Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 10 февруари 2021 година[1]

Дело C-718/19

Ordre des barreaux francophones et germanophone,
Association pour le droit des Étrangers ASBL,
Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,
Ligue des Droits de l'Homme ASBL,
Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL
срещу
Conseil des ministres

(Преюдициално запитване, отправено от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държава членка — Решение за прекратяване на пребиваването по съображения, свързани с обществения ред — Превантивни мерки, за да се избегне опасността от укриване в първоначално дадения или удължен срок за напускане — Национални разпоредби, идентични или сходни с приложимите спрямо гражданите на трети страни съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2008/115/ЕО — Отказ на гражданин на Съюза да изпълни решение за прекратяване на пребиваването, взето по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност — Максимален срок на задържане за целите на извеждане“

I. Въведение

1. С двата си преюдициални въпроса белгийският Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска по същество от Съда да изследва дали членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и разпоредбите на Директива 2004/38/ЕО[2] (наричана по-нататък „Директивата относно пребиваването“) допускат държава членка да прилага за граждани на Съюза и членове на техните семейства, за които е взето решение за извеждане по тази директива, мерки, идентични или сходни с тези, които съгласно националното право се прилагат спрямо незаконно пребиваващи граждани на трети страни по силата на Директива 2008/115/ЕО[3] (наричана по-нататък „Директивата относно връщането“).

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), изменена с Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1).

3 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98).

2. В това отношение следва да се припомни, че Съдът е постановил, че няма забрана националният законодател да се ръководи от разпоредбите на друга директива, „когато това изглежда целесъобразно и при условие че никоя друга разпоредба на [правото на Съюза] не го забранява“ [4]. Всъщност в решение Petrea [5] Съдът е уточнил, че „при определяне на компетентните органи и приложимата процедура за приемане на решение [съгласно Директивата относно пребиваването], с което се налага връщането на гражданин на Съюза […], държавите членки могат да се ръководят от [Директивата относно връщането], ако в правото на Съюза няма разпоредба, която не допуска това“.

3. Макар в случая тази съдебна практика да навежда на мисълта, че на поставените от запитващата юрисдикция въпроси трябва да се отговори отрицателно, все пак е необходимо да се провери дали тя може да се прилага и в контекста на мерки като разглежданите в главното производство — а именно превантивни мерки, приети с цел да се избегне всякаква опасност от укриване вследствие на взетото решение за извеждане, както и мерки за задържане, целящи да гарантират осъществяването на това извеждане — за които би могло да се приеме, че не са от чисто процесуално естество, доколкото според запитващата юрисдикция оказват влияние върху самото упражняване на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки.

4. Тези въпроси ще позволят на Съда да разгледа за първи път съответствието с правото на Съюза на националните правила, които целят да гарантират изпълнението на решенията за извеждане, взети съгласно Директивата относно пребиваването.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директивата относно пребиваването

5. Съгласно съображение 16 от Директивата относно пребиваването, „[п]ри условие че бенефициентите на правото на пребиваване не са станали неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, те не следва да бъдат експулсирани“.

6. Член 14, параграфи 1 и 2 от тази директива предвижда, че гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават право на пребиваване до три месеца, предвидено в член 6 от посочената директива, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, право на пребиваване за повече от три месеца и на запазване на правото на пребиваване, предвидени в членове 7, 12 и 13 от същата директива, докато отговарят на посочените в тези членове условия. Чрез дерогация от тези разпоредби член 14, параграф 4 предвижда, че мярка експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза, ако са работници или са влезли на територията на тази държава членка, за да търсят работа в нея.

7. Член 15 от Директивата относно пребиваването е озаглавен „Процедурни гаранции“ и параграф 1 от него гласи, че „[п]роцедурите, предвидени в членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

4 Определение от 10 февруари 2004 г., Mavrona (C-85/03, EU:C:2004:83, т. 20).

5 Решение от 14 септември 2017 г., Petrea (C-184/16, наричано по-нататък „решение Petrea“, EU:C:2017:684, т. 52).

8. Съгласно член 27, параграфи 1 и 2 от тази директива „държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, и „[м]ерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. […] Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

9. Член 28 от Директивата относно пребиваването е озаглавен „Защита срещу експулсиране“ и параграф 1 от него гласи, че „[п]реди да вземе решение за експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава членка взема предвид продължителността на пребиваване на въпросното лице на нейна територия, неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава членка и степента на неговите/нейните връзки със страната на произход“. Освен това параграф 2 от същия член предвижда, че „[п]риемащата държава членка не може да взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от националността им, които имат право на постоянно пребиваване на нейна територия, освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“.

10. Член 30, параграф 3 от тази директива гласи, че „[в] уведомлението [за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1 от Директивата относно пребиваването] се посочва […][,] ако това [е] приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

11. Член 33, параграф 2 от посочената директива предвижда, че „[а]ко заповедта за експулсиране […] бъде изпълнена след повече от две години от издаването ѝ, държавата членка проверява дали засегнатото лице в действителност и към настоящия момент представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност и преценява дали е настъпила някаква съществена промяна в обстоятелствата след момента на издаването на заповедта за експулсиране“.

2. Директивата относно връщането

12. Съображение 16 от Директивата относно връщането гласи, че „[и]зползването на задържане с цел извеждане следва да бъде ограничено и подчинено на принципа на пропорционалност относно предприеманата мярка и преследваните цели. Задържане е оправдано единствено с цел да се подготви връщането или да се извърши процесът на извеждането, и когато прилагането на по-леки принудителни мерки не би било достатъчно“.

13. Член 1 от тази директива предвижда, че тя определя общите стандарти и процедури, които се прилагат по отношение на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Съюза, както и на международното право.

14. Член 2, параграф 3 от посочената директива гласи, че тя не се прилага за лица, които се ползват от правото на Съюза на свободно движение.

15. В член 3, точка 7 от Директивата относно връщането „опасността от укриване“ се определя като „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“.

16. Съгласно член 6, параграф 1 от тази директива държавите членки приемат решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на тяхна територия.

17. Член 7 от посочената директива е озаглавен „Доброволно напускане“ и параграф 3 от него предвижда, че през цялата продължителност на срока за доброволно напускане могат да бъдат наложени някои изисквания с оглед избягване на опасността от укриване, като редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място.

18. Глава IV от Директивата относно връщането е озаглавена „Задържане с цел извеждане“ и член 15, параграф 1 от нея гласи, че „[о]свен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процес[ът] на извеждане, и по-специално когато: а) е налице опасност от укриване; или б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането. Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури“. Параграфи 5 и 6 от същия член предвиждат съответно, че „[з]адържането продължава, докато съществуват посочените в параграф 1 условия и то е необходимо, за да се гарантира успешно извеждане. Всяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца“, и че „[д]ържавите членки не могат да удължават посочения в параграф 5 срок освен за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца в съответствие с националното законодателство, в случаите когато, независимо от положените от тях разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради: а) липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна; или б) забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни“.

Б. Белгийското право

19. Loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея)[6] е изменен със Закона от 24 февруари 2017 г. с цел подобряване на защитата на обществения ред и националната сигурност[7] (наричан по-нататък „Законът от 24 февруари 2017 г.“). С последния закон се транспонират частично по-специално Директивата относно пребиваването и Директивата относно връщането.

20. С членове 27—32 от Закона от 24 февруари 2017 г. в Закона от 15 декември 1980 г. са включени съответно членове 44ter—44octies.

6 Moniteur belge от 31 декември 1980 г., стр. 14584.

7 Moniteur belge от 19 април 2017 г., стр. 51890.

21. Член 44ter от Закона от 15 декември 1980 г., изменен със Закона от 24 февруари 2017 г. (наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“), предвижда:

„В заповедта за напускане на територията на страната, издадена за гражданин на Съюза или член на неговото семейство, се посочва срокът, в който той трябва да напусне територията на Кралството. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, този срок е не по-кратък от един месец, считано от съобщаването на решението.

Министърът или оправомощено от него лице може да удължи срока по алинея 1, когато: 1° доброволното връщане не може да се осъществи в посочения срок; или 2° конкретните обстоятелства във връзка с положението на засегнатото лице налагат това. […]“.

22. Член 44quater от този закон предвижда:

„До изтичането на срока по член 44ter гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство не може да бъде извеждан принудително.

За да се избегне опасността от укриване до изтичане на срока по член 44ter, на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки. Кралят определя тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет“.

23. Член 44quinquies от посочения закон предвижда:

„§ 1. Министърът или оправомощено от него лице взема всички необходими мерки за изпълнението на заповедта за напускане на територията на страната, когато: 1° на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство не е даден срок за напускане на територията на Кралството; 2° гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство не е напуснал територията на Кралството в дадения му срок; 3° преди изтичането на срока за напускане на територията на Кралството има опасност гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство да се укрие, същият не се е съобразил с наложените превантивни мерки или представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност.

§ 2. Когато гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство се противопоставя на извеждането или когато може да създаде опасност при извеждането, се пристъпва към принудителното му връщане, евентуално под охрана. В този случай спрямо него може да бъдат приложени принудителни мерки […].

§ 3. С указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет, кралят посочва органа, осигуряващ контрола върху принудителните връщания, и определя реда и условията за неговото упражняване. Този орган е независим от компетентните за извеждането органи“.

24. Член 44sexies от Закона от 15 декември 1980 г. гласи следното:

„Когато конкретните обстоятелства налагат това, министърът или оправомощено от него лице може временно да отложи извеждането. Министърът или оправомощеното от него лице уведомява засегнатото лице за това.

За да се избегне опасността от укриване, на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки. Кралят определя тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет.

В същите случаи министърът или оправомощено от него лице може да постави под домашен арест гражданина на Съюза или члена на неговото семейство за времето, необходимо за изпълнението на тази мярка“.

25. Съгласно член 44septies от този закон:

„§ 1. Ако това се налага от съображения, свързани с обществения ред, националната сигурност или общественото здраве, и не могат да бъдат приложени ефективно други, по-леки принудителни мерки, за да се гарантира изпълнението на мярката за извеждане, гражданите на Съюза и членовете на техните семейства могат да бъдат принудително настанявани за периода, строго необходим за изпълнението на мярката, който не може да надвишава два месеца.

Министърът или оправомощено от него лице може да удължава срока на принудителното настаняване с по два месеца, когато необходимите за извеждането на чужденеца действия са предприети до седем работни дни след принудителното настаняване на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство, изпълняват се с цялата дължима грижа и все още е налице възможност за ефективно извеждане на заинтересованото лице в разумен срок.

След като срокът на принудителното настаняване е веднъж удължен, решение за допълнително удължаване може да вземе единствено министърът.

След изтичането на пет месеца гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство се освобождава. Ако е необходимо за опазването на обществения ред или на националната сигурност, принудителното настаняване може да бъде удължавано всеки път с по един месец, като общата продължителност на принудителното настаняване не може да надвишава осем месеца.

§ 2. Съгласно член 71 и сл. гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство по параграф 1 може да подаде жалба срещу решението за принудителното му настаняване“.

26. Съгласно член 44octies от посочения закон:

„Не могат да бъдат принудително настанявани в местата по член 74/8, параграф 2: 1° непридружените малолетни или непълнолетни граждани на Съюза; 2° непридружените малолетни или непълнолетни членове на семейството на гражданин на Съюза; 3° семействата на граждани на Съюза, в които има поне едно малолетно или непълнолетно лице“.

27. Член 74/5, параграф 3 от същия закон гласи следното:

„Продължителността на принудителното настаняване на определено място, което се намира на границата, не може да надвишава два месеца. Министърът или оправомощено от него лице обаче може да удължава с по два месеца принудителното настаняване на чужденеца по параграф 1: 1° когато за чужденеца е издадена подлежаща на принудително изпълнение заповед за връщане; и 2° когато необходимите за извеждането на чужденеца действия са предприети до седем работни дни след мярката по точка 1, изпълняват се с цялата дължима грижа и все още е налице възможност за ефективно извеждане на заинтересованото лице в разумен срок.

След първоначално удължаване на срока на принудителното настаняване решение по предходната алинея може да вземе единствено министърът. Общата продължителността на принудителното настаняване не може никога да надвишава пет месеца.

Ако е необходимо за опазването на обществения ред или на националната сигурност, задържането на чужденеца може да бъде удължавано всеки път с по един месец след изтичането на срока по предходната алинея, като общата продължителност на принудителното настаняване не може поради това да надвишава осем месеца. […]“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

28. Две жалби за отмяна на Закона от 24 февруари 2017 г. са подадени пред белгийския Cour constitutionnelle (Конституционен съд), от една страна, от Ordre des barreaux francophones et germanophone (Обединение на френскоговорещите и немскоговорещата адвокатски колегии)[8] и от друга страна, от четири сдружения с нестопанска цел (ASBL) (наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“)[9]. Запитващата юрисдикция съединява двете дела.

29. В рамките на производствата по обжалване Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска да се установи дали са съвместими с правото на Съюза някои разпоредби от Закона от 24 февруари 2017 г. относно извеждането на граждани на Съюза и на членове на техните семейства. По-конкретно запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и с Директивата относно пребиваването на две разпоредби от този закон, които предвиждат възможност на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, за когото е взето решение за извеждане, да бъдат наложени, от една страна, *превантивни мерки* през определения му срок да напусне територията на Белгия, за да се избегне опасността той да се укрие, и от друга страна, *мярка за принудително настаняване*, а именно задържане (наричана по-нататък „мярката за задържане“), след изтичането на посочения срок, за да се гарантира изпълнението на мярката за извеждане.

30. Запитващата юрисдикция обосновава съмненията си по следния начин.

31. От една страна, що се отнася до *превантивните мерки*, тя отбелязва, че Директивата относно пребиваването не предвижда разпоредба относно мерките, които могат да бъдат приемани по отношение на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства с цел да се избегне опасността да се укрият, когато за тях е взето решение за извеждане, и че при липса на хармонизация с правото на Съюза тези мерки могат да бъдат предвидени от националния законодател, който в това отношение трябва по принцип да е свободен да се ръководи от сходните разпоредби, които съгласно националното право се прилагат към незаконно пребиваващите граждани на трети страни по силата на Директивата относно връщането. В това отношение запитващата юрисдикция констатира, че в решение Petrea[10] Съдът вече е постановил, че при определяне на компетентните органи и приложимата процедура за приемане на решение, с което се налага връщането на гражданин на Съюза, държавите членки могат да се ръководят от Директивата относно връщането, ако в правото на Съюза няма разпоредба, която не допуска това. Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи дали тази съдебна практика се прилага в случая, доколкото приема по същество, че превантивните мерки не могат да се квалифицират като процесуални разпоредби, тъй като неизбежно оказват влияние върху самото упражняване на правото на свободно движение и пребиваване.

32. От друга страна, що се отнася до *мярката за задържане*, запитващата юрисдикция отбелязва, че Законът от 24 февруари 2017 г. установява третиране на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, което е идентично с това на всички други чужденци, чакащи да бъдат изведени в която и да е държава в света, по-специално що се отнася до изискването максималната продължителност на задържането да не надхвърля осем месеца. Запитващата

8 Ordre des barreaux francophones et germanophone подава жалба за пълна или частична отмяна на членове 5—52 от Закона от 24 февруари 2017 г.

9 Association pour le droit des Étrangers, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l'Homme и Vluchtelingenwerk Vlaanderen подават жалба за пълна или частична отмяна на членове 5, 6, 12—14, 17—19, 21, 22, 24—26, 28—31, 33, 34, 37, 41 и 45 от Закона от 24 февруари 2017 г.

10 Запитващата юрисдикция цитира също определение от 10 февруари 2004 г., Mavrona (C-85/03, EU:C:2004:83), взето предвид при подготвителната дейност по приемането на Закона от 24 февруари 2017 г.

юрисдикция обаче иска по същество да се установи дали тази максимална продължителност е пропорционална по-специално с оглед на факта, че от Директивата относно пребиваването може да се направи извод, че продължителността на задържането трябва да бъде ограничена до времето, строго необходимо за изпълнението на решението за извеждане [11].

33. При тези обстоятелства Cour constitutionnelle (Конституционен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 20 [ДФЕС] и 21 [ДФЕС] и [Директивата относно пребиваването], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства се прилагат разпоредби, сходни с тези, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран член 7, параграф 3 от [Директивата относно връщането], а именно разпоредби, съгласно които на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки, за да се избегне опасността той да се укрие в първоначално дадения му или удължен срок да напусне страната поради взетото по съображения, свързани с обществения ред, решение за прекратяване на пребиваването му?

2) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 20 [ДФЕС] и 21 [ДФЕС] и [Директивата относно пребиваването], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които не са се съобразили с решение за прекратяване на пребиваването, взето по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, се прилага разпоредба, идентична на приложимата спрямо намиращи се в същото положение граждани на трети страни, що се отнася до максималния срок за задържане за целите на извеждането, а именно осем месеца?“.

34. Писмени становища са представили жалбоподателите в главното производство, белгийското, датското, испанското и полското правителство и Европейската комисия. С изключение на испанското и полското правителство, тези страни изразяват становищата си и в съдебното заседание на 16 ноември 2020 г.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

35. В основата на съмненията на запитващата юрисдикция стои въпросът дали правото на Съюза допуска държава членка да прилага по отношение на граждани на Съюза и членове на техните семейства, за които е взето решение за извеждане от нейната територия съгласно Директивата относно пребиваването, мерки за изпълнение, идентични или сходни с приложимите към извеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни по силата на Директивата относно връщането, когато тези мерки може да имат отражение върху самото упражняване на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки.

36. Преди да започна анализа си, ми се струва полезно да направя преглед на приложимата правна уредба, както и на релевантната съдебна практика (т. 1), и да изясня обхвата на поставените преюдициални въпроси (т. 2).

11 Запитващата юрисдикция не посочва релевантните в това отношение разпоредби от Директивата относно пребиваването.

1. По приложимата правна уредба и релевантната съдебна практика

37. Като начало следва да се припомни, че гражданството на Съюза — както е въведено с Договора от Маастрихт [12] — дава на всеки гражданин на Съюза основно и лично право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, взети за прилагането им. Понастоящем това право се предоставя на гражданите на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС и е закрепено в член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

38. Директивата относно пребиваването, която урежда по-специално условията за упражняване на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, има за цел да улесни и укрепи упражняването на това право [13]. Тази директива обаче съдържа не само правила, които уреждат условията за придобиване на различните видове предвидени в нея права на пребиваване, но съдържа и набор от разпоредби, имащи за цел да уредят положението, произтичащо от загубата на някое от тези права.

39. В това отношение Директивата относно пребиваването предвижда две хипотези, в които държавите членки могат да вземат решения, ограничаващи свободното движение и пребиваване на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, и по-специално „решения за извеждане“, а именно когато такива решения се вземат „от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“ (член 27, параграф 1 от тази директива), или когато тези решения се вземат „от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“ (член 15, параграф 1 от посочената директива) [14].

40. Освен хипотезите, в които може да се вземат решения за извеждане на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, Директивата относно пребиваването предвижда определен брой правила и процедурни гаранции, които трябва да се спазват, а именно по-специално тези, посочени в членове 15, 30, 31 и 33 от нея. Сред тези правила е предвиденото в член 30, параграф 3 от посочената директива правило, съгласно което освен в спешни случаи разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка като следствие от решение за извеждане, е не по-малък от един месец, считано от съобщаването на решението.

41. С изключение на тези разпоредби обаче Директивата относно пребиваването не установява специален режим за приемането или изпълнението на решенията за извеждане, нито, на по-силно основание, разпоредби относно превантивни мерки, с които да се избегне опасността от укриване по време на срока за доброволно напускане, или разпоредби относно задържането с цел това извеждане. Освен това тази директива не съдържа никаква разпоредба, с която изрично се забранява на държавите членки да вземат такива мерки.

12 Вж. член 8 ЕО (ОВ C 191, 1992 г., стр. 1).

13 Решение от 7 октомври 2010 г., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, т. 30 и цитираната съдебна практика).

14 Следва да се отбележи, че нито в член 27, параграф 1, нито в член 15, параграф 1 от Директивата относно пребиваването се използва понятието „решения за извеждане“. Тези разпоредби се отнасят съответно най-общо до „[ограничение] на свободата на движение и пребиваване“ или до „решение, ограничаващо свободното движение“. Видно обаче от останалите ѝ разпоредби, „решенията за извеждане“ очевидно са част от тези мерки (вж. член 28, параграф 1 и член 15, параграфи 2 и 3 от посочената директива).

42. Ако в правото на Съюза няма правила в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се установят процесуални правила за реда и условията за изпълнение на решенията за извеждане, при условие обаче че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) [15].

43. Във връзка с упражняването на тази национална компетентност за определяне на реда и условията за изпълнение на решенията за извеждане следва да се припомни, че Съдът вече е постановил, че по принцип правото на Съюза допуска използването на правила относно гражданите на трети страни за целите на въвеждането на системата, приложима за гражданите на Съюза, макар Директивата относно пребиваването и Директивата относно връщането да нямат непременно същия предмет [16]. Всъщност в решение Petrea Съдът е постановил, че „при определяне на компетентните органи и приложимата процедура за приемане на [решение за извеждане на гражданин на Съюза] държавите членки могат да се ръководят от [Директивата относно връщането, която се отнася до незаконно пребиваващите граждани на трети страни], ако в правото на Съюза няма разпоредба, която не допуска това“ [17].

44. От това следва, че в настоящото дело, тъй като Директивата относно пребиваването не съдържа правила относно изпълнението на решенията за извеждане, държавите членки по принцип трябва да могат да се ръководят от Директивата относно връщането, която е приета впоследствие и съдържа релевантни в това отношение разпоредби.

45. Всъщност, що се отнася, от една страна, до превантивните мерки, член 7, параграф 3 от Директивата относно връщането предвижда, че „[п]рез цялата продължителност на срока за доброволно напускане могат да бъдат наложени някои изисквания с оглед избягване на опасността от укриване, като редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място“ [18]. Освен това, що се отнася, от друга страна, до възможността за задържане на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, за да се гарантира изпълнението на решение за извеждане, Директивата относно връщането регламентира подробно задържането с цел извеждане в глава IV, озаглавена „Задържане с цел извеждане“.

46. Следователно по принцип няма пречка държавите членки да прилагат mutatis mutandis разпоредбите, предвидени за решенията за връщане на граждани на трети страни, по отношение на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за които е взето решение за извеждане.

15 Вж. в този смисъл решения от 17 март 2016 г., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, т. 23—25), Petrea (т. 53) и от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, т. 45 и 59).

16 Вж. решение Petrea (т. 50—56) и заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, т. 75—87).

17 Вж. решение Petrea (т. 52—56). В случая Съдът стига до заключението, че Директивата относно пребиваването допуска решение за връщане, взето съгласно тази директива, да бъде прието от същите органи и по реда на същото производство като решение за връщане на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, взето съгласно Директивата относно връщането. От една страна, що се отнася до определянето на органите, компетентни да приемат различните предвидени в Директивата относно пребиваването мерки, Съдът приема, че определянето на тези органи е от областта на процесуалната автономия на държавите членки, след като в тази директива няма нито една разпоредба в това отношение. От друга страна, във връзка с производството, което трябва да се проведе, Съдът отбелязва, че Директивата относно връщането, към която препраща разглежданата в главното производство национална правна уредба, не само предвижда прилагането на процесуални гаранции, но също и преди всичко, че тази правна уредба във всеки случай предвижда прилагането на мерките за транспониране на тази директива, които са по-благоприятни за гражданина на Съюза.

18 Вж. също член 3, точка 7 от Директивата за връщането, в който е дадено определение за опасността от укриване.

47. При все това, за да може разпоредбите за гражданите на трети страни действително да се прилагат спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, съгласно решение Petrea разпоредбите от правото на Съюза трябва да допускат това. В това отношение следва да се припомни, че член 21 ДФЕС признава правото на всеки гражданин на Съюза да пребивава на територията на държавите членки „при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“ [19]. Ето защо следва да се провери и дали превантивните мерки и мерките за задържане могат да представляват сами по себе си мерки, които да ограничат правото на свободно движение и пребиваване на тези граждани. В този контекст, макар че правото на Съюза изобщо не е пречка държавите членки да въвеждат свой собствен режим за изпълнение на решенията за извеждане, все пак такива режими трябва да не накърняват полезното действие на правото на Съюза [20].

48. Именно с оглед на тези съображения следва да се провери дали и при какви условия съдебната практика, установена с решение Petrea, може да бъде приложена за всяка от разглежданите в главното производство мерки.

2. По обхвата на преюдициалните въпроси

49. За да се разсеят всички неясноти, свързани със смисъла и обхвата на двата преюдициални въпроса, според мен е необходимо да се направят следните разяснения.

50. На първо място, считам, че се налага терминологично уточнение относно използването на израза „решение за прекратяване на пребиваването“. Всъщност следва да се отбележи, че двата преюдициални въпроса, както са формулирани от запитващата юрисдикция, се отнасят до възможността да се приемат съответно „превантивни мерки“ или „мерки за задържане“, когато за гражданите на Съюза или членовете на техните семейства е взето „решение за прекратяване на пребиваването“. Следва обаче да се уточни, че макар „решението за прекратяване на пребиваването“ да предполага по принцип задължение за напускане на територията на страната, то не предполага непременно приемане на мярка за извеждане, а именно „заповед за напускане на територията на страната“ по смисъла на член 7, алинея 1 от Закона от 15 декември 1980 г. [21] Доколкото двата преюдициални въпроса се отнасят до случаи, свързани с приемане на мярка за извеждане, според мен те следва да се схващат в смисъл, че се отнасят до гражданите на Съюза или членовете на техните семейства, за които е взето не само решение за прекратяване на пребиваването, но и решение за извеждане.

51. На второ място, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция ограничава първия въпрос до възможността спрямо гражданите на Съюза да се прилагат „превантивни мерки“, сходни с тези, които се прилагат спрямо гражданите на трети страни, когато решението за извеждане е взето „по съображения, свързани с обществения ред“. При все това ограничаването на обхвата на въпроса по този начин не следва изрично от текста на националната правна уредба, и по-специално от членове 44quater, 44quinquies и 44sexies от Закона от 15 декември 1980 г. Всъщност, както потвърждава белгийското правителство в становището си, такива „превантивни мерки“ могат да се приемат всеки път когато е взета мярка за извеждане срещу гражданин на Съюза или членове на неговото семейство и ако е налице опасност те да се

19 Решение от 2 октомври 2019 г., Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, т. 28 и цитираната съдебна практика).

20 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2018 г., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, т. 46).

21 Белгийското правителство уточнява, че съгласно националното право самото решение за прекратяване на пребиваването не включва решение за връщане или за извеждане, но че освен решението за прекратяване на пребиваването компетентните органи могат да вземат решение за връщане или за извеждане. Тези правила са в съответствие с разпоредбите на Директивата относно пребиваването, която по същество предвижда, че за да бъде взето решение за извеждане, не е достатъчно гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство вече да не изпълнява условията за пребиваване по глава III от тази директива, а трябва също така да се е превърнал в „неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“ (вж. в това отношение анализа в т. 49—53 от заключението ми по дело Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19), производството по което е висящо.

укрият [22], което предполага ситуации, които не представляват заплаха за обществения ред, а има съображения, свързани с „обществената сигурност или общественото здраве“ по смисъла на член 27, параграф 1 от Директивата относно пребиваването, както и „съображения, различни [от предвидените в член 27, параграф 1 от тази директива]“ по смисъла на член 15, параграф 1 от посочената директива.

52. Наистина съгласно постоянната съдебна практика в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда [23]. Следователно, щом като отправените въпроси се отнасят само до решенията за извеждане, взети по съображения, свързани с обществения ред, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе само в това отношение.

53. В случая обаче, от една страна, от акта за преюдициално запитване не става ясно защо тези превантивни мерки трябва да се преценяват единствено с оглед на решенията за извеждане, взети по съображения, свързани с обществения ред. От друга страна, „опасността от укриване“ е налице в еднаква степен в контекста на решенията за извеждане, взети по съображения, свързани с обществения ред, и на решенията, взети по съображения, свързани с „обществената сигурност или общественото здраве“ съгласно член 27, параграф 1 от Директивата относно пребиваването, и дори в контекста на решенията, взети по съображения, „различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“ по смисъла на член 15, параграф 1 от тази директива. Ето защо, за да се даде най-пълен отговор на запитващата юрисдикция, предлагам да се разшири обхватът на първия преюдициален въпрос, като се включат всички решения за извеждане, взети съгласно Директивата относно пребиваването.

54. На трето място, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция ограничава втория преюдициален въпрос до възможността да се предвиди максимален срок за задържане с цел извеждане, идентичен с приложимия спрямо гражданите на трети страни, когато решението за извеждане е взето „по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност“. Член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. обаче предвижда възможност за задържане, „[а]ко това се налага от съображения, свързани с обществения ред, националната сигурност *или общественото здраве*“ [24]. При това положение би могла да се разгледа възможността за разширяване на обхвата на този въпрос, за да се включат съображенията, свързани с общественото здраве. В случая обаче според мен въведеното от запитващата юрисдикция ограничение е обосновано, тъй като вторият преюдициален въпрос се отнася конкретно до разпоредбата от този член, отнасяща се до възможността срокът на задържането да се удължи до осем месеца, единствено ако е необходимо за „опазването на обществения ред или на националната сигурност“.

55. На четвърто и последно място, следва да се подчертае, че белгийското правителство предлага вторият въпрос да се преформулира, така че мярката за задържане да се отдели от обстоятелството, че съответното лице не е напуснало територията на страната в определения срок. Всъщност това правителство обяснява, че съгласно белгийското право чужденец — независимо дали е гражданин на Съюза, член на семейството, или гражданин на трета страна —

22 Член 44quater от Закона от 15 декември 1980 г., който предвижда възможност за налагане на „превантивни мерки“, се отнася до срока по член 44ter от този закон, който от своя страна предвижда възможност за издаване на заповед за напускане на територията на страната, „[к]огато гражданин на Съюза или член на неговото семейство няма или е загубил право да пребивава на територията на страната“.

23 Решение от 10 декември 2020 г., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, т. 31 и цитираната съдебна практика).

24 Курсивът е мой.

не може да бъде задържан само защото не се е съобразил с решение за прекратяване на пребиваването, обосновано със съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност. Прибягването до задържане било оправдано единствено с цел да се подготви връщането или да се осъществи извеждането, когато има опасност поведението на заинтересованото лице да осуети изпълнението на решението за извеждане.

56. В това отношение отбелязвам, че несъмнено анализът на белгийското правителство се потвърждава от текста на член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. Вторият въпрос обаче, както е поставен от запитващата юрисдикция, според мен се съвместява с позицията на белгийското правителство, доколкото, след като не се е съобразило с решение за извеждане в определения срок, съответното лице е проявило поведение, което е осуетило изпълнението на решението, оправдаващо по този начин лишаването му от свобода чрез задържане, за да се осъществи принудително извеждане. Поради това предлагам вторият въпрос да не се преформулира в смисъла, предложен от белгийското правителство.

57. Именно с оглед на тези уточнения ще разгледам двата преюдициални въпроса.

Б. По първия преюдициален въпрос

58. С първия си въпрос, който предлагам да се преформулира с цел да се вземат предвид съображенията, изложени в точка 53 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директивата относно пребиваването трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за които е взето решение за извеждане съгласно Директивата относно пребиваването, се налагат „превантивни мерки“, сходни с тези, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран член 7, параграф 3 от Директивата за връщането, за да се избегне опасността те да се укрият в дадения им срок да напуснат територията на съответната държава членка.

59. Жалбоподателите в главното производство считат, че на този въпрос трябва да се отговори утвърдително, в смисъл, че такива превантивни мерки нарушават членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директивата относно пребиваването. Обратно, белгийското, датското, испанското и полското правителство предлагат въз основа на непротиворечащи си по същество доводи на този въпрос да се отговори отрицателно, като се позовават главно на прилагането по аналогия на решение Petrea. От своя страна Комисията уточнява, че такива превантивни мерки трябва да могат да се налагат още преди да е изтекъл срокът за доброволно напускане по член 30, параграф 3 от Директивата относно пребиваването, стига тези мерки да се основават на обективни съображения и да са пропорционални.

1. По определянето и правната квалификация на превантивните мерки

60. Член 44quater от Закона от 15 декември 1980 г. предвижда възможност спрямо гражданина на Съюза или члена на неговото семейство, за когото е взето решение за извеждане, да се налагат „превантивни мерки“ преди изтичането на срока, в който той трябва да напусне територията на страната, за да се „избегне опасността от укриване“. Такива мерки може да се налагат и при временно отлагане на извеждането съгласно член 44sexies от този закон. В случай на неспазване на превантивните мерки член 44quinquies от посочения закон предвижда, че „всички необходими мерки“ за изпълнението на заповедта за напускане на страната могат да бъдат приети още преди да е изтекъл срокът за доброволно напускане, когато има опасност съответното лице да се укрие.

61. В това отношение е важно да се отбележи, че тези „превантивни мерки“ не са определени в националната правна уредба, с изключение на възможността за домашен арест, в случай че извеждането временно е отложено по смисъла на член 44sexies от Закона от 15 декември 1980 г. Впрочем този закон предвижда, че „[к]ралят определя тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет“ (членове 44quater и 44sexies), без да уточнява съдържанието на посочените мерки. В становището си белгийското правителство уточнява, че към настоящия момент тези мерки не са определени в нито един кралски указ [25].

62. Следва обаче да се отбележи, че съгласно изложението на мотивите към разглежданите разпоредби те „в голяма степен черпят идеи“ от Директивата относно връщането [26]. Съответно, доколкото се основават на предвидените в член 7, параграф 3 от тази директива „сходни“ разпоредби, приложими за гражданите на трети страни, такива мерки биха могли да се състоят по-специално в „редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място“. Следователно анализът следва да се извърши именно като се изхожда от предпоставката, че такива мерки действително могат да представляват „превантивни мерки“ по смисъла на разглежданите в главното производство национални разпоредби.

63. Що се отнася до правната квалификация на превантивните мерки, възможни са два различни подхода.

64. От една страна, полското правителство, към което се присъединяват белгийското и датското правителство, твърди, че тези превантивни мерки по същество представляват обикновени административни мерки, акцесорни спрямо вече съществуващо решение за извеждане, че единствената им цел е да гарантират изпълнението на последното и че не може да бъдат взети, ако не е прието такова решение. Следователно посочените мерки не можели да ограничат допълнително свободата на движение и пребиваване, а имали за цел само да гарантират изпълнението на решението за извеждане, което безспорно е мярка, ограничаваща свободата на движение по смисъла на член 15, параграф 1 или на член 27, параграф 1 от Директивата относно пребиваването [27].

65. Ако се възприеме този първи подход, „превантивните мерки“ биха могли да се квалифицират като процесуални мерки, които са изцяло от областта на процесуалната автономия на държавите членки, стига да са спазени принципите на равностойност и ефективност.

66. От друга страна, запитващата юрисдикция и Комисията отбелязват, че въпреки акцесорния им характер тези превантивни мерки неминуемо оказват влияние върху правата и свободите на съответния гражданин на Съюза или на члена на семейството, тъй като целта на посочените мерки е именно да се възпрепятства укриването му, а това би могло да му попречи евентуално да отиде в друга държава членка.

25 Запитващата юрисдикция отбелязва, че „домашният арест“ е предвиден изрично в закона, тъй като само законодателят може да установи мярка, ограничаваща свободата на придвижване, и че от това Conseil des ministres (Министерски съвет) заключава, че другите „превантивни мерки“, които кралят има правомощието да определя, не могат да имат за цел или последица ограничаването на свободата на придвижване.

26 „Тези нови правила не представляват транспониране на [Директивата относно връщането], но в голяма степен черпят идеи от нея“. (Doc. Parl., Chambre, 2016-2017, Doc 54-2215/001, p. 38).

27 Белгийското правителство добавя, че превантивните мерки не се основават на съображенията, предвидени в членове 15 или 27 от Директивата относно пребиваването, а на наличието на опасност от укриване.

67. Ако се възприеме този втори подход, „превантивните мерки“ ще трябва да се квалифицират не като чисто процесуални, а като мерки, с които се налага ново ограничение на свободата на движение по смисъла на член 21 ДФЕС. Съгласно постоянната съдебна практика трябва да се провери дали тези превантивни мерки са оправдани, доколкото се основават на обективни съображения и са пропорционални на легитимно преследваната от националното право цел [28].

2. По наличието на ограничение

68. По изложените по-долу причини предлагам да се следва вторият подход, съгласно който „превантивните мерки“ не трябва да се считат за обикновени процесуални разпоредби, а за мерки, които могат да съставляват ограничения на свободата на движение по смисъла на член 21 ДФЕС.

69. На първо място, ми се струва необходимо да отбележа като начало, че фактът, че за гражданин на Съюза или член на неговото семейство е взето решение за извеждане, не означава, че това лице престава да се ползва от правото на свободно движение на територията на Съюза. Всъщност посоченото лице несъмнено трябва да напусне територията на приемащата държава членка, която е приела решението за извеждане, но то продължава да се ползва от основното право на свободно движение и пребиваване в останалата част от територията на Съюза. Съответно следва да се отхвърли тезата, че „превантивните мерки“, тъй като са акцесорни спрямо решенията за извеждане, сами по себе си не могат да се отразят върху правото на свободно движение на лицето, за което е прието решението за извеждане. Освен това тази констатация не може да бъде опровергана от факта, че целта на превантивните мерки е да се улесни извеждането на съответното лице от приемащата държава членка, а не да се ограничи правото му на свободно движение и пребиваване в други държави членки.

70. На второ място и с оглед на гореизложеното, при все че в Закона от 15 декември 1980 г. не е уточнено съдържанието на „превантивните мерки“, според мен не може да се изключи възможността тези мерки пряко да засягат свободата на движение и пребиваване, предоставена с Директивата относно пребиваването. Тази констатация е очевидна в случай на превантивна мярка под формата на „домашен арест“, която по дефиниция съставлява ограничение на свободата на движение не само на територията на съответната държава членка, но и на територията на Съюза. Освен това мерки като задължението за редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място също може да имат отражение върху възможностите на съответното лице не само да се движи и дори да пребивава в друга държава членка, но и да подготви доброволното си напускане. По-конкретно такива превантивни мерки могат да възпрепятстват ефективното упражняване на правото на лицето да разполага с едномесечния срок по член 30, параграф 3 от Директивата относно пребиваването по-специално за да подготви доброволното си напускане и преместването си в друга държава членка, а това в крайна сметка засяга правото на свободно движение [29]. Такъв би бил случаят по-специално, ако въпросните превантивни мерки са наложени още през първите дни след съобщаването на решението за извеждане. Всъщност отбелязвам, че текстът на член 44ter от Закона от 15 декември 1980 г. видимо не изключва възможността за вземане на превантивни мерки преди изтичането на едномесечния срок [30].

28 Вж. решения от 6 септември 2016 г., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 34) и от 13 ноември 2018 г., Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, т. 31).

29 Вж. точка 65 от заключението ми по дело Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19), производството по което е висящо.

30 Макар член 44ter от Закона от 15 декември 1980 г. да предвижда по-специално че в „заповедта за напускане на територията на страната“ трябва да се посочи срокът за напускане, който не може да бъде по-кратък от един месец, считано от съобщаването на решението, в член 44quater от същия закон се уточнява, че „за да се избегне опасността от укриване *до изтичане на срока по член 44ter*, на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки“ (курсивът е мой).

71. На трето място, от този анализ следва, че с „превантивните мерки“ не се цели просто организирането на процедури, свързани с изпълнението на решение за извеждане. Всъщност за изпълнението на такова решение по принцип не е необходимо предварително да се налагат превантивни мерки. В този смисъл тези мерки действително са административни, но далеч надхвърлят мерките от чисто организационно или процесуално естество, за които става дума по-специално в решение Petrea. Поради това не считам за удачно те да се разглеждат като обикновени процесуални правила и да се преценяват от гледна точка на съответствието им с принципите на равностойност и ефективност [31].

72. Въз основа на тези съображения следва да се констатира, че макар установената с решение Petrea съдебна практика да признава на държавите членки възможността да се ръководят от Директивата относно връщането, за да приемат мерки за изпълнение на решенията за извеждане, взети съгласно Директивата относно пребиваването, тази съдебна практика не може да се приложи изцяло към настоящия случай, тъй като, противно на мерките от чисто организационно и процесуално естество, тези превантивни мерки може да имат отражение върху самото упражняване на правата, предоставени с Директивата относно пребиваването, и по-специално да ограничат свободата на движение и пребиваване. Ето защо, за да се прецени дали посочените мерки са в съответствие с правото на Съюза, следва да се провери дали те могат да бъдат обосновани.

3. По наличието на обосновка

73. Съгласно постоянната съдебна практика правна уредба, която може да ограничи свободното движение на хора, може да бъде оправдана от гледна точка на правото на Съюза единствено ако се основава на обективни съображения от общ интерес, които не зависят от гражданството на заинтересованите лица, и ако е пропорционална на целта, законно преследвана от националното право [32].

74. Именно с оглед на тези изисквания следва да се провери дали превантивните мерки, въпреки че имат за последица да ограничат свободата на движение и пребиваване, могат да бъдат оправдани.

75. На първо място, що се отнася до обективните съображения, белгийското правителство твърди, че разглежданите превантивни мерки се обосновават с волята на белгийския законодател да се избегне „опасността от укриване“ на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство, за когото е взето решение за извеждане. Всъщност тази цел ясно личала от самия текст на членове 44quater и 44quinquies от Закона от 15 декември 1980 г. и съответствала на изложението на мотивите към него [33].

31 В това отношение отбелязвам, че в подобна хипотеза рядко се прави анализ на съответствието с принципите на равностойност и ефективност, като се има предвид, че практиката на Съда се отнася предимно до реда за провеждане на административните и съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правото на Съюза (вж. например решения от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 69) и от 17 март 2016 г., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, т. 23 и 24 и цитираната съдебна практика).

32 Вж. в този смисъл решения от 12 май 2011 г., Runevič-Vardyn и Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, т. 83) и от 26 февруари 2015 г., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, т. 34).

33 Съгласно изложението на мотивите към Закона от 24 февруари 2017 г. той се стреми да „осигури по-прозрачна, по-последователна и по-ефикасна политика на извеждане по-специално когато целта е да се гарантира общественият ред или националната сигурност, като в същото време се зачитат основните права на засегнатите лица“. (Doc. Parl., Chambre, 2016-2017, Doc 54-2215/001, p. 4).

76. Според мен трябва да се счита, че подобна обосновка е легитимна и позволява да се оправдае мярка, ограничаваща основна свобода като предвидената в член 21 ДФЕС[34]. Всъщност разглежданите превантивни мерки имат за цел да гарантират изпълнението на решение за извеждане, взето съгласно Директивата относно пребиваването, когато компетентните органи считат по-специално че е налице опасност съответното лице да не изпълни доброволно решението за извеждане в определения срок. В крайна сметка посочените мерки имат за цел да гарантират полезното действие на Директивата относно пребиваването и да не се осуети извеждането на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, когато това се изисква съгласно посочената директива. Освен това, в по-общ план, държавите членки имат легитимен интерес да въведат режим за изпълнение на решенията за извеждане, включително правила относно опасността от укриване, от съображения за прозрачност, правна сигурност и предвидимост.

77. На второ място, що се отнася до контрола за пропорционалност на тези мерки, съгласно релевантната съдебна практика определена мярка е пропорционална, когато е годна да осъществи следваната цел и същевременно не надхвърля необходимото за постигането ѝ[35].

78. Преценката дали превантивните мерки са пропорционални, изисква анализ и претегляне на различни правни и фактически обстоятелства, присъщи на съответната държава членка, които следва да извърши по-скоро запитващата юрисдикция, а не Съдът, по-специално с оглед на факта, че самото съдържание на тези мерки все още не е определено (вж. т. 61 от настоящото заключение). Освен това запитващата юрисдикция следва да вземе предвид институционалния контекст и начина, по който компетентните органи ще прилагат посочените мерки. В рамките на тази преценка на пропорционалността считам за релевантни следните обстоятелства.

79. Първо, според мен системното прилагане на превантивните мерки въз основа на обстоятелства, които не са пряко свързани с опасността от укриване, а именно съображението за обосноваване на извеждането, представлява ограничение на правото на движение и пребиваване, което надхвърля необходимото за постигане на целта за ограничаване на опасността от укриване. Всъщност основанието за извеждане, включително когато става дума за нарушение на обществения ред или на обществената сигурност, не може само по себе си да обоснове налагането на превантивна мярка. Според мен обаче е очевидно, че поведението на съответните лица преди приемането на решението за извеждане е определящо обстоятелство за опасността от укриване, което компетентните органи ще трябва да вземат предвид. Например, за да се прецени пропорционалността на мярката, сигурно ще трябва да се вземе предвид естеството на заплахата за обществения ред, обосноваваща извеждането[36].

80. Второ, считам, че прилагане, което е пропорционално на преследваните цели, трябва да се характеризира с прибягване до превантивните мерки само когато е налице реална опасност от укриване. Така компетентните органи трябва да прилагат тези мерки по изключение и въз основа на индивидуална преценка на опасността от укриване на съответното лице. В този смисъл, за да се счита, че превантивните мерки са пропорционални, всяка мярка трябва да се избира в зависимост от степента на опасност от укриване. Например задължението за „престой на определено място“, което е явно ограничение на свободата на движение и пребиваване, е оправдано само когато опасността от укриване е особено сериозна. Поради това компетентните органи ще трябва да проверяват във всеки конкретен случай дали сред превантивните мерки

34 Вж. по аналогия решение от 17 декември 2020 г., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Екстрадиция към Украйна) (C-398/19, EU:C:2020:1032, т. 42), в което Съдът е приел, че трябва да се счита, че целта за избягване на опасността от безнаказаност на извършилите престъпление лица е легитимна и позволява да се оправдае мярка, ограничаваща основна свобода като предвидената в член 21 ДФЕС.

35 Вж. в този смисъл решение от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 41).

36 В това отношение в член 27, параграф 2 от Директивата относно пребиваването се уточнява, че решенията за извеждане, обосновани от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, „трябва […] да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице“. Следователно компетентните органи по принцип разполагат с първоначална преценка на поведението на съответното лице.

има такива, които засягат в по-малка степен упражняването на предоставените с член 21 ДФЕС права и които са годни да постигнат целта да се гарантира ефективното изпълнение на решението за извеждане. Освен това, както отбелязва Комисията, мярка, която на практика възпрепятства гражданина на Съюза или члена на неговото семейство да изпълни решението за извеждане през срока за доброволно напускане, е непропорционална и същевременно има обратен ефект.

81. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори, че членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директивата относно пребиваването трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат държавите членки да прилагат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за които е взето решение за извеждане съгласно Директивата относно пребиваването, се налагат „превантивни мерки“, сходни с тези, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран член 7, параграф 3 от Директивата относно връщането, за да се избегне опасността те да се укрият в дадения им срок да напуснат територията на съответната държава членка, стига тези мерки да се основават на обективни съображения и да са пропорционални.

B. По втория преюдициален въпрос

82. С втория си въпрос, който предлагам да се преформулира с цел да се вземат предвид съображенията, изложени в точка 50 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директивата относно пребиваването трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за които е взето решение за извеждане по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, и които не са напуснали територията на съответната държава членка в определения в решението срок, се прилага мярка за задържане с максимална продължителност от осем месеца, идентична на предвидената за незаконно пребиваващите граждани на трети страни.

83. Жалбоподателите в главното производство предлагат да се отговори утвърдително на този въпрос, като по същество твърдят, че съществува риск такава мярка да доведе до несъразмерно задържане, надхвърлящо строго необходимия за извеждането срок, без да е възможно да се упражнява действителен контрол върху продължителността на задържането. Белгийското правителство, чиято позиция по същество се споделя от датското и от испанското правителство, твърди, че на този въпрос следва да се отговори отрицателно, като същевременно го преформулира (вж. т. 55 от настоящото заключение). Що се отнася до Комисията, тя предлага също да се отговори отрицателно, като твърди, че държавите членки трябва да могат да предвиждат максимална продължителност на задържане, идентична на предвидената за незаконно пребиваващите граждани на трети страни, при условие че в отделните случаи тази продължителност е възможно най-кратка и не надхвърля времето, строго необходимо за изпълнението на мярката за извеждане.

1. По определянето и правната квалификация на мярката за задържане

84. Член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. предвижда възможността за „принудително настаняване“, тоест за задържане на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, за да се гарантира изпълнението на мярка за извеждане, освен ако не могат да се приложат ефективно други по-леки принудителни мерки. Лицето може да бъде задържано през период, строго необходим за изпълнението на мярката за извеждане, който по принцип не трябва да надвишава два месеца. Тази разпоредба предвижда и възможности за продължаване на задържането, които са идентични с предвидените в член 74/5, параграф 3 от Закона от

15 декември 1980 г. за гражданите на трети страни, а именно за срок най-много от пет месеца, и дори за срок от осем месеца при наличие на съображения, свързани с обществения ред или националната сигурност. Именно тази възможност за максимално удължаване до осем месеца поражда съмнения у запитващата юрисдикция и ще бъде предмет на настоящия анализ.

85. Като начало припомням, че както бе отбелязано в точки 41—46 от настоящото заключение, Директивата относно пребиваването не установява специален режим за предвиждането или изпълнението на решенията за извеждане, нито, на по-силно основание, разпоредби относно задържането с цел това извеждане. Освен това тази директива не съдържа никаква разпоредба, с която изрично се забранява на държавите членки да вземат такива мерки. Следователно, ако в правото на Съюза няма правила в тази област, във вътрешния правов ред на всяка държава членка трябва да се установят редът и условията за изпълнение на решенията за извеждане, евентуално въз основа на разпоредбите на Директивата относно връщането, която се отнася до гражданите на трети страни.

86. Всъщност възможността за задържане с цел извеждане е предвидена в член 15 от Директивата относно връщането, „за да се подготви връщането и/или да се извърши процес[ът] на извеждане, и по-специално когато: а) е налице опасност от укриване; или б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането“. Що се отнася до продължителността на задържането, в параграф 1 от този член се предвижда, че то трябва да бъде „за възможно най-кратък срок и [да] продължава единствено по време на процедурите по извеждане“, и в параграф 5 от посочения член се добавя, че „[в]сяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца“. Освен това в параграф 6 от същия член се предвижда възможно удължаване за срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца, когато извеждането продължава по-дълго поради липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна или поради забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни.

87. За да могат обаче тези разпоредби от Директивата относно връщането да се прилагат за гражданите на Съюза, е необходимо да не съставляват сами по себе си ограничения на свободата на движение и пребиваване на съответните лица, тоест те трябва да са обосновани и да не накърняват полезното действие на правото на Съюза.

2. По наличието на ограничение

88. В това отношение считам, следвайки същата логика на разсъждение като приложената за „превантивните мерки“ (вж. т. 68—72 от настоящото заключение), че мярката за задържане не може да представлява обикновена процесуална мярка, доколкото може да бъде пречка за свободата на движение и пребиваване на гражданина на Съюза. Всъщност такова „задържане“ представлява ipso facto ограничение на свободното движение, тъй като не позволява на съответното лице да се придвижва свободно, включително в държавата членка, приела решението за извеждане[37].

3. По наличието на обосновка

89. Такова ограничение обаче може да бъде оправдано, ако се основава на обективни съображения и е пропорционално на легитимно следваната от националното право цел (вж. т. 73 от настоящото заключение).

37 Вж. по аналогия решение от 17 февруари 2005 г., Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, т. 41—44), в което Съдът е приел, че мярка за задържане на гражданин на Съюза може да представлява пречка за свободното предоставяне на услуги. Вж. също заключението на генералния адвокат Léger по дело Oulane (C-215/03, EU:C:2004:653, т. 97).

90. В това отношение, що се отнася, на първо място, до обективните съображения, следва да се отбележи, че за разлика от разпоредбите на член 15 от Директивата относно връщането, текстът на член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. не съдържа никакви указания относно основанията, които оправдават прибягването до мярка за задържане, освен че задържането трябва да се „налага“ от съображения, свързани с обществения ред, националната сигурност или общественото здраве, и че има за цел да „гарантира изпълнението на мярката за извеждане“. По този въпрос белгийското правителство обяснява в становището си, че прилагането на мярка за задържане е оправдано само за да се подготви връщането и да се осъществи извеждането, и че до задържане се прибягва само когато е налице опасност поведението на съответното лице да осуети изпълнението на решението за извеждане. Ако това тълкуване бъде потвърдено от запитващата юрисдикция, трябва да се направи извод, че такава мярка, която цели основно да се гарантира изпълнението на решение за извеждане и в крайна сметка полезното действие на някои разпоредби на Директивата относно пребиваването, според мен е легитимна и може да оправдае ограничение на свободното движение.

91. На второ място, считам, че макар и да е оправдано желанието на държавите членки да предвидят максимална продължителност на задържане, запитващата юрисдикция следва да прецени дали тя е пропорционална, като при необходимост вземе предвид административния опит във връзка с прилагането на член 74/5, параграф 3 от Закона от 15 декември 1980 г., както и практиката при вземане на решения относно времето, което обикновено е необходимо за изпълнение на мярка за извеждане на гражданин на Съюза в друга държава членка. Това ще позволи да се прецени дали продължителност от осем месеца надхвърля несъразмерно времето, строго необходимо за изпълнението на мярката за извеждане. Следните обстоятелства могат да са от значение в това отношение.

92. Първо, прибягването до максималната продължителност на задържането не трябва да се преценява изолирано, а в по-общия контекст на прилагането на член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. Всъщност въз основа на такъв контекстуален анализ според мен удължаването до максимална продължителност от осем месеца е оправдано само по изключение. Най-напред, в член 44septies ясно се посочва, че мярка за принудително настаняване ще бъде взета, „[ако] не могат да бъдат приложени ефективно други, по-леки принудителни мерки“. На следващо място, удължаване на срока на принудителното настаняване с по два месеца се предвижда само когато необходимите действия за извеждането са предприети до седем работни дни след принудителното настаняване, което обикновено би трябвало да ги ускори. Също така след това първоначално удължаване на срока решение за допълнително удължаване може да вземе единствено министърът, при това за срок на задържане от не повече от пет месеца, след изтичането на който съответното лице трябва да бъде освободено. На последно място, принудителното настаняване може да бъде удължавано всеки път с по един месец, като общата продължителност не надвишава осем месеца, само ако това е необходимо за опазването на обществения ред или на националната сигурност.

93. Второ, следва да се отбележи, че в съдебното заседание белгийското правителство обяснява, че максималната продължителност до осем месеца е била избрана, тъй като Директивата относно пребиваването не изключва възможността за вземане на решение за извеждане на граждани на трети страни, ако са членове на семейството на гражданин на Съюза. Именно с оглед на това максималната продължителност е заимствана от прилаганата за гражданите на трети страни съгласно член 74/5, параграф 3 от Закона от 15 декември 1980 г.

94. С изключение на тези много специфични случаи обаче и тъй като целта на член 44septies от Закона от 15 декември 1980 г. е да се подготви връщането и да се осъществи извеждането, необходимото за извеждането време би могло по принцип да бъде много по-кратко в случаите на граждани на Съюза и членове на тяхното семейство, които имат гражданство на държава членка, тъй като за връщането в държавата по произход не се изисква сътрудничеството на трета страна, а на държава членка. Всъщност считам, че максимална продължителност,

идентична на предвидената за незаконно пребиваващите граждани на трети страни, не отчита някои обстоятелства, които разграничават положението на гражданите на Съюза от това на гражданите на трети страни, а именно, от една страна, съществуващата система на сътрудничество между държавите — членки на Съюза, която не е налице непременно когато става дума за трети страни, и от друга страна, особеността, че в случая на граждани на Съюза самоличността им обикновено е известна и няма никакво съмнение относно гражданството им (в случая на граждани от трети страни последният критерий често може да обоснове по-дълъг срок с оглед на проверка на гражданството).

95. С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директивата относно пребиваването трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат държавите членки да предвидят максимална продължителност на задържане, идентична на предвидената за незаконно пребиваващите граждани на трети страни, при условие че в отделните случаи продължителността на задържане е възможно най-кратка и не надхвърля времето, строго необходимо за изпълнението на мярката за извеждане, което обикновено е по-кратко от необходимото за изпълнението на мярка за извеждане, взета спрямо незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

V. Заключение

96. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на поставените от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия) преюдициални въпроси по следния начин:

1) Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, изменена с Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат държавите членки да налагат спрямо гражданин на Съюза или член на неговото семейство, за когото е взето решение за извеждане съгласно Директива 2004/38, преди да е изтекъл срокът за доброволно напускане по член 30, параграф 3 от тази директива, превантивни мерки с цел да се избегне опасността от укриване като предвидените в член 7, параграф 3 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, стига тези мерки да се основават на обективни съображения и да са пропорционални.

2) Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и Директива 2004/38, изменена с Регламент № 492/2011, трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат държавите членки да предвидят по отношение на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, за когото е взето решение за извеждане съгласно тази директива, след като е изтекъл срокът за доброволно напускане по член 30, параграф 3 от посочената директива, мярка за задържане с цел изпълнение на решението за извеждане с максимална продължителност, идентична на предвидената за незаконно пребиваващите граждани на трети страни, при условие че в отделните случаи тази продължителност е възможно най-кратка и не надхвърля времето, строго необходимо за изпълнението на мярката за извеждане, което обикновено е по-кратко от необходимото за изпълнението на мярка за извеждане, взета спрямо незаконно пребиваващи граждани на трети страни.