

Дело C-546/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

16 юли 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

9 май 2019 г.

**Жалбоподател в първоинстанционното, въззивното и ревизионното
производство:**

BZ

**Ответник в първоинстанционното, въззивното и ревизионното
производство:**

Westerwaldkreis

Предмет на главното производство

Забрана за влизане, наложена за цели, които не са свързани с миграцията

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Приложимост на Директива 2008/115 („Директивата за връщането“) по отношение на забрана за влизане, наложена за цели, които не са свързани с миграцията; член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. а) Попада ли забрана за влизане, наложена на гражданин на трета страна за цели, „които не са свързани с миграцията“, в приложното поле 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) винаги когато държавата членка не се е възползвала от възможността съгласно член 2, параграф 2, буква б) от тази директива?

б) При отрицателен отговор на въпрос 1. а): Остава ли такава забрана за влизане извън приложното поле на Директива 2008/115/ЕО дори ако, независимо от издаденото по отношение на него решение за експулсиране, с което е свързана забраната за влизане, гражданинът на трета страна вече пребивава незаконно и следователно попада в приложното поле на Директивата?

в) Включват ли забраните за влизане, наложени за цели, „които не са свързани с миграцията“, забрана за влизане, наложена във връзка с решение за експулсиране, прието на основания, свързани с обществената сигурност и обществения ред (в разглеждания случай: само на обща превантивна основа с цел борбата срещу тероризма)?

2. При отговор на първия въпрос в смисъл, че разглежданата забрана за влизане попада в приложното поле на Директива 2008/115/ЕО:

а) Води ли административната отмяна на решението за връщане (в разглеждания случай: на предупреждението за извеждане от страната) до незаконосъобразност на постановената успоредно с него забрана за влизане по смисъла на член 3, точка 6 от Директива 2008/115/ЕО?

б) Настъпва ли тази правна последица дори ако административното решение за експулсиране, стоящо в основата на решението за връщане, е влязло в сила?

Релевантни разпоредби от правото на Съюза

Член 1, член 2, параграф 2, буква б), член 3, точки 4 („решение за връщане“) и 6 („забрана за влизане“), член 7, параграф 1, член 8, параграф 1, член 11, параграф 1 от 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)

Релевантни разпоредби от националното право

Член 11 („Забрана за влизане на територията и за пребиваване“), член 50 („Задължение за напускане на страната“), член 51 („Край на законното пребиваване; оставяне в сила на ограничения“), член 53 („Експулсиране“), член 54 („Интерес от експулсиране“), член 55 („Интерес от оставане“), член 58 („Извеждане от страната“), член 59 („Предупреждение за извеждане

от страната“), член 60a („Временно спиране на изпълнението на мярката за извеждане (гратисен период“) от Aufenthaltsgesetz (Закон за пребиваването, наричан по-нататък „AufenthG“)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Роденият през 1986 г. в Сирия жалбоподател е лице от палестински произход с неустановено гражданство. През 1990 г. той и родителите му влизат на територията на Федерална република Германия с фалшива самоличност. Молбата му за убежище е отхвърлена. Оттогава той е задължен да напусне страната, но пребивава в Германия въз основа на непрекъснато продължаван гратисен период съгласно член 60a от AufenthG.
- 2 С влязла в сила присъда от 17 април 2013 г. Oberlandesgericht Koblenz (Висш областен съд Кобленц, Германия) го осъжда на общо наказание лишаване от свобода за срок от три години и четири месеца за 39 случая на привличане на членове и поддръжници на чуждестранна организация или група с терористична цел, както и за два случая на подбуждане към насилие, единият от които е в идеална съвкупност с престъплението „публично одобрение на престъпления“. Oberlandesgericht Koblenz (Висш областен съд Кобленц) приема, че в периода от септември 2007 г. до декември 2009 г. жалбоподателят е разпространявал онлайн видео и текстови послания на ислямистки терористични организации. През март 2014 г. жалбоподателят е предсрочно освободен от изтърпяване на останалата част от общото наказание лишаване от свобода, като му е определен изпитателен срок от четири години.
- 3 С решение от 24 февруари 2014 г. ответникът експулсира жалбоподателя от федералната територия. Експулсирането включва и забрана за повторно влизане във Федерална република Германия. През март 2018 г. ответникът намалява забраната за влизане и пребиваване, определена през 2014 година първоначално за срок от шест години, на четири години, считано от момента на евентуалното напускане на страната, и определя 21 юли 2023 г. като краен срок на забраната, независимо от момента на евентуалното напускане на страната.
- 4 С ревизионната си жалба жалбоподателят обжалва решението на Oberlandesgericht Koblenz (Висш областен съд Кобленц) от 5 април 2018 г., с което жалбата му срещу решението на ответника е отхвърлена.
- 5 Запитващата юрисдикция отхвърля ревизионната жалба, доколкото с нея се обжалва експулсирането на жалбоподателя. Предмет на ревизионното производство понастоящем е решението за намаляване на срока на съпътстващата експулсирането забрана за влизане и пребиваване на четири години, считано от момента на евентуалното напускане на страната, и за определяне на 21 юли 2023 г. като краен срок на забраната, независимо от

момента на евентуалното напускане на страната. В този контекст възникват посочените по-горе въпроси.

- 6 Съгласно националното право (член 11 от AufenthaltG) са изпълнени условията за забрана за влизане и пребиваване. Член 11, параграф 1 от AufenthaltG предвижда, че чужденец, който е бил експулсиран, няма право нито да влиза отново на територията на Федерална република Германия, нито да пребивава на нея, нито да му се издава разрешение за пребиваване дори ако са изпълнени предвидените в този закон условия за това. Жалбоподателят е експулсиран окончателно. Жалбите му срещу експулсирането са били окончателно отхвърлени, тъй като запитващата юрисдикция е отхвърлила ревизионната жалба на жалбоподателя срещу решенията на по-долните инстанции, с които жалбата му не е била уважена.
- 7 Експулсирането е законосъобразно и допустимо, въпреки че в обозримо бъдеще жалбоподателят не може да бъде изведен в Сирия поради опасност от нарушаване на правата му по член 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Съгласно германското право относно пребиваването експулсирането не е пряко свързано с прекратяване на пребиваването и не винаги е налице извеждане в резултат от експулсирането. На лицата, които, като продължават да пребивават в страната, застрашават обществената сигурност, може да бъде наложена мярка „експулсиране“ дори ако извеждането е невъзможно поради отношенията в целевата държава. Последницата от това е най-малкото разрешението за пребиваване на чужденеца да престане да има действие (член 51, параграф 1, точка 5 от AufenthaltG) и в определени случаи да се вземат мерки за контрол в областта на правото на чужденците. Но дори и чужденци, които — подобно на жалбоподателя — никога не са имали разрешение за пребиваване и пребивават в Германия само на основание гратисен период съгласно член 60a от AufenthaltG, могат да бъдат експулсирани съгласно германското право. В този случай в резултат от експулсирането до изтичането на съответния срок не може да бъде издадено разрешение за пребиваване на чужденеца (член 11, параграф 1 от AufenthaltG).
- 8 В съответствие с член 11, параграф 2, първо изречение от AufenthaltG ответникът служебно е определил срок за забраната за влизане и пребиваване. В крайна сметка, без грешки в преценката, ответникът определя срок от четири години на забраната за влизане и пребиваване, свързана с напускането на страната.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 9 Следва да се изясни дали е съвместима с правото на Съюза (ограничена със срок) забрана за влизане и пребиваване, която съгласно националното право е възможна и без предупреждение за извеждане и която е свързана със самото експулсиране.

- 10 Съгласно националното тълкуване под „решение за връщане“ по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115 — ако се приеме приложимостта на настоящата директива спрямо мерки за прекратяване на пребиваването поради основания, свързани с обществената сигурност и обществения ред — се разбира не само експулсирането само по себе си (член 53 и сл. от AufenthG), което при всички положения прекратява законосъобразността на пребиваването по силата на закона (член 50, параграфи 1 и 2, член 51, параграф 1, точка 5 от AufenthG), но и предупреждението за извеждане от страната (член 59, параграф 1, първо изречение от AufenthG).
- 11 Съгласно член 3, точка 4 от Директива 2008/115 изразът „решение за връщане“ означава административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане. Съгласно член 6, параграф 6 от Директива 2008/115 тази директива не пречи държавите членки да приемат решение за прекратяване на законния престой, заедно с решение за връщане и/или решение за извеждане и/или забрана за влизане в рамките на едно административно или съдебно решение или акт, съгласно националното им законодателство, без да се засягат процедурните гаранции, предвидени в глава III и в други приложими разпоредби на общностното и националното законодателство.
- 12 Съгласно националното право решението за експулсиране води (поне по отношение на законно пребиваващи чужденци) единствено до незаконосъобразност на пребиваването. Само с предупреждението за извеждане от страната може да се определи по административен или съдебен ред срок за доброволно напускане (член 59, параграф 1 от AufenthG), принципно необходим съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 в случай на решение за връщане, чието безрезултатно изтичане е условие за принудително изпълнение на задължението за напускане на страната чрез извеждане (член 58 от AufenthG).
- 13 Запитващата юрисдикция приема, че забраните за влизане и пребиваване, свързани с миграцията, са обхванати неограничено от Директивата. Необходимо е да се изясни обаче дали това важи и за „забрани за влизане, които не са свързани с миграцията“.
- 14 Практиката на Съда все още не е установила дали забрани за влизане, които не са свързани с миграцията, по принцип или при определени условия фактически не попадат в приложното поле на Директивата за връщането.
- 15 За произнасянето относно законосъобразността на спорната в настоящия случай „несвързана с миграцията забрана за влизане и пребиваване“ по член 11, параграф 1 от AufenthG, която е обвързана с експулсиране по смисъла на член 51, параграф 1, точка 5 във връзка с член 53 и сл. от AufenthG, от значение е дали тази забрана попада в приложното поле на Директива 2008/115. При утвърдителен отговор следва да се изясни също

дали забраната за влизане и пребиваване, която не е свързана с миграцията, се счита за съвместима с Директива 2008/115 и след административна отмяна на съпътстващото я решение за връщане (в разглеждания случай: предупреждението за извеждане от страната по член 59, параграф 1, първо изречение от AufenthG).

По първия въпрос

- 16 С въпрос 1а) запитващата юрисдикция иска да се установи дали в приложното поле на Директива 2008/115 попадат и „забрани за влизане, които не са свързани с миграцията“, винаги когато — както в настоящия случай Федерална република Германия — държавата членка не се е възползвала от възможността по член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2008/115. С оглед на 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), запитващата юрисдикция има съмнения относно приложимостта на Директивата.
- 17 Съгласно член 3, точка 6 от Директива 2008/115 изразът „забрана за влизане“ означава административно или съдебно решение или акт, с което се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, придружаващо решение за връщане. Според Комисията „забрана за влизане, свързана с миграцията“ е забрана за влизане, свързана с неспазване на правилата за миграцията в държавите членки, т.е. онези правила, които уреждат влизането и пребиваването на гражданина на трета страна в съответната държава членка (вж. точка 11 от Препоръка 2017/2338). Ако в резултат от неспазването на въпросните правила за миграцията пребиваването на гражданина на трета страна в съответната държава членка е или ще стане незаконно, съгласно член 1 от Директива 2008/115 за връщането му се прилагат общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки по отношение на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека. За сметка на това понятието „забрана за влизане, която не е свързана с миграцията“ по смисъла на точка 11 от Препоръка 2017/2338 се отнася до забрана за влизане, която не е свързана с неспазването на приложимите в държавите членки правила за миграцията, а е наложена за други цели. В тази категория попадат по-специално такива забрани за влизане, които са наложени в резултат на извършването на тежки престъпления от граждани на трета страна и тяхното санкциониране по административен или съдебен ред и които служат за опазване на обществената сигурност и обществения ред в държавата членка.

- 18 Формулировката както на член 3, точка 6, така и на член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 не предвижда съответно ограничаване на приложното поле на Директивата.
- 19 Запитващата юрисдикция не вижда основание за подобно ограничаване на приложното поле на Директивата и от систематична гледна точка. Тя обаче се позовава на решение на френския Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), съгласно което Директивата за връщането следва да се прилага само по отношение на такива решения за връщане на държавите членки, които са постановени поради незаконно пребиваване на гражданин на трета страна. Според запитващата юрисдикция в частност член 1, член 2, параграф 2, буква б) и член 11, параграф 2, второ изречение от Директивата показват, че същата не прави разграничение между причините, поради които за незаконно пребиваващите граждани на трети страни е възникнало задължение за връщане. Напротив, посочените разпоредби потвърждават, че Директивата има принципно всеобхватно, макар и подлежащо на ограничения приложно поле.
- 20 Съгласно съображение 14 с член 3, точка 6 и член 11 от Директива 2008/115 следва да се даде европейско измерение на последствията от националните мерки за връщане, като се въведе забрана за влизане, забраняваща влизането и престоя на територията на всички държави членки. Целта е да се предотврати незаконната имиграция и да се възпрепятства възможността незаконно пребиваващите граждани на трети страни да заобиколят индивидуалните мерки за прекратяване на пребиваването поради различните правила в държавите членки. Тези цели по принцип също предполагат широко схващане на приложното поле.
- 21 Съгласно точка 11 от Препоръка 2017/2338 предвидените в Директива 2008/115 забрани за влизане, свързани с връщане, целят превантивно действие и засилване на доверието в политиката за връщането. Тази разпоредба обаче предвижда също, че правилата относно забраните за влизане, свързани с връщане, съгласно Директивата за връщането не засягат забраните за влизане, издадени за „цели, които не са свързани с миграцията“. В този контекст изрично се посочват забрани за влизане по отношение на граждани на трети страни, които са извършили тежки престъпления или за които има ясни сведения, сочещи за намерение за извършване на такива престъпления. В това отношение точка 11 от Препоръка 2017/2338 препраща към член 24, параграф 2 във връзка с параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 9, стр. 76).
- 22 От генезиса на Директива 2008/115 не може да се направи еднозначен извод относно изразеното в точка 11 от Препоръка 2017/2338 предположение, че

правилата относно забраните за влизане, свързани с връщане, съгласно Директивата за връщането не засягат забраните за влизане, наложени за „цели, които не са свързани с миграцията“.

- 23 В раздел 3), точка 12 от своето Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (COM/2005/0391 окончателен), Комисията посочва, че дори да са налице основания за по-голяма хармонизация по въпроси относно „експулсирането на основания, свързани с обществения ред/обществената сигурност“, настоящата директива, която се отнася до прекратяването на незаконното пребиваване, съответно до връщането, не е подходящото място за това, а подходящи са по-скоро директивите, уреждащи условията за влизане и за пребиваване и отнемането на правото на пребиваване/оставане. Ако обаче законното пребиваване на гражданин на трета страна бъде прекратено на основания, свързани с обществения ред, това лице става незаконно пребиваващ в държава членка гражданин на трета страна по смисъла на Директивата за връщането и разпоредбите на тази директива ще се прилагат по отношение на това лице.
- 24 При отрицателен отговор на въпрос 1а) се поставя въпрос 1б), а именно дали забрана за влизане, наложена за цели, „които не са свързани с миграцията“, остава извън приложното поле на Директива 2008/115/ЕО дори ако — както в случая на жалбоподателя — независимо от издаденото спрямо него решение за експулсиране, с което е свързана забраната за влизане, гражданинът на трета страна вече пребивава незаконно и следователно попада в приложното поле на Директивата. С въпрос 1в) запитващата юрисдикция иска да установи дали забрана за влизане, която е свързана с общо превантивно експулсиране на осъден за тежки престъпления гражданин на трета страна, също представлява забрана за влизане, която не е свързана с миграция.

По втория въпрос

- 25 Вторият въпрос се поставя, в случай че забрана за влизане, която не е свързана с миграцията, попада в приложното поле на Директива 2008/115.
- 26 С въпрос 2а) запитващата юрисдикция иска да установи дали отмяната на решението за връщане (в разглеждания случай: отмяната на предупреждението за извеждане от страната) води до незаконосъобразност на постановената успоредно с него забрана за влизане по смисъла на член 3, точка 6 от Директивата. Според запитващата юрисдикция не е задължително отмяната на решението за връщане да лиши от основание съпътстващата го забрана за влизане, тоест от гледна точка на правото на Съюза не е задължително времевата връзка неизбежно и винаги да води и до материална връзка.

- 27 При принципно утвърдителен отговор на въпроса относно връзката, като поставя въпрос 2б), запитващата юрисдикция иска също да установи какво се случва, ако административното решение за експулсиране по член 53 от AufenthG, стоящо в основата на решението за връщане, е влязло в сила. Ето защо с въпрос 2б) се цели евентуалното прекъсване на връзката между (неотмененото) решение за връщане и забраната за влизане в случаите, при които: - незаконното пребиваване е окончателно установено с административно или съдебно решение и затова гражданите на трети страни вече не могат да го оспорват със средства за правна защита; - съгласно национално право от това следва задължението на гражданин на трета страна да напусне страната, което налага принципно напускането на територията на Съюза; - и липсва само административно решение (съгласно националното право: предупреждение за извеждане от страната), за да бъде принудително изпълнено обективно съществуващото задължение за връщане — посредством извеждане от страната.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ