Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

30 май 2013 година*

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2008/115/ЕО — Общи стандарти и процедури в областта на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Приложимост към търсещите убежище лица — Възможност задържането на гражданин на трета страна да продължи след подаването на молба за убежище“

По дело C-534/11

с предмет преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС от Nejvyšší správní soud (Чешка република) с акт от 22 септември 2011 г., постъпил в Съда на 20 октомври 2011 г., в рамките на производство по дело

Mehmet Arslan,

срещу

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н M. Ilešič (докладчик), председател на състав, г-н E. Jarašiūnas, г-н A. Ó Caoimh, г-жа C. Toader и г-н C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Wathelet,

секретар: г-н M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 ноември 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н J. Vláčil, в качеството на представители,

— за германското правителство, от г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представител,

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н S. Menez, в качеството на представители,

— за словашкото правителство, от г-жа B. Ricziová, в качеството на представител,

— за швейцарското правителство, от г-н D. Klingele, в качеството на представител,

* Език на производството: чешки.

— за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande и г-жа M. Šimerdová, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 31 януари 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, 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), във връзка със съображение 9 от нея.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Arslan, турски гражданин, който е арестуван и задържан в Чешката република с оглед административното му извеждане и който по време на това задържане подава молба за международна закрила в приложение на националното законодателство относно убежището, в Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (полиция на Чешката република, Устецка областна дирекция, отдел „Миграция“), по повод нейното решение от 25 март 2011 г. да продължи първоначалния срок на задържането му от 60 дни с още 120 дни.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2008/115

3 Съображения 2, 4, 8, 9 и 16 от Директива 2008/115 гласят:

„(2) Европейският съвет […] 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.

[…]

(8) Признава се законното право на държавите членки да връщат граждани на трети страни, които [пребивават незаконно], при наличие на справедливи и ефикасни системи за убежище, които изцяло да зачитат принципа на „забрана за връщане“ (non-refoulement).

(9) В съответствие с [Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242)] гражданин на трета страна, който е подал молба за убежище в държава членка, не следва да бъде считан за лице, което [пребивава незаконно] на територията на държавата членка, до влизането в сила на отрицателно решение относно молбата или на решение, прекратяващо правото му на престой като кандидат за убежище.

[…]

(16) Използването 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“.

4 Член 1 от Директива 2008/115, озаглавен „Предмет“, гласи:

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

5 Член 2, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Приложно поле“, гласи:

„Настоящата директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които [пребивават незаконно] на територията на държава членка“.

6 Член 3, точка 2 от посочената директива определя понятието „[незаконно пребиваване]“ като „всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане […], престой или пребиваване в тази държава членка“.

7 Член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда, че „[д]ържавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който [пребивава незаконно] на тяхна територия […]“.

8 Съгласно член 15 от посочената директива:

„1. Освен 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 процесът 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.

[…]

4. Когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане по правни или други съображения или че вече не съществуват посочените в параграф 1 условия, задържането престава да бъде оправдано и засегнатото лице се освобождава незабавно.

5. Задържането 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.

6. Държавите 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“.

Директива 2005/85

9 Съгласно член 1 от Директива 2005/85 целта ѝ е да се определят минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки. Тя урежда основно подаването на молбите за убежище, процедурите за разглеждането им, както и правата и задълженията на търсещите убежище лица.

10 За тази цел член 2 от тази директива предвижда по-специално, че:

„[…]

б) „молба“ или „молба за убежище“ означава молба, която е подадена от гражданин на трета страна или лице без гражданство, която може да се счита за молба за международна закрила от страна на определена държава членка, по силата на [Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., (Recueil des traités des Nations unies, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), влязла в сила на 22 април 1954 г.)]. Всяка молба за международна закрила се счита за молба за убежище, освен ако съответното лице не поиска изрично друг вид защита, за която се кандидатства отделно;

в) „кандидат“ или „кандидат за убежище“ означава гражданин на трета страна или лице без гражданство, който/което е подал/о молба за убежище, по отношение на която все още не е взето решение;

г) „окончателно решение“ е всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без гражданство получава статут на бежанец […] и то не е последвано от обжалване в рамките на глава V от настоящата директива, независимо дали това обжалване има или няма като следствие разрешаването на кандидата да остане на територията на съответната държава членка в очакване на решение, при условията на приложение III от настоящата директива;

д) „решаващ орган“ означава всеки квазисъдебен или административен орган в държава членка, който е компетентен за разглеждането на молбите за убежище и който е компетентен да вземе решение като първа инстанция по такива случаи, при условията на приложение I;

[…]

к) „оставане в държава членка“ означава факта на оставане на територията, включително на границата или в транзитна зона на държавата членка, в която е подадена или се разглежда неговата молба за убежище“.

11 Член 7 от посочената директива гласи:

„1. Кандидатите могат да останат в държавата членка единствено за целите на процедурата, докато решаващият орган се произнесе, в съответствие с процедурите на първа инстанция, установени в глава III. Това право за оставане в държавата членка не представлява право на пребиваване.

2. Държавите членки могат да предвиждат изключение от това правило единствено ако, в съответствие с членове 32 и 34, разглеждането на последващата молба не е продължено или ако дадено лице при подобен случай е предадено или екстрадирано към друга държава членка поради задължения, произтичащи от европейска заповед за задържане […] или по други причини, било към трета страна, било към съд или международен(ни) наказателен(ни) съд(съдилища)“.

12 Член 18 от същата директива гласи:

„1. Държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това, че е кандидат за убежище.

2. Ако кандидат за убежище е задържан, държавите членки гарантират, че има възможност за [бърз съдебен контрол]“.

13 Член 23, параграф 4 от Директива 2005/85 гласи:

„Държавите членки могат също така да осигурят процедурата на преразглеждане […] да стане приоритетна или да се ускори, ако:

[…]

й) кандидатът подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото [експулсиране][…]“.

14 Член 39, параграф 1 от тази директива възлага на държавите членки задължението да осигурят на търсещите убежище лица правото на ефективна защита пред съд. Параграф 3 от тази разпоредба гласи следното:

„Държавите членки предвиждат при необходимост правила, които съответстват на техните международни задължения, свързани със:

а) въпроса дали в резултат на средството за защита съгласно параграф 1 се дава възможност на кандидатите да останат в съответната държава членка до решаване на техните случаи;

б) възможността за правни средства за защита или предпазни мерки, ако средството за защита съгласно […] параграф 1 няма действие по отношение на възможността кандидатът да остане в държавата членка до решаване на случая. […]“

[…]“.

Директива 2003/9

15 Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48), определя по-специално условията за пребиваване и движение на търсещите убежище лица. Член 7 от тази директива гласи:

„1. Лицата, търсещи убежище[,] могат да се движат свободно на територията на държавата членка, където са приети[,] или в рамките на зоната, която им е определена от тази държава членка. Определената зона не засяга неотчуждаемата сфера на личния живот и дава достатъчно възможност за движение, за да гарантира достъпа до всички преимущества предвидени от настоящата директива.

2. Държавите членки могат да определят мястото на пребиваване на лицето, търсещо убежище по съображения за обществен интерес или обществен ред, или, когато са налице условията за това, за нуждите на бързото обработване и ефикасно проследяване на техните молби.

3. Когато това се окаже необходимо, държавите членки могат да задължат лицето, търсещо убежище[,] да остане в определено място в съответствие с тяхното национално право, например поради правни причини или по съображения за обществен ред“.

[…]“.

16 Съгласно член 21, параграф 1 от тази директива:

„Държавите членки гарантират, че отрицателните решения за предоставяне на преимуществата, предвидени от настоящата директива[,] или решенията, взети по силата на член 7, които засягат индивидуално лицата, търсещи убежище, могат да бъдат обжалвани по процедурите по националното право. Предвижда се, поне като последна инстанция, възможност за обжалване пред съдебен орган“.

Чешкото право

17 Директива 2008/115 е транспонирана в чешкото право главно чрез изменение на Закон № 326/1999 за пребиваването на чужденците на територията на Чешката република (наричан по-нататък „Закон № 326/1999“).

18 Съгласно член 124, параграф 1 от Закон № 326/1999 полицията „има право да задържа чужденци на възраст над 15 години, които са били уведомени за образуването на производство за административно извеждане, за чието административно извеждане е взето окончателно решение или на които друга държава — членка на Европейския съюз, е наложила забрана за влизане, приложима на територията на държавите — членки на Европейския съюз, и когато налагането на специални мерки с оглед на доброволното напускане е недостатъчно“, и ако поне едно от условията по букви b) и e) от посочената разпоредба е изпълнено, а именно „налице е опасност чужденецът да осуети или възпрепятства изпълнението на решението за административно извеждане“ или когато „чужденецът е регистриран в информационната система на държавите, членуващи в нея“.

19 Съгласно член 125, параграф 1 от този закон срокът на задържането по правило не може да надвишава 180 дни.

20 Член 127 от посочения закон гласи:

„1. Задържането се прекратява незабавно

a) когато основанията за задържане са отпаднали,

[…]

d) ако на чуждестранното лице е предоставено убежище или субсидиарна закрила или

e) ако на чужденеца е предоставено разрешение за дългосрочно пребиваване с оглед закрилата му на територията на страната.

2. Подаването на молба за международна закрила по време на задържането не е основание за неговото прекратяване“.

21 Директива 2005/85 е транспонирана в чешкото право основно чрез изменение на Закон № 325/1999 за убежището. Член 85a от този закон предвижда:

„1) Изявлението с цел получаване на международна закрила прекратява действието на визата или разрешението за дългосрочно пребиваване, издадени по приложимия специален ред.

2) Правният статут на чужденеца, произтичащ от настаняването му в център за задържане, не се променя от евентуално изявление с цел получаване на международна закрила или от евентуална молба за международна закрила (член 10).

3) Чужденецът, който е направил изявление с цел получаване на международна закрила или е подал молба за международна закрила, е длъжен да остане в центъра за задържане, при условие че са спазени изискванията на приложимото специално законодателство“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

22 На 1 февруари 2011 г. г-н Arslan е арестуван от патрул на чешката полиция и е задържан. На 2 февруари 2011 г. е взето решение за неговото извеждане.

23 С решение от 8 февруари 2011 г. срокът на задържане на г-н Arslan е продължен на 60 дни по-специално с мотива че предвид миналите му прояви може да се допусне, че той ще опита да осуети изпълнението на решението за извеждане. В решението се посочва, че засегнатото лице е влязло нелегално в Шенгенското пространство, за да избегне граничните проверки, и че е пребивавало първо в Австрия, а след това в Чешката република без пътен документ (пасаван) или виза. Освен това в решението се отбелязва, че г-н Arslan вече е бил задържан през 2009 г. на гръцка територия за притежание на неистински паспорт и че в резултат на това е бил върнат обратно в страната му на произход и е бил въведен в Шенгенската информационна система като лице, на което е забранено да влиза в Шенгенското пространство за периода между 26 януари 2010 г. и 26 януари 2013 г.

24 В деня, в който е прието това решение, г-н Arslan прави пред чешките власти изявление с цел получаване на международна закрила.

25 С решение от 25 март 2011 г. срокът на задържане на г-н Arslan е продължен с още 120 дни, с мотива че това е необходимо, за да се подготви изпълнението на решението за извеждане на засегнатото лице, предвид по-конкретно на факта, че процедурата, свързана с подадената от г-н Arslan молба за международна закрила, все още е в ход и че в периода на разглеждане на

тази молба е невъзможно да бъде изпълнено решението за извеждане. В решението от 25 март 2011 г. се посочва, че молбата за международна закрила е подадена, за да затрудни изпълнението на решението за извеждане. В решението се посочва също и че до този момент посолството на Република Турция все още не е издало заместващ пътен документ (пасаван) за г-н Arslan, което също е можело да възпрепятства изпълнението на решението за извеждане.

26 Г-н Arslan подава жалба срещу това решение за продължаване на срока на задържането му, като по-специално твърди, че към момента на приемането му предвид неговата молба за международна закрила не съществува реална възможност експулсирането му да се състои преди изтичането на максималния срок за задържане от 180 дни, предвиден в Закон № 326/1999. При това положение той обявява, че ако молбата му за международна закрила бъде отхвърлена, той ще използва всички възможности за обжалване. Предвид обичайната продължителност на съдебните производства по този вид жалби, според него не било реалистично да се смята, че решението за извеждане ще бъде изпълнено, преди да изтече максималният срок за задържане. При тези обстоятелства г-н Arslan счита, че решението от 25 март 2011 г. противоречи на член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2008/115, както и на практиката на Европейския съд по правата на човека.

27 Тъй като тази жалба е отхвърлена с решение от 27 април 2011 г. на първоинстанционната юрисдикция, която по-специално приема, че жалбата се основава на чисто самоцелни и спекулативни доводи, г-н Arslan подава касационна жалба пред запитващата юрисдикция, като по същество се позовава на същите доводи, които е навел пред първата инстанция.

28 Междувременно чешкото Министерство на вътрешните работи отхвърля молбата за международна закрила с решение от 12 април 2011 г., което г-н Arslan обжалва.

29 На 27 юли 2011 г. задържането на засегнатото лице е прекратено, тъй като изтича максималният срок за налагане на мярката, предвиден в националното право.

30 Запитващата юрисдикция изпитва съмнения относно това дали продължаването на задържането на лице, което търси международна закрила, може да бъде законно в приложение на Директива 2008/115. В частност тя се пита дали тази директива не следва да бъде тълкувана в смисъл, че трябва да се прекрати задържането на чужденец с цел връщането му, когато последният подава молба за международна закрила. По-специално според нея от систематичното и телеологично тълкуване на въпросните разпоредби следва, че в случай на молба за убежище задържането може да бъде продължено само при условие че е прието ново решение на основание не на Директива 2008/115, а на разпоредба, която позволява конкретно задържането на търсещо убежище лице. Тази юрисдикция обаче се опасява и че такова тълкуване създава условия за злоупотреба с процедурите за предоставяне на убежище.

31 При тези условия Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 2, параграф 1 от Директива [2008/115] във връзка със съображение 9 от нея да се тълкува в смисъл, че тази директива не се прилага за граждани на трети страни, които са подали молба за международна закрила по смисъла на Директива [2005/85]?

2) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, трябва ли да се прекрати задържането с цел връщане на чужденец, ако той подаде молба за международна закрила по смисъла на Директива [2005/85] и няма други основания задържането му да продължи?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

32 Френското правителство се съмнява в допустимостта на преюдициалното запитване, тъй като от акта за преюдициално запитване не следва, че г-н Arslan е оспорвал факта, че за него се прилага Директива 2008/115, след като подава молбата си за убежище. При тези обстоятелства преюдициалното запитване имало хипотетичен характер.

33 В това отношение е важно в самото начало да се припомни, че в рамките на производството, 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 заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. по-специално Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Melloni, C-399/11, точка 28 и цитираната съдебна практика).

34 Презумпцията за релевантност на отправените от националните юрисдикции преюдициални въпроси може да се обори само по изключение, ако е очевидно, че искането тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално Решение по дело Melloni, посочено по-горе, точка 29 и цитираната съдебна практика).

35 Налага се обаче изводът, че в дадения случай от представената на Съда преписка не следва явно, че искането тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство или че очертаният от запитващия съд проблем е от хипотетично естество.

36 Всъщност преди всичко няма съмнение, че г-н Arslan оспорва продължаването на срока на задържането му не на основание неприложимостта на Директива 2008/115, а по-специално с мотива че това продължаване противоречи на член 15 от нея, поради факта че предвид продължителността на производството по разглеждане на молба за убежище не съществува реална възможност експулсирането му да се състои преди изтичането на максималния срок за задържане, разрешен от чешкото право. Това не променя факта, че за да може да установи дали посоченото продължаване на срока нарушава член 15 от Директива 2008/115, преди това запитващата юрисдикция трябва да определи дали тази директива продължава да се прилага към положението на г-н Arslan, след като той подава молбата си за убежище. Следователно е необходим отговор на първия въпрос, за да може тази юрисдикция да се произнесе по основателността на наведения пред нея довод.

37 След това, от преюдициалното запитване следва, че тази юрисдикция счита, че ако след подаването на молба за убежище Директива 2008/115 вече не се прилага, задържането на г-н Arslan би могло да бъде продължено единствено въз основа на ново решение, прието на основание на разпоредби, които конкретно позволяват задържането на търсещо убежище лице, така че спорното решение би било неправомерно на това основание. Не би могло обаче да бъде изключено запитващата юрисдикция да има право да посочи такъв порок, евентуално дори служебно.

38 Накрая, макар преюдициалното запитване да споменава факта, че на 27 юли 2011 г. задържането на г-н Arslan е прекратено, и въпреки че съгласно допълнителната информация, представена от чешкото правителство, той се е укрил в деня след освобождаването му, следва да се приеме, че нито едно от тези две обстоятелства не позволява да се допусне — при липсата на каквото и да

било сведение в този смисъл както в преписката, така и от страна на запитващата юрисдикция или на някоя от страните в производството пред Съда, — че съгласно националното си право запитващата юрисдикция вече не е длъжна да се произнася по жалбата, с която е сезирана.

39 При това положение преюдициалното запитване трябва да бъде обявено за допустимо.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

40 С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали член 2, параграф 1 от Директива 2008/115 във връзка със съображение 9 от нея трябва да бъде тълкуван в смисъл, че посочената директива не се прилага за граждани на трети страни, подали молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85.

41 Германското и швейцарското правителство, както и Европейската комисия предлагат на този въпрос да се отговори утвърдително, докато чешкото, френското и словашкото правителство по същество считат, че посочената директива може да се прилага евентуално при определени условия и спрямо търсещо убежище лице.

42 В самото начало следва да се напомни, че съгласно съображение 2 Директива 2008/115 цели 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 достойнство. Както следва от заглавието ѝ и от член 1, за тази цел Директива 2008/115 установява „общи стандарти и процедури“, които трябва да се прилагат от всяка държава членка по отношение на връщането на граждани на трети страни, които пребивават незаконно (Решение от 28 април 2011 г. по дело El Dridi, C-61/11 PPU, Сборник, стр. I-3015, точки 31 и 32).

43 Що се отнася до приложното поле на Директива 2008/115, член 2, параграф 1 от нея предвижда, че тя се прилага по отношение на граждани на трети страни, които пребивават незаконно на територията на държава членка. Понятието за „[незаконно пребиваване]“ е определено в член 3, точка 2 от тази директива като „всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, […] престой или пребиваване в тази държава членка“.

44 Съображение 9 от Директива 2008/115 в това отношение уточнява, че „[в] съответствие с Директива [2005/85] гражданин на трета страна, който е подал молба за убежище в държава членка, не следва да бъде считан за лице, което [пребивава незаконно] на територията на държавата членка, до влизането в сила на отрицателно решение относно молбата или на решение, прекратяващо правото му на престой като кандидат за убежище“.

45 Всъщност Директива 2005/85, чийто предмет съгласно член 1 е въвеждането на минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки, установява в своя член 7, параграф 1 правото на лицата, търсещи убежище, да останат в държавата членка, в която е подадена или се разглежда молбата им, единствено за целите на процедурата за предоставяне на убежище, докато решаващият орган, който я разглежда, се произнесе като първа инстанция по тази молба.

46 Член 7, параграф 2 от тази директива допуска изключение от правилото, съдържащо се в параграф 1 на този член, само при ограничителни условия, а именно когато става дума не за първа молба за убежище, а за последваща молба, чието разглеждане не е продължено, или когато кандидатът е предаден или екстрадиран към друга държава членка, към трета страна или към международна наказателна юрисдикция.

47 Освен това член 39, параграф 3 от Директива 2005/85 предоставя на всяка държава членка възможността да разшири правото, установено в член 7, параграф 1 от нея, като предвижда, че с подаването на жалба срещу решението на решаващия орган на първа инстанция се дава възможност на лицата, търсещи убежище, да останат в съответната държава членка до решаване на техните случаи.

48 Ето защо, макар че посоченият член 7, параграф 1 не дава изрично право на разрешение за пребиваване, а оставя на всяка държава членка да реши дали да издаде такова разрешение, от текста, структурата и целта на директиви 2005/85 и 2008/115 ясно следва, че търсещото убежище лице, независимо дали е издадено такова разрешение, има правото да остане на територията на съответната държава членка поне докато молбата му не бъде отхвърлена на първа инстанция, и следователно да не бъде считано, че е в „[незаконно пребиваване]“ по смисъла на Директива 2008/115, която предвижда извеждането му от тази територия.

49 От горепосоченото следва, че на първия въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 1 от Директива 2008/115 във връзка със съображение 9 от нея трябва да бъде тълкуван в смисъл, че тази директива не се прилага за гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85, в периода от подаването на посочената молба до приемането на решение на първа инстанция по тази молба или, евентуално, до произнасянето по жалбата, подадена срещу това решение.

По втория въпрос

50 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали въпреки неприложимостта на Директива 2008/115 към гражданите на трети страни, подали молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85, е възможно да се продължи задържането на такъв гражданин, който е подал посочената молба, след като е бил задържан съгласно член 15 от Директива 2008/115 с цел неговото връщане или извеждане.

51 Германското и швейцарското правителство, както и Комисията считат, че в такъв случай задържането може да продължи, стига да е обосновано съгласно стандартите на правото на убежище. Макар предвид предложения от тях отговор на първия въпрос чешкото, френското и словашкото правителство да не са отговорили на втория въпрос, от становищата им е видно, че според тях подаването на молба за убежище не би могло да води до задължение за прекратяване на задържането.

52 Както Съдът вече е отбелязал, задържането с цел извеждане, уредено в Директива 2008/115, и задържането, постановено спрямо лице, търсещо убежище, в частност по силата на Директива 2003/9, Директива 2005/85 и приложимите национални разпоредби, се обуславят от различни правни режими (вж. Решение от 30 ноември 2009 г. по дело Кадзоев, C-357/09 PPU, Сборник, стр. I-11189, точка 45).

53 Що се отнася до режима, приложим за търсещите убежище лица, следва да се напомни, че член 7, параграф 1 от Директива 2003/9 установява принципа, според който лицата, търсещи убежище, могат да се движат свободно на територията на държавата членка, където са приети, или в рамките на зоната, която им е определена от тази държава членка. Параграф 3 от посочения член 7 все пак уточнява, че когато това се окаже необходимо, държавите членки

могат да задължат лицето, търсещо убежище, да остане в определено място в съответствие с тяхното национално право, например поради правни причини или по съображения за обществен ред.

54 По смисъла на член 18, параграф 1 от Директива 2005/85 държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това че търси убежище, а съгласно параграф 2 на същия член, ако търсещо убежище лице е задържано, държавите членки гарантират, че има възможност за бърз съдебен контрол. Съдебен контрол е предвиден и в член 21 от Директива 2003/9 за решенията, приети съгласно член 7 от тази директива.

55 Понастоящем обаче нито Директива 2003/9, нито Директива 2005/85 предвиждат хармонизация на основанията, на които може да бъде разпоредено задържането на търсещо убежище лице. Всъщност, както отбелязва германското правителство, предложението за списък, който да изброява изчерпателно тези основания, е изоставено в хода на преговорите, предшествали приемането на Директива 2005/85, и въвеждането на такъв списък на равнището на Съюза се предвижда само при преработката на Директива 2003/9, понастоящем в процес на приемане.

56 Следователно понастоящем държавите членки следва да установят, като спазват всички свои задължения, произтичащи както от международното право, така и от правото на Съюза, основанията, на които търсещо убежище лице може да бъде задържано или задържането му може да бъде продължено.

57 Що се отнася до положение като разглежданото в главното производство, в което, от една страна, гражданинът на трета страна е задържан на основание член 15 от Директива 2008/115, тъй като неговото поведението буди опасения, че ако не бъде задържан, той ще се укрие и ще възпрепятства извеждането си, а от друга страна, молбата за убежище, изглежда, е подадена с единствената цел да забави и дори да застраши изпълнението на решението, прието за неговото връщане, следва да се констатира, че такива обстоятелства действително могат да обосноват задържането на посочения гражданин да продължи дори след подаването на молба за убежище.

58 Всъщност национална разпоредба, която при такива условия позволява да бъде продължено задържането на лице, търсещо убежище, е съвместима с член 18, параграф 1 от Директива 2005/85, при положение че това задържане е резултат не от подаването на молба за убежище, а от обстоятелства, характерни за индивидуалното поведение на това лице преди и по време на подаването на посочената молба.

59 Освен това, доколкото при такива условия продължаването на задържането се оказва обективно необходимо, за да се предотврати опасността засегнатото лице окончателно да избегне връщането си, това продължаване е допустимо и съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2003/9.

60 В това отношение следва да се отбележи, че макар Директива 2008/115 да е неприложима, докато се провежда процедурата за разглеждане на молбата за убежище, това изобщо не означава, че по тази причина е окончателно прекратена процедурата по връщане, тъй като тя може да продължи, ако молбата за убежище бъде отхвърлена. Както обаче отбелязват чешкото, германското, френското и словашкото правителство, целта на тази директива, а именно ефективното връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, би била накърнена, ако държавите членки не могат да избегнат при условията, изложени в точка 57 от настоящото решение, възможността с подаването на молба за убежище, засегнатото лице автоматично да бъде освободено (вж. по аналогия Решение от 6 декември 2011 г. по дело Achughbabian, C-329/11, Сборник, стр. I-12695, точка 30).

61 По-нататък, член 23, параграф 4, буква й) от Директива 2005/85 предвижда изрично, че обстоятелството, че търсещото убежище лице подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото експулсиране, също може да бъде взето предвид в рамките на процедурата по разглеждане на посочената молба, тъй като това обстоятелство може да обоснове ускореното или приоритетно разглеждане на тази молба. По този начин Директива 2005/85 гарантира, че държавите членки разполагат с необходимите инструменти, за да могат да осигурят ефикасността на процедурата по връщане, като избегнат висящността ѝ извън необходимото за правилното разглеждане на молбата.

62 Важно е обаче да се уточни, че само фактът, че към момента на подаване на молбата му спрямо търсещо убежище лице има решение за връщане и то е задържано на основание член 15 от Директива 2008/115, не позволява да се приеме без преценка във всеки отделен случай на всички относими обстоятелства, че то е подало тази молба само с цел да забави или да застраши изпълнението на решението за връщане и че е обективно необходимо и пропорционално да бъде продължена мярката за задържане.

63 От всички гореизложени обстоятелства следва, че на втория въпрос следва да се отговори, че директиви 2003/9 и 2005/85 допускат гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85, след като е бил задържан съгласно член 15 от Директива 2008/115, да продължи да бъде задържан въз основа на разпоредба на националното право, когато след преценка във всеки отделен случай на всички относими обстоятелства става ясно, че тази молба е подадена единствено с цел да бъде забавено или застрашено изпълнението на решението за връщане и че е обективно необходимо мярката за задържане да бъде продължена, за да се предотврати опасността засегнатото лице да избегне окончателно връщането си.

По съдебните разноски

64 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 (трети състав) реши:

1) **Член 2, 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, във връзка със съображение 9 от нея трябва да бъде тълкуван в смисъл, че тази директива не се прилага за гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки, за периода от подаването на посочената молба до приемането на решение на първа инстанция по тази молба или, евентуално, до произнасянето по жалбата, подадена срещу това решение.**

2) **Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, и Директива 2005/85 допускат гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила по смисъла на Директива 2005/85, след като е бил задържан съгласно член 15 от Директива 2008/115, да продължи да бъде задържан въз основа на разпоредба на**

националното право, когато след преценка във всеки отделен случай на всички относими обстоятелства става ясно, че тази молба е подадена единствено с цел да бъде забавено или застрашено изпълнението на решението за връщане и че е обективно необходимо мярката за задържане да бъде продължена, за да се предотврати опасността засегнатото лице да избегне окончателно връщането си.

Подписи