.

30 С писмо от 2 февруари 2012 г. тя иска да ѝ бъде издадена карта за пребиваване като съпруга на гражданин на Съюза.

31 Впоследствие министърът многократно иска допълнителна информация, която г-жа Chenchooliah предоставя частично с писмо от 25 май 2012 г. С писмо от 27 август 2012 г. тя иска допълнителен срок, за да представи трудов договор, като твърди, че съпругът ѝ тъкмо е започнал работа.

32 С решение от 11 септември 2012 г. министърът отхвърля искането за издаване на карта за пребиваване със следните мотиви:

„Не сте доказали, че гражданинът на Съюза извършва икономическа дейност в Ирландия, поради което министърът не е убеден, че същият упражнява [своите] права, като работи като заето или самостоятелно заето лице, продължава образованието си, изпаднал е в принудителна безработица или притежава достатъчно средства съгласно изискванията по член 6, параграф 2, буква а) от Правилника [от 2006 г.]. Поради това нямате право да пребивавате [в Ирландия] съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Правилника [от 2006 г.]“.

33 С писмо от 15 октомври 2012 г. г-жа Chenchooliah представя доказателства, че съпругът ѝ е работил в ресторант в продължение на две седмици и иска удължаване на определения срок за подаване на молба за преразглеждане на решението от 11 септември 2012 г.

34 С писмо от 31 октомври 2012 г. министърът се съгласява да удължи посочения срок. След това той иска допълнителна информация и посочва, че ако такава не бъде предоставена в срок от 10 работни дни, преписката ще бъде прехвърлена на отдела, отговарящ за изпълнението на действията по извеждане.

35 Тъй като в продължение на почти две години г-жа Chenchooliah не изпраща никаква нова информация, решението от 11 септември 2012 г. става окончателно.

36 С писмо от 17 юли 2014 г., адресирано пряко до министъра, г-жа Chenchooliah посочва, че от 16 юни 2014 г. съпругът ѝ се намира в затвор в Португалия в изпълнение на постановена осъдителна присъда, и моли да ѝ бъде разрешено да остане на ирландска територия, като се позовава на личното си положение.

37 С писмо от 3 септември 2014 г. министърът я уведомява, че се предвижда приемането на решение за извеждането ѝ с мотива, че съпругът ѝ, гражданин на Съюза, е пребивавал в Ирландия в продължение на повече от три месеца, без да изпълнява изискванията по член 6, параграф 2 от Правилника от 2006 г., с който в ирландското право се транспонира член 7, параграф 2 от Директива 2004/38, поради което тя вече няма право да остане в Ирландия.

38 След това с писмо от 26 ноември 2015 г. адвокатите, представляващи г-жа Chenchooliah, искат от министъра да ѝ издаде разрешение за пребиваване в изпълнение на дискреционните правомощия, предоставени му съгласно ирландското право, като се позовават по-специално на продължителното пребиваване на г-жа Chenchooliah в Ирландия, на професионалния ѝ стаж и на изгледите ѝ да бъде наета на работа.

39 С писмо от 15 ноември 2016 г. министърът уведомява г-жа Chenchooliah, че е взето решение да не се продължава процедурата по извеждане, а по-скоро да се започне процедура по експулсиране на основание член 3 от Закона за имиграцията от 1999 г.

40 Към това писмо е приложено проекторешение за експулсиране, като г-жа Chenchooliah е приканена да представи становище по него. Това проекторешение се основава на обстоятелството, че г-жа Chenchooliah пребивава незаконно в Ирландия от 7 февруари 2012 г., и на становището на министъра, че експулсирането ѝ би допринесло за общото благо.

41 Към същото писмо е приложено и предходно решение от 21 октомври 2016 г., с което се потвърждава, че е било решено по отношение на г-н Chenchooliah да не се издава решение за извеждане съгласно Правилника от 2006 г. и преходните разпоредби от Правилника за Европейските общности (свободно движение на лица) от 2015 г.

42 На 12 декември 2016 г. запитващата юрисдикция разрешава на г-жа Chenchooliah да подаде искане за упражняване на съдебен контрол по отношение на решението от 21 октомври 2016 г., както и искане за постановяване на разпореждане, с което да се забрани на министъра да издаде решение за експулсирането ѝ. Освен това тази юрисдикция приема временни мерки с цел да се попречи на продължаването на процедурата по експулсиране на г-жа Chenchooliah до приключването на обжалването по съдебен ред.

43 Запитващата юрисдикция счита, че Съдът все още не се е произнасял по въпроса дали в положение като разглежданото, при което гражданин на Съюза се е върнал в държавата членка, на която е гражданин, в настоящия случай, за да изтърпи там наказание лишаване от свобода, и следователно вече не упражнява в приемащата държава членка предоставеното му от правото на Съюза право на свободно движение, гражданин на трета държава, съпруг/а на този гражданин на Съюза, продължава да попада в приложното поле на Директива 2004/38 в качеството си на „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива, така че извеждането му от приемащата държава членка, в която той пребивава вече незаконно, е уредено по-специално в членове 27, 28 и 31 от посочената директива.

44 В това отношение High Court (Висш съд, Ирландия) се позовава на решение, постановено от него на 29 април 2014 г., в което се приема, че в случай, аналогичен на разглеждания в главното производство, на този въпрос следва да се отговори утвърдително. Според посоченото решение това разрешение би могло да се основе на практиката на Съда, и по-специално на решение от 25 юли 2008 г., Metock и др. (C-127/08, EU:C:2008:449).

45 Запитващата юрисдикция отбелязва, че евентуалните изводи от посоченото решение за настоящото дело са били обсъждани пред нея.

46 Така министърът оспорва същото това решение, като изтъква по-специално, че в него се пренебрегва основният факт, че член на семейството на гражданин на Съюза не попада в приложното поле на Директива 2004/38, ако понастоящем този гражданин не упражнява действително правото си на свободно движение. В подобен случай решението за извеждане на този член на семейството се уреждало не от разпоредбите на глава VI от тази директива, а от националното право, приложимо извън приложното поле на посочената директива.

47 Освен това тълкуването в обратен смисъл изисквало да се докаже опасност за обществения ред или обществената сигурност, което щяло да направи много трудно, ако не и практически невъзможно извеждането на граждани на трети държави, съпрузи или съпруги на граждани на Съюза, които в даден момент са се ползвали може би само от право на временно пребиваване предвид дейността на съпрузите или съпругите си в приемащата държава членка, независимо от настоящата дейност или от мястото, където вече пребивават тези граждани на Съюза и което би могло дори да е извън Съюза.

48 От своя страна г-жа Chenchooliah твърди пред запитващата юрисдикция, че постановеното от последната решение от 29 април 2014 г. потвърждава нейния довод, че като лице, което в определен момент поради брака си се е ползвало от право на пребиваване, поне временно до три месеца съгласно член 6 от Директива 2004/38, тя продължава да попада в приложното поле на тази директива, и следователно може да бъде изведена от територията на приемащата държава членка само при спазване на правилата и гаранциите, предвидени в посочената директива, включително уредените в членове 27 и 28 от същата директива.

49 При това положение High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Когато на съпруг или на съпруга на гражданин на Съюза, упражнявал правото си на свободно движение съгласно член 6 от Директива 2004/38, е отказано правото на пребиваване по член 7 от тази директива, тъй като съответният гражданин на Съюза не упражнява или вече не упражнява права по Договорите за Съюза […] в приемащата държава членка, и когато е направено предложение за извеждането на съпруга/та от тази държава членка, следва ли това извеждане да бъде извършено в съответствие с разпоредбите на Директива 2004/38, или попада в приложното поле на националното законодателство на тази държава членка?

2) Ако отговорът на предходния въпрос е в смисъл, че извеждането следва да бъде извършено в съответствие с разпоредбите на Директива 2004/38, следва ли това извеждане да бъде извършено в съответствие със и при спазване на изискванията на глава VI от тази директива, и по-специално на членове 27 и 28 от нея, или при такива обстоятелства държавата членка може да се основе и на други разпоредби от Директива 2004/38, и по-специално на членове 14 и 15 от нея?“.

По преюдициалните въпроси

50 С двата си въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали разпоредбите на глава VI от Директива 2004/38, и по-специално на членове 27 и 28 от тази директива, от една страна, и на членове 14 и 15 от нея, от друга страна, трябва да се тълкуват в смисъл, че едните или другите се прилагат към решение за извеждане, постановено по отношение на гражданин на трета държава с мотива, че този гражданин вече няма право на пребиваване въз основа на посочената директива в случай като

разглеждания в главното производство, при който този гражданин е сключил брак с гражданин на Съюза в момент, в който последният се е ползвал от свободата си на движение, като е отишъл и пребивавал с посочения гражданин на трета държава в приемащата държава членка и впоследствие се е върнал в държавата членка, на която е гражданин.

51 Преди да бъдат разгледани тези въпроси, най-напред следва да се очертае обхватът им.

52 В настоящия случай г-жа Chenchooliah, гражданка на трета държава, не претендира право на пребиваване, изведено съгласно Директива 2004/38 от правото на пребиваване на съпруга ѝ, гражданин на Съюза. Всъщност искането ѝ да се ползва от това право съгласно член 7 от тази директива, е било отхвърлено с решение, което е влязло в сила и което тя не оспорва.

53 За сметка на това тя поддържа, че вече незаконното ѝ пребиваване на територията на Ирландия, която е приемащата държава членка, не може да бъде санкционирано с решение за експулсиране, прието въз основа на член 3 от Закона за имиграцията от 1999 г., в контекста на което служебно се постановява забрана за влизане на територията на страната за неопределен срок, а само може да доведе до решение за извеждане, взето при спазване на закрилата, която ѝ е осигурена по силата на Директива 2004/38, и по-специално по членове 27 и 28 от нея.

54 След това пояснение най-напред следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 в приложното поле на тази директива попадат и се ползват от предоставените от нея права гражданите на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, както и членовете на техните семейства, така както са определени в член 2, точка 2 от посочената директива, които ги придружават или се присъединяват към тях (решение от 14 ноември 2017 г., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 34 и цитираната съдебна практика).

55 В настоящия случай е безспорно, че съпругът на г-жа Chenchooliah, който е португалски гражданин и следователно гражданин на Съюза, е упражнил правото си на свободно движение, като е отишъл и е пребивавал в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, когато напуска Португалия, за да отиде в Ирландия.

56 Не се оспорва и че поради брака си с този гражданин на Съюза в момент, в който той е ползвал свободата си на движение, през определен период от време г-жа Chenchooliah е пребивавала със съпруга си в Ирландия по силата на производното право на пребиваване, предоставено с член 6, параграф 2 от Директива 2004/38 на членове на семейството на гражданин на Съюза.

57 Освен това обстоятелството, че г-жа Chenchooliah е влязла в Ирландия преди съпруга си и преди да стане член на неговото семейство, е без значение, тъй като е безспорно, че е пребивавала със съпруга си в приемащата държава членка.

58 Всъщност, както Съдът вече е отбелязал, изразът „членовете на […] семейство[то на гражданин на Съюза], които го придружават“, съдържащ се в член 3, параграф 1 от Директива 2004/38, следва да се тълкува като включващ едновременно членовете на семейството на гражданин на Съюза, които са влезли с последния в приемащата държава членка, и тези, които пребивават с него в тази държава членка, без в този втори случай да се прави разграничение дали гражданите на третите страни са влезли в държавата членка преди или след гражданина на Съюза или преди или след като са станали членове на неговото семейство (решение от 25 юли 2008 г., Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:449, т. 93).

59 След връщането на съпруга ѝ в Португалия обаче г-жа Chenchooliah вече няма качеството „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38.

60 Всъщност, след като е останала в Ирландия, където вече не пребивава със своя португалски съпруг, и макар в миналото последният да се е ползвал от свободата си на движение, като е отишъл в Ирландия и е пребивавал там за известно време с нея, г-жа Chenchooliah вече не отговаря на изискването да придружава или да се присъединява към гражданин на Съюза, предвидено в посочения член 3, параграф 1.

61 Както припомня Съдът, това изискване, което е възпроизведено по-специално и в член 6, параграф 2, и в член 7, параграф 2 от Директива 2004/38, отговаря на целта и смисъла на производните права на влизане и пребиваване, които тази директива предвижда за членовете на семейството на гражданите на Съюза. Всъщност целта и смисълът на такива производни права се дължат на факта, че отказът те да бъдат признати, би могъл да накърни по-специално ефективното упражняване от съответния гражданин на Съюза на неговата свобода на движение, както и упражняването и полезното действие на правата, които той черпи от член 21, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 8 ноември 2012 г., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, т. 62 и 63 и от 14 ноември 2017 г., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 48).

62 Освен това понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 е динамично понятие в смисъл, че дори да е било придобито в миналото, качеството на бенефициент може да бъде загубено впоследствие, ако вече не са изпълнени предвидените в тази разпоредба условия (вж. по аналогия решение от 14 ноември 2017 г., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 38—42).

63 В този контекст Съдът приема, че прилагането на Директива 2004/38 само по отношение на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които „придружават“ или „се присъединяват“ към последния по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива, е равносилно на ограничаване на правото на влизане и пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза в държавата членка, в която той пребивава (решение от 25 юли 2008 г., Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:449, т. 94).

64 Съдът добавя, че от момента, в който гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, черпи от Директива 2004/38 право на влизане и на пребиваване в приемащата държава членка, последната може да ограничи това право единствено при спазване на членове 27 и 35 от тази директива (решение от 25 юли 2008 г., Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:449, т. 95).

65 Така, доколкото гражданинът на трета държава, съпруг/а на упражняващ своето право на свободно движение гражданин на Съюза, пребивава с последния гражданин в приемащата държава членка и следователно е „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38, правото на пребиваване, което този гражданин на трета държава черпи от посочената директива, и по-специално от член 7, параграф 2 от нея, може да бъде ограничено единствено при спазване по-специално на членове 27 и 35 от тази директива.

66 Подобно положение обаче се различава от разглежданото в главното производство, което се характеризира с това, че въпросният гражданин на трета държава вече не пребивава със своя съпруг, гражданин на Съюза, в приемащата държава членка след заминаването на този гражданин и на него е отказано право на пребиваване на основание член 7, параграф 2 от Директива 2004/38. Ето защо този гражданин на трета държава вече не се ползва от право на пребиваване въз основа на посочената директива, поради това и че не попада в рамките на някое от положенията по член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2 от посочената директива, при които се запазва правото на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка.

67 Поради това изводите, произтичащи от точка 95 от решение от 25 юли 2008 г., Metock и др. (C-127/08, EU:C:2008:449), не се прилагат към разглежданото в главното производство положение.

68 Все пак се поставя въпросът дали загубата на качеството „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 от страна на г-жа Chenchooliah означава, че решение за извеждане, взето основно поради това че на последната е отказано право на пребиваване на основание член 7, параграф 2 от тази директива, попада не в рамките на тази директива, а само на националното право, което е приложимо извън приложното поле на тази директива.

69 Този въпрос изисква отрицателен отговор.

70 В това отношение следва да се отбележи, че Директива 2004/38 съдържа не само правила, които уреждат условията за получаване на един от различните видове предвидени в нея права за пребиваване, както и условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат лицата да продължат да се ползват от съответните права. Тази директива предвижда освен това набор от правила, имащи за цел да уредят положението, произтичащо от загубата на някое от тези права, по-специално в случай на отпътуване на гражданина на Съюза от приемащата държава членка.

71 Така член 15 от Директива 2004/38, озаглавен „Процедурни гаранции“, предвижда в параграф 1, че процедурите, предвидени в членове 30 и 31 от тази директива, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на гражданин на Съюза или на членове на неговото семейство по съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

72 Освен това член 15, параграф 3 от Директива 2004/38 предвижда, че приемащата държава членка не може да налага забрана за влизане в контекста на такова решение за извеждане.

73 Съгласно самия текст на член 15 от Директива 2004/38, с риск в обратен случай тази разпоредба да бъде лишена от голяма част от своето съдържание и полезно действие, приложното поле на тази директива обхваща решение за извеждане, взето, както в главното производство, по съображения без връзка с каквато и да е опасност за обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, но свързани с факта, че член на семейството на гражданин на Съюза, който в миналото е имал право на временно пребиваване въз основа на Директива 2004/38, изведено от това, че този гражданин на Съюза е упражнявал правото си на свободно движение, понастоящем вече не разполага с такова право на пребиваване след отпътуването на посочения гражданин от приемащата държава членка и неговото връщане в държавата членка, на която е гражданин.

74 Всъщност тази разпоредба, която се съдържа в глава III от Директива 2004/38, озаглавена „Право на пребиваване“, урежда режима, който се прилага, когато изтече право на временно пребиваване по тази директива, по-специално когато гражданин на Съюза или член на неговото семейство, който в миналото е имал право на пребиваване до три месеца или повече от три месеца по силата съответно на член 6 или на член 7 от тази директива, вече не отговаря на условията за разглежданото право на пребиваване и следователно по принцип може да бъде изведен от приемащата държава членка.

75 В настоящия случай за известно време г-жа Chenchooliah е имала право на пребиваване в Ирландия на основание член 6, параграф 2 от Директива 2004/38 вследствие на брака ѝ с гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение в тази държава членка.

76 След отпътуването на съпруга ѝ тя обаче е загубила това право на пребиваване, тъй като вече не отговаря на изискването да придружава или да се присъединява към гражданин на Съюза, който упражнява правото си на свободно движение, което е довело до отхвърляне на искането ѝ да получи право на пребиваване на основание член 7 от тази директива.

77 След като, както бе посочено в точка 66 от настоящото решение, подобно положение не попада в рамките на някое от посочените в член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2 от Директива 2004/38, в които се запазва правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, приемащата държава членка може да вземе решение за извеждане по отношение на г-жа Chenchooliah въз основа на член 15 от посочената директива. Такова решение за извеждане обаче може да бъде взето само при спазване на предвидените в тази разпоредба изисквания.

78 Както по същество отбелязва и генералният адвокат в точка 75 от заключението си, в положение като разглежданото в главното производство тази констатация не е несъвместима с обстоятелството, че съответното лице е загубило качеството „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38.

79 Всъщност в резултат на загубата на това качество съответното лице вече няма право на движение и право на пребиваване на територията на приемащата държава членка, на които е било носител през определен период от време, тъй като вече не отговаря на условията, с които са обвързани тези права. За сметка на това, както следва от точка 74 от настоящото решение, тази загуба не означава, че поради подобно съображение Директива 2004/38 вече не се прилага при вземането на решение от приемащата държава членка за извеждане на това лице.

80 Що се отнася до последиците от приложимостта на член 15 от Директива 2004/38 в положение като разглежданото в главното производство, от параграф 1 от тази разпоредба следва, че гаранциите, предвидени в членове 30 и 31 от посочената директива, се прилагат „по аналогия“.

81 Изразът „по аналогия“ трябва да се разбира в смисъл, че в рамките на член 15 от Директива 2004/38 разпоредбите на членове 30 и 31 от нея се прилагат само ако могат действително да бъдат приложени, евентуално с необходимите корекции, към решения, взети по съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

82 Не такъв обаче е случаят с член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, член 31, параграф 2, трето тире от тази директива и член 31, параграф 4 от последната.

83 Ето защо тези разпоредби, чието прилагане трябва да остане строго ограничено до решенията за извеждане, взети на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, не се прилагат по отношение на решенията за извеждане, посочени в член 15 от Директива 2004/38.

84 По отношение на разпоредбите на членове 30 и 31 от Директива 2004/38, които са приложими в рамките на член 15 от тази директива, трябва да се посочи, що се отнася по-специално до член 31, параграф 1 от същата директива и до правото на достъп до процедури за обжалване по съдебен ред, което трябва да бъде осигурено съгласно тази разпоредба, че след като такива процедури за обжалване попадат в обхвата на „прилагането на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, процесуалните правила за тези съдебни производства, които са предназначени да гарантират защитата на предоставените с Директива 2004/38 права, трябва да отговарят по-специално на изискванията, произтичащи от правото на ефективни правни средства за защита по член 47 от посочената харта.

85 Освен това съгласно член 31, параграф 3 от Директива 2004/38 — разпоредба, приложима в рамките на член 15 от тази директива — процедурите за обжалване трябва не само да дават възможност за разглеждане на законосъобразността на съответното решение, както и на фактите и обстоятелствата, които го обосновават, но и да гарантират, че разглежданото решение не е непропорционално.

86 Следва също така да се отбележи, че тъй като член 15, параграф 1 от Директива 2004/38 се позовава само на прилагането по аналогия единствено на членове 30 и 31 от тази директива, други разпоредби от глава VI от посочената директива, сред които членове 27 и 28 от нея, не намират приложение при приемането на решение по член 15 от същата тази директива.

87 Както бе припомнено в точка 65 от настоящото решение, разпоредбите на членове 27 и 28 от Директива 2004/38 се прилагат всъщност само ако съответното лице понастоящем черпи от тази директива право на пребиваване в приемащата държава членка, което е временно или постоянно (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2008 г., Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:449, т. 95).

88 Накрая, следва да се подчертае, че съгласно член 15, параграф 3 от Директива 2004/38 в контекста на решението за извеждане, което може да бъде взето в главното производство, в никакъв случай не може да се постанови забрана за влизане на територията на страната.

89 С оглед на всичко изложено по-горе на поставените въпроси следва да се отговори, че член 15 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към решение за извеждане от територията на страната, постановено по отношение на гражданин на трета държава на основание на това, че последният вече няма право на пребиваване въз основа на тази директива, в положение като разглежданото в главното производство, в което този гражданин е сключил брак с гражданин на Съюза в момент, в който последният се е ползвал от свободата си на движение, като е отишъл и е пребивавал с този гражданин на трета държава в приемащата държава членка и впоследствие този гражданин на Съюза се е върнал в държавата членка, на която е гражданин. От това следва, че при приемането на такова решение за извеждане от територията на страната, в контекста на което в никакъв случай не може да се постанови забрана за влизане, трябва да бъдат спазени релевантните гаранции, предвидени в членове 30 и 31 от Директива 2004/38.

По съдебните разноски

90 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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:

Член 15 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 се тълкува в смисъл, че се прилага към решение за извеждане от територията на страната, постановено по отношение на гражданин на трета държава на основание на това, че последният вече няма право на пребиваване въз основа на тази директива, в положение като разглежданото в главното производство, в което този гражданин е сключил брак с

гражданин на Съюза в момент, в който последният се е ползвал от свободата си на движение, като е отишъл и е пребивавал с този гражданин на трета държава в приемащата държава членка и впоследствие посоченият гражданин на Съюза се е върнал в държавата членка, на която е гражданин. От това следва, че при приемането на такова решение за извеждане от територията на страната, в контекста на което в никакъв случай не може да се постанови забрана за влизане, трябва да бъдат спазени релевантните гаранции, предвидени в членове 30 и 31 от Директива 2004/38.

Подписи