

Дело C-409/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

2 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Juzgado Contencioso Administrativo n.º1 de Pontevedra (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

20 август 2020 г.

Жалбоподател:

UN

Отвeтник:

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra

Предмет на главното производство

Извеждане от територията на Испания на гражданин на трета страна

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Искане за тълкуване — Член 267ДФЕС — Съвместимост на национална правна уредба с Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (наричана по-нататък „Директива 2008/115“) — Национална правна уредба, която санкционира незаконния престой на чужденци без отегчаващи обстоятелства първоначално с глоба, придружена от разпореждане за доброволно връщане в страната на произход, а впоследствие с извеждане, ако чужденецът не узакони престоя си или не се върне доброволно в страната си — Съвместимост с практиката на Съда относно ограниченията на директния ефект на директивите на тълкуването на решението на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune) в смисъл, че

испанските административни и съдебни органи могат пряко да приложат Директива 2008/115 в ущърб на гражданин на трета страна.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно „общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни“ (член 4, параграф 3, член 6, параграф 1, член 6, параграф 5 и член 7, параграф 1) да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба (член 53, параграф 1, буква а), член 55, параграф 1, буква б), член 57 и член 28, параграф 3, буква с) от Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 от 11 януари 2000 г. относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция), която санкционира незаконния престой на чужденци без отегчаващи обстоятелства първоначално с глоба, придружена от разпореждане за доброволно връщане в страната на произход, а впоследствие с извеждане, ако чужденецът не узакони престоя си или не се върне доброволно в страната си?
- 2) Съвместимо ли е с практиката на Съда на Европейския съюз относно ограниченията на директния ефект на директивите тълкуването на решението му от 23 април 2015 г. (дело C-38/14, Zaizoune), в смисъл че испанските административни и съдебни органи могат пряко да приложат Директива 2008/115/ЕО в ущърб на гражданин, при оставяне без приложение на по-благоприятното действащо национално законодателство относно налагането на санкции, утежняване на административнонаказателната му отговорност и евентуално оставяне без приложение на принципа на законоустановеност на наказанието? Или обратно, трябва да се прилага по-благоприятното за гражданина национално законодателство докато не бъде изменено или отменено чрез съответното изменение в правната уредба?

Разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване

Правна уредба

Директива 2008/115: член 4, параграф 3, член 6, параграфи 1 и 5, член 7, параграф 1 и член 21, параграф 1.

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

Практика на Съда

1. Решение от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune), т. 24, 29, 32, 37 и диспозитив
2. Решение от 22 октомври 2009 г. (съединени дела C-261/08 и C-348/08, Zurita и Choque), т. 61 и 65
3. Решение от 18 септември 2014 г. (C-487/12, Vueling Airlines, S.A.), т. 26 и 27
4. Решение от 11 юни 1987 г. (C-14/86, Pretore di Salò)
5. Решение от 12 декември 1996 г. (C-74/95)
6. Решение от 3 май 2005 г. (съединени дела C-387/02, C-391/02 и C-403/02)

Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 от 11 януари относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция) (в редакцията, изменена с Устройствени закони 8/2000, 14/2003 и 2/2009; наричан по-нататък „Устройствен закон 4/2000“).

Член 28, параграф 3, буква с): „Напускането [на испанската територия] е задължително в следните случаи: [...] с) отхвърляне от административните органи на подадена от чужденеца молба за удължаване срока на пребиваване на испанска територия или липса на разрешение за пребиваване в Испания“.

Член 53, параграф 1, буква а): „Тежко нарушение е: а) Незаконното пребиваване на испанска територия, поради това че продължаването на пребиваването или разрешението за пребиваване не е получено или е изтекло преди повече от три месеца, без заинтересованото лице да е поискало неговото подновяване в предвидения от правната уредба срок“.

Член 55, параграф 1, буква б): „Нарушенията по предходните членове се санкционират както следва: [...] б) тежките нарушения с глоба в размер от 501 до 10 000 EUR“.

Член 57, параграф 1: „Когато нарушителят е чужденец и съответното деяние може да се квалифицира като „тежко“ или „много тежко“ нарушение по смисъла на член 53, параграф 1, букви а), б), с), d) и f) от настоящия устройствен закон, санкцията глоба може да бъде заменена с извеждане от

испанска територия, при спазване на принципа на пропорционалност, след провеждане на съответната административна процедура и приемане на мотивирано решение въз основа на преценка на обстоятелствата, при които е извършено нарушението“.

Член 57, параграф 3: „Санкциите извеждане и глоба в никакъв случай не могат да бъдат наложени едновременно“.

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Кралски декрет 240/2007 от 16 февруари за влизането, свободното движение и пребиваването в Испания на граждани на държави членки на Европейския съюз и на други държави — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, 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 от 20 април за приемане на Правилник за прилагане на Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция, изменен с Устройствен закон 2/2009).

Решения на Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания): 260/2007 от 20 декември (ECLI:ES:TC:2007:260); 140/2009 от 15 юни (ECLI:ES:TC:2009:140); 145/2011 от 26 септември (ECLI:ES:TC:2011:145); и 169/2012 от 1 октомври (ECLI:ES:TC:2012:169).

Решения на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания): от 22 февруари 2007 г.; от 23 октомври 2007 г., к.д. 1624/2004 (ECLI:ES:TS:2007:6962); от 5 юли 2007 г., к.д. 1060/2004 (ECLI:ES:TS:2007:4767); от 19 декември 2006 г.; от 28 февруари 2007 г.; от 4 октомври 2007 г., к.д. 2244/2004 (ECLI:ES:TS:2007:6676); от 8 ноември 2007 г., к.д. 2448/2004 (ECLI:ES:TS:2007:7390) и от 24 октомври 2019 г., к.д. 1808/2018 (ECLI:ES:TS:2019:3416).

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 UN, пълнолетен гражданин на Колумбия, влиза законно на територията на Европейския съюз като турист на 9 май 2017 г. с покана от своя син, също пълнолетен, испански гражданин и пребиваващ в Испания. Престоят му като турист е с максимална продължителност от 90 дни, като е трябвало да напусне територията на Съюза преди изтичането на този срок. UN обаче не се връща в Колумбия, остава в Испания и се вписва в общинския регистър на населението на адреса на сина си испанец.

- 2 На 13 февруари 2019 г. Министерството на вътрешните работи образува срещу UN административнонаказателно производство, регламентирано в член 63 *bis* от Устройствен закон 4/2000, поради това че не притежава разрешение за пребиваване в Испания.
- 3 През март 2019 г. UN подава пред Службата за чужденци в Понтеведра (Oficina de Extranjería de Pontevedra) молба за издаване на разрешение за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз, с искане за събиране със сина си испанец в съответствие с разпоредбите на Real Decreto 240/2007 (Кралски декрет 240/2007), с който се транспонира Директива 2004/38.
- 4 Едновременно с това, в рамките на административнонаказателното производство UN представя писмено становище, в което се позовава на семейните си връзки в Испания, тъй като всичките му деца пребивават законно в тази държава членка, а единият му син е получил испанско гражданство. Твърди освен това, че вече няма семейство в Колумбия и не разполага със средства за живеене в тази страна, и че не е осъждан и не е бил задържан. Посочва също хуманитарни причини и причини за защита на семейството, както и че е нарушен принципът на пропорционалност.
- 5 На 30 април 2019 г. ръководителят на Службата за чужденци издава решение, с което отказва разрешение за пребиваване на UN, тъй като според него UN не е доказал, че в страната си на произход е бил издържан от сина си испанец и освен това няма частна здравна осигуровка в Испания. UN обжалва решението за отказ пред Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra (Административен съд № 2 в Понтеведра, Испания) в производство, което все още е в ход.
- 6 На 8 май 2019 г. Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (заместник-представителка на правителството в Понтеведра) издава обжалваното в случая решение, като налага на UN санкцията извеждане от територията на Испания със забрана за влизане за срок от три години. В мотивите на решението се посочва само, че UN е извършил тежко нарушение, регламентирано в член 53, параграф 1, буква а) от Устройствен закон 4/2000 (незаконен престой в Испания) и че не е установено да се намира в някоя от хипотезите за право на убежище.
- 7 На 31 октомври 2019 г. UN подава пред запитващата юрисдикция жалба срещу санкцията извеждане, като иска отмяна и пълно оттегляне на обжалваното решение; или, при условията на евентуалност, неговата замяна с парична санкция. Иска също временно спиране на извеждането, каквото е постановено с определение от 19 декември 2019 г.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 В жалбата си UN твърди, наред с другото, че тъй като има дълбоки връзки в Испания и по отношение на незаконния му престой няма отегчаващи обстоятелства, и тъй като е съществувала възможност за узаконяване на неговия престой поради това, че е член на семейството на гражданин на Европейския съюз, в най-лошия случай е трябвало да му бъде наложена санкцията глоба, регламентирана в член 55, параграф 1, буква б) от Устройствен закон 4/2000, а не санкцията извеждане. Той счита също, че така тълкувана испанската правна уредба е съвместима с Директива 2008/115.
- 9 Административният орган — ответник, възразява срещу жалбата и иска тя да бъде отхвърлена изцяло. Той твърди, че след решението на Съда от 23 април 2015 г. по дело C-38/14 в Испания вече не е възможно незаконният престой да се санкционира с парична глоба. Винаги и във всички случаи трябва да се налага санкцията извеждане поради „директния ефект“ на Директива 2008/115, която има предимство пред испанското право.

Кратко представяне на основанията за преюдициалното запитване

- 10 Запитващата юрисдикция посочва, че преди решението по дело C-38/14 Устройствен закон 4/2000 квалифицира като тежко нарушение незаконния престой на испанска територия без получено разрешение за пребиваване или аналогични документи, когато такива се изискват [член 53, параграф 1, буква а)]. За посоченото тежко нарушение е предвидена санкцията глоба [член 55, параграф 1, буква б)] или извеждане от испанска територия, мотивирано в съответствие с принципа на пропорционалност (член 57, параграф 1). Посоченият закон забранява възможността за едновременно налагане с едно и също решение на санкциите глоба и принудително извеждане (член 57, параграф 3), но не и възможността за тяхното последователно налагане — първо глоба, а впоследствие извеждане. Извеждането освен това е придружено от кумулативно наказание, изразяващо се в забрана за влизане на испанска територия за определен период (член 58, параграф 1).
- 11 Запитващата юрисдикция посочва, че Устройствен закон 4/2000 отдава предимство на налагането на парична глоба, включваща последващо задължение за доброволно напускане в рамките на определен срок, пред санкцията извеждане със забрана за влизане. Целта му не е да толерира незаконен престой срещу плащане на глоба, а да позволи на незаконно пребиваващия чужденец, по отношение на когото не са налице отегчаващи обстоятелства, да узакони престоя си, като поиска и получи съответното разрешение за пребиваване, ако отговаря на определените изисквания. Или, в противен случай, да се върне доброволно в страната си на произход, но без забрана за влизане в Европейския съюз, което дава възможност оттам да

поиска и да получи съответните визи или разрешения, за да може, когато е целесъобразно, да се върне законно в Испания.

- 12 Запитващата юрисдикция твърди, че във всички случаи санкцията глоба не освобождава чужденеца от задължението да напусне Испания, наложено в член 28, параграф 3, буква с) от Устройствен закон 4/2000, ако не получи предвидената виза или разрешение за пребиваване. Ако не узакони престоя си в разумен срок, срещу него може да бъде образувано ново административнонаказателно производство, което приключва с принудително извеждане.
- 13 В хипотезата на имигранти, при които са налице отегчаващи обстоятелства е възможно да се издаде направо заповед за извеждане без предварителна глоба или предупреждение за доброволно напускане. Обстоятелствата за това са определени казуистично от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания).
- 14 Испанският Tribunal Constitucional (Конституционен съд) е определил, че посочената правна уредба е в съответствие с Конституцията, тъй като изборът между глоба и извеждане не е дискреционен, а регламентиран, и е потвърдил законовата разпоредба за предимството на глобата пред извеждането, като е изтъкнал необходимостта от мотивиране на извеждането с оглед на конкретните обстоятелства в случая.
- 15 Възможността за избор между глоба и извеждане е потвърдена от Съда в решение по съединени дела C-261/08 и C-348/08. В решението Съдът заключава, че правото на Съюза „отдава предимство на доброволното напускане на гражданина на трета страна, който не отговаря или вече не отговаря на условията за краткосрочен престой, приложими на територията на съответната държава членка“ и че испанското право е съвместимо с правото на Съюза, което задължава незаконно пребиваващите чужденци да бъдат изведени, тъй като в Испания „решението, с което се налага глобата, не е документ, позволяващ на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно, да остане легално на испанска територия“, при положение че „независимо от обстоятелството дали тази глоба е платена или не, това решение се съобщава на заинтересованото лице с предупреждението да напусне територията на страната в срок от петнадесет дни и че при липса на изпълнение това лице може да бъде преследвано на основание член 53, буква а) от Закона за чужденците и рискува да бъде експулсирано незабавно“.
- 16 След приемането на Директива 2008/115 в Испания се приема Устройствен закон 2/2009 от 11 декември за изменение на Устройствен закон 4/2000, с цел да се приведе испанската правна уредба в съответствие с правото на Съюза, по-специално с Директива 2008/115, с оглед засилване на борбата срещу незаконната имиграция. В член 57, параграф 1 от Устройствен закон 4/2000 се въвежда в съдебната практика изискване за специална мотивация

на санкцията извеждане, като се уточнява, че подобно решение трябва да е съобразено с принципа на пропорционалност и да бъде мотивирано въз основа на преценка на обстоятелствата, при които е извършено нарушението. С Real Decreto 557/2011 (Кралски декрет 557/2011) от 20 април 2011 г. се приема нов Правилник за прилагането на Устройствен закон 4/2000, в който се посочва, че при определяне на санкцията, която трябва да бъде наложена, се преценяват обстоятелствата, свързани с личното и семейното положение на нарушителя.

- 17 Запитващата юрисдикция посочва, че преди да бъде постановено решението по дело C-38/14 повечето испански съдилища са прилагали практиката на испанския Tribunal Supremo (Върховен съд) относно предимството на глобата и задължението за мотивиране на решението за извеждане с отегчаващи обстоятелства в съответствие с принципа на пропорционалност. Тя твърди също, че при никакви обстоятелства не се е приемало, че отмяната на извеждането и замяната му със санкцията глоба води до прикрито „узаконавяване на престоя“ на чужденеца. След глобата имигрантът е бил длъжен да поиска и да получи разрешение за пребиваване, ако отговаря на необходимите изисквания, или в противен случай, да се върне в страната си на произход, така че санкцията глоба винаги е била считана за съвместима с последваща санкция извеждане.
- 18 На 23 април 2015 г. Съдът постановява решение по дело C-38/14, произнасяйки се по преюдициален въпрос, поставен от Tribunal Superior de Justicia (наричан по-нататък „TSJ“) del País Vasco (Върховен съд на Баската автономна област, Испания) в производство, заведено от гражданин на трета страна срещу санкция извеждане със забрана за влизане за срок от пет години. В случая са били налице отегчаващи обстоятелства, поради което в съответствие с действащото испанско право е можело да бъде потвърдена санкцията извеждане без предварителна глоба.
- 19 TSJ на Баската автономна област обаче поставя въпроса си на Съда по следния начин: „С оглед на принципите на лоялно сътрудничество и на полезно действие на директивите следва ли член 4, [параграфи 2 и 3], както и член 6, параграф 1 от Директива 2008/115, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, каквато е оспореното в главното производство национално право и съдебната практика по неговото тълкуване, която позволява санкционирането на незаконен престой на чужденец [на националната територия] **единствено** с парична санкция, която освен това е **несъвместима** със санкцията извеждане?“
- 20 В отговор на този въпрос Съдът определя, че Директива 2008/115 е в противоречие с испанския механизъм на реакция срещу незаконното пребиваване на чужденци от трети страни, който според даденото от TSJ на Баската автономна област тълкуване позволява да им бъде наложена единствено парична санкция, която не е придружена изрично от задължението за връщане и която освен това е несъвместима със санкцията

извеждане. Вследствие на това Съдът приема, че испанската правна уредба според даденото от TSJ на Баската автономна област тълкуване е несъвместима с „полезното действие“ на посочената директива.

- 21 Според запитващата юрисдикция TSJ на Баската автономна област е представил на Съда конкретно тълкуване на приложимото испанско право. Освен това делото, по което е постановено посоченото решение, се отнася до положение, при което са налице отегчаващи обстоятелства, каквито няма в настоящия случай.
- 22 Според запитващата юрисдикция установената в испанското право система всъщност е различна, както самият Съд е преценил в решението си по дело C-261/08, в което е приложена правна уредба на Съюза, предхождаща Директива 2008/115, но много сходна с нея. В действителност, според запитващата юрисдикция, съгласно испанската правна уредба, така както е изложена в точки 11—13 от настоящото резюме, глобата е придружена от задължението за напускане на Испания от страна на незаконно пребиваващия чужденец и възможността да му бъде наложена санкция извеждане, ако не узакони престоя си и не изпълни задължението за връщане.
- 23 Според запитващата юрисдикция, ако TSJ на Баската автономна област беше предложил на Съда отговарящо в по-голяма степен на действителността тълкуване на испанското право относно фактическа хипотеза като настоящата, Съдът вероятно би заключил, че испанското право е в съответствие с Директива 2008/115.
- 24 В случая прилагането на испанската правна уредба би довело до налагането първоначално на парична глоба на UN с едновременно посочване на срок за доброволно завръщане в страната му на произход или за узаконяване на престоя. Ако не уреди положението си или не се върне доброволно след изтичането на този срок, би могло да му бъде наложена санкцията извеждане със забрана за влизане за срок от няколко години. Според запитващата юрисдикция прилагането по този начин на испанската правна уредба, както се е приемало от повечето испански съдилища до решението по дело C-38/14, е напълно съвместимо с Директива 2008/115. То осъществява полезното ѝ действие, а резултатът от него е пропорционален и ефективен, съответстващ на особеното положение на Испания. Поради това, с оглед и на решение C-261/08 като прецедент, запитващата юрисдикция счита, че е необходимо ново произнасяне на Съда за изясняване на посочените въпроси.
- 25 В този контекст запитващата юрисдикция посочва, че решението по дело C-38/14 не съдържа никакви съображения относно последиците от твърдяната несъвместимост между по-благоприятния за гражданина испански закон и Директива 2008/115, която е в негов ущърб. Тя твърди също, че в контекста на конкретния спор на посочената директива не се признава директен ефект,

което да позволи неприлагане на испанското законодателство относно налагането на санкции, в ущърб на гражданина.

- 26 Запитващата юрисдикция посочва, че според постоянната практика на Съда и критерия за специализираната доктрина, директният ефект на една директива не може да се прилага при „обратни вертикални отношения“ като разглежданите в случая, така че дори да се приеме, че системата за налагане на санкции в Устройствен закон 4/2000 е несъвместима с Директива 2008/115, единствената възможност, която биха имали институциите на Европейския съюз, за да постигнат ефективното ѝ неприлагане или отмяна, би била да изискат чрез разпореждания и глоби от испанската държава да измени своето законодателство. Но докато такова изменение в правната уредба не бъде извършено, испанските публични административни и съдебни органи са длъжни да прилагат стриктно Устройствен закон 4/2000.
- 27 Според запитващата юрисдикция няма съмнение, че прилагането на испанската правна уредба е по-благоприятно за заинтересованото лице от прякото прилагане на Директива 2008/115, тълкувана в смисъл, че предлага само възможността за принудително извеждане.
- 28 След решението по дело C-38/14 обаче испанската държавна администрация и повечето испански юрисдикции не прилагат испанското законодателство относно налагането на санкции, в ущърб на гражданите, като не предоставят друга възможност освен налагането направо на санкцията извеждане със забрана за влизане, включително в случаите, в които престоят на чужденеца би могъл да се узакони, а това води до непропорционални щети и несправедливи ситуации, каквито би могло да се избегнат с прилагането на Устройствен закон 4/2000, без да се накърни полезното действие на Директива 2008/115. За изясняването на спора TSJ на Кастилия ла Манча е сезирал Съда с два преюдициални въпроса (C-568/19 и C-731/19), за да се произнесе дали това тълкуване на решение C-38/14 е съвместимо с практиката на Съда относно ограниченията на директния ефект на директивите. Запитващата юрисдикция поставя отново този въпрос.