

Дело C-636/23

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

24 октомври 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 октомври 2023 г.

Жалбоподател:

W

Ответник:

Belgische Staat

Предмет на главното производство

Жалбоподателят е сезирал запитващата юрисдикция с жалба за отмяна на заповед за извеждане. Сезираната юрисдикция уважава жалбата поради погрешно мотивиране на обжалваното решение, тъй като не е предоставен срок за доброволно напускане. Ответникът подава касационна жалба до Raad van State (Държавен съвет, Белгия), който изпълнява функцията на Върховен административен съд. След отмяна на първото решение на запитващата юрисдикция същата трябва да се произнесе отново по заповедта за извеждане.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Запитващата юрисдикция си поставя въпроса дали предоставянето на срок за напускане на страната е само мярка за изпълнение на заповедта за извеждане, или е негов основен елемент, който трябва да може да се обжалва и чиято отмяна води до отпадане на действието на такава заповед в нейната

цялост. Отговорът на този въпрос засяга и условията, при които евентуално може да бъде наложена забрана за влизане. Член 267 ДФЕС.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 7, параграф 4, член 8, параграфи 1 и 2 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115, разглеждани поотделно или заедно, с оглед на член 13 от същата директива и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкуват в смисъл, че не допускат непредоставянето на срок за доброволно напускане на страната да се счита само за способ за изпълнение, който не променя правното положение на съответния чужденец, тъй като предоставянето или непредоставянето на срок за доброволно напускане не променя основната констатация за незаконен престой на територията на страната?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос: трябва ли думите „придружаващо“ в член 3, точка 6 от Директива 2008/115 и „се придружават“ в член 11, параграф 1 от същата директива да се тълкуват в смисъл, че допускат положение, в което компетентният орган може или трябва дори след известно време да наложи забрана за влизане, която се основава на решение за връщане, в което не е предоставен срок за доброволно напускане?

При отрицателен отговор на този въпрос: в такъв случай означават ли тези думи, че решение за връщане, в което не е предоставен срок за доброволно напускане, трябва да бъде придружено едновременно или в подходящ кратък срок от забрана за влизане?

При утвърдителен отговор на този въпрос: правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано от член 13 от Директива 2008/115 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, включва ли възможността в рамките на жалба срещу решението за връщане да се оспори законосъобразността на решение да не бъде предоставен срок за доброволно напускане, ако вече не е възможно по друг начин да бъде оспорена ефективно законосъобразността на правното основание за налагане на забрана за влизане?

3. При утвърдителен отговор на първия въпрос: следва ли изразите „се предвижда подходящ срок“ в член 7 [параграф 1, първа алинея], както и „задължение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115 да се тълкуват в смисъл, че определяне на срок, или във всеки случай непредоставянето на срок, във връзка със задължението за напускане на страната е съществен елемент на решение за връщане, така че при установяване на незаконосъобразност по отношение на този срок действието на решението за връщане отпада в своята цялост и трябва да бъде издадено ново решение за връщане?

Ако Съдът приеме, че отказът да бъде предоставен срок не представлява съществен елемент на решение за връщане, какво практическо значение и изпълнимост има решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, чийто елемент за определяне на срока отпада, в случай че съответната държава членка не се е възползвала от възможността, предвидена в член 7, [параграф 1] от посочената директива, да предоставя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна?

Основни разпоредби и съдебна практика 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: член 3, точки 4, 6 и 8, член 6, параграф 1, член 7, параграфи 1 и 4, член 8, параграфи 1, 2 и 4, член 11, параграф 1 и член 13

Харта на основните права на Европейския съюз: член 47

Решения на Съда от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, точки 46, 47, 49, 50 и 54), от 28 април 2011 г., El Dridi (C-61/11 PPU, точки 35—38 и 51), от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, точка 51), и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, точка 115).

Релевантни разпоредби на националното право

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Закон за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея, наричан по-нататък: Vreemdelingenwet (Закон за чужденците):

член 1, параграф 1, точки 6 и 8, в които при транспониране на член 3, точки 4 и 6 от Директива 2008/115 се определят понятията „заповед за експулсиране“ и „забрана за влизане“.

Член 7, точки 1 и 3, съгласно които националните органи могат да разпоредят на чужденец да напусне територията на Белгия, ако не разполага с необходимите документи и ако с поведението си може да представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност.

Член 74/11, параграф 1: „Срокът на забраната за влизане се определя с оглед конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. Едновременно със заповедта за експулсиране се налага забрана за влизане за максимум три години в следните случаи [...], ако не е предоставен срок за доброволно напускане, [...] [и] за повече от пет години [...], когато гражданинът на трета

страна представлява сериозна заплаха за обществения ред или националната сигурност“.

Член 74/14:

„1. В заповедта за експулсиране се предвижда срок от тридесет дни за напускане на територията на страната. [...] 2. Докато тече срокът за доброволно напускане, гражданинът на трета страна е защитен от принудително експулсиране. [...] 3. Предвиденият в параграф 1 срок може да бъде дерогиран, когато [...] съществува опасност от укриване [или] [...] гражданинът на трета страна представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност [...]. В този случай в заповедта за експулсиране може да бъде предвиден срок, който е по-кратък от седем дни, или дори да не бъде предоставен такъв срок“.

Касационно решение № 254.377 на Raad van State (Държавен съвет, Белгия) от 1 септември 2022 г.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 7 юни 2019 г. жалбоподателят, с мароканско гражданство, е осъден на наказание лишаване от свобода за извършване на престъпление, свързано с наркотични вещества. На 18 юли 2019 г. Белгия му разпорежда да напусне територията на страната (по-нататък: „заповед за извеждане“) и му налага забрана за влизане за срок от осем години.
- 2 В мотивите на заповедта за извеждане се посочва, че жалбоподателят не притежава валидни документи за пребиваване и че с оглед на поведението му е налице заплаха за обществения ред и опасност от укриване. Поради тази заплаха му е предоставен срок за доброволно връщане.
- 3 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия, наричан по-нататък „Raad“) уважава подадената жалба, с която се иска спиране на изпълнението и отмяна на заповедта за извеждане и на забраната за влизане. В отговор на това ответникът подава касационна жалба до Raad van State (Държавен съвет) срещу отмяната на решението за връщане, но не и на забраната за влизане. Предвид предмета на касационната жалба тази юрисдикция отменя съдебното решение само в частта относно заповедта за извеждане. Сега Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) трябва отново да се произнесе по него.
- 4 Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) първоначално отменя заповедта за извеждане, тъй като отказът да бъде предоставен срок за доброволно напускане на страната е погрешно мотивиран. Заплахата за обществения ред и опасността от укриване всъщност не са преценени индивидуално по отношение на жалбоподателя в

нарушение на практиката на Съда. Тъй като решението да не се предоставя срок за доброволно напускане представлява съществен или основен елемент на заповедта за извеждане, последната трябва да бъде отменена в своята цялост.

- 5 В касационното си решение Raad van State (Държавен съвет) обаче приема, че срокът за доброволно напускане е само мярка за изпълнение, тъй като към момента на издаване на заповедта за извеждане жалбоподателят вече бил в такова правно положение и във всички случаи не бил законно пребиваващ. Поради това срокът не представлявал основен елемент на заповедта за извеждане. Следователно, като е констатирал обратното, Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) е нарушил член 7 и 74/14 от Vreemdelingenwet (Закон за чужденците).

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Според жалбоподателя заповедта за извеждане представлява неделимо административно решение, което трябва да съдържа две части, а именно основанийето за заповедта за напускане на територията на страната и срок за изпълнение. В това отношение той се позовава на член 3, точки 4 и 8 от Директива 2008/115. От явната незаконосъобразност в мотивите на отказа да бъде предоставен срок за доброволно напускане, следвала незаконосъобразност на заповедта за извеждане в нейната цялост. Съгласно решение на Съда от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13) само при изключителни обстоятелства може да бъде предоставен по-кратък срок за доброволно напускане или дори да не бъде предоставен такъв и в този случай трябва да има осигурен достъп до ефективни правни средства за защита.
- 7 Според ответника срокът за изпълнение на заповедта за извеждане е само мярка за изпълнение на тази заповед, която не променя правното положение на жалбоподателя. Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 държавите членки могат да предвидят, че подобен срок се предоставя единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна. Поради това този срок не може да представлява съществен елемент на заповедта за извеждане. Следователно обжалването на този срок или липсата на такъв не може да доведе до незаконосъобразност на заповедта за извеждане.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Решението на Raad van State (Държавен съвет) по настоящото дело поражда последици не само в конкретния случай. Според белгийското право Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) е длъжен да се съобразява с практиката на този Върховен административен съд. Поради съмнения относно тълкуването на практиката на Съда в контекста на

решенията на Raad van State (Държавен съвет), се налага Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) да установи предвид предимството на правото на Съюза дали постановеното от Raad van State решение е съвместимо с него.

- 9 Първият въпрос се отнася до естеството на предоставянето на срок за доброволно напускане. Според Raad van State (Държавен съвет) този срок е само мярка за изпълнение, която не подлежи на обжалване, но според Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) той е съществен елемент, който всъщност може да бъде обжалван.
- 10 Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) намира основания в подкрепа на разбирането си в решения El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. и O. (C-554/13) и Boudjlida (C-249/13). Макар че Съдът посочва мерки „за изпълнение на решения за връщане“, все пак тези мерки трябва да отговарят на изискванията на принципа на пропорционалност, да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии и да позволяват изслушване на заинтересованото лице преди издаване на решението. От това може да се направи изводът, че за да се гарантира полезното действие на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, чужденецът трябва да разполага с ефективни правни средства за защита срещу решението да не бъде предоставен срок за доброволно напускане.
- 11 Освен това от практиката на Съда се налага, че като правна последица от такова решение произтича не само възможността за незабавно изпълнение в съответствие с член 8, параграф 2 от Директива 2008/115, но и задължението като част от решението за връщане да бъде наложена забрана за влизане в съответствие с член 11, параграф 1, буква а) от същата директива. От това следва, че ако не са налице правни средства за защита срещу непредоставянето на срок за връщане, което всъщност е основанието за налагане на забрана за влизане, не е налице и възможност за обжалване на забраната за влизане.
- 12 Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) поставя втория въпрос, тъй като след касационната жалба той трябва да се произнесе само относно заповедта за извеждане, но не и относно отменената първоначална забрана за влизане, която се основава на нея. При преценката на основанието на жалбата, насочено срещу обстоятелството, че не е предоставен срок за доброволно напускане, е необходимо да се изясни как следва да се тълкуват думите „придружаващо“ в член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 или „се придружават“ в определението на понятието „забрана за влизане“ в член 3, точка 6 от същата директива. Това е важно, за да се установи дали след отмяната на първоначалната забрана за влизане компетентният орган все още може или евентуално е длъжен да наложи нова забрана за влизане в рамките на оставащата част от заповедта за извеждане, или в рамките на тази предишна заповед не може да бъде наложена нова забрана за влизане.

- 13 Нито от Директива 2008/115, нито от практиката на Съда става ясно колко време след решението за връщане може да бъде наложена забрана за влизане.
- 14 Съдът многократно е потвърждавал, че в съответствие с член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 решение за връщане, в което не е предоставен срок за доброволно напускане, трябва да бъде свързано със забрана за влизане. Съгласно Наръчника на Комисията за връщането (ОВ L 339, 2017 г., стр. 83) забраната за влизане може да бъде наложена на по-късен етап като допълнителна мярка по вече издадено решение за връщане.
- 15 Според Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) обаче от решението от 3 юни 2021 г., ВЗ (С-546/19) произтича, че текстът на член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 следва да се разбира в смисъл, че „забраната за влизане“ „допълва“ решението за връщане. Глаголът „допълва“ изглежда означава, че забраната за влизане може да бъде свързана с решението за връщане само непосредствено или в рамките на кратък срок.
- 16 Ако думите „придружаващо“ и „се придружава“ не допускат възможността или задължението да бъде наложена забрана за влизане известно време след издаването на решение за връщане, се поставя въпросът дали забраната за влизане трябва да бъде наложена едновременно с такова решение за връщане или в подходящ кратък срок след това.
- 17 Ако тези думи допускат това, остава въпросът дали правото на ефективни правни средства за защита означава, че трябва да има възможност за оспорване на законосъобразността на решение да не бъде предоставен срок за доброволно напускане, ако вече не е възможно по друг начин да бъде оспорена законосъобразността на правното основание за налагане на забрана за влизане.
- 18 Целта на третия въпрос е да може да се прецени основаниято на жалбата, свързано с непредоставянето на срок за доброволно напускане. Ако отговорът на първия въпрос е в смисъл, че определянето на срок в решение за връщане е обжалваем акт, и ако се установи, че този срок е незаконосъобразен поради нарушение на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, води ли това до невалидност на решението за връщане в неговата цялост? С други думи: може ли да се приеме, че решението за връщане се състои от установяване на незаконния престой на територията на страната и от решение за (не)предоставяне на срок за доброволно напускане и че тези обстоятелства са неделимо свързани?
- 19 От използвания съюз „и“ в определението на понятието „решение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115 може да се направи изводът, че задължението за връщане с определяне на срока, в който трябва да последва това връщане, представлява съществен или основен елемент на такова решение. Съгласно решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) налагането или постановяването на задължение за връщане представлява един от двата съставни елемента на решението за връщане. Ако по съдебен ред бъде установено, че определянето на срок е незаконосъобразно, променя ли това съществена част от решението за връщане?

- 20 От израза „се предвижда подходящ срок“ в член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 изглежда следва, че решението за връщане винаги трябва да съдържа определен срок, докато от следващия текст на член 7, параграф 1, съгласно който „държавите членки могат да предвидят в националното си законодателство, че подобен срок се предоставя единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна“, може да се заключи, че определянето на срок за изпълнението на решението за връщане не представлява съществен или основен елемент.
- 21 Следва да се отбележи, че Белгия не се е възползвала от посочената в точка 20 възможност, предоставена на държавите членки, и че Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) няма правомощието сам да определи срок или да издаде нова заповед за извеждане.
- 22 Според Raad (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците), ако непредоставянето на срок не представлява съществен елемент на решение за връщане, се поставя въпросът за практическото значение и изпълнимост на решение за връщане, чийто елемент за определяне на срока отпада.