

Дело C-503/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

2 юли 2019 г.

Запитваща юрисдикция:Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona
(Испания)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

7 юни 2019 г.

Жалбоподател:

UQ

Ответник:Subdelegación del Gobierno en Barcelona (представителство на
централната власт в Барселона, Испания)**Предмет на главното производство**

Предмет на главното производство е отказът по молба за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ на гражданин на трета страна поради наличието на предходно осъждане.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване е отправено на основание член 267 ДФЕС.

По същество предметът на преюдициалното запитване е да се установи дали тълкуването от страна на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) на националната правна уредба относно предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ, съгласно която наличието на предходно осъждане е достатъчно основание този статут да бъде отказан, без да е необходимо да се отчитат други фактори, е съвместимо с Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи

граждани от трети страни, и по-конкретно, с член 6, параграф 1 и член 17 от нея.

Запитващата юрисдикция иска също да се установи дали посочената директива допуска национална правна уредба, която позволява този статут да бъде отказан на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, без да установява критерии за преценка и без тези основания за отказ да са посочени ясно и прозрачно в националната правна уредба.

Преюдициални въпроси

„1. Съвместимо ли е с член 6, параграф 1 и член 17 от Директива 2003/109 тълкуване от страна на националните юрисдикции, съгласно което наличието на предходно осъждане от каквото и да е естество представлява достатъчно основание да бъде отказан достъп до статута на дългосрочно пребиваващ?

2. Трябва ли националната юрисдикция, освен наличието на предходно осъждане, да вземе предвид и други фактори като тежестта и срока на наказанието, опасността, която молителят представлява за обществото, продължителността на законното му пребиваване и установените връзки с държавата, в която пребивава, извършвайки комплексна преценка на всички тези елементи?

3. Трябва ли член 6, параграф 1 от Директивата да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява да бъде отказано предоставянето на статута на дългосрочно пребиваващ по член 4 по причини, свързани с обществения ред или обществената сигурност, без да предвижда критериите за преценка, посочени в член 6, параграф 1 и член 17?

4. Следва ли член 6, параграф 1 и член 17 от Директива 2003/109 да се тълкуват в смисъл, че съгласно практиката на Съда относно низходящия вертикален директен ефект на директивите националната юрисдикция разполага с правомощието и може да приложи пряко разпоредбите на член 6, параграф 1 и член 17, за да прецени наличието на предходно осъждане с оглед на тежестта на извършеното престъпление, срока на наложеното наказание и опасността, която молителят представлява?

5. Следва ли правото на Съюза — по-специално правото на достъп до статут на дългосрочно пребиваващ, както и принципите на яснота, прозрачност и разбираемост — да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване като това на испанските съдилища на членове 147—149 от Real Decreto 557/2011 (Кралски декрет 557/2011) и член 32 от Ley Orgánica 4/2000 (Устройствен закон 4/2000), съгласно което статут на дългосрочно пребиваващ може бъде отказан на основания, свързани с обществения ред и обществената сигурност, въпреки че посочените разпоредби не предвиждат ясно и прозрачно, че това са основания за отказ?

6. Съвместими ли са с принципа на полезно действие на Директива 2003/109, и по-конкретно с член 6, параграф 1 от тази директива, национална правна уредба и нейното тълкуване от съдилищата, които затрудняват достъпа до статут на дългосрочно пребиваващ и насърчават предоставянето на статут на временно пребиваващ?“.

Релевантни разпоредби от правото на Съюза

Разпоредби от правото на Съюза

Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (наричана по-нататък „Директива 2003/109“): съображения 4, 6, 8, 10, 16 и 21 и член 4, параграф 1, член 6, параграф 1, член 7, параграф 3 и член 17.

Съдебна практика на Съюза

Решение от 26 април 2012 г., Комисия/Нидерландия (С-508/10, EU:C:2012:243, т. 65 и 75).

Решение от 18 октомври 2012 г., Singh (С-502/10, EU:C:2012:636, т. 44 и 45).

Решение от 28 април 2011 г., El Dridi (С-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 55).

Релевантни разпоредби от националното право

Разпоредби от националното право

Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и социалната им интеграция) от 11 януари 2000 г. (наричан по-нататък „LO 4/2000“): член 32, параграфи 1 и 2.

Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (Кралски декрет 557/2011 за приемане на Правилник за прилагане на Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и социалната им интеграция, изменен с Устройствен закон 2/2009) от 20 април 2011 г. (наричан по-нататък „RD 557/2011“): член 149, параграф 2, буква f).

Национална съдебна практика

Решение на Tribunal Supremo (Върховен съд) от 5 юли 2018 г. (1150/2018), съгласно което наличието на предходно осъждане само по себе си е предпоставка за отказ по молба за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ.

Решение на Tribunal Constitucional (Конституционен съд на Испания) 201/2016 от 28 ноември 2016 г., в което се обсъжда преценката на различни обстоятелства в случай на извеждане от страната поради извършването на престъпление.

Решения на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) 33/1982, 6/1983, 19/1985, 59/1990 и 46/2001, в които посочената юрисдикция възприема стеснително тълкуване на понятието за обществен ред.

Решение на Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Висш съд на Баската автономна област, Испания) от 25 февруари 2010 г., съгласно което не може да се приеме, че наличието на предходно осъждане изключва предоставянето на разрешение за постоянно пребиваване, ако по отношение на молителя няма други обстоятелства, които да засягат обществения ред или обществената сигурност.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 С присъда от 10 ноември 2014 г. UQ е осъден за престъплението „шофиране след употреба на алкохол“, извършено на 2 ноември 2014 г.
- 2 Наложени му са наказание от 40 дни общественополезен труд, чието изпълнение е погасено на 18 април 2018 г., и наказание от осем месеца и два дни лишаване от право да управлява моторни превозни средства и мотопеди, изпълнено на 10 ноември 2015 г. Осъждането му все още не е заличено.
- 3 На 2 февруари 2018 г., UQ подава молба за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ пред Oficina de Extranjeros de Barcelona (Служба за чужденците в Барселона, Испания) към представителството на централната власт в Барселона.
- 4 Към момента на подаване на молбата UQ е пребивавал законно най-малко пет години с разрешение за временно пребиваване, през който период е работил законно и е изпълнявал задълженията си към органите за социално осигуряване и към други държавни органи. Според запитващата юрисдикция е много вероятно пребиваването да надвишава посочения срок, тъй като подобни положения обикновено са предшествани от период на незаконно пребиваване с по-малка или по-голяма продължителност.
- 5 С решение от 27 март 2018 г., административният орган отхвърля молбата поради наличието на предходно осъждане.
- 6 UQ подава жалба по административен ред, която е отхвърлена на 6 юли 2018 г.
- 7 UQ подава жалба по съдебен ред, която стои в основата на настоящото преюдициално запитване.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 Защитата на административния орган оспорва жалбата на UQ и моли същата да бъде отхвърлена.
- 9 Преди да постанови решение, запитващата юрисдикция се произнася с определение относно възможността да отпрати преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Жалбоподателят изразява съгласието си и счита това за необходимо. Процесуалният представител на държавата възразява, като твърди, че става въпрос за „acte clair“.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване***ИСПАНСКАТА ПРАВНА УРЕДБА***

- 10 Испанският режим за чужденците предвижда система от поетапни положения на пребиваване, при която обикновено първоначално се получава разрешение за временно пребиваване с максимална продължителност от пет години, след което може да се получи разрешение за дългосрочно пребиваване, което трябва да се подновява на всеки пет години.
- 11 Член 32 от LO 4/2000 предвижда, че право на дългосрочно пребиваване имат лицата с разрешение за временно пребиваване, които са пребивавали в Испания без прекъсване в рамките на пет години и които отговарят на законовите изисквания. От своя страна, член 149, параграф 2, буква f) от RD 557/2011 предвижда, че към молбата за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ се прилага удостоверение за съдимост, в което не трябва да фигурират осъдителни присъди за деяния, които съгласно испанското законодателство съставляват престъпления.

РАЗМИНАВАНЕ МЕЖДУ СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА И РЕШЕНИЕ НА TRIBUNAL SUPREMO (ВЪРХОВЕН СЪД) ОТ 5 ЮЛИ 2018 Г. (1150/2018)

- 12 Изложената в предходните точки правна уредба е обект на противоречиви тълкувания от страна на испанските юрисдикции. По-конкретно, възприети са четири конкуриращи се подхода: един механичен, който се изразява в отказа да се предостави разрешението единствено поради наличието на предходно осъждане; един, основан на преценка, който предполага персонализирана проверка на положението на заинтересованото лице, включваща анализ на престъпните деяния и наложените наказания с цел да се установи дали към момента на предоставяне на разрешението същите представляват реална, непосредствена и достатъчно сериозна заплаха, която може да засегне основни обществени интереси; някои юрисдикции приемат за ненужно да проверяват съдебното минало на молителите, тъй като според тях това не съставлява изискване за предоставяне на разрешението; и накрая, други прибягват директно към разпоредбите на Директива 2003/109/ЕО, за

да се произнесат по спорове с такъв предмет, игнорирайки националното законодателство.

- 13 С решение 1150/2018 от 5 юли 2018 г. Tribunal Supremo (Върховен съд) се произнася по разглеждания въпрос, като постановява, че самото наличие на предходно осъждане представлява самостоятелно основание за отказ по молбата за статут на дългосрочно пребиваващ.
- 14 Според посочената юрисдикция обстоятелството, че член 149, параграф 2, буква f) от RD 557/2011 изисква представянето на удостоверение за съдимост, от което да е видно дали са налице осъдителни присъди за деяния, които съгласно испанското законодателство съставляват престъпления, означава, че има установено изискване за отсъствие на предходно осъждане. Tribunal Supremo (Върховен съд) приема, че не е последователно за предоставянето на разрешение за временно пребиваване да се изисква отсъствието на предходно осъждане, а за получаването на по-благоприятен статут това изискване да не е определящо. Той приема също, че това тълкуване не противоречи на Директива 2003/109 и заключава, че гражданите на трети страни, които желаят да придобият и запазят статут на дългосрочно пребиваващи, не трябва да представляват заплаха за обществения ред или обществената сигурност. Като се позовава на практиката на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) и на текста на разпоредбите относно извеждането от страната на дългосрочно пребиваващи лица, Tribunal Supremo (Върховен съд) отбелязва, че макар при извеждането да е необходима преценката на редица обстоятелства, същата не е изрично предвидена в случаите на предоставяне на разрешение за дългосрочно пребиваване, и приема за пропорционален по-строгия подход към условията и изискванията за получаване на качеството на дългосрочно пребиваващ спрямо тези при извеждане на чужденец, който вече има това качество.

СТАНОВИЩЕ НА ЗАПИТВАЩАТА ЮРИСДИКЦИЯ

- 15 Запитващата юрисдикция счита, че между Директива 2003/109 и испанската правна уредба съществува явно противоречие, което ясно проличава от тълкуването на последната от Tribunal Supremo (Върховен съд), дадено в посоченото по-горе решение 1150/2018.
- 16 Според нея целта на Директива 2003/109 е да установи система на засилена защита в случаите на трайна интеграция, доказана чрез непрекъснатото пребиваване в продължение на пет години на гражданите на трети страни. В член 6 от тази директива посредством две неопределени правни понятия са посочени случаите, в които може да се откаже статут на дългосрочно пребиваващ: обществен ред и обществена сигурност, отчитайки сериозността или естеството на нарушението срещу тези правни интереси. Запитващата юрисдикция счита, че посочената директива не предоставя на държавите членки свобода на преценка дали да се съобразят с тези критерии при нейното транспониране.

- 17 Първият кръг от въпроси, произтичащи от испанската правна уредба и нейното тълкуване от страна на Tribunal Supremo (Върховен съд), е дали понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“, консолидирани с годините в практиката на испанските съдилища, са с достатъчно тясно съдържание, за да позволяват извършването на задължителната преценка, която член 6 от Директивата налага.
- 18 Tribunal Supremo (Върховен съд) нееднократно е постановявал, че само позоваване на съображения за обществен ред не е достатъчно, тъй като това понятие, с оглед на характера му на неопределено правно понятие, налага да се установят обстоятелствата, които оправдават позоваването на него. Tribunal Constitucional (Конституционен съд) също винаги е възприемал стеснително тълкуване на понятието за обществен ред. Ето защо запитващата юрисдикция намира за изненадващо виждането на Tribunal Supremo (Върховен съд), че въпросното понятие може да се счита за толкова широко, че да не се допуска предоставянето на разрешение за дългосрочно пребиваване при каквото и да било деяние, обявено от Código Penal (испанския наказателен кодекс) за наказуемо.
- 19 Според запитващата юрисдикция, доколкото Директива 2003/109 предвижда пределно ясно, че основният критерий за придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ е времевият, тоест продължителността на пребиваването в съответната държава, и освен това предвижда, че този статут може да бъде отказан по причини, свързани с обществения ред или обществената сигурност — като винаги се отчита сериозността или естеството на нарушението на обществения ред или обществената сигурност и опасността, която съответното лице представлява за тях — а от съображенията е видно, че понятието „обществен ред“ може да обхваща осъдителна присъда за тежко престъпление; всичко това навежда на извода, че Директивата изисква извършването на индивидуална преценка на обстоятелствата, свързани с молителя, въз основа на която да се вземе конкретно решение дали той представлява заплаха за обществото. Тази индивидуална преценка трябва да обхваща различни елементи като сериозността или естеството на извършеното нарушение, произтичащата от това опасност, продължителността на пребиваването и връзките на заинтересованото лице със съответната държава.
- 20 Ако обаче се приложи автоматичният подход, възприет от Tribunal Supremo (Върховен съд), статутът на дългосрочно пребиваващ трябва да бъде отказан при наличието на предходно осъждане, а при отсъствието му трябва да се преценяват останалите условия.
- 21 Следва да се има предвид, че испанският наказателен кодекс разграничава престъпленията и наказанията в зависимост от тяхната тежест, като ги класифицира като тежки, по-малко тежки и леки. След реформата, осъществена с Ley Orgánica 1/2015 por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (Устройствен закон 1/2015 за

изменение на Устройствен закон 10/1995 от 23 ноември 1995 г. за приемане на Наказателен кодекс) от 30 март 2015 г., сред престъпленията които се вписват в Registro Central de Penados y Rebeldes (Централен регистър на осъдените лица), присъстват и деяния с много ниска степен на обществена опасност. Това означава, че осъждането на съответното лице остава регистрирано най-малко шест месеца, считано от окончателното изпълнение на присъдата.

- 22 Запитващата юрисдикция намира за странно, че в административни производства се пропуска наказателноправната класификация и се третираат еднакво случаи, които съществено се различават не само поради посочената по-горе класификация на престъпленията и наказанията, но и защото личните обстоятелства и периодът на пребиваване в Испания на съответния чужденец може да са коренно различни и следователно да заслужават различна преценка.
- 23 Макар да е вярно, че понятието „обществен ред и сигурност“ не е затворено и следователно е допустимо всяка държава да го определя като по-тясно или по-широко, както сметне за подходящо, съществува възможност член 149, параграф 2, буква f) от RD 557/11 при описаното по-горе тълкуване, възприето от Tribunal Supremo (Върховен съд), да е несъвместим с разпоредбите на член 6, параграф 1 и член 17 от Директива 2003/109, тъй като не допуска да бъде извършена преценка на тежестта на престъплението, както и дали заинтересованото лице представлява заплахата за обществения ред или обществената сигурност. Според запитващата юрисдикция би било прекалено формалистично и крайно да се приема автоматично, че едно-единствено осъждане само по себе си предполага такава заплахата за обществения ред или обществената сигурност.
- 24 Вторият кръг от въпроси, които произтичат от испанската правна уредба и нейното тълкуване от испанските съдилища, е следният: съгласно член 13 от Директива 2003/109 държавите членки могат да установяват по-благоприятни условия, стига същите да не предоставят достъп до право на пребиваване в останалите държави членки. Допуска ли обаче Директивата държавите членки да установяват по-неблагоприятни положения, съществуващи едновременно с това на дългосрочно пребиваващо лице, но без ползите от статута на такова лице, като изискват от лицето, което моли за този статут, повече, отколкото от лицето, което иска разрешение за временно пребиваване?
- 25 Един от мотивите в решение 1150/2018 на Tribunal Supremo (Върховен съд) е, че според него достъпът до статут на дългосрочно пребиваващ налага по-голяма строгост към изискванията и условията за придобиване на това качество, отколкото към тези за извеждането от страната на чужденец, който вече има такъв статут.

- 26 Следва да се отбележи, че лице, на което е разрешено да пребивава временно в Испания, може да поиска подновяване на разрешението си за временно пребиваване и да получи ново такова разрешение, независимо от наличието на предходно осъждане. Така, съгласно член 31 от LO 4/2000 предходното осъждане само по себе си не е основание за отказ да се поднови разрешението за временно пребиваване, а ако има такова осъждане — трябва да се извърши преценка на същото.
- 27 В резултат на това, както и на тълкуването, дадено от Tribunal Supremo (Върховен съд), временно пребиваващо лице, което докаже пет години непрекъснато пребиваване в Испания и което е осъждано за каквото и да е престъпление, може по-лесно да получи достъп до ново разрешение за временно пребиваване за още две години, отколкото да получи статут на дългосрочно пребиваващ.
- 28 От тази гледна точка, испанската правна уредба на достъпа до статут на дългосрочно пребиваващ — така както я тълкува Tribunal Supremo (Върховен съд) — съставлява реална пречка за упражняването на правата, които Директива 2003/109 предоставя, като може да застраши преследваните от същата директива цели и съответно да я лиши от полезно действие, допринасяйки за това гражданите на трети страни трудно да могат да преодолеят положението си на временно пребиваващи, което затруднява тяхната реална интеграция и следователно ги отчуждава от европейските принципи и ценности, отнемайки им равното третиране, предвидено в Директива 2003/109.
- 29 По този начин тълкуването, което Tribunal Supremo (Върховен съд) дава на испанската правна уредба, превръща статута на дългосрочно пребиваващ в нещо като награда, която изисква от молителите по-голяма добросъвестност, игнорирайки съображения 4 и 6 от Директива 2003/109, които разглеждат посочения статут по-скоро като механизъм за гаранция и закрила на доказаната интеграция, отколкото като сбор от специални и самостоятелни изисквания.
- 30 Третият кръг от въпроси се отнася до незадоволителното транспониране на Директива 2003/109 в испанския правен ред, тъй като никоя от разпоредбите, които уреждат достъпа до статут на дългосрочно пребиваващ (член 32 от LO 4/2000 и правилата за прилагането му в RD 557/2011), не установява по ясен, прозрачен и разбираем начин какъв трябва да бъде приложимият режим спрямо кандидатите за дългосрочно пребиваване, които са осъждани.
- 31 Всъщност член 6, параграф 1 от Директива 2003/109 предоставя на държавите членки възможност да отхвърлят молба за статут на дългосрочно пребиваващ по причини, свързани с обществения ред. Кралство Испания не се е възползвало от тази възможност и не е предвидило в законодателството си отказ на основание предходно осъждане. Въпреки това съдебната

практика, която доразвива тази материя, е пожелала да види в член 149, параграф 2, буква f) от RD 557/2011 скрито посочване на причините, свързани с обществения ред и обществената сигурност, като основание за отказ на статут на дългосрочно пребиваващ.

- 32 Щом възможността за отказ на споменатия статут на посоченото основание не е транспонирана, държавата членка, която не я е транспонирала или я е транспонирала неправилно, не може да я прилага пряко в ущърб на частноправните субекти, още повече че става въпрос за дискреционно правомощие. Тази държава не може да се позовава и на принципа на съответстващо тълкуване без риск от тълкуване *contra legem*, доколкото член 6, параграф 1 от Директивата не предвижда задължение за отказ по причини, свързани с обществения ред, а само предоставя възможност за такъв отказ. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество и на правна сигурност както общностните разпоредби, така и тези, които транспонират дадена директива, трябва да бъдат ясни, разбираеми и прозрачни.
- 33 Прочитът на член 149, параграф 2, буква f) от RD 557/2011 по никакъв начин не допуска тълкуването, че изискването за отсъствие на извършени деяния, съставляващи престъпления съгласно испанското законодателство, може да се прилага спрямо молител, който е достигнал пет години пребиваване в Испания: първо, защото тази конкретна разпоредба не предвижда това, а установява общо правило за останалите случаи, започвайки с изрази „когато е приложимо“, тоест имат се предвид молители, които не са живели през последните пет години в Испания; второ, защото лицата, които кандидатстват по реда на член 148, параграф 1 от RD 557/2011 — живели през последните пет години в Испания — не трябва да представят разглежданото удостоверение, доколкото се предполага, че след като Испания е държавата, в която са пребивавали през последните пет години, органът, който трябва да разгледа молбата, има достъп до съдебното досие на молителя, може да се снабди с удостоверение, да го приложи към преписката и след това да прецени неговото съдържание; и трето, защото държавата членка може да изисква повече от молителите, които не са достигнали тези пет години пребиваване в Испания, което обаче не позволява да се предполага — предвид начина, по който е транспонирана Директивата — че от молителите, които са пребивавали пет години в Испания, също може да се изисква да не са осъждани в Испания.