

Дело C-241/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

14 април 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Riigikohus (Естония)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 март 2021 г.

Жалбоподател:

I.L.

Ответник:

Politsei- ja Piirivalveamet

Предмет на главното производство

Жалба, подадена от I.L., с която иска да се отмени определението от 2 декември 2020 г. на Tallinna Ringkonnakohus (Апелативен съд Талин, Естония) и да се приеме ново определение, с което да се установи, че искането на Politsei- ja Piirivalveamet (Служба за полицейска и гранична охрана, наричана по-нататък „РРА“) за настаняването му в център за задържане и настаняването му в център за задържане са били незаконосъобразни

Предмет и правно основание за отправяне на преюдициалното запитване

С преюдициалното запитване се иска тълкуване на член 15, параграф 1, първо изречение 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).

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 15, параграф 1, първо изречение 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, да се тълкува в смисъл, че държавите членки могат да задържат гражданин на трета държава, когато е налице реална опасност, докато е на свобода, преди да бъде изведен от страната, той да извърши престъпление, чието разследване и наказване може в значителна степен да затрудни осъществяването на извеждането?

Разпоредби на правото на Съюза, на които е направено позоваване

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 16, член 3, точка 7 и член 15

Разпоредби на националното право, на които е направено позоваване

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Закон за задължението за напускане на страната и за забраната за влизане, наричан по-нататък „VSS“), член 6⁸ и член 15

Резюме на фактите и на главното производство

- 1 На 12 октомври 2020 г. I.L., гражданин на Република Молдова, който пребивава в Република Естония въз основа на освобождаване от изискването за виза, е задържан, тъй като е заподозрян, че е причинил на партньорката си и на друго пострадало лице физическа болка и е увредил здравето им. С присъда от 13 октомври 2020 г., постановена по реда на опростеното спешно производство, Naigju Maakohus (Първоинстанционен съд Харю, Естония) осъжда I.L. за физическо малтретиране на основание член 121, параграф 2, точки 2 и 3 от Karistusseadustik (Наказателен кодекс, наричан по-нататък „KarS“). Освен това според обвинението, видно от присъдата, прокуратурата обвинява засегнатото лице в това, че е заплашило жертвата ако бъде изведен от Естония отново да се върне в страната и да я убие. Той обаче е оправдан по обвинението в извършване на това престъпление по член 120, параграф 1 от KarS (заплашване). С присъда на първоинстанционния съд окончателно е наложено наказание условно лишаване от свобода за срок от една година, един месец и 28 дни с двугодишен изпитателен срок, поради което съдът отменя наложената на засегнатото лице мярка за неотклонение задържане под стража в сграда на съда.

- 2 С писмен акт от 13 октомври 2020 г. на основание Välismaalaste seadus (Закон за чужденците, наричан по-нататък „VMS“) РРА прекратява предсрочно безвизовия престой на засегнатото лице. В писмения акт е посочено, че 13 октомври 2020 г. е последният ден от разрешението му за престой и че в случай на предсрочно прекратяване на престоя чужденецът е длъжен незабавно да напусне територията на държавите — членки на Шенгенското пространство. Съгласно разпоредбите на VSS задължението за напускане на страната можело да бъде незабавно приведено в изпълнение. В същия ден на основание член 15, параграф 1, точка 1 от VSS РРА отново задържа засегнатото лице в сградата на първоинстанционния съд Харю. В протокола за задържането е отбелязано, че при задържането са взети под внимание отношението на засегнатото лице към извършеното престъпление и поведението му след осъждането. Тези обстоятелства дали основание да се счита, че, независимо от уверението му, че ще напусне доброволно страната, и молбата му да се разпорежи доброволното му напускане на страната, това лице ще се отклони от извеждането. Така в същия ден на основание VSS РРА издава разпореждане засегнатото лице да напусне Естония, тъй като то пребивавало в Естония без законно основание. Съгласно разпореждането I.L. е трябвало незабавно, но най-късно на 13 октомври 2020 г. да напусне страната. Считано от същия ден, разпореждането е подлежало на изпълнение, като съгласно VSS след изтичането на посочения срок чужденецът е следвало да бъде изведен от Република Естония в Молдова в случай че не е изпълнил задължението за напускане на страната. Същевременно РРА налага на засегнатото лице и забрана за влизане за срок от три години, считано от датата на изпълнението на задължението за напускане на територията на страната.
- 3 На 14 октомври 2020 г. РРА иска от Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) разрешение да задържи засегнатото лице на основание член 15, параграф 2, точки 1—3 от VSS и да го настави в център за задържане за срок от два месеца. В подкрепа на искането си РРА излага по-конкретно следните мотиви. Засегнатото лице можело да се отклони от извеждането. Това лице било упражнило насилие в рамките на връзка на близост и съществувал голям обществен интерес да се предотвратят такива престъпления. Основната цел на подлежащото на изпълнение разпореждане за напускане била да се предотврати извършването на бъдещи престъпления. Засегнатото лице действително било заявило, че желае да реши проблемите с партньорката си преди да напусне страната, но РРА не била убедена, че насилственото му поведение няма да се повтори в стресова ситуация. РРА имала право да вземе предвид обстоятелството, че засегнатото лице било заплашило да упражни насилие спрямо партньорката си в случай на извеждането му от страната. Предишното му престъпление онагледявало произтичащата от него опасност, поради което до извеждането му това лице трябвало да бъде настанено в център за задържане. Тъй като с предишното си поведение той не бил създал каквото и да било доверие, не било възможно да се приложат по-малко ограничителни мерки за наблюдение.

- 4 В съдебното заседание пред Административен съд Талин РРА уточнява, че I.L. е изпълнило задължението за оказване на съдействие и че притежава документите, необходими за връщане в Република Молдова. Ето защо РРА иска той да бъде настанен в център за задържане само на основание член 15, параграф 2, точка 1 от VSS. С определение от 15 октомври 2020 г. административният съд издава разрешение I.L. да бъде настанен в център за задържане до извеждането му от страната, но най-късно до 15 декември 2020 г.
- 5 Административният съд Талин потвърждава становището, че е налице опасност засегнатото лице да се отклони от процедурата по извеждане и да не напусне доброволно Естония (член 6⁸, точки 1 и 4 от VSS). Макар в съдебното заседание да е заявил, че в случай на освобождаването му ще отиде в жилището си само за да вземе вещите си, ще избягва да се среща с предишната си партньорка и след това доброволно ще напусне Естония, административният съд приема, че предвид досегашното поведение на засегнатото лице има основания да се счита, че напускането му на Естония определено няма да протече по описания начин. Няма как да се гарантира, че при вземането на вещите си това лице няма да се срещне с предишната си партньорка. В случай че срещне предишната си партньорка съществува голяма вероятност ситуацията да ескалира и по всяка вероятност отново да извърши престъпление. При повторно извършване на престъпление очевидно е изключено да се приеме, че задължението за напускане на страната ще бъде доброволно изпълнено. Всъщност при образуването на наказателно производство засегнатото лице има правото да присъства на съдебния процес срещу него, като в рамките на наказателно производство също е възможно да бъде разпоредена мярка за неотклонение задържане под стража. При това положение има основания за съмнения относно достоверността на намеренията, заявени от това лице в съдебния процес. Държавата цели да предотврати евентуални нови престъпления. Понастоящем опасността засегнатото лице повторно да извърши престъпления е голяма.
- 6 На следващо място, административният съд Талин взема предвид обстоятелството, че във връзка с евентуално връщане в Република Молдова засегнатото лице трябва да бъде тествано за COVID-19, вследствие на което възниква допълнително закъснение във времето, поради което не е възможно да се извърши извеждането в рамките на предвидените в VSS 48 часа. Според този съд по-малко ограничителни мерки за наблюдение не могат да гарантират изпълнението на процедурата по извеждане, а и нещо повече, липсва доверието в засегнатото лице, което е необходимо за да бъдат приложени други мерки за наблюдение. На последно място, този съд приема, че настаняването в център за задържане не е в разрез със свързани със сигурността и здравето съображения и че задържането е пропорционално.

- 7 I.L. обжалва определението на административен съд Талин пред Апелативния съд Талин, като иска съдът да отмени определението на административния съд и да разпореди освобождаването му. С определение от 2 декември 2020 г. Апелативен съд Талин отхвърля тази жалба и потвърждава определението на административния съд. В мотивите си той посочва, че съществува опасност засегнатото лице да се укрие по смисъла на член 6⁸, точка 1 от VSS, тоест чужденецът да не напусне Естония след изтичането на предоставения в решението за връщане срок за доброволно напускане. Тъй като засегнатото лице обвързва напускането си на страната с условия, е вероятно то да не напусне страната в случай че не се изпълнят тези условия. Възможно е това лице да търси нови възможности да остане в страната и да откаже да я напусне. Вероятността за това е толкова голяма, колкото по-кратък е предоставеният му срок да напусне страната. С оглед на естеството и тежестта на извършеното от засегнатото лице престъпление също така не е възможно да се счита за вероятно това лице да успее да изпълни поставените от него условия и след това доброволно да напусне Естония в определения му срок. Освен това Апелативният съд Талин отбелязва, че предвидените в член 15, параграф 2, точка 1—3 от VSS основания за задържане не позволяват дадено лице да бъде задържано за целите на предотвратяване на евентуално ново престъпление. Съгласно разпоредбите на VSS задържането на дадено лице има за цел да се гарантира, че това лице ще напусне Естония. Апелативният съд отбелязва също така, че член 6⁸, точка 4 от VSS е приложим само когато съдебното решение, с което е осъден, е влязло в сила. На датата обаче, на която административният съд Талин е издал разрешение за настаняването на I.L. в център за задържане, това съдебно решение все още не е било влязло в сила, а е влязло в сила малко по-късно, на 21 октомври 2020 г. На последно място, Апелативният съд Талин приема, че няма основание да прилага по-малко ограничителни мерки за наблюдение.
- 8 На 23 ноември 2020 г. I.L. е изведен от Република Естония в Молдова.

Основни доводи на страните в главното производство

- 9 Още преди да бъде изведен от страната I.L. обжалва определението на Апелативния съд Талин, като иска да се отмени определението на Апелативния съд и да се постанови ново определение, с което да се установи незаконосъобразността на искането на РРА и на настаняването му в център за задържане. Твърди, че се бил поучил от извършеното от него престъпление и в бъдеще повече нямало да извършва престъпления. Изцяло оказал съдействие в рамките на процедурата. Поради това било неоснователно опасението, че щял да извърши ново престъпление при вземането на вещите си. Желанието му да си събере вещите и да ги вземе със себе си преди да напусне страната било разбираемо и не можело да се разглежда като недопустимо условие. Нямало опасност да се укрие и е трябвало да бъдат приложени по-малко ограничителни мерки за

наблюдение. Според I.L. тъй като сега той вече е изведен от Естония, трябва да се премине от искане за отмяна към искане за установяване. Ако Riigikohus (Върховен съд, Естония, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) установял незаконосъобразността на искането на РРА и на настаняването в център за задържане, това решение щяло да му предостави основанията да предяви иск за вреди срещу РРА (не му било разрешено да работи и да получава възнаграждение, незаконосъобразно бил лишен от свобода).

- 10 РРА иска жалбата да бъде отхвърлена. Заявява, че след разглеждането на наказателното дело пред първоинстанционния съд, по което I.L. е осъден, предсрочно е прекратила освободеното от изискването за виза пребиваване на I.L. и че е задържала I.L. веднага след съдебния процес пред първоинстанционния съд. I.L. бил уведомен, че трябва да напусне Естония и бил попитан дали е съгласен доброволно да направи това. Засегнатото лице дало съгласието си, но поставило условия, а именно че няма да напусне страната преди да е разрешил конфликта с жертвата. За РРА не е било възможно да допусне I.L. да се върне обратно при жертвата. Поради отправените от I.L. заплахи жертвата се страхувала за живота си. При издаването на решението за връщане РРА извършила преценка на доказателствата и претегляне на фактическите обстоятелства, освен това тя взела предвид възраженията на засегнатото лице, отношението му към извършеното престъпление и поведението му след постановяване на присъдата. Засегнатото лице можело да избегне извеждането и представлявало опасност за обществения ред. То упражнило насилие в рамките на връзка на близост. Един от приоритетите на Република Естония бил предотвратяването на насилието в партньорството, като общественият интерес към такива събития бил много голям. Налагането на наказание в наказателни производства представлявало реакция на вече извършено деяние, но служело и на целта да се прави разграничение между потенциално опасно лице и съблюдаващото закона общество, така че основната цел на подлежащото на изпълнение решение за връщане била волята на държавата да се предотврати извършването на евентуални нови престъпления. При преценката на опасността от укриване на засегнатото лице РРА не се била позовала на основанията, посочено в член 6⁸, точка 1 от VSS. Било издадено подлежащо на изпълнение решение за връщане на засегнатото лице на основание член 7² параграф 2, точки 1 и 4 от VSS. РРА счела за необходимо да го настани в център за задържане за целите на извършване на извеждането. Не било възможно да се приложат други мерки за наблюдението му, тъй като тези мерки нямало да доведат до желания успех с достатъчна степен на вероятност. Засегнатото лице нямало правно основание да пребивава в Република Естония и да работи там; освен това наличните финансови средства не били достатъчни за покриването на жилищните разходи. Той можел да се отклони от процедурата по извеждане, а това щяло да затрудни в значителна степен извеждането му от Естония. С оглед на обстоятелствата, при които I.L. бил извършил престъплението, и имайки предвид емоционалното му състояние РРА счела, че той няма да

напусне доброволно Естония и че възнамерява да реши конфликт, възникнал в отношенията с близък човек. Пострадалото лице било уведомило органите за наказателно преследване, че I.L. ѝ се обаждал по телефона, пишел ѝ и заплашвал, че ще намери възможност да дойде в Естония, за да „ѝ го върне“.

Резюме на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване

- 11 По делото се спори единствено по въпроса за компетентността относно настаняването на засегнатото лице в център за задържане. Въпросите дали предсрочното прекратяване на престоя му, издаденото решение за връщането му и забраната за влизане са законосъобразни не са предмет на настоящото дело.
- 12 С определение от 15 октомври 2020 г. административният съд Талин издава разрешение за настаняването на засегнатото лице в център за задържане. Понастоящем това лице е на свобода, като е бил изведен от Естония. Ето защо според засегнатото лице следва да се премине от искане за отмяна към искане за установяване. Дадено разрешение се издава с определение, което подлежи на обжалване по съдебен ред (Halduskohtumenetluse seadustik [Закон за административното съдопроизводство], наричан по-нататък „HKMS“, член 265, параграф 5). Фактът, че обстоятелствата са се променили по време на производството по обжалване (така например, засегнатото лице е изведено от Естония), не е пречка за съда от по-горната инстанция да извърши проверка за законосъобразност на определението, с което е издадено разрешението, и, ако е необходимо, да го отмени, тоест да го обяви за невалидно с обратно действие. Въз основа на такова решение същевременно ще отпадне условието за допустимост на ограничението на основаните права на засегнатото лице. В настоящия случай член 158, параграф 2 от HKMS също не изключва възможността да се отмени определението, с което е издадено разрешението.
- 13 Съгласно член 23, параграф 1¹ от VSS административният съд издава разрешение да се задържи подлежащо на извеждане от страната лице и да се настани в център за задържане за срок до два месеца, когато е налице предвидено в член 15, параграф 2 от VSS основание и са спазени посочените в параграф 1 от този член принципи. Член 15, параграф 2 от VSS предвижда, че чужденец може да бъде задържан, когато прилагането на предвидените в VSS мерки за наблюдение не гарантира ефективното изпълнение на задължението за напускане на страната, по-специално когато: 1) е налице опасност от укриване; 2) чужденецът не е изпълнил задължението си за съдействие или 3) чужденецът не притежава необходимите за връщането документи или когато получаването им от приемащата или транзитната държава се забавя. Член 15 от VSS транспонира член 15 от Директива 2008/115/ЕО в естонското право.

- 14 Административният съд е издал разрешението за настаняване на засегнатото лице в център за задържане на основание член 15, параграф 2, точка 1 от VSS, т.е. поради наличието на опасност от укриване. Съгласно член 3, точка 7 от Директивата понятието „опасност от укриване“ трябва да се разбира в смисъл, че то се основава на обективни критерии, определени от закона (вж. също решение от 15 март 2017 г., Al Chodor и др., C-528/15, EU:C:2017:213). В естонското право тези критерии са уредени изчерпателно в член 6⁸ от VSS. Посочените в тази разпоредба обстоятелства трябва задължително да са налице, за да може да се приеме, че е налице опасност от укриване, но за да се постанови окончателно, че е налице тази опасност, е необходимо да се разгледат и други обстоятелства, които характеризират чужденеца и казуса.
- 15 Според настоящия съдебен състав на запитващата юрисдикция по делото не са налице обстоятелства, сочещи, че е налице опасност засегнатото лице да се укрие. Административният съд приема, че е налице опасност от укриване поради две причини: 1) чужденецът не е напуснал Естония в срока за връщане, определен в решението за връщане (член 6⁸, точка 1 от VSS) и 2) чужденецът е извършил престъпление, за което е осъден на наказание лишаване от свобода (член 6⁸, точка 4 от VSS).
- 16 Член 6⁸, точка 1 от VSS не е приложим към това дело, тъй като прилагането му предполага в писменото решение за връщане да е бил определен срок за доброволното напускане на засегнатото лице. РРА обаче потвърждава пред запитващата юрисдикция, че при издаването на решението за връщане на жалбоподателя не е бил определен срок за доброволно напускане и че е издала подлежащо на незабавно изпълнение решение за връщането му на основание член 7², параграф 2, точки 1 и 4 от VSS. Това потвърждават и мерките, предприети от РРА на 13 октомври 2020 г., от които следва, че фактически за засегнатото лице не е било възможно да напусне страната доброволно. Като се има предвид гореизложеното, това лице не може да бъде упреknато и за това, че не е спазило срокът за доброволно напускане, и въз основа на това да се заключава, че е налице опасност от укриване по смисъла на член 6⁸, точка 1 от VSS.
- 17 Член 6⁸, точка 4 от VSS също не е приложим в настоящия случай. Разпоредбата изисква засегнатото лице да е било осъдено за извършване на престъпление с влязла в сила присъда (презумпция за невинност съгласно член 22, параграф 2 от Eesti Vabariigi põhiseadus [Основен закон на Република Естония]). Решението, с което жалбоподателят е осъден, влиза в сила след като административният съд е издал разрешението.
- 18 Според настоящия съдебен състав не са налице и други обстоятелства, които да сочат, че е била налице опасност засегнатото лице да се укрие по смисъла на член 6⁸ от VSS, и по-специално не е приложим, например, член 6⁸, точка 6 от VSS, съгласно която „чужденецът е уведомил Службата за полицейска и гранична охрана [...] или въз основа на отношението и поведението му

службата заключава, че той не иска да изпълни задължението за напускане на страната“. От становището, изложено в протокола за изслушване на засегнатото лице в процедурата по издаване на решението за връщане, а именно, че той не желае да се раздели с партньорката си и че моли да му бъде предоставена възможността да изглади всичко, което е причинил, не може да се заключи, че е имал намерението да се отклони от извеждането от страната. Всяко лице трябва да има възможността в производството по издаване на административен акт да изрази позицията си относно съдържанието на визирания увреждащ административен акт, без с това да са свързани неблагоприятни последици. От направените по време на изслушването изявления не може автоматично да се заключи, че засегнатото лице възнамерява да не изпълни административния акт, когато липсват други обстоятелства, които да сочат, че е налице опасност това лице да се отклони от извеждането от страната. Въз основа на изразеното от него в съдебното заседание пред административния съд желание да получи обратно вещите, останали у партньорката му, както и да получи трудовото възнаграждение, което работодателят му следва да плати, също не може да се прави заключение, че е налице опасност от укриване. Желанието на едно лице да получи обратно принадлежащото му имущество преди да напусне страната поради това че след напускането на страната ще бъде трудно, а дори и невъзможно да получи това имущество, по принципно е легитимно. РРА не е доказала, че са налице обстоятелства, които заедно с изявленията на засегнатото лице позволяват да се заключи, че е налице опасност това лице да се укрие или да се отклони от извеждането от страната и че поради това съществува опасност от укриване по смисъла на член 6⁸ от VSS.

- 19 Според настоящия съдебен състав в случая не се установява да са налице и обстоятелства, които да сочат, че са налице основанията за задържане, предвидени в член 15, параграф 2, точки 2 и 3 от VSS.
- 20 При това положение законосъобразността на задържането на засегнатото лице зависи от въпроса как трябва да се тълкува член 15, параграф 2 от VSS, а именно дали предвидените в точки 1—3 основания са изчерпателно изброени и трябва да е налице поне едно от тези основания или става въпрос за неизчерпателно, примерно изброяване и дадено лице може да бъде задържано и въз основа на наличието на общо условие. Настоящият съдебен състав счита, че като общо условие може да се разглежда наличието на заплаха за ефективното извеждане, която е посочена в уводното изречение на член 15, параграф 2 от VSS. Тезата да се възприеме вторият вариант на тълкуване се подкрепя от текста на разпоредбата, а именно от израза „по-специално когато“, намиращ се преди точки 1—3. Действително окончателната преценка на дадено задържане като законосъобразно при всички случаи предполага да са спазени установените в член 15, параграф 1 от VSS принципи (задържане като крайно средство, спазване на принципа на пропорционалност).

- 21 Според извършена от настоящия съдебен състав първоначална преценка обстоятелствата в настоящия случай потвърждават, че общото условие за задържане е изпълнено и че задържането на засегнатото лице би било допустимо въз основа на установеното в член 15, параграф 2 от VSS общо условие във връзка с посочените в член 15, параграф 1 от VSS принципи. Предвид на времевата близост на събитията и на естеството на извършеното от засегнатото лице престъпление са били налице достатъчно основания да се счита, че засегнатото лице би могло отново да се опита да реши възникналия с партньорката му конфликт и във връзка с това да извърши ново престъпление. При това положение е съществувала реална опасност засегнатото лице, докато е на свобода преди да бъде изведено от страната, да извърши ново престъпление, чието разследване и наказване (постановяване на присъда и евентуално последващо изпълнение на наказанието) да засегне извеждането му, тоест по-точно казано — да отложи за неопределен период от време извеждането му, и по този начин в значителна степен да затрудни осъществяването на извеждането. Следователно е била налице заплахата за ефективното извеждане. С оглед на обстоятелствата, характеризиращи личността (възраст, здравословно състояние), поведението и положението (връзка с Естония, липса на постоянен адрес) на жалбоподателя, успешното осъществяване на извеждането не е можело да бъде гарантирано също толкова ефективно с други мерки за наблюдение (член 10, параграф 2 от VSS). Задържането е в съответствие с принципа на пропорционалност, по-конкретно предвид евентуалната продължителност на задържането.
- 22 Член 15 от VSS транспонира разпоредбите на член 15 от Директива 2008/115/ЕО. Член 15, параграф 1 предвижда, че държавите членки могат, освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши извеждането, и по-специално когато: а) е налице опасност от укриване; или б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или извеждането. Освен това е предвидено, че всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури.
- 23 Член 15, параграф 1 (във връзка със съображение 16) от Директива 2008/115/ЕО не дава еднозначен отговор на въпроса дали дадено задържане е допустимо и единствено въз основа на общото условие, т.е. застрашаване на ефективното извеждане, или пък при всички случаи трябва да е налице едно от изброените в тази разпоредба основания (буква а) или б). Европейската комисия счита, че изброяването не е изчерпателно (вж. 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, точка 14.1)). Доколкото е известно на

настоящия съдебен състав, Съдът на Европейския съюз все още не е дал ясен отговор на този въпрос (вж. например решения от 6 декември 2011 г., *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 36, от 5 юни [2014] г., *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 61 и 74, от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, т. 269—272).

- 24 Член 15 е безусловен и достатъчно точен и следователно има директен ефект (например решения от 28 април 2011 г., *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 47, от 5 юни 2014 г., *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 54 и посоченото по-горе решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, т. 288). Според настоящия съдебен състав не е изключена възможността подлежащите на разглеждане факти по принцип да отговарят, например, на основанието, посочено в член 15, параграф 1, буква б). Текстът на член 15, параграф 2, точки 2 и 3 от VSS, който транспонира член 15 от Директивата, обаче в известна степен се отклонява от текста на Директивата, като настоящият съдебен състав счита, че в допълнение към това, както беше посочено, нито една от тези две естонски разпоредби не са приложими в настоящото дело. Независимо от директния ефект на дадена директива, правата на едно лице не могат да бъдат ограничавани пряко на основание на тази директива.
- 25 Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид както текстът, така и общата структура и целта на правната уредба, от която тя е част (например, решение от 2 юли 2020 г., *Stadt Frankfurt am Main*, C-18/19, EU:C:2020:511, т. 33).
- 26 Съдържащата се в член 15, параграф 1 формулировка „*eelkõige kui*“ („по-специално когато“) (*in particular, en particulier*) сочи, че става въпрос за неизчерпателно изброяване, което служи само като средство за тълкуване на общото условие, а именно на наличието на опасност за ефективното осъществяване на извеждането. Тази теза се подкрепя и от сравнение, например, с член 8, параграф 3 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96), в който се използва думата „*üksnes*“ („единствено“) (*only, ne ... que*), което изрично показва, че основанията за задържане са изброени изчерпателно (вж. също, например, решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 168). Основанието за задържане, предвидено в член 28, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без

гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31), също е изчерпателно (вж. също посоченото по-горе решение Al Chodor и др., C-528/15). От друга страна, Съдът на Европейския съюз многократно е подчертавал, че разпоредбите на Директива 2008/15/ЕО относно задържането следва да се тълкуват стеснително (например посочените по-горе решения El Dridi, C-61/11 PPU, т. 42 и Mahdi C-146/14 PPU, т. 55; решение от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, т. 62; посоченото по-горе решение Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, т. 42). Това би могло да е довод против тезата за тълкуване в смисъл, че изброяването следва да се разбира като неизчерпателно.

- 27 Една от целите на Директива 2008/115/ЕС е да се гарантира ефективното извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (съображение 2, член 1). Съдът на Европейския съюз многократно е подчертавал също така, че Директивата задължава държавите членки да прилагат предвидените в нея стандарти и процедури, за да осигурят ефективното връщане или извеждане на незаконно пребиваващ в държава членка гражданин на трета страна (например решение от 24 февруари 2021 г., М и др., C-673/19, т. 31). От друга страна, Директива 2008/115/ЕО има за цел да гарантира защитата на основните права на засегнатото лице (съображение 2, член 1). Това е от особено значение във връзка със задържането като прилагане на принудителна мярка, тъй като по този начин засегнатото лице е лишено от правото му на свобода (член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз). Съгласно член 5, параграф 1, буква f) от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи никой не може да бъде лишен от свобода, освен по реда, предвиден в закона, в хипотезите на законосъобразен арест или лишаване от свобода на дадено лице в контекста на мерки за неговото експулсиране или екстрадиране. Следователно съгласно Конвенцията задържането на едно лице за целите на извеждане е допустимо като такова, но в практиката на Европейския съд по правата на човека са установени някои качествени изисквания по отношение на законоустановеното основание за задържането. В този смисъл и Съдът на Европейския съюз подчертава, че правното основание за задържане трябва да е ясно, предвидимо и достъпно и да предоставя защита от произвол (вж. посоченото по-горе решение Al Chodor, C-528/15, т. 40—44). Според извършена от настоящия съдебен състав първоначална преценка наличието на заплахата за ефективното извеждане заедно със задължението за прилагане на по-малко ограничителни мерки и за проверка на пропорционалността представлява предвидимо правно основание за задържането на дадено лице, което осигурява достатъчна защита на основните права и защита от произвол.
- 28 Съдът на Европейския съюз посочва, че възможността за задържане на лице по съображения, свързани с обществения ред и сигурност, не може да се основава на Директива 2008/115/ЕО (решение от 30 ноември 2009 г., Кадзоев, C-357/09 PPU, т. 70). В посочената по-горе Препоръка на Комисията от 16 ноември 2017 г. също се подчертава, че не може да се извършва задържане за целите на защитата на обществения ред. С други

думи, единствената цел на задържането на чужденец на основание член 15 от VSS и член 15 от Директива 2008/115/ЕО може да бъде гарантирането на ефективно извеждане. Според извършената от настоящия съдебен състав първоначална преценка обаче не е изключена възможността дадено лице да бъде задържано с цел да се гарантира ефективното извеждане, когато е налице реална опасност засегнатото лице, докато е на свобода преди да бъде изведено от страната, да извърши престъпление, чието разследване и наказване може в значителна степен да затрудни осъществяването на операцията по извеждане. Съдът на Европейския съюз също (но в контекста на разглеждането на наказанието, наложено на граждани на трети страни за незаконно влизане и пребиваване) приема, че наказанието лишаване от свобода би могло да осуети прилагането на процедурата и забавяйки връщането, да засегне полезното действие на Директива 2008/115/ЕО (вж. посоченото по-горе решение Affum, C-47/15, т. 63 и решение от 1 октомври 2015 г., Skerdjan Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, т. 26 и цитираната съдебна практика).

- 29 Тъй като единствено Съдът на Европейския съюз е компетентен да даде задължително тълкуване на правото на Съюза, предвид изложените по-горе различните възможности за тълкуване настоящият съдебен състав е длъжен да отправи преюдициално запитване относно тълкуването на член 15, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО.