

Дело C-568/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 юли 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

11 юли 2019 г.

Жалбоподател:

MO

Отвeтник:

Subdelegación del Gobierno en Toledo

Предмет на главното производство

Извеждане от територията на Испания на гражданин на трета страна

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Да се установи дали е съвместимо с практиката на Съда относно ограниченията на директния ефект на директивите тълкуването на решение на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune) в смисъл, че испанските административни и съдебни органи могат да приложат пряко в ущърб на гражданин на трета страна 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.

Да се установи дали несъвместимостта на испанската правна уредба с посочената директива трябва да се разреши не с прякото ѝ прилагане в ущърб на този гражданин, а с изменение в правната уредба или с

предвидените в правото на Съюза способности за налагане на задължение на държавата да транспонира правилно директивите.

Правното основание е член 267 ДФЕС.

Преюдициален въпрос

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 на трета страна при оставяне без приложение и неприлагане на по-благоприятните национални разпоредби относно налагането на санкции, утежняване на административнонаказателната му отговорност и евентуално оставяне без приложение на принципа на законоустановеност на наказанието; и дали трябва несъвместимостта на испанската правна уредба с Директивата да се разреши не по този начин, а с изменение в правната уредба или с предвидените в правото на Съюза способности за налагане на задължение на държавата да транспонира правилно директивите?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

- а. 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 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3.
- б. Решение от 23 април 2015 г., (C-38/14, *Zaizoune*). Точка 41 и диспозитивът.
- в. Решение от 5 април 1979 г. (148/78, *Ratti*).
- г. Решение от 26 февруари 1986 г. (152/84, *Marshall*).
- д. Решение от 8 октомври 1987 г. (80/86, *Kolpinghuis Nijmegen BV*).
- е. Решение от 14 юли 1994 г. (C-91/92, *Faccini*).
- ж. Решение от 26 септември 1996 г. (C-168/95, *Luciano Arcaro*).
- з. Решение от 11 юни 1987 г. (14/86, *Pretore di Saló*).
- и. Решение от 8 ноември 2016 г. (C-554/2014, *Атанас Огнянов*).
- й. Решение от 5 декември 2017 г. (C-42/17, *M.A.S и M.B.*).

к. Решение от 9 декември 2003 г. (С-129/00, Комисия/Италия).

Посочени разпоредби от националното право

- а. Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция) от 11 януари 2000 г., изменен с Ley Orgánica 2/2009 (Устройствен закон 2/2009) от 11 декември 2009 г.
- i. Член 53, параграф 1, буква а): „За тежки нарушения се считат: 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“.
 - ii. Член 55, параграф 1, буква б): „За нарушенията по предходните членове се налагат следните санкции: [...] б) глоба в размер от 501 EUR до 10 000 EUR за тежки нарушения“.
 - iii. 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“.
 - iv. Член 57, параграф 3: „Санкциите извеждане и глоба в никакъв случай не могат да бъдат наложени едновременно“.
 - v. Член 63а, параграф 2: „Решението за извеждане, разгледано по реда на общата процедура, съдържа срок за доброволно изпълнение, в който заинтересованото лице да напусне националната територия. Посоченият срок е с продължителност от седем до тридесет дни, считано от уведомяването за решението. Срокът за доброволно изпълнение на заповедта за извеждане може да се удължава с достатъчен период, като се вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, като например продължителност на престоя, грижи за посещаващи училище деца или наличието на други семейни и социални връзки“.

- vi. Член 63, параграф 7 (относно приоритетната процедура):
„Заповедта за извеждане в случаите по този член подлежи на незабавно изпълнение“.
- б. Решение на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) № 734 от 30 май 2019 г. (ECLI: ES:TS:2019:1813) и цитираните в него решения, като например: от 12 юни 2018 г. (ECLI:ES:TS:2018:2523), от 4 декември 2018 г. (ECLI:ES:TS:2018:4270), от 19 декември 2018 г. (ECLI:ES:TS:2018:4386) и от 19 декември 2018 г. (ECLI:ES:TS:2018:4387).

б. Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 На 14 януари 2017 г. е образувана санкционна процедура за извеждане по отношение на МО, колумбийски гражданин, във връзка с евентуално нарушение на член 53, параграф 1, буква а) от Устройствен закон 4/2000 относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция от 11 януари 2000 г. (наричан по-нататък „Устройствен закон 4/2000“). Процедурата е проведена като „приоритетна“.
- 2 МО представя писмено възражение, в което посочва, че е пристигнал в Испания през 2009 г., когато е бил на 17 години, със съответната виза и разрешение за събиране на семейството с майка си. Тези два документа са приложени към посоченото писмено възражение. Представени са също валиден паспорт, карта за пребиваване, валидна до 2013 г., и адресна регистрация от 2015 г. в община Талавера де ла Рейна. Също така са приложени някои документи, свързани с трудовия му стаж, както и определени документи, доказващи наличието на връзка [с държавата на пребиваване], и е изтъкнато, че не е осъждан и че има постоянен адрес в посочената община. Той твърди, че се е опитвал да узакони положението си, но това било невъзможно, и че съгласно Устройствен закон 4/2000 следва да му бъде наложена не санкцията извеждане, а глоба, като се вземе предвид наличието на връзка [с държавата на пребиваване] и липсата на неблагоприятни обстоятелства.
- 3 На 3 февруари 2017 г. Subdelegado del Gobierno en Toledo (представителят на централната власт в Толедо, Испания) издава решение за извеждане. В него са цитирани член 53, параграф 1, буква а) от Устройствен закон 4/2000 и решение на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune), съгласно което по мнение на посочения Subdelegado (представител на централната власт) извеждането е общото правило, поради което глобата е неприложима.
- 4 МО подава жалба по административен ред срещу това решение, в която посочва, че санкцията извеждане е непропорционална, тъй като съгласно испанския закон самият незаконен престой при наличие на връзка с Испания трябва да доведе единствено до налагане на глоба.

- 5 Административният съд отхвърля жалбата. Той приема, че доводите на МО са неоснователни с оглед на решение на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune), свързано с разглежданата по настоящото главно производство правна уредба. Съгласно това решение „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 в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея трябва да се тълкуват в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на тази държава да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата“.
- 6 МО подава апелативна жалба срещу решението на административния съд пред Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания), запитващата юрисдикция, която има съмнения относно произтичащите от посоченото решение на Съда последици за испанските административни и съдебни органи във връзка с директния ефект на директивите. Ето защо запитващата юрисдикция решава да спре производството и да отправи до Съда настоящото преюдициално запитване.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 7 МО твърди, че санкцията извеждане е непропорционална, тъй като той има силна връзка с Испания. Той описва и представя документи, доказващи неговите трудови, икономически, социални и семейни връзки. Изтъква, че Tribunal Supremo (Върховният съд) допуска извеждането вместо глобата само когато са налице и други обстоятелства, а не единствено незаконният престой (като например пребиваване без документи, без да е известно времето и мястото на влизане на национална територия, наред с други отегчавачи обстоятелства), но в неговия случай това не е така, тъй като той не е без документи и е напълно обвързан с Испания. МО иска отмяна на санкцията извеждане или, при условията на евентуалност, замяната ѝ с глоба.
- 8 Subdelegación del Gobierno en Toledo (Представителството на централната власт в Толедо) твърди, че МО няма разрешение за пребиваване в Испания, тъй като то е изтекло. След решението на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune) в тези случаи можело да се налага само санкцията извеждане, а не глоба. То поставя под съмнение и връзката на МО с държавата на пребиваване, тъй като понастоящем последният няма работа, финансови средства или отношение на зависимост между членове на семейството.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Запитващата юрисдикцията пояснява, че съгласно член 53, параграф 1, буква а) от Устройствен закон 4/2000 незаконният престой е административно нарушение, отговорът на което от страна на държавата е санкционна процедура с гаранциите, присъщи на наказателното право или на правото на държавата да налага наказание, чиято последица е налагането на административни санкции. В първоначалната редакция на този закон е била предвидена само глоба като санкция за незаконния престой. С реформата, въведена с Устройствен закон 8/2000 извеждането е включено като алтернатива на глобата, но без да се дава конкретен критерий за налагането на едната или другата санкция. От друга страна, Устройствен закон 4/2000 предвижда две процедури за осъществяване на извеждането: общата процедура (вж. член 63а, параграф 2) и приоритетната процедура (вж. член 63, параграф 7).
- 10 При това положение Tribunal Supremo (Върховният съд) установява постоянна съдебна практика, съгласно която присъщите на санкционното право принципи налагат решението да се предпочете по-тежката санкция (извеждане) да е мотивирано с някакво допълнително отрицателно обстоятелство, а не единствено с незаконния престой (например извършено престъпление, липса на документи за самоличност или използване на фалшиви документи и т.н.), и ако не е налице нито едно от тях не би могло има законна причина да не се приложи най-общата предвидена санкция, глобата. Така в продължение на определен период от време съответната санкция е била определяна по този критерий, произтичащ от тълкуване в съдебната практика.
- 11 Устройствен закон 2/2009 обаче придава на това тълкуване ранг на закон, когато член 57 от него е изменен, за да предвижда, че *„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“*.
- 12 Запитващата юрисдикция припомня, че в решението си от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaïroune), свързано с разглежданата по настоящото производство правна уредба, Съдът е приел, че *„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 в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея трябва да се тълкуват в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на тази държава да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата“*.

- 13 Запитващата юрисдикция отбелязва, че това решение на Съда, макар да е постановено след влизането в сила на посоченото в точка 11 изменение в правната уредба от 2009 г., е прието сякаш положението е било все още същото като описаното в точка 10, т.е. все едно всичко е било просто тълкуване в съдебната практика (защото именно така е поставен преюдициалният въпрос на Съда). Запитващата юрисдикция подчертава, че трябва да се има предвид, че с приемането на Устройствен закон 2/2009 първоначално произтичащото от тълкуване изискване за наличие на допълнително основание за налагане на извеждането е станало и продължава да бъде ясно и категорично законово изискване.
- 14 Запитващата юрисдикция посочва, че Tribunal Supremo (Върховният съд) и много нисшестоящи съдилища тълкуват решението на Съда от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune) в смисъл, че то дава право на испанските административни и съдебни органи да не прилагат разпоредбите на Устройствен закон 4/2000 относно приоритета на санкцията глоба и необходимостта от изрично мотивиране на извеждането.
- 15 Според запитващата юрисдикция това предполага прякото прилагане на Директива 2008/115/ЕО в ущърб на заинтересованото лице и при утежняване на наказателната му отговорност и съответно извеждането (дори без срок за доброволно изпълнение в случая на приоритетната процедура) на всеки незаконно пребиваващ гражданин на трета страна. С други думи, на директивата се придава „обратен или низходящ вертикален ефект“ (позоваване на директивата от страна на държавата срещу частноправен субект), който е много различен от „директния или възходящ вертикален ефект“ (позоваване на директивата от страна на частноправен субект срещу държавата), който Съдът допуска, когато дадена директива не е транспонирана.
- 16 Запитващата юрисдикция поддържа, че според нея решението на Tribunal Supremo (Върховен съд) и на други нисшестоящи съдилища не предполага тълкуване на испанското право в съответствие с директивата (което вероятно е било възможно преди изменението на Устройствен закон 4/2000 с Устройствен закон 2/2009), а чисто и просто неприлагане на вътрешната правна уредба при това по дела за налагане на наказание и в ущърб на лицето, срещу което се води санкционното производство. Тя твърди, че националният съд е длъжен да тълкува вътрешната правна уредба в съответствие с тази на Съюза (в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., C-554/2014, и много други), но това е ограничено от самата практика на Съда.
- 17 Според запитващата юрисдикция Tribunal Supremo (Върховният съд) приема, че Съдът вече е разрешил проблема с „обратния или низходящ вертикален ефект“, като допуска такъв ефект в решението си от 23 април 2015 г. (C-38/14, Zaizoune). Съгласно тълкуването му от Tribunal Supremo (Върховния съд) това решение съдържа не само обявяване на

несъвместимост на испанското право с правото на Съюза, но и разпореждане до испанските съдебни органи да прилагат пряко директивата в ущърб на частноправния субект. Запитващата юрисдикция счита, че някоя точка от решението, като например 39, действително може да предизвика известно съмнение в това отношение. Според нея посоченото решение обаче не би могло да поражда тези последици, тъй като в такъв случай Съдът би допуснал противоречие с изобилна предходна съдебна практика.

- 18 Що се отнася до невъзможността държавата да приложи пряко директива в ущърб на частноправен субект, оставяйки без приложение вътрешната правна уредба (обратен или низходящ вертикален ефект), запитващата юрисдикция припомня, на първо място, че в решение от 26 февруари 1986 г. (C-152/84, Marshall) се посочва (т. 46), че директивата не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект и поради това не може да му бъде противопоставена. В същия смисъл се позовава на решение от 11 юни 1987 г., (C-14/86, Pretore di Saló).
- 19 От друга страна, в решение от 8 октомври 1987 г. (C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV) [Съдът] е приел, че макар при прилагането на националното си законодателство съдът на държава членка да е длъжен да го тълкува с оглед на текста и целта на директивата, една директива не може сама по себе си и независимо от приетата за транспонирането ѝ правна уредба да е основание за определяне или утежняване на наказателната отговорност на субектите, чието поведение е в противоречие с разпоредбите на тази директива. Задължението за съответстващо тълкуване, както е посочено в точка 13, „се ограничава от общите принципи на правото, които са част от общностното право, по-специално принципите на правна сигурност и недопускане на прилагане с обратна сила“. В този смисъл Съдът посочва и в решението си от 11 юни 1987 г. (Pretore de Saló/X, 14/86, Recueil, 1987 г., стр. 2545), че „дадена директива не може сама по себе си и независимо от национален закон, приет от държава членка във връзка с прилагането ѝ, да определи или утежни наказателната отговорност на лицата, които нарушават нейните разпоредби“.
- 20 Запитващата юрисдикция се позовава и на решение от 26 септември 1996 г., (C-168/95, Luciano Arcajo), съгласно което „общностното право не съдържа механизъм, който да позволява на националната юрисдикция да игнорира вътрешни разпоредби, противоречащи на разпоредба от нетранспонирана във вътрешното право директива, когато не може да се прави позоваване на последната разпоредба пред националната юрисдикция“ и в което след припомняне на задължението на националните съдилища да тълкуват националната правна уредба с оглед на правната уредба на Съюза се посочва в точка 42, че „задължението на националния съд да се позове на съдържанието на директива, когато тълкува релевантните норми на вътрешното право, се ограничава, когато подобно тълкуване води до това на частноправен субект да се противопостави задължение, предвидено в нетранспонирана директива, или особено когато води въз основа на

директивата и при липсата на закон, приет за нейното прилагане, до определяне или утежняване на наказателната отговорност на тези, които са нарушили нейните разпоредби“ (вж. решение Kolpinghuis Nijmegen, посочено по-горе, т. 13 и 14).

- 21 В решение от 5 декември 2017 г. (дело C-42/17) в крайна сметка се настоява, че задължението за съответстващо тълкуване може да има ограничения, сред които е принципът на законоустановеност на престъплението и наказанието. Според запитващата юрисдикция този принцип на законоустановеност на наказанието се поставя под въпрос, когато съдилищата оставят без приложение по-благоприятна санкционна разпоредба (която предвижда глобата и допуска извеждането само когато е мотивирано), прилагайки пряко директива в ущърб на частноправния субект.
- 22 По изложените съображения запитващата юрисдикция решава да отправи до Съда настоящото преюдициално запитване, като иска то да бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 105 от Процедурния правилник.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ