Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

23 април 2015 година*

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2008/115/ЕО — Общи стандарти и процедури във връзка с връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 — Национална правна уредба, предвиждаща в случай на незаконно пребиваване да се наложи според обстоятелствата глоба или извеждане“

По дело C-38/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma del País Vasco (Испания) с акт от 17 декември 2013 г., постъпил в Съда на 27 януари 2014 г., в рамките на производство по дело

Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa — Extranjería

срещу

Samir Zaizoune,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen (докладчик), председател на състава, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan и A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 декември 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за испанското правителство, от A. Rubio González, в качеството на представител,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от S. Pardo Quintillán и M. Condou-Durande, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: испански.

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 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).

2 Запитването е отправено в рамките на производство срещу г-н Zaizoune за незаконно пребиваване на испанска територия.

Правна уредба

Директива 2008/115

3 Съображения 2 и 4 от Директива 2008/115 гласят:

„(2) Европейският съвет, състоял се в Брюксел на 4 и 5 ноември 2004 г., призова за установяването на ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи норми, с оглед на това съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин и при пълно зачитане на техните основни права и на тяхното достойнство.

[…]

(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“.

4 Член 1 от Директива 2008/115, 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 3 от тази директива съдържа определения на различни термини за целите на същата. Така в член 3, точка 4 понятието „решение за връщане“ се определя като „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“.

6 В точка 5 от посочената разпоредба „извеждането“ се схваща като „принудителното изпълнение на задължението за връщане и по-специално физическото транспортиране извън държавата членка“.

7 Под заглавие „По-благоприятни разпоредби“ член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/115 гласи:

„2. С настоящата директива не се засягат разпоредбите, които могат да са по-благоприятни за граждани на трети страни, и които са предвидени в достиженията на правото на Общността в областта на имиграцията и предоставянето на убежище.

3. С настоящата директива не се засяга правото на държавите членки да приемат или да продължат да прилагат разпоредби, които са по-благоприятни за лицата, по отношение на които тя се прилага, при условие че подобни разпоредби са съвместими с настоящата директива“.

8 Съгласно член 6 от тази директива, озаглавен „Решение за връщане“:

„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.

2. От граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка и притежават валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. В случай че засегнатият гражданин на трета страна не се съобрази с това изискване или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, се прилага параграф 1.

3. Държавата членка може да се въздържи от издаване на решение за връщане на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на нейна територия, ако засегнатият гражданин на трета страна бъде приет обратно от друга държава членка въз основа на двустранни споразумения или договорености, които са действащи към датата на влизане в сила на настоящата директива. В този случай държавата членка, която е приела обратно засегнатия гражданин на трета страна, прилага параграф 1.

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.

5. Ако по отношение на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка, е образувана процедура за подновяване на разрешение за пребиваване или друго разрешение, предоставящо право на престой, държавата членка разглежда възможността да се въздържи от издаване на решение за връщане до приключване на процедурата, без да се засяга параграф 6.

[…]“.

9 Член 7 от посочената директива, озаглавен „Доброволно напускане“, гласи в параграфи 1 и 4:

„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 […]“.

10 Член 8 от тази директива е озаглавен „Извеждане“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да изпълнят принудително решението за връщане, ако не е бил предоставен срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане“.

Испанското право

11 Член 28, параграф 3, буква c) от Устройствен закон 4/2000 от 11 януари 2000 г. относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) (BOE № 10 от 12 януари 2000 г., стр. 1139), в редакцията му, произтичаща от член единствен от Устройствен закон 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE № 299 от 12 декември 2009 г.), в сила от 13 декември 2009 г. (наричан по-нататък „Законът за чужденците“), гласи следното:

„Напускането [на испанската територия] е задължително в следните случаи:

[…]

c) отхвърляне от административните органи на подадена от чужденеца молба за удължаване срока на пребиваване на испанска територия или липса на разрешение за пребиваване в Испания“.

12 По силата на член 51, параграф 2 от Закона за чужденците административните нарушения, предвидени в настоящия закон, се класифицират в зависимост от тежестта им като „леки“, „тежки“ и „особено тежки“.

13 Член 53, параграф 1, буква a) от Закона за чужденците определя като „тежко“ нарушение „[н]езаконното пребиваване на испанска територия, поради това че продължаването на пребиваването или разрешението за пребиваване не е получено или е изтекло преди повече от три месеца, без заинтересованото лице да е поискало неговото подновяване в предвидения от правната уредба срок“.

14 По силата на член 55, параграф 1, буква b) от Закона за чужденците за тежки нарушения се налага глоба в размер от 501 EUR до 10 000 EUR.

15 В параграф 3 от същия член се предвижда, че при определяне на санкцията компетентният орган трябва да се придържа към критериите за пропорционалност, като отчете степента на виновност, причинената вреда, произтичащия от нарушението риск, както и значимостта на същото.

16 Съгласно член 57 от Закона за чужденците:

„1. Когато нарушителят е чужденец и съответното деяние може да се квалифицира като „тежко“ или „много тежко“ нарушение по смисъла на член 53, параграф 1, букви a), b), c), d) и f) от настоящия устройствен закон, санкцията глоба може да бъде заменена с извеждане от испанска

територия, при спазване на принципа на пропорционалност, след провеждане на съответната административна процедура и приемане на мотивирано решение въз основа на преценка на обстоятелствата, при които е извършено нарушението.

[…]

3. Санкциите извеждане и глоба в никакъв случай не могат да бъдат наложени едновременно.

[…]“.

17 Член 24 от Кралски указ 557/2011 от 20 април 2011 г., с който се приема Правилник за прилагане на Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция, след изменението му с Устройствен закон 2/2009 предвижда:

„1. При липса на разрешение за пребиваване в Испания, по-специално поради това че условията за влизане или пребиваване не са изпълнени или вече не са изпълнени, или в случай на отхвърляне по административен път на молбите за продължаване на пребиваването, на разрешенията за пребиваване или на който и да било друг документ, необходим за да може чужденецът да остане трайно на испанска територия, […] съответното административно решение трябва да съдържа предупреждение към заинтересованото лице за задължението му да напусне страната, без да се засяга възможността това предупреждение да бъде едновременно вписано чрез отбелязване в паспорта му или аналогичен документ или в друг документ, ако лицето се намира в Испания с документ за самоличност, който не позволява подобно отбелязване […]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

18 На 15 юли 2011 г. г-н Zaizoune, мароканско гражданин, е спрян на проверка на документите от служители на силите на реда на испанска територия.

19 Тъй като не представя документите си за самоличност по този повод, заинтересованото лице е задържано и срещу него е образувано производство за извеждане от испанска територия.

20 В резултат на това производство на 19 октомври 2011 г. Subdelegaciòn del Gobierno en Gipuzkoa (представител на правителството в региона Гипускоа) приема решение за извеждането му от испанска територия, придружено със забрана за влизане за срок от пет години.

21 Това решение е основано на незаконното пребиваване на г-н Zaizoune в Испания по смисъла на член 53, параграф 1, буква а) от Закона за чужденците, към което се добавя неговото съдебно минало в тази държава.

22 Заинтересованото лице обжалва това решение пред Juzgado de lo Contencioso-Administrativo № 2 de Donostia-San Sebastián (административен съд, Сан Себастиан), който отменя посоченото решение и заменя извеждането с глоба.

23 Това съдебно решение е обжалвано от Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa пред запитващата юрисдикция. Последната отбелязва, че разглежданите национални разпоредби са тълкувани от върховната национална юрисдикция в смисъл, че основната санкция за незаконното пребиваване на граждани на трети страни е глобата, в случай че не са налице допълнителни утежняващи фактори, които обосновават замяната на глобата с извеждане от националната територия.

24 При тези условия Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma del País Vasco решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„С оглед на принципите на лоялно сътрудничество и на полезно действие на директивите следва ли член 4, [параграфи 2 и 3], както и член 6, параграф 1 от Директива 2008/115, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, каквато е оспореното в главното производство национално право и съдебната практика по неговото тълкуване, която позволява санкционирането на незаконен престой на чужденец [на националната територия] единствено с парична санкция, която освен това е несъвместима със санкцията извеждане?“.

По преюдициалния въпрос

25 В самото начало следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Всъщност задачата на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции (Решение eco cosmetics и Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 и C-120/13, EU:C:2014:2144, т. 32 и цитираната съдебна практика).

26 Вследствие на това, макар и поставените въпроси формално да се отнасят до тълкуването на член 4, параграфи 2 и 3 и член 6 параграф 1 от Директива 2008/115, това обстоятелство не е пречка Съдът да даде всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на спора по главното производство. В това отношение Съдът трябва да извлече от предоставените от националната юрисдикция данни, по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл решение eco cosmetics и Raiffeisenbank St. Georgen, EU:C:2014:2144, т. 33 и цитираната съдебна практика).

27 В конкретния случай е важно да се отбележи, че както испанското правителство потвърждава в своето становище, представено в хода на съдебното заседание, понятието „извеждане“, съдържащо се в акта за преюдициално запитване, обхваща едновременно решение за връщане и неговото изпълнение. При това положение тълкуването на член 8, параграф 1 от Директива 2008/115, отнасящ се до изпълнението на решението за връщане, също е релевантно по делото в главното производство.

28 При тези условия, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, първият въпрос следва да се преформулира като целящ по същество да се установи дали Директива 2008/115, и в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея трябва да се тълкуват в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка, каквато е разглежданата по главното производство, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на тази държава, да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата.

29 От акта за преюдициално запитване е видно, че незаконното пребиваване на граждани на трети страни на испанска територия може, в изпълнение на разглежданата по главното производство национална правна уредба, в тълкуването, дадено ѝ от върховната национална юрисдикция, да се санкционира само с глоба, която е несъвместима с извеждането от националната територия, като последната мярка се взема само при наличието на допълнителни утежняващи фактори.

30 В това отношение следва да се припомни, че целта на Директива 2008/115, както произтича от съображения 2 и 4 от нея, е установяването на ефективна политика за извеждане и репатриране. Тази директива въвежда, по силата на член 1 от нея, „общи норми и процедури“, които да се прилагат от всяка държава членка за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

31 Както е видно от точка 35 от решение El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), член 6, параграф 1 от същата директива предвижда най-напред, като основна хипотеза, задължение за държавите членки да вземат решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия.

32 Всъщност, след като се констатира незаконното пребиваване, компетентните национални органи трябва по силата на тази разпоредба и без да се засягат изключенията по параграфи 2—5 от същия член, да приемат решение за връщане (решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 31). В това отношение нито един елемент от предоставената на Съда преписка не позволява да се предположи, че г-н Zaizoune се намира в някое от положенията, посочени в тези параграфи.

33 Следва да се отбележи освен това, че когато е взето решение за връщане срещу гражданин на трета страна, но същият не е спазил задължението за връщане, независимо дали в предоставения срок за доброволно напускане или без определяне на срок за това, член 8, параграф 1 от Директива 2008/115 задължава държавите членки, за да се гарантира ефективността на процедурите за връщане, да предприемат всички необходими мерки, за да осъществят извеждането на заинтересувания, а именно, по силата на член 3, точка 5 от посочената директива, физическото транспортиране на същия извън посочената държава членка (вж. в този смисъл решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 35).

34 Впрочем следва да се припомни, че както произтича и от изискването за лоялност на държавите членки, и от изискванията за ефективност, припомнени по-конкретно в съображение 4 от Директива 2008/115, наложеното от член 8 от същата задължение за държавите членки да пристъпят, в случаите по параграф 1 от този член, към отвеждане на посочения гражданин, трябва да бъде изпълнено в най-кратки срокове (вж. решение Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, т. 43 и цитираната съдебна практика).

35 От това следва, че национална правна уредба като разглежданата по главното производство не отговаря на ясните изисквания, наложени с член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 от Директива 2008/115.

36 Възможността за държавите членки да се отклонят по силата на член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/115 от въведените с нея стандарти и процедури не поставя под въпрос този извод.

37 Така по отношение на разпоредбите, които са предвидени в достиженията на правото на Общността в областта на имиграцията и предоставянето на убежище и които се оказват по-благоприятни за гражданина на трета страна, посочени в параграф 2 от този член, трябва да се констатира, че нито една разпоредба на посочената директива, нито пък разпоредба на акт, който се числи към достиженията на правото на Общността, не позволява въвеждането на механизъм, който предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на една държава членка, да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата.

38 Колкото до параграф 3 от същия член, следва да се отбележи, че съдържащата се в него възможност за дерогация е обусловена от изискването разпоредбите, които са по-благоприятни за лицата, по отношение на които се прилага Директива 2008/115, и които държавите членки

приемат или продължават да прилагат, да са съвместими с тази директива. Като се има предвид обаче преследваната от посочената директива цел, както бе припомнена в точка 30 от настоящото решение, както и задълженията на държавите членки, които произтичат ясно от член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 от същата директива, такава съвместимост не е гарантирана, когато национална правна уредба предвижда механизъм като визирания в предходната точка от настоящото решение.

39 В това отношение трябва да се припомни, че държавите членки не следва да прилагат правна уредба, която би могла да застраши постигането на целите, преследвани от дадена директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие (вж. в този смисъл решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 33 и цитираната съдебна практика).

40 Следователно национална правна уредба като разглежданата по главното производство може да попречи на прилагането на общите стандарти и процедури, установени от Директива 2008/115, и съответно да забави връщането, като по този начин накърнява полезното действие на тази директива (вж. в този смисъл решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 39).

41 С оглед на всички гореизложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Директива 2008/115, и в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея, трябва да се тълкуват в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на тази държава да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата.

По съдебните разноски

42 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 (четвърти състав) реши:

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, и в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея трябва да се тълкуват в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главното производство, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на територията на тази държава да се наложи според обстоятелствата или глоба, или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата.

Подписи