

Дело C-673/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

11 септември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 септември 2019 г.

Жалбоподатели:

М

А

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Ответници:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Т

Предмет на главното производство

Главното производство се отнася до обжалването на три решения на Rechtbank Den Haag (първоинстанционен съд Хага, Нидерландия) и до изясняването на въпроса дали трима чужденци са били задържани законосъобразно на основание член 59, параграф 2 от Vreemdelingenwet 2000, без предварително да бъде прието решение за връщане, с цел да бъде гарантирано отиването им в други държави — членки на Европейския съюз, в които им е предоставена международна закрила.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Приложимост на 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 (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), когато целта е отиване в друга държава членка вместо извеждане към трета страна. Ако Директивата е приложима: тълкуване на условията за прилагане на националните разпоредби по член 4, параграф 3 от Директива 2008/115. Член 267ДФЕС.

Преюдициален въпрос

Допуска 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, и по-специално членове 3, 4, 6 и 15, чужденец, на когото е предоставена международна закрила в друга държава членка на Съюза, да бъде задържан съгласно националното право с цел да бъде изведен към тази друга държава членка, когато за тази цел първоначално от него е изискано да отиде на територията на въпросната държава членка, но впоследствие не е прието решение за връщане?

Релевантни разпоредби от правото на Съюза

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: съображения 2 и 5 и членове 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 15

Препоръка (ЕС) 2017/2338 на Комисията от 16 ноември 2017 година за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането (ОВ L 339, 2017 г., стр. 83, наричан по-нататък „Наръчникът за връщането“)

Релевантни разпоредби от националното право

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г., наричан по-нататък „Vw 2000“): членове 59, 62а, 63 и 106

Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците, наричано по-нататък „Vc 2000“): параграф А3/2

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Чужденците М, А и Т, граждани на трети страни, са подали молби за международна закрила в Нидерландия. С решения съответно от 28 февруари 2018 г., 9 октомври 2018 г. и 13 юни 2018 г. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдието и сигурността, Нидерландия,

наричан по-нататък „държавният секретар“) приема тези молби за недопустими, тъй като на чужденците вече е предоставен статут на бежанец в друга държава членка на Съюза. В тези решения в съответствие с член 62а, параграф 3 от Vw 2000 (с който в нидерландското право се транспонира член 6, параграф 2 от Директива 2008/115) държавният секретар изисква от съответните чужденци незабавно да отидат на територията на държавата членка, в която им е предоставена международна закрила, като освен това посочва, че може да бъдат изведени, ако не се съобразят с това изискване. Чужденците не се съобразяват с въпросното изискване. Поради това държавният секретар ги задържа съответно на 28 септември 2018 г., 22 ноември 2018 г. и 25 октомври 2018 г. на основание член 59, параграф 2 от Vw 2000 с цел да се гарантира отиването им в съответната държава членка.

- 2 Чужденците подават жалби пред Rechtbank Den Haag (първоинстанционен съд Хага). В тях те твърдят, наред с друго, че мярката за задържане е незаконосъобразна, тъй като липсва решение за връщане.
- 3 По делата относно М и А Rechtbank Den Haag (първоинстанционен съд Хага) приема, че въпреки липсата на предварително решение за връщане чужденците са били задържани законосъобразно в съответствие с член 59, параграф 2 от Vw 2000. Според него за задържането им в съответствие с член 59, параграф 2 от Vw 2000 не е необходимо да е прието решение за връщане. Затова Rechtbank (първоинстанционен съд) отхвърля жалбите им като неоснователни.
- 4 Обратно, по делото относно Т Rechtbank (първоинстанционен съд) приема, наред с друго, че не е ясно дали член 59 от Vw 2000 може да послужи като основание за задържането на граждани на трети страни с цел да се гарантира отиването им в друга държава членка. Според този съд това би било възможно само ако понятието за връщане, съдържащо се в член 59, параграф 2 от Vw 2000, има различно значение от това в останалите параграфи на член 59 от Vw 2000. По мнение на Rechtbank (първоинстанционен съд) не е видно законодателят все още да е желаел това след транспонирането на Директива 2008/115 посредством член 59 от Vw 2000, поради което понятието за връщане в Vw 2000 следва да се тълкува стриктно в съответствие с определението на това понятие в Директива 2008/115. Освен това държавният секретар не е представил своевременно всички необходими документи пред Rechtbank (първоинстанционен съд). Следователно задържането на чужденеца Т е незаконосъобразно, считано от момента на разпореждането му.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 5 В производството по обжалване пред Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) М и А твърдят, че Rechtbank (първоинстанционен съд)

неправилно е приел, че не е необходимо решение за връщане. Държавният секретар трябвало да приеме решение за връщане съгласно член 62а, параграф 3 от Vw 2000, тъй като чужденците не са се съобразили с изискването да отидат на територията на съответната държава членка. От липсата на решение за връщане произтичала незаконосъобразност на задържането.

- 6 Държавният секретар е на мнение, че член 59, параграф 2 от Vw 2000 е бил в сила още преди транспонирането на Директива 2008/115 и че в тази разпоредба е предвидено основание за задържане съгласно националното право. В частите от този закон, които не представляват само транспониране на Директива 2008/115, или в частите, където се съдържа уредба на случаи, за които Директивата не е приложима, понятието за връщане трябвало да се разбира съгласно значението му в общоупотребимия език. Нямало причина за стриктно тълкуване на член 59, параграф 2 от Vw 2000, така че понятието за връщане да се разбира в съответствие с определението на това понятие в Директива 2008/115. Следователно съгласно тази разпоредба незаконно пребиваващи в Нидерландия граждани на трети страни можело да бъдат задържани с цел да се гарантира отиването им в държавата членка, в която им е предоставен статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване

- 7 В член 59 от Vw 2000 са посочени различни основания за задържане. Член 59, параграф 1 от Vw 2000 транспонира член 15 от Директива 2008/115. Ето защо тази разпоредба съдържа основание за задържане на граждани на трети страни, по отношение на които са образувани процедури за връщане по смисъла на Директива 2008/115, за да се подготви връщането и/или да се извърши процеса на извеждане. Решението за връщане е част от тази процедура за връщане, така че за целите на задържането съгласно тази разпоредба е необходимо да има решение за връщане. В член 59, параграф 2 от Vw 2000 се съдържа допълнително основание за задържане, което не е предвидено в Директива 2008/115. Съгласно този параграф задържането се счита за необходимо за запазването на обществения ред, ако е налице необходимата документация за пристъпване към връщането или ако същата ще бъде налична в кратък срок.
- 8 В съдебното заседание държавният секретар обяснява, че понастоящем член 59, параграф 2 от Vw 2000 служи като основание за задържане само на незаконно пребиваващи в Нидерландия граждани на трети страни, на които е предоставена международна закрила в друга държава членка, за да може да се гарантира напускането на Нидерландия и отиването им в тази друга държава членка. Освен това се пристъпвало към задържане само когато чужденецът не се съобрази с изискването за незабавно напускане и отиване в съответната държава членка. Въпреки че съгласно член 62а, параграф 3 от

Vw 2000 трябва да бъде прието решение за връщане, когато изискването за напускане не бъде изпълнено, на практика това не се случвало за чужденци, на които е предоставена международна закрила. Според държавния секретар в такива случаи принципът на забрана за връщане пречи на приемането на решение за връщане.

- 9 Директива 2008/115 допуска националното законодателство да урежда положения, които не са обхванати от нея. Всъщност тя няма за предмет да хармонизира в тяхната цялост националните правила във връзка с пребиваването на чужденците, а се отнася само за приемането на решения за връщане и тяхното изпълнение (вж. решение от 6 декември 2011 г., Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 28 и 29). Затова Raad van State (Държавен съвет) не вижда основание за ограничаване на тълкуването на понятието за връщане, съдържащо се в член 59, параграф 2 от Vw 2000, до съответното определение съгласно Директива 2008/115.
- 10 За да може да се прецени дали държавният секретар правомерно е задържал чужденците въпреки липсата на решение за връщане, следва да се провери дали Директива 2008/115 е приложима и при утвърдителен отговор — дали държавите членки имат възможността в рамките на тази директива да задържат чужденци за целите на отиването им в друга държава членка.

Приложно поле на Директива 2008/115

- 11 Съгласно член 1 и член 2, параграф 1 от Директива 2008/115 същата се отнася до връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка. Тъй като в разглежданите случаи става въпрос за напускане и отиване в друга държава членка, а не за извеждане към трета страна, поставя се въпросът доколко са приложими стандартите и процедурите по Директива 2008/115 спрямо разглежданото положение. Съгласно съображение 5 от тази директива тя следва да установи набор от правила, приложими спрямо всички граждани на трети страни, които не отговарят или са престанали да отговарят на условията за влизане, престой или пребиваване в дадена държава членка. Освен това извеждането към друга държава членка не попада в обхвата на понятието „връщане“ по смисъла на член 3, точка 3 от Директива 2008/115. Дори само по тази причина основанието за задържане по член 15 от тази директива не е приложимо в разглежданите случаи. Ако съображение 5 се тълкува във връзка с член 3, точка 1 и член 1 от Директива 2008/115, може да се приеме, че в тази директива не са предвидени стандарти и процедури, с които Нидерландия трябва да се съобразява при връщането на чужденци в държавата членка, където им е предоставена международна закрила. В този случай задържането на такива чужденци се урежда изцяло от националното право.
- 12 От друга страна, може да се възрази, че член 6, параграф 2 от Директива 2008/115 изрично предвижда издаване на решение за връщане от страна на

държавите членки, когато незаконно пребиваващ гражданин на трета страна не се съобрази с изискването незабавно да отиде в държавата членка, която му е издала валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой. Очевидно в основата на тази разпоредба стои идеята, че по принцип гражданинът на трета страна ще се съобрази с това изискване, тъй като в противен случай би могъл да бъде изведен към страната си на произход.

- 13 Тази уредба обаче не може да се прилага автоматично спрямо граждани на трети страни, на които друга държава членка е предоставила статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила. В този случай извеждането към страната на произход не е възможно заради принципа на забрана за връщане, който трябва да бъде зачитан по-специално съгласно членове 1 и 5 от Директива 2008/115 при транспонирането на тази директива.
- 14 Ето защо в разглежданите случаи предоставеният статут на бежанец на чужденците изключва връщането в страната им на произход. Те не следва да бъдат връщани и в страна на транзитно преминаване. Освен това чужденците не са изразили желание да отидат доброволно в друга трета страна. При това положение се налага изводът, че в разглежданите случаи не е възможно и приемането на решение за връщане, в което се налага или се установява задължение за връщане с цел връщане в страната на произход. Въпросът е дали Директива 2008/115 предоставя на държавите членки възможността да не приемат решение за връщане в такива случаи и да задържат чужденците без наличието на такова решение с цел да се гарантира отиването им в държавата членка, която им е предоставила статут на бежанец.

По-благоприятни разпоредби

- 15 Съгласно раздели 5.3 и 5.4 от Наръчника за връщането се прилага общият режим, предвиден в член 6, параграф 2 от Директива 2008/115, когато гражданин на трета страна откаже да отиде доброволно в държавата членка, предоставила му международна закрила. Когато връщането или извеждането към трета страна не е възможно и извеждането на гражданина на трета страна към друга държава членка може да се квалифицира като по-благоприятна мярка, това лице може да бъде изведено към държавата членка, в която може да пребивава законно. При това положение държавата членка, издала разрешението за пребиваване, трябва да бъде съгласна да приеме обратно гражданина на трета страна. Освен това процедурите за подобно извеждане се уреждат от националното право.
- 16 Съгласно раздел 2.3 от Наръчника за връщането изразът „по-благоприятни“ по смисъла на член 4, параграф 3 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува като по-благоприятни за чужденеца, а не като по-благоприятни за държавата членка. В разглежданите случаи това води до проблеми, защото чужденците не са се съобразили с изискването да отидат в държавата членка,

в която им е предоставена международна закрила. Очевидно те предпочитат да пребивават незаконно в Нидерландия пред законното пребиваване в другата държава членка. Raad van State (Държавен съвет) поставя въпроса кои обстоятелства следва да се имат предвид при преценката дали е налице по-благоприятна разпоредба. В това отношение е очевидно, че при преценката не трябва да се включва възможността за извеждане към страната на произход, тъй като подобна мярка не е съвместима с принципа на забрана за връщане.

- 17 Освен условието евентуалните национални разпоредби да бъдат по-благоприятни член 4, параграф 3 от Директива 2008/115 изисква те да бъдат съвместими с тази директива. Поставя се въпросът дали национална разпоредба, допускаща задържане с цел да се гарантира отиването в друга държава членка, е съвместима с Директива 2008/115. Нито Директивата, нито Наръчникът за връщането дават отговор в това отношение.
- 18 Ако се приеме, че задържането за целите на отиването в друга държава членка не е по-благоприятно или не е съвместимо с Директива 2008/115 и следователно Директивата не допуска такова задържане, би станало много по-трудно незаконно пребиваващи граждани на трети страни, на които е предоставена международна закрила в друга държава членка, да бъдат задължени да отидат в тази държава членка. В този случай би останала единствено възможността от чужденеца многократно да бъде изисквано да отиде в другата държава членка. Така установяването на ефективна политика на връщане (цел на Директива 2008/115 съгласно съображение 2 от нея) би станало невъзможно в Европейския съюз спрямо тези чужденци.
- 19 Според Raad van State (Държавен съвет) съществуват две възможности. Или Директива 2008/115 следва да се тълкува в смисъл, че отиването на граждани на трети страни в други държави членки, в които им е предоставена международна закрила, не попада в приложното поле на тази директива, като в този случай се прилага изключително националното право. Или Директива 2008/115 се прилага спрямо това положение. Тогава националното право също може да се приложи, но само ако е по-благоприятно за съответния чужденец и е съвместимо с Директива 2008/115.