Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

5 ноември 2014 година*

„Преюдициално запитване — Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора — Директива 2008/115/ЕО — Връщане на незаконно пребиваващите граждани на трети страни — Процедура за приемане на решение за връщане — Принцип на спазване на правото на защита — Право на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна да бъде изслушан преди приемането на решение, което може да засегне неговите интереси — Отказ на администрацията да предостави на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна разрешение за пребиваване на основание подадена молба за убежище, с който тя му налага и задължение за напускане на територията на страната — Право на изслушване преди приемането на решението за връщане“

По дело C-166/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal administratif de Melun (Франция) с акт от 8 март 2013 г., постъпил в Съда на 3 април 2013 г., в рамките на производство по дело

Sophie Mukarubega

срещу

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, A. Rosas (докладчик), E. Juhász, D. Šváby и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 май 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Mukarubega, от B. Vinay, адвокат,

* Език на производството: френски.

— за френското правителство, от G. de Bergues, D. Colas и F.-X. Bréchot, както и от B. Beaupère-Manokha, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от M. Michelogiannaki и L. Kotroni, в качеството на представители,

— за нидерландското правителство, от J. Langer и M. Bulterman, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от M. Condou-Durande и D. Maidani, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 юни 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6 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, стр. 98), както и на правото на лицето да бъде изслушвано във всяко производство.

2 Запитването е представено в рамките на спор между г-жа Mukarubega, гражданка на Руанда, и Préfet de police и Préfet de la Seine-Saint-Denis във връзка с решения, с които се отхвърля нейната молба да ѝ бъде издадено разрешение за пребиваване в качеството на бежанец и по силата на които тя е задължена да напусне територията на Франция.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 4, 6 и 24 от Директива 2008/115 имат следното съдържание:

„(4) Следва да се установят ясни, прозрачни и справедливи правила с цел установяване на ефективна политика на връщане като необходим елемент на една добре ръководена миграционна политика.

[…]

(6) Държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. В съответствие с общите принципи на законодателството на ЕС, решенията съгласно настоящата директива 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 […]

[…]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва признатите принципи, и по-специално от Хартата за основните права на Европейския съюз. [по-нататък „Хартата“]“.

4 Член 1 от посочената директива, озаглавен „Предмет“, предвижда:

„Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

5 Член 2, параграф 1 от същата директива гласи:

„Настоящата директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка“.

6 Съгласно член 3 от Директива 2008/115, озаглавен „Определения“:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

2) „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка;

[…]

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;

5) „извеждане“ е принудителното изпълнение на задължението за връщане и по-специално физическото транспортиране извън държавата членка;

[…]

7) „опасност от укриване“ е наличието в конкретен случай на основания, които са породени от обективни критерии, определени в законодателството, да се смята, че гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, може да се укрие;

[…]“.

7 Член 6 от посочената директива, озаглавен „Решение за връщане“, гласи:

„1. Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5.

[…]

4. Държавите членки могат във всеки един момент да вземат решение да предоставят на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, самостоятелно разрешение за пребиваване или друго разрешение, което дава право на престой, поради хуманни, хуманитарни или други причини. В този случай не се издава решение за връщане. В

случай че решение за връщане вече е издадено, то се оттегля или се спира изпълнението му за срока на валидност на разрешението за пребиваване или на друго разрешение, с което се дава право на престой.

[…]

6. Настоящата директива не препятства държавите членки да приемат решение за прекратяване на законния престой, заедно с решение за връщане и/или решение за извеждане и/или забрана за влизане в рамките на едно административно или съдебно решение или акт, съгласно националното им законодателство, без да се засягат процедурните гаранции, предвидени в глава III и в други приложими разпоредби на общностното и националното законодателство“.

8 Член 7 от същата директива, озаглавен „Доброволно напускане“, предвижда:

„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.

[…]

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“.

9 Член 12 от Директива 2008/115, озаглавен „Формуляр“, предвижда в параграф 1, първа алинея:

„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 информация относно съществуващите правни средства за защита“.

10 Член 13 от посочената директива, озаглавен „Средства за защита“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„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.

[…]

3. Засегнатият гражданин на трета страна има възможност да получи правни съвети, представителство и, когато е необходимо, езикова помощ“.

Френското право

11 Съгласно член L. 511-1 от Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище), изменен със Закон № 2011-672 от 16 юни 2011 г. относно имиграцията, интеграцията и гражданството (JORF от 17 юни 2011 г., стр. 10290, по-нататък „Ceseda"):

„I. Административният орган може да задължи да напусне френска територия чужденец, който не е гражданин на държава — членка на Европейския съюз […] и който не е член на семейството на такъв гражданин по смисъла на алинеи 4° и 5° от член L. 121-1, когато той попада в някой от следните случаи:

[…]

3° Ако на чужденеца е отказано издаването или подновяването на разрешение за пребиваване или ако издаденото му разрешение за пребиваване е оттеглено;

[…]

5° Ако уверението, че е подадена молба за издаване на карта за пребиваване или временното разрешение за пребиваване, което е било издадено на чужденеца, са оттеглени или ако му е отказано подновяването на тези документи.

Решението, в което се предвижда задължението за напускане на френска територия, се мотивира.

То не може да бъде предмет на мотиви, различни от тези на решението за пребиваване, в случаите, предвидени в алинеи 3° и 5° от настоящия параграф I, извън случаите, в които евентуално се посочват мотивите, поради които са намерили приложение параграфи II и III.

Със задължението за напускане на френска територия се определя страната по местоназначение, в която се връща чужденецът при служебно изпълнение.

II. За изпълнение на наложеното му задължение за напускане на френска територия чужденецът разполага със срок от тридесет дни, считано от деня, в който е уведомен за него, и за целта може да поиска мерки за съдействие за завръщането си в страната на произход. С оглед на личното положение на чужденеца административният орган може да предостави по изключение срок за доброволно заминаване, по-голям от тридесет дни. Същевременно административният орган може да разпореди с мотивирано решение, че чужденецът е длъжен да напусне незабавно френската територия:

[…]

3° Ако съществува опасност чужденецът да не изпълни това задължение. Тази опасност се приема за доказана, освен ако не са налице особени обстоятелства, в следните случаи:

[…]

d) Ако чужденецът не е изпълнил предходна мярка за извеждане;

e) Ако чужденецът е подправил, фалшифицирал или изготвил под чуждо име, различно от неговото, разрешение за пребиваване или документ за самоличност или за пътуване;

[…]

Административният орган може да приложи втора алинея от настоящия параграф II, когато причината за това възникне в рамките на срока, даден по реда на първа алинея.

[…]“.

12 Член L. 512-1 от Ceseda гласи:

„I. Чужденец, който е субект на задължението да напусне френска територия и който разполага със срока за доброволно напускане, посочен в член L. 511-1, параграф II, първа алинея, в срок от [30] дни след уведомлението, може да поиска от административния съд отмяната на това решение, както и отмяната на евентуално съпровождащите го — решение относно неговия престой, решение, в което се определя страната по местоназначение, и решение за забрана на връщането на френска територия. Чужденец, по отношение на когото е наложена забрана за връщане, предвидена в същия член L. 511-1, параграф III, трета алинея, може в тридесетдневен срок от неговото уведомяване, да поиска отмяната на това решение.

Чужденецът може да поиска да му бъде предоставена правна помощ най-късно при подаването на жалбата за отмяна. Административният съд се произнася в тримесечен срок, считано от датата, на която е сезиран.

Ако обаче чужденецът е задържан по реда на член L. 551-1 […], произнасянето е по процедурата и в сроковете, предвидени в параграф III от настоящия член.

II. Чужденецът, който е субект на задължението да напусне незабавно територията, може в срок от [48] часа, считано от уведомяването му по административен ред, да поиска от председателя на административния съд отмяната на това решение, както и отмяната на евентуално съпровождащото го решение за пребиваване, на решението, с което се отказва да му бъде предоставен срок за доброволно напускане, на решението, в което се определя страната по местоназначение, и на решението за забрана на връщането му на френска територия.

Тази жалба се разглежда по реда на процедурата и в сроковете, предвидени в параграф I.

Ако обаче чужденецът е задържан на основание член L. 551-1 […], произнасянето е по процедурата и в сроковете, предвидени в параграф III от настоящия член.

III. В случай на решение за административно задържане […], чужденецът може да поиска от председателя на административния съд отмяната на това решение в срок от [48] часа, след като бъде уведомен за него. Когато чужденецът е субект на задължение на напусне територията на Франция, същата жалба за отмяна може да бъде насочена и срещу задължението за напускане на територията на Франция, и срещу решението, с което му се отказва срок за доброволно напускане, на решението, с което се определя страната по местоназначение, и на решението, с което му се забранява връщането на територията на Франция, когато той е уведомен за тези решения с решението за административно задържане или за домашен арест. […]

[…]“.

13 Член L. 512-3 от Ceseda предвижда:

„Членове L. 551-1 и L. 561-2 се прилагат по отношение на чужденец, който е субект на задължение за напускане на територията на Франция след изтичане на предоставения му срок за доброволно напускане, или, ако не му е предоставен срок, след като бъде уведомен за задължението да напусне територията на Франция.

Задължението за напускане на френската територия не подлежи на служебно изпълнение нито преди изтичането на срока за доброволното напускане, или ако не е даден никакъв срок, преди изтичането на срока от четиридесет и осем часа, считано от уведомлението по административен ред, нито преди произнасянето на административния съд, ако последният е бил сезиран. Чужденецът е информиран за това с писменото уведомление за задължението му да напусне френската територия“.

14 Член L. L.742-7 от Ceseda гласи:

„Чужденец, на когото окончателно е отказано предоставянето на статут на бежанец или на субсидиарна закрила и който не може да получи разрешение да остане на територията на Франция на друго основание, трябва да я напусне, като в противен случай по отношение на него се прилага индивидуална мярка за извеждане от предвидените в книга V, дял I, и евентуално санкции, предвидени в книга VI, дял II, глава I“.

15 Член 24 от Закон № 2000-321 от 12 април 2000 г. относно правата на гражданите в отношенията им с административните органи (JORF от 13 април 2000 г., стр. 5646) предвижда:

„С изключение на случаите, които са приети в отговор на подадена молба, индивидуалните решения, които подлежат на мотивиране съгласно членове 1 и 2 от Закон № 79-587 от 11 юли 1979 г. относно мотивирането на административните актове и подобряването на отношенията между администрацията и обществеността, се вземат едва след като е била дадена възможност на заинтересованото лице да представи писмено становище, а когато то е направило искане в този смисъл — и устно становище. Лицето може да ползва адвокатска помощ или да бъде представлявано от пълномощник по свой избор. Административният орган не е длъжен да удовлетворява молби за изслушване, които представляват злоупотреба по своя брой, по своя повтарящ се или системен характер.

Разпоредбите на предходната алинея не се прилагат:

[…]

3° Към решения, по отношение на които в законовите разпоредби е предвидено специално състезателно производство“.

16 Съгласно преюдициалното запитване Conseil d’État е приел в становище в административно производство от 19 октомври 2007 г., че съгласно член 24, 3° от Закон № 2000-321 от 12 април 2000 г. относно правата на гражданите в отношенията им с административните органи член 24 от този закон не се прилага по отношение на решенията, съдържащи задължение за напускане на френската територия, тъй като, предвиждайки в Ceseda конкретни процесуални гаранции, законодателят е искал да уреди съвкупност от административнопроцесуални норми, на които да бъде подчинено приемането и изпълнението на тези решения.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

17 Г-жа Mukarubega, родена на 12 март 1986 г. и гражданка на Руанда, влиза във Франция на 10 септември 2009 г. с паспорт, в който е положена виза.

18 Тя иска да получи разрешение за пребиваване във Франция на основание предоставяне на убежище. За времето, през което е в ход процедурата по разглеждане на нейната молба, ѝ е издадено временно разрешение за пребиваване, което редовно е било подновявано.

19 С решение от 21 март 2011 г., прието след изслушване на заинтересованото лице, генералният директор на Office français de protection des réfugiés et apatrides (Френска служба за защита на бежанците и лицата без гражданство, по-нататък „OFPRA“) отхвърля нейната молба за предоставяне на убежище.

20 Г-жа Mukarubega подава жалба срещу това решение пред Cour nationale du droit d'asile [национална юрисдикция по въпросите на правото на убежище] (наричана по-нататък „CNDA“) В заседанието пред тази юрисдикция г-жа Mukarubega, подпомагана от адвокат, е изслушана с помощта на преводач.

21 С решение от 30 август 2012 г., за което г-жа Mukarubega е уведомена на 10 септември същата година, CNDA отхвърля тази жалба.

22 С оглед на решенията на OFPRA и на CNDA със заповед от 26 октомври 2012 г. préfet de police отказва да издаде на г-жа Mukarubega разрешение за пребиваване в качеството на бежанец и взема решение, с което задължава последната да напусне френската територия, като ѝ предоставя срок за доброволно напускане от 30 дни, и в което Руанда е определена за страна по местоназначение, където г-жа Mukarubega може да бъде изведена.

23 Г-жа Mukarubega остава обаче незаконно на територията на Франция.

24 В началото на март 2013 г. тя се опитва да замине за Канада с фалшива самоличност, използвайки фалшив белгийски паспорт. Тогава тя е спряна от полицейските служби и на 4 март 2013 г. ѝ е наложена мярката полицейско задържане за използване на административен документ с цел измама — нарушение, санкционирано от членове 441-2 и 441-3 от code pénal.

25 По време на това полицейско задържане, което е извършено на 4 март и продължава от 12.15 ч. до 18.45 ч., г-жа Mukarubega е изслушана във връзка с нейното лично и семейно положение, с местата, откъдето е минала, с правото ѝ на пребиваване във Франция и във връзка с евентуалното ѝ връщане в Руанда.

26 Със заповед от 5 март 2013 г. префектът на Seine-Saint-Denis, след като установява, че г-жа Mukarubega пребивава нередовно на френска територия, взема по отношение на нея решение, с което я задължава да напусне територията на Франция, без да ѝ предоставя срок за доброволно напускане поради съществуването на опасност от бягство. Същия ден г-жа Mukarubega е уведомена за възможността да подаде жалба, спираща изпълнението, срещу това решение.

27 С друга заповед от 5 март 2013 г. префектът на Seine-Saint Denis, след като установява, че г-жа Mukarubega не е в състояние да напусне незабавно територията на Франция поради липсата на налично транспортно средство, че тя не представя достатъчно гаранции поради липсата на документ за самоличност или за пътуване в срок на валидност и постоянен адрес, че съществува опасност тя да избегне индивидуалната мярка за извеждане, приета по отношение на нея, преценява, че тя не може да бъде поставена под домашен арест и разпорежда принудителното ѝ настаняване в помещения, които не принадлежат на затворническата администрация, за срок от пет дни, стриктно необходимото време за нейното отпътуване.

28 Така г-жа Mukarubega е настанена в център за принудително настаняване.

29 С жалби, подадени на 6 март 2013 г., г-жа Mukarubega иска отмяната на заповедта от 26 октомври 2012 г. и на двете заповеди от 5 март 2013 г., както и издаването на временно разрешение за пребиваване и преразглеждане на нейния случай.

30 В подкрепа на своите жалби г-жа Mukarubega изтъква, на първо място, че заповедта от 5 март 2013 г. за принудителното ѝ настаняване е лишена от законово основание, тъй като ѝ е била връчена преди заповедта от същия ден, съдържаща задължението да напусне територията на Франция, която е била основание за първата.

31 Г-жа Mukarubega изтъква, на второ място, че решенията от 26 октомври 2012 г. и от 5 март 2013 г., съдържащи заповед тя да напусне територията, са взети в нарушение на принципа на добра администрация, прогласен в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, тъй като тя не е била в състояние да изложи своето становище преди вземането на тези решения. Суспензивният характер на жалбата за отмяна, подадена срещу посочените решения, не можел да бъде възприет като освобождаващ компетентните органи от прилагането на принципа на добра администрация.

32 В решението си от 8 март 2013 г. Tribunal administratif de Melun отменя заповедта от 5 март 2013 г. за принудително настаняване на г-жа Mukarubega поради липса на правно основание.

33 Що се отнася до заповедите от 26 октомври 2012 г.и от 5 март 2013 г. относно задължението за напускане на територията на Франция, Tribunal administratif de Melun изразява следното становище.

34 Тази юрисдикция счита, че двете заповеди съставляват „решения за връщане“ по смисъла на член 3 от Директива 2008/115. Съгласно член L.511-1 от Ceseda, както и съгласно член 6, параграф 6 от посочената директива на чужденец, подал молба за получаване на разрешение за пребиваване, едновременно с отказа за издаване на такова разрешение може да бъде наложено и задължение за напускане на територията. Посочената юрисдикция преценява, че при тези условия заинтересованото лице трябва да има възможност да изложи пред администрацията всяка информация, свързана с неговото лично положение в хода на процедурата. Тя отбелязва обаче, че е възможно решението, с което се отхвърля молбата за издаване на разрешение за пребиваване, да бъде взето без заинтересованото лице да бъде предупредено за това и дълго време след подаване на молбата, през което време е възможно личното положение на чужденеца да се промени.

35 Същата юрисдикция допълва, че съгласно член 7, параграф 4 от посочената директива, ако съществува опасност от укриване, държавите членки могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане и че съгласно член L 512-3 от Ceseda „задължението за напускане на френската територия не подлежи на служебно изпълнение нито преди изтичането на срока за доброволното напускане, или ако не е даден никакъв срок, преди изтичането на срока от [48] часа, считано от уведомлението по административен ред, нито преди произнасянето на административния съд, ако последният е бил сезиран“..

36 От тези разпоредби било видно, че незаконно пребиваващ чужденец, който е субект на задължението да напусне френската територия, може да сезира административния съдия със жалба за злоупотреба с власт, чието подаване има за последица спиране на изпълнението на индивидуалната мярка за извеждане.

37 При тези условия Tribunal administratif de Melun решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли правото на лицето да бъде изслушвано във всяко производство, право, което е съставна част от общия принцип на зачитане на правото на защита и е записано в член 41 от [Хартата], да се тълкува в смисъл, че то налага на администрацията, когато тя възнамерява да вземе решение за връщане на незаконно пребиваващ чужденец, независимо дали това решение за връщане е последващо или не по отношение на отказа на разрешение за пребиваване, и по-конкретно в обстоятелства, при които съществува опасност от укриване, да даде възможност на заинтересованото лице да изложи своето становище?

2) Обстоятелството, че съдебното производство пред административната юрисдикция спира изпълнението, допуска ли изключение от предварителния характер на възможността за незаконно пребиваващ чужденец да изложи своето становище относно предвижданата по отношение на него неблагоприятна индивидуална мярка за извеждане?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

38 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали правото на изслушване във всяко производство, така както то се прилага в рамките на Директива 2008/115, и по-конкретно на член 6 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че то не допуска национален орган да не изслуша гражданина на трета страна конкретно във връзка с решението за връщане, когато, след като е установил незаконния характер на неговото пребиваване на националната територия в процедура, в хода на която гражданинът е бил изслушан, той възнамерява да приеме по отношение на него такова решение, независимо дали това решение за връщане е последващо или не по отношение на отказа на разрешение за пребиваване.

39 В самото начало следва да се припомни, че съгласно съображение 2 от нея целта на Директива 2008/115 е да се установи ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи норми, с цел съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин и при пълно зачитане на техните основни права и на тяхното достойнство. Така, както произтича от нейното заглавие и от член 1 от нея, Директива 2008/115 установява „общи стандарти и процедури“, които следва да се прилагат от всяка държава членка при връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (вж. решения El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 31 и 32, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, т. 42 и Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, т. 20).

40 В глава III, озаглавена „Процедурни гаранции“, от Директива 2008/115 се определят изискванията за форма, на които трябва да отговарят решенията за връщане, и евентуално решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане, които по-специално трябва да се издават в писмена форма и да бъдат мотивирани, и задължава държавите членки да осигурят ефективни правни средства за защита срещу тези решения (вж., що се отнася до решенията за извеждане, решение G. и R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 29).

41 Налага се обаче изводът, че макар по този начин авторите на Директива 2008/115 да са искали да регламентират подробно гаранциите, предоставяни на засегнатите граждани на трети страни във връзка с решенията за връщане, решенията за забрана на влизане и с решенията за извеждане, в замяна на това те не са уточнили дали и при какви условия трябва да се осигури зачитането на правото на изслушване на тези граждани, нито последиците от нарушаването на това право (вж. в този смисъл решение G. и R., EU:C:2013:533, т. 31).

42 Съгласно постоянната практика на Съда зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза, а правото на изслушване във всяко производство е неразделна част от този принцип (решения Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, т. 33 и 36, M., C-277/11, EU:C:2012:744, т. 81 и 82 и Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, т. 28).

43 Правото на изслушване във всяко производство понастоящем е закрепено не само в членове 47 и 48 от Хартата, които гарантират зачитането на правото на защита и правото на справедлив процес във всяко съдебно производство, но и в член 41 от Хартата, който гарантира правото на добра администрация. Параграф 2 от този член 41 предвижда, че правото на добра администрация включва по-специално правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици по отношение на него (решения M., EU:C:2012:744, т. 82 и 83 и Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, т. 29).

44 Както Съдът припомня това в точка 67 от решение YS и др. (C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081), от текста на член 41 от Хартата ясно следва, че негови адресати са не държавите членки, а единствено институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (вж. в този смисъл решение Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, т. 28). Следователно поискалото разрешение за пребиваване лице не може да черпи от член 41, параграф 2, буква а) от Хартата право да бъде изслушано във всяко производство, свързано с неговата молба.

45 Това право обаче е съставна част от зачитането на правото на защита, основен принцип в правото на Съюза.

46 Правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му (вж. по-специално решение M., EU:C:2012:744, т. 87 и цитираната съдебна практика).

47 Съгласно практиката на Съда правилото, съгласно което на адресата на увреждащо решение трябва да бъде предоставена възможност да изложи своето становище, преди решението да бъде прието, има за цел компетентният орган да бъде в състояние да отчете надлежно всички релевантни елементи. За да осигури на съответното лице ефективна защита, това правило цели по-конкретно последното да има възможност да поправи грешка или да изтъкне такива, свързани с личното му положение елементи, които могат да насочат към това решението да бъде прието, да не бъде прието или да има едно или друго съдържание (вж. в този смисъл решение Sopropé, EU:C:2008:746, т. 49).

48 Посоченото право означава също, че администрацията отделя цялото необходимо внимание на така представеното становище на заинтересованото лице, разглеждайки внимателно и безпристрастно всички релевантни за случая обстоятелства и като мотивира подробно решението си (вж. решения Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14, и Sopropé, EU:C:2008:746, т. 50), като по този начин задължението за мотивиране на решението по специфичен и конкретен начин, за да се позволи на заинтересованото лице да разбере причините за отхвърляне на молбата му, е следствие от принципа на зачитане на правото на защита (решение M., EU:C:2012:744, т. 88).

49 В съответствие с практиката на Съда зачитането на правото на изслушване е задължително, дори когато приложимата правна уредба не предвижда изрично такова изискване (вж. решения Sopropé, EU:C:2008:746, т. 38, M., EU:C:2012:744, т. 86 и G. и R., EU:C:2013:533, т. 32).

50 Затова задължението да се зачита правото на защита на адресатите на решения, които засягат осезаемо техните интереси, по принцип е задължение на административните органи на държавите членки, когато те вземат решения, попадащи в приложното поле на правото на Съюза (решение G. и R., EU:C:2013:533, т. 35).

51 Когато, както е в главното производство, в правото на Съюза не са определени нито условията, при които трябва да се гарантира правото на защита на незаконно пребиваващите граждани на трети страни, нито последствията от нарушаването на това право, тези условия и тези последствия се уреждат от националното право, доколкото приетите във връзка с това разпоредби са от същия вид като разпоредбите, които са в сила за частноправните субекти в сходни положения, регулирани от националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл по-специално решения Sopropé, EU:C:2008:746, т. 38, Iaia и др., C-452/09, EU:C:2011:323, т. 16 и G. и R., EU:C:2013:533, т. 35).

52 Тези изисквания за равностойност и за ефективност са израз на общото задължение на държавите членки да гарантират зачитането на правото на защита, което страните в процеса черпят от правото на Съюза, по–конкретно що се отнася до определянето на процесуалните правила (вж. в този смисъл решение Alassini и др., C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 49).

53 Същевременно съгласно постоянната практика на Съда основните права, каквото е зачитането на правото на защита, не представляват безусловни прерогативи и могат да бъдат предмет на ограничения, при условие че последните действително отговарят на преследвани от въпросните мерки цели от общ интерес и не съставляват с оглед на преследваната цел прекомерно и недопустимо засягане на така гарантираните права (решения Alassini и др., C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 63, G. и R., EU:C:2013:533, т. 33 и Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 84).

54 Освен това наличието на нарушение на правото на защита трябва да се разглежда в зависимост от специфичните във всеки един случай обстоятелства (вж. в този смисъл решение Solvay/Комисия, C-110/10 P, EU:C:2011:687, т. 63), и по-специално от естеството на разглеждания акт, от контекста, в който е бил приет, както и от правните норми, уреждащи съответната област (вж. решения Комисия и др./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P и C 595/10 P, EU:C:2013:518, т. 102 и цитираната съдебна практика и G. и R., EU:C:2013:533, т. 34).

55 Следователно в общия контекст на практиката на Съда относно зачитането на правото на защита и на системата на Директива 2008/115 държавите членки трябва, от една страна, да определят условията, при които трябва да бъде гарантирано зачитането на правото на изслушване на незаконно пребиваващите граждани на трети страни, и от друга страна, да определят последиците от нарушаването на това право (вж. в този смисъл решение G. и R., EU:C:2013:533, т. 37).

56 По делото в главното производство нито Директива 2008/115, нито националното законодателство установяват специална процедура, чрез която да се гарантира на незаконно пребиваващите граждани на трети страни правото на изслушване преди приемането на решение за връщане.

57 Когато обаче става въпрос за системата на Директива 2008/115, която съдържа уредбата относно разглежданите в главното производство решения за връщане, следва да се отбележи, че след като незаконността на пребиваването е веднъж установена, посочените органи трябва, по силата на член 6, параграф 1 от директивата и без да се засягат предвидените в член 6, параграфи 2-5 от нея изключения, да приемат решение за връщане (вж. в този смисъл решения El Dridi, EU:C:2011:268, т. 35 и Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 31).

58 Освен това член 6, параграф 6 от Директива 2008/115 позволява на държавите членки да приемат решение за прекратяване на законния престой заедно с решение за връщане. Всъщност определението на понятието „решение за връщане“, съдържащо се в член 3, точка 4 от тази директива, свързва обявяването на пребиваването за незаконно със задължението за връщане.

59 Ето защо и без да се засягат изключенията, предвидени в член 6, параграфи 2—5 от посочената директива, приемането на решение за връщане следва неизбежно от решението, с което се установява, че престоят на заинтересованото лице е незаконен.

60 Така, като се има предвид, че решението за връщане е тясно свързано по силата на Директива 2008/115 с установяването на незаконния характер на пребиваването, правото на лицето да бъде изслушано не би могло да бъде тълкувано в смисъл, че когато компетентният национален орган възнамерява да приеме едновременно решение, с което пребиваването се обявява за незаконно, и решение за връщане, този орган трябва непременно да изслуша заинтересованото лице по начин, по който да му позволи да изложи своето виждане конкретно по последното решение, след като лицето вече е имало възможност да изрази надлежно и ефективно становището си във връзка с незаконността на своето пребиваване и мотиви, които по силата на националното право биха могли да съставляват основание за посочения орган да се въздържи от вземането на решение за връщане.

61 Същевременно, що се отнася до административната процедура, която трябва да бъде следвана, съгласно съображение 6 от Директива 2008/115 държавите членки трябва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура (решение Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 40).

62 Вследствие на това от задължението по отношение на незаконно пребиваващите на тяхна територия граждани на трети страни да вземат предвиденото в член 6, параграф 1 от тази директива решение за връщане в рамките на справедлива и прозрачна процедура произтича, че е необходимо държавите членки в рамките на процесуалната автономия, с която разполагат, от една страна, да предвидят изрично в националното си право задължението за напускане на територията в случаите на незаконно пребиваване, и от друга страна, да следят за това заинтересованото лице да бъде валидно изслушано в рамките на процедурата по неговата молба за пребиваване или, евентуално, във връзка с неправомерния характер на неговото пребиваване.

63 Що се отнася, от една страна, до изискването да се предвиди в националното право задължението за напускане на територията в случаите на незаконно пребиваване, следва да се посочи, че член L. 511-1, параграф I, алинея 3° от Ceseda предвижда изрично, че компетентният френски орган може да задължи да напусне френска територия чужденец, който не е гражданин на държава членка на Съюза, на друга държава, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Швейцарската конфедерация и който не е член на семейството на такъв гражданин, ако му е отказано издаването или подновяването на разрешение за пребиваване или ако издаденото му разрешение за пребиваване е оттеглено.

64 Освен това, видно от преписката, която е на разположение на Съда, в член L. 742-7 от Ceseda се уточнява, че чужденец, на когото е отказано окончателно признаването на статут на бежанец или предоставянето на субсидиарна закрила и който не може да получи разрешение да остане на територията на Франция на друго основание, трябва да я напусне, като в противен случай по отношение на него се приема индивидуална мярка за извеждане.

65 Следователно задължението за напускане на територията в случай на незаконно пребиваване е предвидено изрично в националното право.

66 Що се отнася, от друга страна, до зачитането на правото на лицето да бъде изслушано във връзка с молбата за пребиваване и евентуално, във връзка с незаконността на неговото пребиваване, в контекста на приемането на разглежданите в главното производство решения за връщане следва да се установи, че с първото решение за връщане в делото по главното производство, а именно със заповедта от 26 октомври 2012 г., издадена по-малко от два месеца след уведомяването на г-жа Mukarubega за решението на CNDA, потвърждаващо решението на OFPRA да ѝ бъде отказано предоставянето на статут на бежанец, френските власти са отказали да признаят на г-жа Mukarubega право за пребиваване на основание убежище и същевременно са я задължили да напусне френската територия.

67 Трябва да се констатира в конкретния случай, че първото решение за връщане е постановено след приключване на процедурата по разглеждане на правото на пребиваване на г-жа Mukarubega на основание подадена молба за убежище — процедура, в рамките на която тя е имала възможност да изложи изчерпателно всички основания на своята молба за убежище, и след като тя е изчерпила всички средства за защита, предвидени от националното право във връзка с отхвърлянето на тази молба.

68 Г-жа Mukarubega впрочем не оспорва факта, че е изслушана във връзка с молбата ѝ за убежище, от една страна, от OFPRA, а от друга страна, от CNDA — надлежно и ефективно и при условия, които са ѝ позволили да изложи всички основания за своята молба. Това, в което г-жа Mukarubega упреква по-конкретно компетентните национални органи, е, че не са я изслушали относно промените в личното ѝ положение, настъпили между датата на молбата ѝ за убежище и датата на приемане на първото решение за връщане, т.е. в продължение на период от 33 месеца.

69 Следва обаче да се посочи, че подобен довод не е релевантен, тъй като г-жа Mukarubega е била изслушана за втори път от CNDA във връзка с молбата ѝ за убежище на 17 юли 2012 г., т.е. шест седмици преди решението на последната да ѝ бъде предоставено убежище и малко повече от три месеца преди първото решение за връщане.

70 Така че г-жа Mukarubega е могла да изложи надлежно и ефективно становището си във връзка с незаконността на своето пребиваване. Вследствие на това задължението за изслушване конкретно във връзка с решението за връщане, преди последното да бъде прието, би удължило ненужно административната процедура, без да засили правната защита на заинтересованата.

71 В това отношение, както генералният адвокат отбелязва в точка 72 от своето заключение, следва да се посочи, че правото на лицето да бъде изслушано не може да се използва като инструмент за неограничено възобновяване на административната процедура и това е с цел да се запази балансът между основното право на заинтересованото лице да бъде изслушано преди приемането на увреждащо го решение и задължението на държавите членки за борба с незаконната имиграция.

72 От това следва, че при подобни обстоятелства първото решение за връщане, взето по отношение на г-жа Mukarubega в резултат от процедурата, довела до отказа да ѝ се предостави статут на бежанец и да се докаже незаконният характер на нейното пребиваване, е логично и необходимо нейно продължение от гледна точка на член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 и е прието в съответствие с правото на лицето да бъде изслушано.

73 Що се отнася до приемането на второто решение за връщане по отношение на г-жа Mukarubega на 5 март 2013 г., от преписката, с която разполага Съдът, е ясно, че преди приемането на това решение г-жа Mukarubega е била задържана на основание член 62-2 от code de procédure pénale за използване на административен документ с цел измама.

74 Г-жа Mukarubega е изслушана на 4 март 2013 г. от 15.30 ч. до 16.20 ч. Както става ясно от протокола за това изслушване, г-жа Mukarubega е била изслушана конкретно във връзка с правото ѝ на пребиваване във Франция. Тя е била запитана дали приема да се върне в страната си по произход и дали желае да остане във Франция.

75 Както посочва генералният адвокат в точка 90 от своето заключение, макар изслушването да е протекло основно под формата на въпроси и отговори, по време на него г-жа Mukarubega е била поканена да изложи всички релевантни според нея съображения.

76 Както ясно е видно от този протокол, г-жа Mukarubega е съзнавала, че няма никакво право да пребивава законно във Франция, независимо от многобройните постъпки, които е предприела в това отношение, и е била запозната с последиците от незаконното си пребиваване. Г-жа Mukarubega посочва, че тъй като е била незаконно пребиваваща и не е можела нито да работи, нито да остане във Франция, се е снабдила с фалшив белгийски паспорт, за да замине за Канада.

77 В писменото си становище френското правителство посочва, че по време на полицейското задържане г-жа Mukarubega „е била разпитана от полицейските служби във връзка с положението ѝ, по-специално във връзка с правото на пребиваване“, че „по този повод тя е посочила, че се е опитала да напусне територията на Франция, за да замине за Канада с фалшив паспорт, с който се е снабдила в Белгия“, че „тя не е представила никакво доказателство за причините за своето присъствие на територията на Франция, което да може да оправдае евентуално право на пребиваване във Франция“, и че „по-конкретно тя не е изразила намерение да подаде нова молба за международна закрила“.

78 Френското правителство допълва, че в рамките на полицейското задържане, което е предхождало второто решение за връщане, г-жа Mukarubega не е направила опит да изтъкне, че нейното особено положение може да позволи узаконяване на нейния престой във Франция.

79 От това следва, че г-жа Mukarubega е имала възможност да бъде изслушана, като са били взети предвид и други обстоятелства, а не „единствено незаконният престой“ по смисъла на съображение 6 от Директива 2008/115.

80 С оглед на условията, при които е била изслушана г-жа Mukarubega и като се има предвид, че гаранциите, предвидени от френското законодателство и във френската съдебна практика, са били спазени, сам по себе си фактът, че изслушването е продължило 50 минути, не позволява да се направи извод, че то е било недостатъчно.

81 Като се има предвид, че второто решение за връщане е било взето скоро след като г-жа Mukarubega е била изслушана във връзка с незаконността на нейното пребиваване и че тя е могла да изрази надлежно и ефективно становището си по този въпрос, от изложените в точка 70 от настоящото решение съображения е ясно, че националните власти са приели второто решение за връщане в съответствие с правото на изслушване.

82 Затова на първия въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като тези в главното производството правото на изслушване във всяко производство, така както то се прилага в рамките на Директива 2008/115, и по-конкретно на член 6, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национален орган да не изслуша гражданин на трета страна конкретно във връзка с решение за връщане, когато, след като е установил незаконния характер на неговото пребиваване на националната територия в резултат на процедура, проведена при пълното зачитане на неговото право да бъде изслушан, той взема по отношение на него такова решение, независимо дали това решение за връщане е последващо или не по отношение на отказа на разрешение за пребиваване.

По втория въпрос

83 Във връзка с втория въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали правото на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна да подаде жалба по реда на националното право за образуване на административно производство, което има суспензивно действие, пред национална юрисдикция, позволява на националните административни органи да не го изслушат преди приемането на увреждащ за него акт, в настоящия случай, на решение за връщане.

84 Този въпрос е отправен в хипотезата, в която при обстоятелства като разглежданите в главното производство правото на изслушване не е било спазено. Предвид отговора на първия въпрос, на втория въпрос не следва да се отговаря.

По съдебните разноски

85 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

При обстоятелства като тези в главното производството правото на изслушване във всяко производство, така както то се прилага в рамките на Директива 2008/115 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, и по-конкретно на член 6, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национален орган да не изслуша гражданин на трета страна конкретно във връзка с решение за връщане, когато, след като е установил незаконния характер на неговото пребиваване на националната територия в процедура, проведена при пълното зачитане на неговото право да бъде изслушан, той възнамерява да вземе по отношение на него такова решение, независимо дали това решение за връщане е последващо или не по отношение на отказа на разрешение за пребиваване.

Подписи