



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

2 май 2018 година \*

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Право на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38/ЕО — Член 27, параграф 2, втора алинея — Ограничаване на правото на влизане и на правото на пребиваване по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве — Експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност — Поведение, което представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото — Лице, получило отказ по молбата си за убежище на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС — Член 28, параграф 1 — Член 28, параграф 3, буква а) — Защита срещу експулсиране — Пребиваване в приемащата държава членка през последните десет години — Императивни основания, свързани с обществената сигурност — Понятие“

По съединени дела C-331/16 и C-366/16

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Районен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия) (C-331/16), и от Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) (C-366/16), с актове от 9 юни 2016 г. и 27 юни 2016 г., постъпили в Съда съответно на 13 юни 2016 г. и на 5 юли 2016 г., в рамките на производства по дела

**К.**

срещу

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16),**

и

**Н. Ф.**

срещу

**Belgische Staat (C-366/16),**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, М. Ilešič, L. Bay Larsen, Т. von Danwitz и Е. Levits, председатели на състави, А. Borg Barthet, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев, S. Rodin, F. Biltgen, К. Jürimäe и М. Vilaras (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

\* Език на производството: нидерландски.

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 юли 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за К., от А. Eikelboom и А. М. van Eik, advocaten,
- за нидерландското правителство, от М.К. Bulterman, С.С. Schillemans и В. Koopman, в качеството на представители,
- за белгийското правителство, от М. Jacobs, С. Pochet и L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от I. Florio и E. Matteredne, advocaten,
- за гръцкото правителство, от Т. Papadopoulou, в качеството на представител,
- за френското правителство, от Е. Armoët, Е. de Moustier и D. Colas, в качеството на представители,
- за правителството на Обединеното кралство, от С. Crane, G. Brown и D. Robertson, в качеството на представители, подпомагани от В. Lask, barrister,
- за Европейската комисия, от Е. Montaguti и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 декември 2017 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалните запитвания са относно тълкуването на член 27, параграф 2, втора алинея и на член 28, параграф 1 и 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, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Тези запитвания са отправени в рамките на два спора — първият между К. и Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“) относно решение, с което К. се обявява за нежелано лице на нидерландска територия (дело С-331/16), а вторият — между Н. Ф. и Belgische Staat (белгийската държава) относно решение, с което на Н. Ф. се отказва право на пребиваване за повече от три месеца на територията на Белгия (дело С-366/16).

## Правна уредба

### *Международното право*

- 3 Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954) влиза в сила на 22 април 1954 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“). Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).
- 4 Член 1, раздел А от Женевската конвенция определя по-конкретно понятието „бежанец“ за целите на Конвенцията и предвижда в член 1, раздел F:

„Тази конвенция не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че:

- a) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления;
- b) са извършили тежко престъпление от неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци;
- c) са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации.“

### *Правото на Съюза*

#### *Директива 2004/38*

- 5 Член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи:

„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“.

- 6 В глава VI, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, е включен член 27, параграфи 1 и 2 от който гласят:

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

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

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална 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“.

7 Съгласно член 28 от посочената директива:

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

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

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

- a) са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години; или
- b) 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.“.

#### *Директива 2011/95/ЕС*

8 Член 12, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9) гласи:

„Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато има сериозни основания да се счита, че съответното лице:

- a) е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления;
- b) е извършило тежко престъпление, което няма политически характер, извън територията на държавата на своето убежище, преди да бъде прието като бежанец, което означава преди издаването на разрешението за пребиваване, въз основа на факта, че му е предоставен статут на бежанец; особено жестоките действия, дори и да се твърди, че са извършени с политическа цел, биха могли да бъдат квалифицирани като тежки престъпления, които нямат политически характер;
- в) е признато за виновно в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации, така както те са уредени в преамбюла и в членове 1 и 2 от Хартата на Организацията на обединените нации“.

## **Националното право**

### *Нидерландското право*

- 9 Член 67 от Vreemdelingenwet (Закон за чужденците) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, № 495) предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на раздел 3 министърът може да обяви чужденец за нежелано лице:

- a. ако не пребивава законно в Нидерландия и многократно е извършвал деяние, наказуемо съгласно настоящия закон;
- b. ако е осъден с влязла в сила присъда за престъпление, което се наказва с лишаване от свобода за не по-кратък срок от три години, или ако за това деяние му е била наложена мярката по член 37а от Наказателния кодекс;
- c. ако представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност и пребивава незаконно в Нидерландия по смисъла на член 8, букви а)–е) включително или по буква l);
- d. по силата на договор или
- e. в интерес на международните отношения на Нидерландия.

[...]

3. В отклонение от член 8 обявеният за нежелано лице чужденец не може да пребивава законно в Нидерландия“.

### *Белгийското право*

- 10 Съгласно член 40а, параграф 2 от Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging в verwijdering van vreemdelingen (Закон за достъпа до територията, пребиваването, установяването и експулсирането на чужденци) от 15 декември 1980 г. (Belgisch Staatsblad, 31 декември 1980 г., стр. 14584), в редакцията му, приложима към фактите по главното производство, се считат за членове на семейството на гражданина на Съюза по-специално роднините по възходяща линия.

- 11 Член 43 от този закон гласи:

„На граждани на Съюза и на членове на техните семейства може да бъде отказано издаването на разрешение за влизане и пребиваване само на основания, свързани с обществения ред, националната сигурност или общественото здраве, като се спазват следните ограничения:

[...]

2° мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или националната сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. [...] Личното поведение на съответното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото.

Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и се опират на съображения за обща превенция.

[...]“.

- 12 Член 52, параграф 4 от koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging de verwijdering van vreemdelingen (Кралски указ за достъпа до територията, пребиваването, установяването и експулсирането на чужденците) от 8 октомври 1981 г. (*Belgisch Staatsblad*, 27 октомври 1981 г., стр. 13740), гласи:

„[...]

Когато министърът или упълномощено от него лице признае правото на пребиваване или не се произнесе с акт в срока по член 42 от закона, кметът или упълномощено от него лице издава на чужденеца „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, която съответства на образца по приложение 9.

[...]

В случай че министърът или упълномощено от него лице не признае правото на пребиваване, за съответния акт се уведомява членът на семейството чрез връчване на документ, който съответства на образца по приложение 20, и който, ако е необходимо, съдържа разпореждане за напускане на територията. [...]“.

## Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

### Дело С-331/16

- 13 К. е гражданин на Хърватия и на Босна и Херцеговина.
- 14 К. пристига в Нидерландия на 21 януари 2001 г., придружен от съпругата си и свой непълнолетен син. Според изложеното от запитващата юрисдикция, от тази дата К. пребивава в Нидерландия без прекъсване. На 27 април 2006 г. съпругата на заинтересованото лице ражда втория им син.
- 15 На 2 февруари 2001 г. жалбоподателят подава първата си молба до държавния секретар за издаване на разрешение за временно пребиваване като търсец убежище. Тази молба е отхвърлена с решение на държавния секретар от 15 май 2003 г., влязло в законова сила след потвърждаването му със съдебно решение на Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) от 21 февруари 2005 г.
- 16 На 27 юли 2011 г. К подава нова молба за убежище, която е отхвърлена с решение на държавния секретар от 16 януари 2013 г. Заедно с това решение е издадена и забрана за влизане на нидерландска територия за период от десет години, влязла в законова сила след потвърждението ѝ със съдебно решение на Raad van State (Държавен съвет) от 10 февруари 2014 г.
- 17 След присъединяването на Република Хърватия към Европейския съюз, на 3 октомври 2014 г. К. иска от държавния секретар да отмени наложената му забрана за влизане на територията на Нидерландия. С акт от 22 юли 2015 г. държавният секретар уважава това искане, но на

основание член 67, параграф 1, буква е) от Закона за чужденците от 2000 г. обявява К. за нежелано лице на нидерландската територия. Подадената срещу този акт жалба по административен ред е отхвърлена с решение от 9 декември 2015 г.

- 18 В това решение държавният секретар първо се позовава на решенията от 15 май 2003 г. и от 16 януари 2013 г. за отхвърляне на молбите за убежище на К., доколкото в тези решения е установено, че той е виновен за извършването на деяния, попадащи в приложното поле на член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция, тъй като К. знаел за военните престъпления и за престъпленията срещу човечеството, извършени от специалните части на босненската армия, и взел лично участие при извършването на тези престъпления. Държавният секретар подчертава също, че присъствието на К. на нидерландска територия е в състояние да нанесе вреди на международните отношения на Кралство Нидерландия и че следва да се избягва възможността тази държава членка да бъде приемаща държава за лица, за които има сериозни основания да се предполага, че са виновни за извършването на тежки престъпления. Освен това държавният секретар счита, че защитата на обществения ред и на обществената сигурност изискват да бъде извършено всичко необходимо, за да се предотврати контактът на нидерландските граждани с лица, обвинени в страната им на произход за извършването на сериозни деяния, попадащи в приложното поле на член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция. По-специално следвало задължително да се избегне възможността жертвите на деянията, за които е обвинен К., или членовете на семействата на тези жертви да се срещнат с К. в Нидерландия. Въз основа на всички тези обстоятелства държавният секретар стига до заключението, от една страна, че К. представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на нидерландското общество, и от друга страна, че правото на зачитане на личния и семейния живот не е пречка К. да бъде обявен за нежелано лице.
- 19 К. обжалва решението от 9 декември 2015 г. пред запитващата юрисдикция. Той по същество твърди, че не са достатъчни изложените от държавния секретар мотиви, с които той обосновава решението си. Според него, като се изключи обстоятелството, че в действителност международните отношения на дадена държава членка не били част от обществения ред, изводът, че К. представлявал актуална заплаха, се основавал на презумпции за извършени деяния, за които бил признат за виновен преди повече от двадесет години, и на тезата, че се създавала постоянна заплаха, тъй като тези деяния попадали в приложното поле на член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция. Освен това според К., ако се твърди, че всеки евентуален негов контакт с жертва в Нидерландия сам по себе си предполага възникването на опасност за обществения ред, би се рискувало прекомерно да се разшири понятието за обществен ред. Нещо повече, не било доказано по правдоподобен начин, че е възможно жертви на К. да се намират на нидерландска територия. В допълнение К. посочва, че при всички положения никога не бил преследван, нито, още повече, осъден за деянията, за които е обвиняван. Като се позовава на точка 50 от решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (С-554/13, EU:С:2015:377), К. заключава, че изтъкнатият от държавния секретар общ мотив, изведен от твърдението, че К. представлявал заплаха за обществения ред, бил несъвместимо с правото на Съюза.
- 20 Запитващата юрисдикция посочва първо, че след присъединяването на Хърватия към Съюза, в случая на К. се прилага правото на Съюза. Тъй като забраната за влизане на нидерландската територия можела да бъде произнесена само срещу граждани на трети държави, решението от 16 януари 2013 г., с което на К. се налага забрана да влиза на нидерландската територия за период от десет години, е отменено с решението от 22 юли 2015 г., потвърдено с решението от 9 декември 2015 г., и се заменя с решение за обявяване на К. за нежелано лице, като последното решение било сходна мярка, която можела да бъде приемана и по отношение на гражданите на Съюза. За разлика от забраната за влизане, решението за обявяване на дадено лице за нежелано по принцип било в сила за неопределен срок, но заинтересованото лице можело да иска неговата отмяна след изтичането на определен срок.

- 21 По-нататък запитващата юрисдикция отбелязва, че е безспорно, че са налице сериозни основания, позволяващи да се приеме, че с оглед на извършените от К. деяния в периода между април 1992 г. и февруари 1994 г., когато той е в частта от босненската армия, К. извършил престъпление по смисъла на член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция. Също така било безспорно, че К. дезертирал от тази армия през февруари 1994 г. Решението, с което К. е обявен за нежелано лице, се основавало изключително на тези деяния. С оглед на изтеклото от тогава време се поставял въпросът дали посочените деяния можело да бъдат смятани за представляващи истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото по смисъла на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38.
- 22 Според запитващата юрисдикция от съдебната практика на Raad van State (Държавен съвет) следвало, че по своето естество заплахата за основен интерес на обществото, която представлявала присъствието на лице в положение като това на К., продължавала да е настояща и не било необходимо да се разглежда въпросът за бъдещото поведение на такова лице. Този извод се основавал, от една страна, на изключителната тежест на престъпленията, посочени в член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция, и от друга страна, на практиката на Съда, по-специално на решения от 9 ноември 2010 г., В и D (С-57/09 и С-101/09, ЕУ:С:2010:661), от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (С-145/09, ЕУ:С:2010:708), и от 22 май 2012 г., I (С-348/09, ЕУ:С:2012:300).
- 23 Същевременно запитващата юрисдикция поставя и въпроса за обосноваването на това тълкуване на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38. Тези колебания се подсилвали от обстоятелството, че съгласно първото изречение от тази разпоредба мерките, свързани с опазването на обществения ред и с гарантирането на обществената сигурност, трябвало да са в съответствие с принципа на пропорционалност. Освен това в член 28, параграф 1 от тази директива се посочвали редица фактори, които приемащата държава членка трябвало да вземе предвид, преди да приеме решение за експулсиране, а съгласно член 28, параграф 3, буква а) от посочената директива срещу гражданите на Съюза, които са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години, такова решение можело да бъде взето само въз основа на императивни основания, свързани с обществената сигурност.
- 24 Запитващата юрисдикция се позовава също така на Съобщението от 2 юли 2009 г. на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насоките за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (СОМ(2009) 313 окончателен, наричано по-нататък „Насоките относно Директива 2004/38“), където се потвърждавало колко комплексна е преценката на пропорционалността на приетата по отношение на К. мярка. К. и членовете на семейството му били изцяло интегрирани в нидерландското общество, тъй като живеели в Нидерландия от 2001 г. К. освен това заявява, че семейството му получило хърватско гражданство единствено въз основа на етническия си произход, като обаче Хърватия им била напълно чужда, тъй като те никога не живели в нея, нито имали роднини там.
- 25 При тези обстоятелства Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Районен съд Хага, заседаващ в Миделбург, Нидерландия) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли член 27, параграф 2 от Директива [2004/38] гражданин на Съюза, по отношение на когото, както в настоящия случай, е безспорно установено, че се прилага член 1, раздел F, букви а) и б) от Женевската конвенция, да бъде обявен за нежелано лице за това, че с оглед на особената тежест на престъпленията, посочени в тази разпоредба на Женевската конвенция, трябва да се счита, че по самото си естество заплахата, която той представлява за някой от основните интереси на обществото, продължава да е настояща?



- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос, как следва, ако е налице намерение за обявяване на лице за нежелано, да се провери дали поведението на посочения по-горе гражданин на Съюза, спрямо когото се приема, че е приложим член 1, раздел F, букви а) и б) от [Женевската конвенция], трябва да се разглежда като истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото? Доколко в тази насока има значение обстоятелството, че посочените в член 1, раздел F от Женевската конвенция деяния, както в настоящия случай, са извършени отдавна, по-конкретно между 1992 г. и 1994 г.?
- 3) Доколко принципът на пропорционалност има значение при преценката дали може да се постанови решение да бъде обявен за нежелано лице гражданин на Съюза, спрямо когото, както по настоящото дело, член 1, раздел F, букви а) и б) от Женевската конвенция е бил обявен за приложим? Трябва ли при това — или независимо от това — да се отчитат факторите, посочени в член 28, параграф 1 от Директива 2004/38? Трябва ли при това — или независимо от това — да се взема предвид и периодът на пребиваване от десет години в приемащата държава членка, посочен в член 28, параграф 3, буква а) от [посочената] директива? Трябва ли да се отчитат изцяло факторите, упоменати в точка 3.3 от [Съобщение СОМ(2009) 313 окончателен]?”.

### Дело С-366/16

- 26 Н. Ф. е с афганистанско гражданство, пристига в Нидерландия на 7 февруари 2000 г. и подава молба за убежище на 6 март 2000 г. С решение от 26 май 2003 г. компетентният нидерландски орган изключва Н. Ф. от статута на бежанец на основание член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция. Това решение е потвърдено със съдебно решение на *Rechtbank te's -Gravenhage* (Районен съд Хага, Нидерландия).
- 27 С решение от 9 януари 2006 г. компетентният нидерландски орган отказва да издаде на Н. Ф. разрешение за временно пребиваване в Нидерландия. Това решение е потвърдено от *Rechtbank te's -Gravenhage* (Районен съд Хага). Тъй като решението от 26 май 2003 г. влиза в законова сила, държавният секретар приема решение, с което забранява на Н. Ф. да влиза на територията на страната.
- 28 През 2011 г. Н. Ф. и дъщеря му се установяват в Белгия. На 5 октомври 2011 г. Н. Ф. подава молба да му бъде издадено разрешение за пребиваване в Белгия, но тя е отхвърлена като недопустима с решение от 13 ноември 2012 г. на *gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administrative Vereenvoudiging* (представител на държавния секретар по въпросите на убежището и миграцията и опростяването на административните процедури в Белгия) (наричан по-долу „представителят на държавния секретар“). В същия ден последният приема и решение, с което разпорежда на Н. Ф. да напусне белгийската територия. Н. Ф. подава жалби за отмяна срещу тези две решения, като впоследствие се отказва от направените искания.
- 29 На 21 март 2013 г. Н. Ф. подава молба до представителя на държавния секретар, с която иска да получи карта за пребиваване в Белгия в качеството му на член на семейството на гражданин на ЕС с аргумента, че неговата дъщеря била нидерландска гражданка. На 12 август 2013 г. представителят на държавния секретар приема решение, с което отказва да разреши пребиваването и разпорежда на лицето да напусне територията на Белгия.
- 30 В отговор на втората молба на Н. Ф., която има същия предмет и е подадена на 20 август 2013 г., представителят на държавния секретар приема на 18 февруари 2014 г. решение, с което отказва да разреши пребиваването и разпорежда да бъде напусната територията на Белгия. Н. Ф. обжалва това решение по съдебен ред, но жалбата е отхвърлена с решение на компетентната белгийска юрисдикция, което е придобило сила на пресъдено нещо.

- 31 На 18 септември 2014 г. Н. Ф. подава трета молба за издаване на карта за пребиваване като член на семейството на гражданин на Съюза. Вследствие на това искане представителят на държавния секретар отново приема решение за постановяване на отказ за пребиваване, придружено с разпореждане за напускане на територията на Белгия. По жалба на Н. Ф. това решение е отменено на 17 юни 2015 г. от компетентния съд на Белгия.
- 32 В резултат на тази отмяна на 8 октомври 2015 г. представителят на държавния секретар приема решение, с което отказва на Н. Ф. да му бъде разрешено пребиваване за повече от три месеца, но не постановява и разпореждане да бъде напусната територията на страната. Това решение е оспорено с жалба за отмяна, подадена от Н. Ф. Raad пред Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия).
- 33 Според изложеното от запитващата юрисдикция, за да приеме това решение, представителят на държавния секретар се основал на информацията относно Н. Ф., получена с негово съдействие и съдържаща се в преписката в производството за получаване на убежище. От тази преписка следвало, че според преценката, направена от компетентните нидерландски органи по въпросите на убежището, Н. Ф. извършил престъпления по член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция. По-специално се твърди, че той участвал във военни престъпления или в престъпления срещу човечеството, или при изпълнение на неговите функции наредил да бъдат извършени такива престъпления. Представителят на държавният секретар приема също, че присъствието на лице като Н. Ф., за което е безспорно, че има сериозни основания да се смята, че е извършило престъпления по член 1, раздел F, буква а) от Женевската конвенция, поради самото си естество представлява постоянна и настояща заплаха за някой от основните интереси на обществото. При тези обстоятелства, с оглед на естеството и тежестта на разглежданите престъпления, преценката на бъдещото поведение на това лице не била от значение, поради което не следвало да се доказва дали заплахата, произтичаща от неговото поведение, е вероятна и настояща, също както и дали е налице опасност от рецидив. Отказът да бъде признато право на пребиваване в този случай щял да послужи и за защита на жертвите на разглежданите престъпления, а по този начин — на приемащото общество и на международния правен ред. Поради всички тези причини бил пропорционален отказът да се предостави право на пребиваване на Н. Ф.
- 34 Запитващата юрисдикция посочва, че макар решението от 8 октомври 2015 г. да не съдържа разпореждане да бъде напусната белгийската територия, това решение следва да се разглежда като мярка от естеството на посочените в член 27, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38. Запитващата юрисдикция си поставя въпроса дали с тази разпоредба е съвместимо твърдението, че националната сигурност е негативно засегната от присъствието на държавната територия на лице, срещу което преди около десет години в Нидерландия е прието влязло в законова сила решение за изключване от статута на бежанец съвместимостта.
- 35 Запитващата юрисдикция добавя, че този проблем има също връзка с правото на зачитане на личния и семейния живот по член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Според нея, когато става въпрос за решение, с което се отказва пребиваване, изглежда желателно да се пристъпи към проверка чрез прилагане на теста за т.нар. „справедливо равновесие“.
- 36 При тези обстоятелства Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли правото на Съюза, и по-специално член 27, параграф 2 от Директива [2004/38], евентуално във връзка с член 7 от [Хартата], да се тълкува в смисъл, че молба за издаване на разрешение за пребиваване, подадена от гражданин на трета страна, член на семейството на

гражданин на Съюза, с оглед на събирането на семейството с този гражданин, който се е ползвал от правото си на свободно движение и свобода на установяване, може да бъде отхвърлена в държава членка поради наличието на заплахата в резултат само на присъствието в обществото на този член на семейството, който в друга държава членка е изключен от статута на бежанец на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция и член 12, параграф 2 от Директивата 2011/95 поради участието му в събития, настъпили в конкретен общественно-исторически контекст в страната му по произход, когато изводът за наличието на истинска и настояща заплахата в резултат на поведението на този член на семейството в държавата членка на пребиваване се основава изключително на решението за изключване от статута на бежанец, без при това да се извършва преценка на опасността от рецидив в държавата членка на пребиваване?“.

- 37 С определение на председателя на Съда от 21 юли 2016 г. дела C-331/16 и C-366/16 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

### **По преюдициалните въпроси**

#### ***По първите два въпроса и първата част от третия въпрос по дело C-331/16 и по въпроса по дело C-366/16***

- 38 С първите два преюдициални въпроса и с първата част от третия въпрос по дело C-331/16, както и с въпроса по дело C-366/16, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващите юрисдикции искат по същество да установят дали член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че ако гражданин на Съюза или гражданин на трета страна, който е член на семейството на гражданин на Съюза, иска да получи право на пребиваване на територията на дадена държава членка, но спрямо това лице в миналото е било постановено решение за изключване от статута на бежанец, тъй като имало сериозни основания да се смята, че е виновно за извършването на деяния, посочени в член 1, раздел F от Женевската конвенция или в член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, компетентните органи на тази държава членка могат да приемат автоматично, че самото присъствие на това лице на тази територия, независимо дали е налице опасност от рецидив, представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата за някой от основните интереси на обществото по смисъла на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38. В случай на отрицателен отговор запитващата юрисдикция по дело C-331/16 иска да установи как следва да се преценява наличието на такава заплахата, и по-специално в каква степен следва да се вземе предвид изтеклото време след предполагаемото извършване на тези деяния. Тя поставя въпроса какво влияние има принципът на пропорционалност, посочен в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, за приемането на решението, с което дадено лице е обявявано за нежелано на територията на съответната държава членка, тъй като това спрямо това лице е постановено такова решение за изключване от статута на бежанец.
- 39 От член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 следва, че държавите членки могат да приемат мерки, ограничаващи свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, независимо от националността им, по-специално по съображения, свързани с обществения ред или с обществената сигурност, като позоваването на тези съображения не може да е за чисто икономически цели.
- 40 Съгласно постоянната практика на Съда, макар в съществена степен държавите членки да са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави членки и в различните периоди от време, по-специално като обосноваване на дерогацията от основния принцип за свободното движение на лицата, все пак тези изисквания следва да се разбират в

строг смисъл, така че техният обхват не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите членки, без контрол от страна на институциите на Съюза (вж. решение от 22 май 2012 г., I, C-348/09, EU:C:2012:300, т. 23 и цитираната съдебна практика; в този смисъл вж. също решение от 13 юли 2017 г., E, C-193/16, EU:C:2017:542, т. 18 и цитираната съдебна практика).

- 41 На следващо място е важно да се отбележи, че понятието „обществен ред“, използвано в членове 27 и 28 от Директива 2004/38, е тълкувано в практиката на Съда в смисъл, че прибягването до това понятие във всеки случай предполага, освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (решение от 24 юни 2015 г., Н. Т., C-373/13, EU:C:2015:413, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 42 Що се отнася до понятието „обществена сигурност“, от практиката на Съда следва, че то обхваща едновременно и вътрешната, и външната сигурност на дадена държава членка (решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, т. 43). Вътрешната сигурност може да бъде засегната по-специално от пряка заплаха за спокойствието и физическата сигурност на населението на дадена държава членка (вж. в този смисъл решение от 22 май 2012 г., I, C-348/09, EU:C:2012:300, т. 28). Що се отнася до външната сигурност, тя може да бъде засегната по-специално от риска от сериозно смущаване на външните отношения на тази държава членка или на мирното съвместно съществуване на народите (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, т. 44).
- 43 В конкретния случай от предоставената от запитващите юрисдикции информация следва, че решението за отхвърляне на административната жалба на К. срещу решението, с което той е обявен за нежелано лице на територията на Нидерландия, и решението, с което на Н.Ф. се отказва право на пребиваване за повече от три месеца на територията на Белгия, са обосновани, от една страна, с обстоятелството, че тъй като тези лица са изключени от статута на бежанец на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, самото им присъствие на територията на съответните държави членки е в състояние да нанесе вреда на международните отношения на тези държави членки, и от друга страна, с необходимостта да се предотврати възможността заинтересованите лица да установят контакт с граждани на тези държави членки, които евентуално се намират на тяхната територия и са жертва на престъпленията и на деянията, за които са обвинени.
- 44 Освен това в представените пред Съда писмени становища френското правителство и правителството на Обединеното кралство подчертават, че мерки като взетите срещу К. и Н. Ф., могат също така да допринесат за гарантиране на защитата на основните ценности на обществото на дадена държава членка и на международния правен ред, както и за запазване на социалното единство, на общественото доверие в системи на правосъдието и имиграцията и на доверието в поетия от държавите членки ангажимент с оглед на защитата на основните ценности, посочени в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС.
- 45 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 68 от представеното заключение, не би могло да се изключи, че съображения като посочените в точки 43 и 44 от настоящото съдебно решение могат да бъдат считани от държавите членки за „съображения, свързани с обществения ред или с обществената сигурност“ по смисъла на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, с които може да се обоснове приемането на мерки за ограничаване на тяхна територия на свободата на движение и на пребиваване на гражданин на Съюза или на гражданин на трета страна, член на семейството на този гражданин.

- 46 Освен това е важно да се подчертае, че престъпленията и деянията по член 1, раздел F от Женевската конвенция или по член 12, параграф 2 от Директива 2011/95 засягат тежко основни ценности, каквито са зачитането на човешкото достойнство и правата на човека, на които, както е посочено в член 2 ДЕС, се основава Съюзът, и мирът, който Съюзът има за цел да насърчава, съгласно член 3 ДЕС.
- 47 От тези обстоятелства следва, че въведеното от държава членка ограничение за свободата на движение и пребиваване по отношение на гражданин на Съюза или на гражданин на трета страна, член на семейството на този гражданин, по отношение на когото в миналото е постановено решение за изключване от статута на бежанец на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, може да бъде обхванат от понятието „мерки, свързани с обществения ред или с обществената сигурност“ по смисъла на член 27, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38.
- 48 След като бяха направени тези уточнения, от текста на член 27, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38 следва, че предвидените в тази разпоредба мерки, предприети по съображения, свързани с обществения ред или с обществената сигурност, трябва да се основават изключително на личното поведение на съответното лице.
- 49 Освен това член 27, параграф 2, втора алинея от тази директива подчинява приемането на такива мерки от изпълнението на условието поведението на съответното лице да представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата за някой от основните интереси на обществото или на приемащата държава членка.
- 50 В това отношение следва обаче да се припомни, че основанията за изключване от статута на бежанец, предвидени в член 1, раздел F от Женевската конвенция и в член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, са установени с цел от статута на бежанец да се изключват лица, приети за недостойни за свързаната с този статут закрила, и да се избегне вероятността предоставянето на този статут да позволи на извършителите на определени тежки престъпления да избегнат наказателна отговорност, в резултат на което изключването от статута на бежанец не е обусловено от наличието на настояща опасност за приемащата държава членка (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2010 г., В и D, С-57/09 и С-101/09, ЕУ:С:2010:661, т. 104).
- 51 Следователно въз основа на обстоятелството, че по отношение на съответното лице в миналото е било постановено решение за изключването му от статута на бежанец на основание на някоя от тези разпоредби, не би следвало автоматично да се стига до констатацията, че самото присъствие на територията на приемащата държава членка представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата за основен интерес на обществото по смисъла на член 27, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2004/38.
- 52 Мерките, обосновани от съображения за обществен ред или за обществена сигурност, могат да бъдат приети само ако след преценка от компетентните национални органи във всеки отделен случай се окаже, че личното поведение на съответното лице представлява настояща, действителна и достатъчно сериозна заплахата за основен интерес на обществото (решение от 8 декември 2011 г., Ziebell, С-371/08, ЕУ:С:2011:809, т. 82 и цитираната съдебна практика; в този смисъл вж. също решение от 29 април 2004 г., Orfanopoulos и Oliveri, С-482/01 и С-493/01, ЕУ:С:2004:262, т. 77).
- 53 Следователно такава преценка е необходима и за да може компетентният орган на дадена държава членка евентуално да приеме мярка, обоснована със съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност по смисъла на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 спрямо дадено лице, по отношение на което компетентните органи в областта на

убежището са приели, че са налице сериозни основания да се смята, че лицето е извършило престъпление или е виновно за деяния, попадащи в обхвата на член 1, раздел F от Женевската конвенция или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95.

- 54 При извършването на тази преценка трябва да се вземат предвид констатациите, направени в приетото по отношение на засегнатото лице решение за изключването му от статута на бежанец, както и доказателствата, на които се основава това решение, и по-специално естеството и тежестта на престъпленията и на деянията, за извършването на които обвинено лицето, степента на неговото лично участие в тях, както и дали евентуално са налице основания за освобождаване от наказателна отговорност, като например принуда или неизбежна отбрана.
- 55 Тази проверка се оказва още по-необходима в случаите, каквито са делата в главното производство, в които заинтересованото лице не е осъждано за извършването на престъпленията или деянията, посочени за да се обоснове отхвърлянето, в миналото, на молбата му за убежище.
- 56 В допълнение, макар и по принцип, когато се констатира наличието на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото по смисъла на член 27, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38, се предполага, че има тенденция съответното лице в бъдеще да продължи поведението, което съставлява такава заплаха, е възможно също и само извършените в миналото деяния да изпълняват условията за такава заплаха (решение от 27 октомври 1977 г., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, т. 29).
- 57 В настоящия случай запитващата юрисдикция по дело С-331/16 иска да установи какви са последиците, когато е изтекъл значителен период от време след предполагаемото извършване на деянията, обосновали изключването на К. от статута на бежанец съгласно член 1, раздел F от Женевската конвенция.
- 58 В това отношение изтеклото време от това извършване е безспорно релевантен фактор за целите на преценката, че е налице заплаха като предвидената в член 27, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38 (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O., С-554/13, EU:C:2015:377, т. 60—62). Въпреки това, дори и след значителен период от време, евентуалната изключителна тежест на разглежданите деяния може да бъде от естеството да послужи като определящ критерий, за да се приеме, че продължава да е налице действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото.
- 59 По дело С-366/16 запитващата юрисдикция иска да установи каква е релевантността на тази преценка по отношение на опасността от рецидив в приемащата държава членка, когато престъпленията или деянията по член 1, раздел F от Женевската конвенция или по член 12, параграф 2 от Директива 2011/95 са били извършени в държавата на произход на заинтересованото лице и в специфичен исторически и социален контекст, който не може да бъде възпроизведен в тази държава членка.
- 60 В това отношение следва да се отбележи, че макар да изглежда малко вероятно тези престъпления или деяния да могат да бъдат възпроизведени извън техния специфичен исторически и социален контекст, действията на заинтересованото лице, които свидетелстват, че то продължава да има проявило се чрез тези престъпления или деяния отношение, засягащо посочените в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС основни ценности, каквито са човешкото достойнство и правата на човека, сами по себе си могат да представляват действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото по смисъла на член 27, параграф 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2004/38.

- 61 Необходимо е още да се уточни, че както следва от член 27, параграф 2 от тази директива и от постоянната практика на Съда, дадена мярка, ограничаваща правото на свободно движение, може да бъде оправдана само ако зачита принципа на пропорционалност, което предполага да се определи дали тази мярка е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл решение от 17 ноември 2011 г., Гайдаров, C-430/10, EU:C:2011:749, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 62 Тази преценка предполага да се претегли, от една страна, заплахата, която представлява личното поведение на съответното лице за основните интереси на приемащото общество, и от друга страна, защитата на правата, които на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства черпят от Директива 2004/38 (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 63 В рамките на тази преценка трябва да се вземат предвид основните права, чието спазване гарантира Съдът, и в частност правото на зачитане на личния и семейния живот, прогласено в член 7 от Хартата и в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 64 Както посочва генералният адвокат в точка 112 от представеното заключение, приемащата държава членка трябва да провери по-специално възможността да се приемат други мерки, които засягат в по-малка степен свободата на движение и на пребиваване на заинтересованото лице, които биха били също толкова ефикасни за осигуряване на защитата на посочените основни интереси (вж. в този смисъл решение от 17 ноември 2011 г., Аладжов, C-434/10, EU:C:2011:750, т. 47).
- 65 С оглед на всички изложени съображения на първите два въпроса и на първата част от третия въпрос по дело C-331/16, както и на въпроса по дело C-331/16 трябва да се отговори, че член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че ако гражданин на Съюза или гражданин на трета страна, който е член на семейството на гражданин на Съюза, иска да получи право на пребиваване на територията на дадена държава членка, но спрямо това лице в миналото е било постановено решение за изключване от статута на бежанец, на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, не позволява на компетентните органи на тази държава членка да приемат автоматично, че самото присъствие на това лице на тази територия, независимо дали е налице опасност от рецидив, представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата за някой от основните интереси на обществото, може да се обоснове приемането на мерки, свързани с обществения ред или с обществената сигурност.
- 66 Изводът, че съществува такава заплахата, трябва да се основава на извършена от компетентните органи на приемащата държава членка преценка на личното поведение на съответното лице, като се отчитат констатациите в решението, с което това лице се изключва от статута на бежанец, и доказателствата в основата на това решение, и по-специално естеството и тежестта на престъпленията или на деянията, в извършването на които е обвинено лицето, степента на индивидуалното му участие в тях, евентуалното наличие на основания за освобождаването му от наказателна отговорност, както и дали е налице наказателна присъда. При тази обща преценка следва също така да се вземе предвид времето, изминало от предполагаемото извършване на тези престъпления или деяния, както и последващото поведение на посоченото лице, и по-специално дали това поведение продължава да е очевидна проява на отношение, с което се засягат посочените в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС основни ценности по начин, който би могъл да наруши спокойствието и физическата сигурност на населението. Самото обстоятелство, че миналото поведение на това лице се вписва в конкретния исторически и социален контекст на неговата страна на произход, но не е вероятно да бъде възпроизведено в приемащата държава членка, не е пречка да бъде направена подобна констатация.

67 В съответствие с принципа на пропорционалност компетентните органи на приемащата държава членка трябва освен това да извършат претегляне между, от една страна, защитата на основните интереси на обществото, и от друга страна, интересите на съответното лице, свързани с упражняването на неговата свобода на движение и пребиваване в качеството му на гражданин на Съюза, както и на правото му на зачитане на личния и семейния живот.

### По втората част от третия въпрос по дело С-331/16

68 С втората част от третия си въпрос запитващата юрисдикция по дело С-331/16 иска по същество да установи, от една страна, дали факторите, изброени в член 28, параграф 1 от Директива 2004/38, трябва да бъдат взети предвид с оглед на приемането на решение, с което за нежелано на територията на съответната държава членка се обявява лице, чиято молба за убежище е била отхвърлена в миналото на основание член 1, раздел F от Женевската конвенция, и от друга страна, дали към случая на такова лице намира приложение засилената защита, от която се ползват по силата на член 28, параграф 3, буква а) от Директивата граждани на Съюза, които са пребивавали през последните десет години в приемащата държава членка.

69 В това отношение следва да се отбележи, че в съдебното заседание нидерландското правителство посочва, че решението от 22 юли 2015 г., с което К. е обявено за нежелано лице на нидерландска територията, предполага, че К. има задължение да напусне тази територия. При тези условия посоченото решение трябва да се разглежда като решение за експулсиране, по смисъла на член 28, параграф 1 от Директива 2004/38.

70 За да бъде прието такова решение при спазване на принципа на пропорционалност, следва да се вземат предвид по-специално естеството и тежестта на деянието, в извършването на което е обвинено съответното лице, продължителността и, в зависимост от конкретния случай, законният характер на пребиваването на това лице в приемащата държава членка, изминалото време след извършването на това деяние, поведението на лицето през този период, степента на неговата настояща обществена опасност, както и устойчивостта на социалните, културните и семейните връзки с тази държава членка.

71 По отношение на защитата по член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 следва да се припомни, че с тази директива се въвежда режим на защита срещу експулсиране, който се основава на степента на интегриране на съответните лица в приемащата държава членка, поради което колкото по-силна е интеграцията на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства в държавата членка, толкова по-значителни са гаранциите срещу експулсиране, от които се ползват тези лица (решения от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, С-145/09, ЕУ:С:2010:708, т. 25 и от 17 април 2018 г., В и Vomero, С-316/16 и С-424/16, ЕУ:С:2018:256, т. 44).

72 Член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, съгласно който не може да се взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза, ако те са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години, освен ако това решение се основава на „императивни основания, свързани с обществената сигурност“, се вписва в общата структура на този режим и значително засилва защитата на лицата, към които тази разпоредба е приложима, що се отнася до мерките за експулсиране, които биха могли да бъдат взети спрямо тях (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis, С-145/09, ЕУ:С:2010:708, т. 28).

73 Въпреки това, както постановява Съдът в решение от 17 април 2018 г., В и Vomero (С-316/16 и С-424/16, ЕУ:С:2018:256, т. 61), член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че ползването на защитата срещу експулсиране, предвидена в тази разпоредба, е подчинено на условието лицето да разполага с право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2 от тази директива. От член 16, параграф 1 от



Директива 2004/38 обаче следва, че такова право може да бъде придобито единствено ако заинтересованото лице е пребивавало законно на територията на приемаща държава членка в непрекъснат период от пет години в съответствие с условията, предвидени в тази директива, и по-специално посочените в член 7, параграф 1 от същата директива (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, С-424/10 и С-425/10, ЕУ:С:2011:866, т. 46) или в акт на правото на Съюза, преди 30 април 2006 г. — датата, на която изтича срокът за транспониране на тази директива (вж. в този смисъл решение от 7 октомври 2010 г., Lassal, С-162/09, ЕУ:С:2010:592, т. 33—40).

- 74 Пребиваване, което е в съответствие с правото на държава членка, но не отговаря на установените в правото на Съюза условия, напротив, не може да се разглежда като „законно“ пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, поради което не следва да се счита, че гражданин на Съюза, който е пребивавал на територията на приемащата държава членка повече от пет години единствено на основание на нейното национално право, е придобил правото на постоянно пребиваване съгласно посочената разпоредба, ако по време на това пребиваване той не е отговарял на посочените условия (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, С-424/10 и С-425/10, ЕУ:С:2011:866, т. 47 и 51).
- 75 В конкретния случай, макар в акта за преюдициално запитване безспорно да се посочва, че К. е пребивавал на нидерландската територия без прекъсване от февруари 2001 г., в този акт не се съдържат никакви данни, въз основата на които да може да бъде направен изводът, че въпреки отхвърлянето на молбите му за убежище К. е завършил непрекъснат период на законно пребиваване от пет години на тази територия в съответствие с условия, установени от Директива 2004/38 или от приет преди нея акт на правото на Съюза. От посоченото решение не може да бъде изведено заключението, че К. е придобил право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 от тази директива. При тези обстоятелства, които запитващата юрисдикция следва да провери, може да се приеме, че спрямо него не се прилага защитата срещу експулсиране, предвидена в член 28, параграф 3, буква а) от посочената директива.
- 76 С оглед на изложените по-горе съображения на втората част от третия преюдициален въпрос по дело С-331/16 трябва да се отговори, че член 28, параграф 1 от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че когато предвидените мерки предполагат експулсирането на съответното лице от приемащата държава членка, трябва да се вземат предвид характерът и тежестта на извършените от това лице деяния, продължителността и, в зависимост от конкретния случай, законният характер на неговото пребиваване в тази държава членка, времето, изтекло от извършването на деянието, за което е обвинен, поведението му през този период, степента на неговата настояща обществена опасност, както и устойчивостта на социалните, културните и семейните връзки с тази държава членка.
- 77 Член 28, параграф 3 буква а) от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към гражданин на Съюза, който няма право на постоянно пребиваване в приемащата държава членка, по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2 от тази директива.

### **По съдебните разноски**

- 78 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващите юрисдикции, последните следва да се произнесат 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 27, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО следва да се тълкува в смисъл, че ако гражданин на Европейския съюз или гражданин на трета страна, който е член на семейството на гражданин на Съюза, иска да получи право на пребиваване на територията на дадена държава членка, но спрямо това лице в миналото е било постановено решение за изключване от статута на бежанец, на основание член 1, раздел F от Конвенция за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. и допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., или на член 12, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, не позволява на компетентните органи на тази държава членка да приемат автоматично, че самото присъствие на това лице на тази територия, независимо дали е налице опасност от рецидив, представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото, може да се обоснове приемането на мерки, свързани с обществения ред или с обществената сигурност.

Изводът, че съществува такава заплаха, трябва да се основава на извършена от компетентните органи на приемащата държава членка преценка на личното поведение на съответното лице, като се отчитат констатациите в решението, с което това лице се изключва от статута на бежанец, и доказателствата в основата на това решение, и по-специално естеството и тежестта на престъпленията или на деянията, в извършването на които е обвинено лицето, степента на индивидуалното му участие в тях, евентуалното наличие на основания за освобождаването му от наказателна отговорност, както и дали е налице наказателна присъда. При тази обща преценка следва също така да се вземе предвид времето, изминало от предполагаемото извършване на тези престъпления или деяния, както и последващото поведение на посоченото лице, и по-специално дали това поведение продължава да е очевидна проява на отношение, с което се засягат посочените в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС основни ценности по начин, който би могъл да наруши спокойствието и физическата сигурност на населението. Самото обстоятелство, че миналото поведение на това лице се вписва в конкретния исторически и социален контекст на неговата страна на произход, но не е вероятно да бъде възпроизведено в приемащата държава членка, не е пречка да бъде направена подобна констатация.

В съответствие с принципа на пропорционалност компетентните органи на приемащата държава членка трябва освен това да извършат претегляне между, от една страна, защитата на основните интереси на обществото, и от друга страна, интересите на съответното лице, свързани с упражняването на неговата свобода на движение и пребиваване в качеството му на гражданин на Съюза, както и на правото му на зачитане на личния и семейния живот.

- 2) Член 28, параграф 1 от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че когато предвидените мерки предполагат експулсирането на съответното лице от приемащата държава членка, трябва да се вземат предвид характерът и тежестта на извършените от това лице деяния, продължителността и, в зависимост от конкретния случай, законният

**характер на неговото пребиваване в тази държава членка, времето, изтекло от извършването на деянието, за което е обвинен, поведението му през този период, степента на неговата настояща обществена опасност, както и устойчивостта на социалните, културните и семейните връзки с посочената държава членка.**

**Член 28, параграф 3 буква а) от Директива 2004/38 следва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към гражданин на Съюза, който няма право на постоянно пребиваване в приемащата държава членка, по смисъла на член 16 и член 28, параграф 2 от тази директива.**

Подписи