

Дело C-669/23 [Zhang]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Limburg (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

13 ноември 2023 г.

Ищец:

C

Ответник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Предмет на главното производство

Ищецът претендира обезщетение за вреди поради незаконосъобразното изпълнение на мярка за задържане с цел извеждане, която според него не е отменена в определения срок.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

В настоящото преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция иска да се установи дали от Директива 2008/115/ЕО във връзка с Хартата на основните права на Европейския съюз следва, че решението за връщане, на което се основава мярка за задържане в главното производство, е станало незаконосъобразно, и по-специално дали това решение за връщане е трябвало да бъде отменено веднага щом е било установено, че извеждането няма да бъде успешно, в резултат на което

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съпада с истинското име на никоя от страните в производството.

мярката за задържане също е трябвало да бъде отменена, и дали условията на живот на ищеца в държавата членка на пребиваване са релевантни за отговора на този въпрос.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли членове 3, 5, 6, 8 и 9 от Директива 2008/115 да се тълкуват в смисъл, че само ако посочените в член 5 от тази директива интереси и принципи, които изключват извеждането на гражданина на трета държава от държавата членка към държавата на местоназначение, също така изключват същият да не¹ изпълни доброволно или самостоятелно задължението си за връщане, като замине за друга трета държава, не може да бъде издадено решение за връщане или вече издаденото решение за връщане трябва да бъде отменено, или действието му да бъде спряно?
- 2) Съвместимо ли е с член 5 от Директива 2008/115 във връзка със съображения 12 и 24 от нея и с членове 1 и 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз национално законодателство, което поставя правото на основни услуги в зависимост от законното пребиваване, и ако да, трябва ли наличието на такова законодателство да бъде взето предвид при преценката дали може да бъде издадено и/или оставено в сила решение за връщане, когато гражданинът на трета държава не може да бъде изведен?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

- Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): членове 1 и 7
- 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 (наричана по-нататък „Директивата за връщане“): съображения 2, 9, 12 и 24, член 3, точки 3, 4, 5, 8 и 9, член 5, член 6, параграфи 1 и 4 и член 9, параграфи 1 и 2
- Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (наричана по-нататък

¹ Забележка на преводача: Възниква въпросът дали преюдициалният въпрос не трябва да се разбира в смисъл, че следва да отпадне двойното отрицание, като се премахне частицата „не“.

„Директива 2011/95“): член 12, параграф 2, член 14, параграф 4, букви а) и б), член 17, параграф 1 и член 19, параграф 3, буква а)

Релевантни разпоредби на националното право

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Закон от 23 ноември 2000 г. за цялостно преработване на Закона за чужденците, наричан по-нататък „Закон за чужденците от 2000 г.“): член 10, параграфи 1, 2 и 3

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Ищецът е роден през 1965 г. и има китайско гражданство. Той е инфектиран с ХИВ, глухоням, използва инвалидна количка и страда от тежко кожно заболяване.
- 2 От 25 март 2017 г. той пребивава в Нидерландия (след първо пребиваване през 2015 г. и 2016 г.), когато подава молба за убежище.
- 3 Тази молба за убежище е отхвърлена с решение от 18 септември 2017 г., което представлява и решение за връщане и което разпорежда ищецът да напусне Нидерландия в срок от четири седмици.
- 4 На 27 март 2023 г. във връзка с принудителното отвеждане на ищеца в Китай същият е задържан с цел принудително извеждане, тъй като не желае да напусне доброволно Нидерландия и пребивава незаконно в страната.
- 5 На 3 август 2023 г. след отмяна на мярката за задържане ищецът е освободен, след като запитващата юрисдикция установява, че е невъзможно същият да бъде отведен в Китай. Всъщност ищецът не разполага с валиден паспорт или друг документ за самоличност и китайските органи са уведомили, че няма да му издадат документ за пътуване. Въпреки това ответникът оставя в сила решението за връщане.
- 6 Липсва съгласие между двете страни дали изпълнението на мярката за задържане в периода от 2 август 2023 г. до 3 август 2023 г. е било законосъобразно, или не.
- 7 В този контекст ищецът сезира запитващата юрисдикция относно продължаването на мярката за задържане и иска обезщетение за вреди за периода, през който е бил незаконно лишен от свобода.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 Ищецът твърди, че мярката за задържане от 2 август 2023 г. до 3 август 2023 г. е законосъобразна, защото още преди издаването на

разпореждането ответникът е бил наясно, че китайските органи няма да издадат документ за пътуване на ищеца с цел извеждането му. Тъй като извеждането му от страната било невъзможно, трябвало да му бъде признато право на пребиваване в Нидерландия.

- 9 Ответникът изтъква, че действително китайските органи предварително са го уведомили, че няма да издадат документ за пътуване на ищеца, но това не изключвало извеждането от страната на последния, тъй като ответникът се опитал да убеди китайските органи да му съдействат. В крайна сметка ответникът отменил мярката за задържане след като претеглил интересите.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

По първия преюдициален въпрос

- 10 Според запитващата юрисдикция от Директивата за връщане следва, че решението за връщане включва задължение за връщане. Незаконно пребиваващият гражданин на трета държава не трябва непременно да се върне в държавата си на произход. Той може да замине и за друга трета държава.
- 11 Възниква въпросът дали задължението за връщане може да продължи да съществува, когато държавата членка не бива или не може да изведе гражданина на трета държава. От граматическото и систематичното тълкуване на Директивата за връщане запитващата юрисдикция стига до извода, че невъзможността за извеждане на чужденеца невинаги означава, че за последния вече не е налице задължение за връщане.
- 12 Директивата за връщане не предвижда, че ако държавата членка не е в състояние да наложи изпълнението на задължението за връщане по причини, които не са свързани с посочените в член 5 (висш интерес на детето, семеен живот и здравословно състояние на гражданина на трета държава) интереси, задължението за връщане не може да бъде приведено в действие или оставено в сила.
- 13 Когато държава членка не може да прекрати незаконосъобразно пребиваване, възниква междинен статут, който за Съда е несъвместим с целта и системата на Директивата за връщане. Ако както гражданинът на трета държава, така и държавата членка не могат да изпълнят задължението за връщане поради посочените в член 5 от Директивата за връщане интереси, решение за връщане не бива да се издава или оставя в сила.
- 14 Правилото в член 5 от Директивата за връщане е уточнено в член 9 от нея. Ако извеждането нарушава принципа на забрана за връщане, който също е посочен в член 5, извеждането следва да се отложи. Ето защо законодателят на Съюза не е предвидил, че в този случай решение за връщане не бива да се

издава или трябва да бъде отменено или спряно или че действието на задължението за връщане трябва да бъде отложено или спряно. Поради това то остава незасегнато, както следва и от решение на Съда от 3 юни 2021 г. по дело BZ/Westerwaldkreis. Ако това е правилото, когато следва да се приложи принципът на забрана за връщане, според запитващата юрисдикция е трудно да се разбере защо всички незаконно пребиваващи граждани на трети държави не остават все така неизменно длъжни да изпълнят самостоятелно задължението си за връщане, освен ако поради посочените в член 5 от Директивата за връщане интереси не са в състояние да изпълнят това задължение. В допълнение, принципът на забрана за връщане не е пречка гражданите на трети държави да заминат за друга трета държава.

- 15 Ако посочените в член 5 интереси и принципи, които не допускат извеждане на гражданин на трета държава от държавата членка, не са пречка и той да изпълни доброволно и самостоятелно задължението за връщане, според запитващата юрисдикция може и трябва да се издаде решение за връщане, от което следва задължение за връщане, но държавата членка трябва да отложи принудителното изпълнение на това задължение. Според нидерландската съдебна практика невъзможността за извеждане на гражданин на трета държава не засяга задължението му за връщане, когато извеждането е неуспешно поради това, че органите на държавата на произход не издават документ за пътуване и този гражданин не разполага с валиден паспорт.
- 16 В решение от 6 юли 2023 г. по дело Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl срещу A.A обаче Съдът приема, че член 5 от Директивата за връщане трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска спрямо гражданин на трета държава да се приема решение за връщане, когато е установено, че по силата на принципа на забрана за връщане извеждането на този гражданин към предвидената държава на местоназначение е изключено за неопределен срок.
- 17 Запитващата юрисдикция не разбира това тълкуване на член 5, което изглежда в разрез с възприетото по дело BZ/Westerwaldkreis. Ето защо тя моли Съда да разясни това тълкуване. По-точно тя иска да се установи дали обратно на разпоредбите на Директивата за връщане и на това, което изглежда следва от предходни решения на Съда, невъзможността на държавата членка да наложи изпълнението на задължението за връщане винаги означава, че не може да бъде издадено решение за връщане или че вече издаденото такова решение трябва да бъде отменено. Това би имало съществени последици за държавите членки и би позволило на гражданите на трети държави, които пребивават незаконно на територията на тази държава и не желаят да я напуснат, да заемат изчаквателна позиция.
- 18 Тъй като смисълът и системата на Директивата за връщане не допускат съществуването на междинен статут, при който се толерира незаконното пребиваване, запитващата юрисдикция счита, че в резултат от посоченото по-горе тълкуване държавите членки би трябвало да издадат някакъв вид

разрешение за пребиваване, когато не бива или не може да бъде издадено решение за връщане, дори ако съответният гражданин на трета държава не отговаря на условията за допускане и пребиваване. Според запитващата юрисдикция няма как законодателят на Съюза да е имал подобно намерение в случаите на гражданин на трета държава, който пребивава незаконно на територията на Съюза и не я напуска доброволно и който по различни от посочените в член 5 от Директивата за връщане причини не може да бъде изведен принудително.

- 19 Освен това тълкуване на член 5 от Директивата за връщане в смисъл, че не може да бъде издадено решение за връщане, когато се установи, че по силата на принципа на забрана за връщане извеждането към предвидената държава на местоназначение е изключено за неопределен срок, би обезсмислило свързаните със защитата на националната сигурност и обществения ред причини за изключване от кръга на бежанците и на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и за отнемане на статута на бежанец по Директива 2011/95.

По втория преюдициален въпрос

- 20 Ако Съдът отговори на първия въпрос в смисъл, че не във всички случаи, когато извеждането е невъзможно, решението за връщане трябва да бъде отменено, следва да се установи дали условията, при които се намира незаконно пребиваващият гражданин на трета държава в очакване на връщането, е необходимо да бъдат взети предвид при решението относно оставането в сила на решението за връщане.
- 21 Ищецът е уязвимо лице, но съгласно член 10 от Закона за чужденците той е лишен от доставката на най-основните услуги, като например храна, и с изключение на спешна медицинска помощ няма право на медицински и други грижи, защото не пребивава законно в Нидерландия. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали тези произтичащи от националното право последици от незаконното пребиваване допускат оставането в сила на решението за връщане.
- 22 От член 5 от Директивата за връщане във връзка с член 1 от Хартата може да се заключи, че издаването и оставането в сила на решение за връщане е недопустимо, когато то би накърнило човешкото достойнство на гражданина на трета държава. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали изключването на достъпа до основни услуги не засяга основното съдържание на правото му на личен живот, което съгласно решение от 22 ноември 2022 г. по дело X трябва да бъде взето предвид при преценката дали може да бъде издадено решение за връщане, и което държавите членки трябва да вземат под внимание съгласно член 5 от Директивата за връщане, когато прилагат посочената директива, и дали то е в съответствие с принципа на пропорционалност и не накърнява основните права на ищеца.

За разлика от решение X, тук не става въпрос за личния живот в държавата на местоназначение, а по-скоро според запитващата юрисдикция възниква въпросът дали условията, при които се намира гражданинът на трета държава в държавата членка, в която пребивава, трябва да се считат за личен живот, което може да възпрепятства издаването на решение за връщане. Според запитващата юрисдикция човешкото достойнство е безусловно основно право и следователно правото на основни услуги не може да зависи от правния характер на пребиваването. Тя иска от Съда да установи дали това тълкуване е правилно. Ако е така, член 10 от Закона за чужденците от 2000 г. е несъвместим с правото на Съюза и не трябва да се прилага.

- 23 В случай че Съдът не счита, че правна уредба, която обвързва правото на основни услуги със законното пребиваване, сама по себе си не е несъвместима с правото на Съюза, запитващата юрисдикция иска да се установи дали лишаването от основни услуги трябва да се квалифицира като личен живот по смисъла на член 5 от Директивата за връщане и следователно трябва да бъде взето предвид при произнасянето относно издаването или оставането в сила на решение за връщане.
- 24 Запитващата юрисдикция посочва, че между 23 000 и 58 000 „граждани на трети държави без документи“ пребивават неправомерно в Нидерландия. По принцип ответникът трудно или въобще не може да извежда граждани на трети държави, които не притежават валидни документи за самоличност и които съгласно националното законодателство нямат право на основни обезщетения. Ето защо от отговора на втория преюдициален въпрос може да произтекат последици за тази голяма група.
- 25 Като се има предвид, че условията на живот, които ще настъпят, са предвидими още към момента, в който може да се установи, че извеждането е изключено, отговорът на въпроса дали тези условия трябва да се вземат предвид, за да се прецени дали решението за връщане може да остане в сила, е релевантен и за отговора на въпроса дали мярката за задържане е трябвало да бъде отменена по-рано.
- 26 Тъй като нито един от отправените преюдициални въпроси не попада в обхвата на понятието „acte clair“ или „acte éclairé“, запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда.