

Дело C-637/23 [Boghni]¹**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:

Conseil du Contentieux des Étrangers (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 октомври 2023 г.

Жалбоподател:

X

Ответник:État belge (белгийската държава), представлявана от Secrétaire
d'État à l'Asile et la Migration**1. Предмет и данни за спора:**

- 1 Жалбоподателят твърди, че е пристигнал преди две години в Белгия, където заявява, че е настанен при брат си. Той декларира, че притежава алжирско гражданство.
- 2 На 27 януари 2023 г. е лишен от свобода вследствие на административен доклад за проверка на чужденец.
- 3 На 28 януари 2023 г. му е връчена заповед за напускане на страната с отвеждане до границата и принудително настаняване с цел извеждане, и забрана за влизане за срок от две години.
- 4 Липсата на срок за доброволно напускане по същество е мотивирана, както следва:

¹ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

„1° Заинтересованото лице не е подало молба за пребиваване или за международна закрила след незаконното си влизане или по време на незаконното си пребиваване или в срока, предвиден в настоящия закон.

2° Заинтересованото лице твърди, че пребивава в Белгия от 2 години. Административната преписка не показва то да се е опитало да узакони пребиваването си по предвидения в закона начин.

3° Заинтересованото лице не сътрудничи или не е сътрудничило на властите.

4° Заинтересованото лице не се е явило в общината в [законовия] срок и не е представило никакво доказателство за настаняване в хотела“.

- 5 Освобождаването на жалбоподателя е разпоредено с решение от 6 февруари 2023 г., потвърдено от въззивната инстанция с решение от 21 февруари 2023 г.
- 6 С жалба, подадена на 6 февруари 2023 г., жалбоподателят сезира Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) срещу заповедта за напускане на страната с отвеждане до границата (първи и втори обжалван акт) и срещу забраната за влизане (трети обжалван акт) от 28 януари 2023 г.

2. Релевантни разпоредби от правото на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз

- 7 Член 47 предвижда:

„Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

[...]“.

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

8 Член 3 предвижда:

„Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

4. „решение за връщане“ е 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;

[...]“.

9 Член 7 предвижда:

„Доброволно напускане

1. В решението за връщане се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2 и 4. 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. В този случай държавите членки уведомяват засегнатите граждани на трети страни относно възможността да подадат подобна молба.

Срокът, предвиден в първа алинея, не изключва възможността за по-ранно напускане на засегнатите граждани на трети страни.

[...]

4. Ако съществува опасност от укриване или ако молбата за законен престой е отхвърлена като явно неоснователна или измамна, или ако засегнатото лице представлява опасност за обществения ред, обществената или националната сигурност, държавите членки могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни“.

10 Член 8 предвижда:

„Извеждане

1. Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да изпълнят принудително решението за връщане, ако не е бил предоставен

срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане.

2. Ако държавата членка е предоставила срок за доброволно напускане съгласно член 7, решението за връщане може да се изпълни принудително само след изтичане на срока, освен ако по време на този срок не възникне опасност по смисъла на член 7, параграф 4“.

11 Член 11 предвижда:

„Забрана за влизане

1. Решенията за връщане се придружават от забрана за влизане:

а) ако не е предоставен срок за доброволно напускане; или

б) ако задължението за връщане не е било изпълнено.

В останалите случаи решенията за връщане могат да бъдат придружени от забрана за влизане.

[...]“.

12 Членове 12 и 13 гласят следното:

„Член 12

Формуляр

1. Решенията за връщане и — в случай че бъдат издадени — решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания, както и информацията относно съществуващите правни средства за защита.

[...]

Член 13

Средства за защита

1. Засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, посочени в член 12, параграф 1, пред компетентен съдебен или административен орган, или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана.

Посоченият в параграф 1 орган има правомощието да преразглежда решенията за връщане, посочени в член 12, параграф 1, включително възможността за временно спиране на принудителното им изпълнение, освен ако временното спиране не е вече приложимо съгласно националното законодателство.

[...]“.

3. Становища на страните:

- 13 На този етап от обжалването разискванията се съсредоточават върху естеството на решението да не се предостави срок за доброволно напускане на територията. Дали става въпрос за подлежащ на обжалване индивидуален едностранен правен акт на административен орган, който поражда правни последици за съответното лице или възпрепятства настъпването на такива правни последици, или, напротив, за обикновена мярка за принудително изпълнение на заповедта за напускане на страната, която сама по себе си не поражда правни последици, поради което не представлява подлежащ на обжалване по административен ред правен акт?

A. Жалбоподателят

- 14 Жалбоподателят поддържа по същество, че доколкото поражда правни последици, по-специално що се отнася до задържането и забраната за влизане, която в случая се основава единствено на срока от 0 (нула) дни, решението да не се предостави срок за напускане на страната не е обикновена мярка за принудително изпълнение и следователно трябва да може да бъде обжалвано.

Б. Белгийската държава

- 15 Белгийската държава счита, че решението да не се предостави срок за напускане на страната не подлежи на обжалване. Тя се позовава на решение № 254.377 на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) от 1 септември 2022 г., в което този срок се квалифицира като правило за изпълнение на заповед за напускане на територията на страната, и поставя въпроса за значението на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 за анализа на Conseil d'État (Държавен съвет), щом като този член позволява на държавите членки да предвидят, че няма срок за доброволно напускане. Според нея текстът на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115, и по-специално останената на държавите членки възможност да предоставят срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин, навежда на мисълта, че посочването на срок за изпълнението на решението за връщане не представлява съществен или съставен елемент на решението за връщане.

4. Преценка на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците:

- 16 Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците ограничава анализа си до два въпроса: представлява ли непредоставянето на срок за доброволно напускане обикновена мярка за принудително изпълнение, която не подлежи на обжалване, доколкото не променя правното положение на незаконно пребиваващия на територията на страната гражданин на трета държава? Представлява ли предоставянето или не на срок за доброволно напускане съставен елемент на решението за връщане?

Необжалваема мярка за принудително изпълнение или подлежащ на обжалване акт?

- 17 Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците припомня най-напред, че в решение от 28 април 2011 г., *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), Съдът постановява:

„35. В този смисъл член 6, параграф 1 от същата директива предвижда най-напред, като основна хипотеза, задължение държавите членки да вземат решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия.

36. В рамките на този първоначален етап от процедурата по връщане трябва да се отдаде предпочитание — при съобразяване с изключенията — на доброволното изпълнение на задължението, произтичащо от решението за връщане, като член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 гласи, че в това решение се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни.

37. От член 7, параграфи 3 и 4 от споменатата директива следва, че само при особени обстоятелства като опасността от укриване държавите членки могат, от една страна, да наложат на адресата на решение за връщане задължение за редовно явяване пред властите, за внасяне на подходяща парична гаранция, за предоставяне на документи или за престой на определено място, или от друга страна, да предвидят срок за доброволно напускане, който е по-кратък от седем дни, а дори и да се въздържат от предоставяне на такъв срок.

[...]

41 От изложеното следва, че поредността в протичането на етапите от процедурата по връщане, въведена с Директива 2008/115, очертава постъпателност в мерките, които се вземат с оглед на изпълнение на решението за връщане, от мярката, която оставя най-голяма свобода на заинтересуваното лице, а именно да му се определи срок за доброволно напускане, към мерките, които я ограничават в най-голяма степен, а именно

задържането в специализиран център, като на всеки от етапите трябва да се осигури зачитане на принципа на пропорционалност“.

- 18 В решение от 5 юни 2014 г., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 40) Съдът уточнява, че: „Съгласно съображение 6 от [същата директива] държавите членки трябва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. Съгласно същото съображение в съответствие с общите принципи на правото на Съюза решенията съгласно Директива 2008/115 следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че незаконният престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид“.
- 19 В решение от 11 декември 2014 г., *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 51 и 59), Съдът приема, че „Накрая, правото на изслушване преди приемането на решение за връщане предполага задължение за компетентните национални органи да предоставят на заинтересованото лице възможност да изрази становище по условията за връщането си, а именно срокът за заминаване и доброволният или принудителен характер на връщането. [...] От гореизложеното следва, че правото на изслушване преди вземането на решение за връщане трябва да даде възможност на националната администрация да проучи преписката, за да вземе решение при пълно познаване на фактите и да го мотивира надлежно, така че при необходимост заинтересованото лице да може действително да упражни своето право на жалба“.
- 20 Що се отнася по-специално до правните последици от непредоставянето на срок за доброволно напускане, от член 8, параграф 1 от Директива 2008/115 следва, че ако не е предоставен срок за доброволно напускане, държавата членка предприема необходимите мерки за принудителното изпълнение на решението за връщане. От член 8, параграф 2 от Директива 2008/115 следва, че ако държавата членка предостави срок за доброволно напускане, решението за връщане може да се изпълни принудително само след изтичане на срока. Освен това член 11, параграф 1, буква а) предвижда, че ако не е предоставен срок за доброволно напускане, решението за връщане се придружава от забрана за влизане.
- 21 В решение от 28 април 2011 г., *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), Съдът посочва:

„37 От член 7, параграфи 3 и 4 от споменатата директива следва, че само при особени обстоятелства като опасността от укриване държавите членки могат, от една страна, да наложат на адресата на решение за връщане задължение за редовно явяване пред властите, за внасяне на подходяща парична гаранция, за предоставяне на документи или за престой на определено място, или от друга страна, да предвидят срок за доброволно

напускане, който е по-кратък от седем дни, а дори и да се въздържат от предоставяне на такъв срок.

38 В последната хипотеза, но и в случай че задължението за връщане не е изпълнено в предоставения за доброволно напускане срок, от член 8, параграфи 1 и 4 от Директива 2008/115 е видно, че с цел да се осигури ефективността на процедурите по връщане посочените разпоредби налагат на държавата членка, която е приела решение за връщане срещу гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, задължението да извърши процеса на извеждане, като вземе всички необходими мерки, включително при необходимост принудителни мерки, действайки пропорционално и при спазване по-специално на основните права“.

- 22 В решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 86), Съдът подчертава, че:

„съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 държавите членки са длъжни да наложат забрана за влизане на тяхна територия, когато гражданинът на трета страна, срещу когото е издадено решение за връщане, не е изпълнил задължението си за връщане, или когато на същия не е бил предоставен срок за доброволно напускане [...]“.

- 23 В решение от 16 януари 2018 г., Е (C-240/17, EU:C:2018:8, т. 48) Съдът посочва:

„[...] от самия текст на член 6, параграф 2 от Директива 2008/115 следва, че тези органи са били длъжни да приемат такова решение за връщане, като съгласно член 11 от тази директива това решение следва да бъде придружено от забрана за влизане, при условие че общественият ред и националната сигурност налагат това, което обаче националният съд има задължение да провери с оглед на относимата практика на Съда (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Zh. и О., C- 554/13, EU:C:2015:377, т. 50—52 и 54)“.

- 24 В решение от 3 юни 2021 г., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, т. 51), Съдът потвърждава, че „[с]ъгласно член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 решенията за връщане се придружават от забрана за влизане, ако не е предоставен срок за доброволно напускане или ако задължението за връщане не е било изпълнено. В останалите случаи решенията за връщане могат да бъдат придружени от забрана за влизане“.

- 25 От това би могло да се направи извод, че непредоставянето на срок за доброволно напускане (0 дни), какъвто е настоящият случай, макар да не променя по никакъв начин констатацията за незаконния престой на територията на страната, води не само до незабавното прилагане на фактическото принудително изпълнение (член 8, параграф 2 от Директивата), но и до задължението решението за връщане да се придружава от забрана за влизане (член 11, параграф 1, буква а) от

Директивата). Тъй като непредоставянето на срок за доброволно напускане е включено в решението за връщане и е мотивирано в него, изглежда необходимо да се предвиди ефективно правно средство за защита срещу този аспект на решението за връщане. Всъщност Conseil d'État (Държавен съвет) от своя страна не приема, че в рамките на жалба, насочена единствено срещу забраната за влизане, може да се повдигне основание за обжалване срещу непредоставянето на срок за доброволно напускане, по-специално защото става въпрос за друго решение. Гореизложеното би могло да доведе до положения, при които самото правно основание за издаване на забраната за влизане (липса на предоставен срок за доброволно напускане [0 дни]) не може да бъде обжалвано и само продължителността още може да бъде оспорена в рамките на жалба срещу забраната за влизане.

- 26 Тъй като има съмнения относно тълкуването на правото на Съюза, Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците счита за необходимо Съдът да се произнесе по изложения по-долу първи въпрос.

Представя ли срокът за доброволно напускане съставна част на решението за връщане?

- 27 За да прецени правния интерес от повдигането на основанието срещу непредоставянето на срок за доброволно напускане, Съветът счита за необходимо да знае как да тълкува израза „предвижда подходящ срок“ в член 7 от Директива 2008/115 и „и [...] задължение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115. Всъщност следва да се постави въпросът дали предоставянето на срок за доброволно напускане представлява съществен или съставен елемент на решението за връщане? По-специално, ако Съдът отговори на първия въпрос, че посочването на срок в решението за връщане представлява обжалваем правен акт и ако по отношение на този срок е установена незаконосъобразност поради нарушение на разпоредбата на белгийското право, с която се транспонира член 7, параграф 4 от Директивата за връщането, решението за връщане става ли изцяло недействително и не трябва ли повече чужденецът да го изпълнява? С други думи, решението за връщане обхваща ли непременно, освен констатацията, че гражданинът на трета страна се намира незаконно на територията, и решение за предоставяне или не на срок за доброволно напускане и неделими ли са тези две части на решението за връщане?
- 28 Член 3, точка 4 от Директива 2008/115 определя решението за връщане, както следва: „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“. От думата „и“ би могло да се заключи, че задължението за връщане, което посочва срока, в който то трябва да бъде извършено, представлява съществен или съставен елемент на решението за връщане.

- 29 В решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 115), Съдът посочва, че „[e]то защо от самия текст на член 3, точка 4 от Директива 2008/115 се установява, че налагането или постановяването на задължение за връщане представлява един от двата съставни елемента на решението за връщане“. Поради това се поставя въпросът дали по аналогия с настоящото дело, след като националният съд е установил незаконосъобразността на разпоредбата относно срока и след като компетентният административен орган е длъжен да включи нова разпоредба, това представлява изменение на съществен елемент от решението за връщане, така че административният орган трябва да вземе напълно ново решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директивата?
- 30 Освен това от израза „предвижда подходящ срок“ в член 7, параграф 1 от Директива 2008/115, изглежда, може да се заключи, че в решението за връщане систематично се съдържа посочване на срок, поради което не може да се дерогира предоставянето на срок, и че срок от нула дни може да бъде наложен само в изчерпателно изброените в член 7, параграф 4 от Директивата случаи. Съветът, изглежда, намира потвърждение за това в решения от 28 април 2011 г., El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 36, 37 и 51), и от 3 март 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (Глоба в случай на незаконно пребиваване) (C-409/20, EU:C:2022:148, т. 57).
- 31 Следователно, за да приеме решение по настоящото дело, Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците счита за необходимо Съдът да се произнесе по изложения по-долу втори въпрос.
- 32 По-нататък Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците отбелязва, че белгийският законодател не се е възползвал от възможността, предоставена на държавите членки с член 7, параграф 1 от Директивата за връщане, да се определя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин и че съгласно белгийското право Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците не е компетентен сам да определя срок, в който гражданинът на трета страна трябва да напусне територията, нито сам да взема ново решение за връщане.
- 33 Следователно, при условията на евентуалност, при отрицателен отговор на втория въпрос, Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците иска да се установи практическият обхват и изпълнителната сила на решението за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, което би било лишено от съставния си елемент, свързан със срока.

5. Преюдициалните въпроси:

- 34 Съветът по споровете поставя следните въпроси:

1) Трябва ли разпоредбите на член 7, параграф 4, член 8, параграфи 1 и 2 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115, разглеждани заедно или поотделно в светлината на член 13 от Директива 2008/115 и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкуват в смисъл, че не допускат непредоставянето на срок за доброволно напускане да се счита за обикновена мярка за принудително изпълнение, която не променя правното положение на съответния чуждестранен гражданин, при положение че предоставянето или не на срок за доброволно напускане по никакъв начин не променя първоначалната констатация за незаконно пребиваване на територията?

Освен това, предполага ли правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано в член 13 от Директива 2008/115 и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, в производството по обжалване на решението за връщане да може да се оспорва законосъобразността на решение да не се предоставя срок за доброволно напускане, ако в противен случай законосъобразността на правното основание на забраната за влизане вече не може да бъде надлежно оспорена?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли изразите „предвижда подходящ срок“ в член 7, параграф 1 и „и [...] задължение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115 да се тълкуват в смисъл, че разпоредба относно срока [или във всеки случай непредоставянето на срок] по отношение на задължението за напускане представлява съществен елемент на решението за връщане, така че ако се установи, че е налице законосъобразност във връзка с този срок, решението за връщане става изцяло недействително и трябва да бъде взето ново решение за връщане?

Ако Съдът е на мнение, че отказът да се предостави срок не е съществен елемент от решението за връщане, и в случай че в рамките на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 съответната държава членка не се е възползвала от възможността да се определя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин, какъв е практическият обхват и изпълнителната сила на решението за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, което би било лишено от съставния си елемент, свързан със срока?

- 35 Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците подчертава, че с решение № 295 507 от 16 октомври 2023 г. е отправил подобни преюдициални въпроси относно срока за доброволно напускане на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна (дело, вписано в регистъра на Съда под номер C-636/23). Той иска от Съда да разгледа двете дела заедно.