Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

27 април 2023 година*

„Преюдициално запитване — Имиграционна политика — Член 20 ДФЕС — Действително упражняване на най-съществената част от правата, предоставени от статута на гражданин на Съюза — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Директива 2008/115/ЕО — Общи стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Членове 5, 11 и 13 — Директен ефект — Право на ефективна съдебна защита — Забрана за влизане и престой, наложена на гражданин на трета страна, член на семейството на ненавършил пълнолетие европейски гражданин — Заплаха за националната сигурност — Неотчитане на личното положение на този гражданин на трета страна — Отказ да се изпълни съдебно решение, с което се спира изпълнението на тази забрана — Последици“

По дело C-528/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) с акт от 19 юли 2021 г., постъпил в Съда на 26 август 2021 г., в рамките на производство по дело

M.D.

срещу

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: C. Lycourgos (докладчик), председател на състава, L. Bay Larsen, заместник-председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия в четвърти състав, L. S. Rossi, S. Rodin и O. Spineanu-Matei, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 септември 2022 г.,

* Език на производството: унгарски.

като има предвид становищата, представени:

– за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и M. M. Tátrai, в качеството на представители, подпомагани от K. A. Jáger, в качеството на експерт,

– за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за Европейската комисия от C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki и A. Tokár, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 ноември 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 20 ДФЕС, член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и членове 5, 11 и 13 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, 2008 г., стр. 98).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между M.D. и Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Регионална дирекция Будапеща и район Пеща към Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария) (наричана по-нататък „имиграционната полиция“) относно законосъобразността на решението на тази полиция да наложи забрана за влизане и престой на M.D.

Правна уредба

Правото на Съюза

КПСШ

3 Член 25 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183, изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г. (ОВ L 85, 2010 г., стр. 1) (наричана по-нататък „КПСШ“), гласи:

„1. Когато дадена държава членка предвижда издаване на разрешение за пребиваване, тя трябва систематично да извършва търсене в Шенгенската информационна система. Когато някоя държава членка предвижда издаване на разрешение за пребиваване на чужд

гражданин, за който е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, тя предварително се консултира с държавата членка, която е подала сигнала, и взема предвид нейните интереси; разрешението за пребиваване се издава само когато има сериозни основания, а именно такива от хуманитарен характер или свързани с международни задължения.

Когато разрешението за пребиваване бъде издадено, държавата членка, която е подала сигнала, оттегля сигнала, но въпреки това може да включи съответния чужд гражданин в националния си списък на сигнали.

[…]

2. Когато се установи, че срещу чужд гражданин, който притежава валидно разрешение за пребиваване, издадено от една договаряща страна, е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, договарящата страна, подала сигнала, се консултира с договарящата страна[…], която е издала разрешението за пребиваване, с цел да се определи дали са налице достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване.

Ако не бъде оттеглено разрешението за пребиваване, договарящата страна, която е подала сигнала, отменя сигнала, но въпреки това може да регистрира този чужд гражданин в националния си списък на сигнали.

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1987/2006

4 Член 34 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 9, стр. 76 и поправка в ОВ L 23, 2015 г., стр. 19) гласи:

„1. Държава членка, която издава сигнал, отговаря за гарантиране, че данните са точни, актуални и законно въведени в ШИС II

2. Единствено държавата членка, която издава сигнал, има право да изменя, добавя, поправя, актуализира или заличава данните, които тя е въвела.

[…]“.

Директива 2008/115

5 Съображения 2, 22 и 24 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.

[…]

(22) Съгласно Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г. [приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 20 ноември 1989 г.] „висшите интереси на детето“ следва да са първостепенно съображение за държавите членки при изпълнението на настоящата директива. Съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, зачитането на семейния живот следва да е първостепенно съображение за държавите членки при изпълнението на настоящата директива.

[…]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от [Хартата]“.

6 Член 2, параграф 2 от тази директива гласи:

„Държавите членки могат да решат да не прилагат настоящата директива за граждани на трети страни:

а) по отношение на които има отказ за влизане в съответствие с член 13 от Кодекса на шенгенските граници или които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с незаконно прекосяване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка;

б) които подлежат на връщане като наказателноправна санкция или като последствие от наказателноправна санкция съгласно националното законодателство или по отношение на които са образувани процедури за екстрадиция“.

7 Член 3, точки 3 и 6 от посочената директива предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

3) „връщане“ е процесът на връщане на гражданин на трета страна — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — в:

– неговата страна на произход, или

– страна на транзитно преминаване в съответствие със споразумения на Общността или двустранни споразумения за обратно приемане или други договорености, или

– трета страна, в която гражданинът на трета страна доброволно решава да се върне и в която ще бъде приет;

[…]

6) „забрана за влизане“ е административно или съдебно решение или акт, с което[/който] се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, [придружаващ(о)] решение за връщане“.

8 Член 5 от същата директива гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

а) висшите интереси на детето;

б) семейния живот;

в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,

и спазват принципа на „забрана за връщане“.

9 Член 6 от Директива 2008/115 гласи:

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

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

[…]

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

10 Съгласно член 7, параграф 4 от тази директива:

„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“.

11 Член 8, параграф 1 от посочената директива гласи:

„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“.

12 Член 11, параграф 1 от същата директива предвижда:

„Решенията за връщане се придружават от забрана за влизане:

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

б) ако задължението за връщане не е било изпълнено.

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

13 Член 13, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/115 имат следното съдържание:

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

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

Унгарското право

Закон I

14 Член 33 от 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (Закон I от 2007 г. за влизането и престоя на лица, имащи право на свободно движение и пребиваване) от 18 декември 2006 г. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (наричан по-нататък „Закон I“), гласи:

„В съответствие с принципа на пропорционалност правото на влизане и престой на лицата, попадащи в приложното поле на настоящия закон, може да бъде ограничено само въз основа на лично поведение на съответното лице, което представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за обществения ред, обществената сигурност, националната сигурност или общественото здраве“.

15 Член 42, параграф 1 от този закон предвижда:

„Не може да се разпореди експулсиране като полицейска мярка на гражданин на държава — членка на [Европейското икономическо пространство (ЕИП)], или на член на неговото семейство, който:

а) пребивава законно от повече от десет години на територията на Унгария;

b) не е навършил пълнолетие, освен ако експулсирането е в интерес на непълнолетния“.

Закон II

16 Член 43 от a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Закон II от 2007 г. за влизането и престоя на граждани на трети страни) от 18 декември 2006 г. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (наричан по-нататък „Закон II“) предвижда:

„1. Имиграционната полиция издава самостоятелна забрана за влизане и престой на гражданин на трета страна, пребиваващ на неизвестно място или в чужбина,

a) по отношение на когото Унгария се е задължила по силата на международното право да осигури спазването на забраната за влизане и престой;

b) за когото Съветът на Европейския съюз е издал забрана за влизане или престой;

c) чието влизане и престой засяга или застрашава националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред;

[…]

3. Инициативата за налагане на самостоятелната забрана за влизане и престой на основанието по параграф 1, буква c) […] може да бъде взета и от определените в правителственото постановление органи по поддържане на реда в рамките на тяхната собствена компетентност за изпълнение на задачите, свързани със защитата на определени в закона интереси. Ако самостоятелната забрана за влизане и престой и експулсирането като полицейска мярка са издадени на основанията по параграф 1, буква c) […] определените в правителственото постановление органи по поддържане на реда правят предложение — в случаите, засягащи техните задачи и правомощия — за продължителността на забраната за влизане и престой. Имиграционната полиция не може да се отклонява от предложението“.

17 Член 44, параграф 1 от този закон гласи:

„Продължителността на самостоятелната забрана за влизане и престой по член 43, параграф 1, букви a) и b) е съобразена с продължителността на задължението или на забраната, на които се основава решението. Продължителността на самостоятелната забрана за влизане и престой по член 43, параграф 1, букви c)—f) се определя от имиграционната полиция, която налага забраната, и е с максимален срок от три години, който при необходимост може да бъде удължен най-много с още три години. Забраната за влизане и престой се прекратява незабавно с отпадане на основанието за налагането ѝ“.

18 Съгласно член 45, параграф 1 от посочения закон:

„1) Преди да издаде решение за експулсиране като полицейска мярка на гражданин на трета страна, който има разрешение за пребиваване въз основа на семейните си връзки, имиграционната полиция взема предвид следните аспекти:

a) продължителността на пребиваването;

b) възрастта и семейното положение на гражданина на трета страна и евентуалните последици от неговото експулсиране за членовете на семейството му;

c) връзките на гражданина на трета страна с Унгария и липсата на връзки с държавата му на произход“.

19 Член 87/B, параграф 4 от същия закон гласи:

„Сезираният със случая орган на имиграционната полиция е обвързан от становището на специализирания орган по съответния експертен въпрос“.

Законът за изменение

20 Член 17 от 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (Закон CXXXIII от 2018 г. за изменение на някои закони относно миграцията и на някои свързани с тях нормативни актове) от 21 декември 2018 г. (Magyar Közlöny 2018/208.) (наричан по-нататък „Законът за изменение“) влиза в сила на 1 януари 2019 г. Той гласи:

„В Закон I се добавя следния член 94:

„94. § 1) В производствата спрямо граждани на трети страни, които са членове на семейството на унгарски граждани, образувани или възобновени след влизането в сила на [Закона за изменение], се прилагат разпоредбите на Закон II.

[…]

4) Разрешението за пребиваване или разрешението за постоянно пребиваване на гражданин на трета страна, който притежава валидно разрешение за пребиваване или за постоянно пребиваване като член на семейството на унгарски гражданин, се отнема:

[…]

b) ако пребиваването на гражданина на трета страна представлява заплаха за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност на Унгария.

5) По определените в параграф 4, буква b) експертни въпроси трябва да се установи контакт със специализираните органи в съответствие с правилата на Закон II относно издаването на разрешение за установяване и да се поиска експертно становище.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 M.D. е гражданин на трета страна, пристигнал в Унгария през 2002 г. Той се установява в тази държава членка с майка си, партньорката си, унгарска гражданка, и ненавършилото им пълнолетие дете, родено през 2016 г., също унгарски гражданин. Тези три лица са на издръжка на M.D. Той работи в хлебарница, която стопанисва. Освен това притежава още четири хлебарници в Унгария и е учредил свое дружество в Словакия.

22 От 31 май 2003 г. M.D. притежава разрешително за пребиваване в Унгария. Това разрешително за пребиваване е удължавано няколко пъти.

23 На 12 юни 2018 г. той подава заявление за издаване на карта за постоянно пребиваване, което е отхвърлено от имиграционната полиция, действаща като първа административна инстанция. Тъй като M.D. е осъден на лишаване от свобода за престъплението трафик на мигранти, извършено чрез осигуряване на помощ за незаконно преминаване на границата, имиграционната полиция отправя искане за защита на националната сигурност, вследствие на което Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на конституцията, Унгария) приема, че поведението на M.D. трябва да се счита за действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност.

24 С решение от 27 август 2018 г. имиграционната полиция установява, че правото на пребиваване на M.D. е изтекло. Това решение е потвърдено с решение на същата служба от 26 ноември 2018 г., действаща като втора административна инстанция. И двете решения се основават на посоченото в предходната точка становище на Службата за защита на конституцията.

25 На 3 януари 2019 г. имиграционната полиция издава решение за връщане на M.D. и му налага забрана за влизане и престой за срок от пет години. Това решение обаче е оттеглено на 18 февруари 2019 г. поради противоречието му с член 42, параграф 1 от Закон I.

26 С решение от 28 май 2019 г. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове Будапеща, Унгария) отменя решението от 26 ноември 2018 г. на имиграционната полиция, като последиците от отмяната засягат и решението на имиграционната полиция от 27 август 2018 г., с мотива че тя не е доказала наличието на кумулативните условия по член 33 от Закон I, тъй като е основала решението си на становище на Службата за защита на конституцията, която не е действала по случая в качеството на специализиран орган. Освен това имиграционната полиция не е преценила всички обстоятелства по случая, което е следвало да направи, дори M.D. да е представлявал действителна, пряка и сериозна заплаха за обществената сигурност или за обществения ред. Посоченият съд също така разпорежда на имиграционната полиция да прецени в рамките на нова процедура всички обстоятелства по случая, и по-специално обстоятелството, че M.D. и партньорката му живеят в Унгария в един дом заедно със своето ненавършило пълнолетие дете, което е унгарски гражданин.

27 В резултат на това ново производство с решение от 29 август 2019 г. имиграционната полиция отнема картата за пребиваване на M.D, като се основава на становище на Службата за защита на конституцията и на Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (Главен комисариат на област Пеща, Унгария), съгласно което личното поведение на M.D. представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност. Имиграционната полиция, действаща като втора административна инстанция, потвърждава това решение, като подчертава по-специално че по силата на член 87/B, параграф 4 от Закон II, приложим след влизането в сила на закона за изменение, тя не може да не се съобрази с това становище.

28 Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) отхвърля жалбата, подадена от M.D. срещу посоченото решение.

29 Kúria (Върховен съд, Унгария) потвърждава това решение, като приема, че представените данни са достатъчни, за да се установи, че пребиваването на M.D. в Унгария представлява действителна и пряка заплаха за националната сигурност на тази държава членка и че тъй като е налице такава заплаха преценката на личното положение на M.D. не може да доведе до уважаване на молбата му.

30 На 14 октомври 2020 г. имиграционната полиция налага на M.D. забрана за влизане и престой за срок от три години и подава сигнал за забраната в Шенгенската информационна система (наричана по-нататък „ШИС“).

31 Имиграционната полиция счита, че съгласно член 94, параграф 1 от Закон I, която разпоредба е включена в този закон със Закона за изменение, M.D. попада в обхвата на приложение на Закон II. Тя посочва също, че Службата за защита на конституцията препоръчва експулсирането на M.D. и налагането на забрана за влизане и престой за срок от десет години. Имиграционната полиция отбелязва също, че словашките власти са предоставили на M.D. разрешение за пребиваване за срок от две години, считано от 26 февруари 2019 г.

32 При тези обстоятелства имиграционната полиция счита, че поведението на M.D. представлява заплаха за националната сигурност на Унгария.

33 Преди налагането на забраната за влизане и престой на M.D., посочена в точка 30 от настоящото решение, не е издадено решение за връщане, тъй като M.D. е напуснал територията на Унгария на 24 септември 2020 г.

34 Сезирана от M.D. с жалба срещу тази забрана за влизане и престой, запитващата юрисдикция подчертава, на първо място, че макар забраната да е приета, когато M.D. вече не е пребивавал в Унгария, тя трябва да се счита за забрана за влизане по смисъла на член 11 от Директива 2008/115.

35 Тази юрисдикция посочва, от една страна, че предоставеното на M.D. от словашките органи разрешение за пребиваване не е могло да бъде продължено поради същата тази забрана и поради подаването на сигнал за M.D. в ШИС, и от друга страна, че към датата на отправяне на настоящото преюдициално запитване M.D. пребивава в Австрия и не може да се върне в Унгария, тъй като имиграционната полиция отказва да изпълни окончателното определение на запитващата юрисдикция за спиране на действието на разглежданата забрана за влизане и престой.

36 На второ място, запитващата юрисдикция отбелязва, че макар да транспонира 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), Закон I има приложно поле, което обхваща по-специално гражданите на трети страни, членове на семейството на унгарски гражданин, който не е упражнил свободата си на движение. Така този закон позволява на посочените граждани на трети страни да пребивават в Унгария при същите условия като гражданите на трети страни, които са членове на семейството на граждани на държави — членки на ЕИП, които са упражнили

свободата си на движение. Законът за изменение обаче, който влиза в сила на 1 януари 2019 г., изключва от приложното поле на Закон I гражданите на трети страни, членове на семейството на унгарски гражданин, и предвижда, че за влизането и пребиваването на тези граждани ще се прилага Закон II, който дотогава урежда само влизането и пребиваването на граждани на трети страни, които не са членове на семейството на гражданин на държава — членка на ЕИП.

37 Съгласно член 17 от този закон за изменение Закон II е приложим и към производствата, които, както в случая, са възобновени след влизането в сила на посочения закон за изменение. По силата на Закон II обаче картата за пребиваване или за постоянно пребиваване на гражданин на трета страна може да бъде отнета по-лесно, отколкото при действието на Закон I, по-специално когато поведението на този гражданин засяга обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност на Унгария. Така в тази хипотеза трябва да се разпореди експулсирането на съответния гражданин на трета страна, без да се вземе предвид семейното или личното положение на този гражданин.

38 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва по-специално че в решението си от 11 март 2021 г., État belge (Връщане на родителя на ненавършило пълнолетие лице) (C-112/20, EU:C:2021:197), Съдът е постановил, че член 5 от Директива 2008/115 във връзка с член 24 от Хартата задължава държавите членки надлежно да вземат предвид висшите интереси на детето, преди да издадат решение за връщане, придружено от забрана за влизане, дори когато адресат на това решение не е ненавършило пълнолетие дете, а неговият баща.

39 На трето място, запитващата юрисдикция подчертава, че унгарските граждани, членове на семейството на M.D., не са упражнили правото си на свободно движение в рамките на Европейския съюз и че следователно M.D. не може да черпи производно право на пребиваване нито от Директива 2004/38, нито от член 21 ДФЕС.

40 Тази юрисдикция обаче посочва, че в случай на незабавно изпълнение на разпореждането за експулсиране на гражданин на трета страна, издадено по съображения, свързани с националната сигурност, членовете на семейството на този гражданин, които, както в случая, притежават гражданство на Съюза, също трябва да напуснат територията на Унгария, тъй като в противен случай целостта на семейството би била трайно нарушена, тъй като основанието, свързано с националната сигурност, също не допуска издаването на виза. Посочената юрисдикция припомня, че отказът да се предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна може да постави под въпрос полезния ефект на гражданството на Съюза, ако между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, съществува такова отношение на зависимост, че последният би бил принуден да замине заедно с посочения гражданин на трета страна, член на семейството му, и да напусне територията на Съюза.

41 Същата юрисдикция счита, че в унгарското право няма разпоредба, която да изисква личните и семейните обстоятелства да бъдат разгледани преди приемането на забрана за влизане и престой на граждани на трети страни, които не притежават разрешение за пребиваване. Така M.D. се намира в по-неблагоприятно положение не само от гражданите на трети страни, членове на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, но и от гражданите на трети страни, които не са членове на семейството на гражданин на Съюза, тъй като положението на последните граждани на

трети страни се урежда от директивите, транспонирани със Закон II, които обаче не се прилагат за граждани на трети страни, които като M.D. са членове на семейството на гражданин на Съюза.

42 На четвърто място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали ако се окаже, че новата унгарска правна уредба е несъвместима с правото на Съюза и доколкото липсва друга специална национална правна уредба, може да се вземе предвид член 42, параграф 1 от Закон I, който е бил приложим спрямо M.D. до 1 януари 2019 г., или тя може да остави без приложение националното право и да основе решението си непосредствено на Директива 2008/115.

43 На последно място, според тази юрисдикция не съществува практика на Съда по отказа на имиграционната полиция да изпълни определение като това, с което тя е разпоредил спиране на изпълнението на забраната за влизане и престой на M.D., посочена в точка 30 от настоящото решение.

44 При тези обстоятелства Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд) решава да спре производството по делото и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 5 и 11 от Директива [2008/115] и член 20 ДФЕС във връзка с членове 7, 20, 24 и 47 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че не допускат практика на държава членка, с която обхватът на законодателна реформа се разширява така, че в него попадат процедури по ново разглеждане, провеждани по силата на съдебно разпореждане, издадено в рамките на образувани преди тази реформа процедури, като вследствие на същата спрямо гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, се прилагат много по-неблагоприятни процесуални правила до степен той да изгуби статута си на лице, което не подлежи на връщане дори и на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност, който статут е получил поради продължителността на пребиваването си към момента; да му бъде отказана впоследствие карта за постоянно пребиваване въз основа на същото това фактическо положение и на основания, свързани с националната сигурност; да му бъде отнета издадената му карта за пребиваване, след което да му бъде наложена забрана за влизане и престой, без в нито една от процедурите да се преценят неговото лично и семейно положение — и по-специално в този контекст фактът, че на негова издръжка има ненавършил пълнолетие унгарски гражданин — все решения, които имат за последица или разрушаването на семейното единство, или принуждаването на граждани на Съюза, членове на семейството на гражданин на трета страна, включително ненавършилото му пълнолетие дете, да напуснат територията на държавата членка?

2) Трябва ли членове 5 и 11 от Директива 2008/115 и член 20 ДФЕС във връзка с членове 7 и 24 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че не допускат практика на държава членка, при която на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, се налага забрана за влизане и престой с мотива, че пребиваването му представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност на страната, без преди това да се преценяват личното и семейното му положение?

При утвърдителен отговор на първия или втория въпрос:

3) Трябва ли член 20 ДФЕС и членове 5 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 20 и 47 от Хартата, както и съображение 22 от Директива 2008/115, в което като първостепенно съображение се посочва задължението за отчитане на висшия интерес на детето, и съображение 24 от същата директива, което изисква да се гарантират основните права и принципи, признати от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че ако националният съд, позовавайки се на решение на Съда на Европейския съюз, обяви, че правото на държавата членка или основаващата се на това право практика на имиграционната служба противоречат на правото на Съюза, той може при преценката на правното основание на забраната за влизане и пребиваване да вземе предвид, като придобито от жалбоподателя в настоящия случай право, факта, че при действието на [Закон I] жалбоподателят е отговарял на предвиденото за целите на прилагането на член 42 от този закон, а именно законно пребиваване в Унгария в продължение на повече от десет години, или този съд, при проверката дали основателно е наложена забраната за влизане и пребиваване, трябва да се позове пряко на член 5 от Директива 2008/115, за да вземе предвид семейното и личното положение, след като разпоредби в това отношение липсват в [Закон II]?

4) В съответствие ли е с правото на Съюза, по-специално с правото на ефективна защита, гарантирано в член 13 от Директива 2008/115, и с правото на справедлив съдебен процес, предвидено в член 47 от Хартата, практика на държава членка, съгласно която в рамките на производство, образувано по надлежна жалба на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, имиграционната служба не изпълнява влязло в сила съдебно решение, предоставящо непосредствена съдебна защита срещу изпълнението на нейното решение, като се позовава на обстоятелството, че вече е въвела в [ШИС] сигнал за забрана за влизане и пребиваване, вследствие на което гражданинът на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, не може да упражни лично правото си на обжалване, нито да влиза в Унгария за времето на производството до влизането в сила на решение по неговото дело?“.

Производството пред Съда

45 Запитващата юрисдикция е поискала настоящото дело да се разгледа по реда на спешното преюдициално производство по член 107 от Процедурния правилник на Съда.

46 С решение от 16 септември 2021 г. по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат пети състав решава да не уважи искането за разглеждане на настоящото дело по реда на спешното преюдициално производство.

47 На 1 октомври 2021 г. председателят на Съда решава настоящото дело да бъде разгледано с предимство в съответствие с член 53, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

48 Според унгарското правителство преюдициалните въпроси трябва да се обявят за недопустими, тъй като с тях се цели, от една страна, да се установи дали правото на Съюза допуска отнемането на правото на пребиваване на M.D. на унгарска територия, без това отнемане да е предмет на висящия пред запитващата юрисдикция спор, и от друга страна, да се получи тълкуване на Директива 2008/115, без разглежданата в главното производство забрана за влизане и престой да попада в приложното поле на тази директива, тъй като е наложена, след като M.D. е напуснал територията на Унгария.

49 В това отношение според постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в 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 (решение от 8 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Служебна проверка за законосъобразност на задържането с цел извеждане), C-704/20 и C-39/21, EU:C:2022:858, т. 61 и цитираната съдебна практика).

50 В случая от акта за преюдициално запитване и от отговора на запитващата юрисдикция на отправеното до нея искане за предоставяне на информация става ясно, от една страна, че тази юрисдикция трябва да провери единствено законосъобразността на забраната за влизане и престой на M.D., тъй като решението за отнемане на правото на пребиваване на унгарска територия на този гражданин на трета страна е влязло в сила, и от друга страна, че тази забрана за влизане и престой важи за цялата територия на Съюза.

51 От това следва, както поддържа унгарското правителство, че преюдициалните въпроси са от полза за решаването на спора в главното производство само доколкото се отнасят до забраната за влизане и престой на M.D. и следователно са допустими само във връзка с това.

52 Що се отнася обаче до ползата от тълкуването на Директива 2008/115 в рамките на спора по главното производство, следва да се припомни, че когато — както по настоящото дело — не е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на разпоредба от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, възражението, че тази разпоредба не е приложима по главното производство, не е въпрос относно допустимостта на преюдициалното запитване, а въпрос по същество (вж. в този смисъл решение от 14 юли 2022 г., ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, т. 41 и цитираната съдебна практика).

По същество

По първия и втория въпрос

53 С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС и членове 5 и 11 от Директива 2008/115 във връзка с членове 7, 20, 24 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да наложи забрана за влизане на територията на Съюза на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и който никога не е упражнявал свободата си на движение, с мотива че поведението на този гражданин на трета страна представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност на посочената държава членка, без да се вземат предвид личното и семейното положение на този гражданин на трета страна.

54 Най-напред следва да се отбележи, че според унгарското правителство приложимата унгарска правна уредба позволява в случай като разглеждания в главното производство да се вземат предвид личното и семейното положение на гражданин на трета страна, преди да му бъде наложена забрана за влизане на територията на Съюза.

55 Както бе припомнено в точка 49 от настоящото решение обаче, въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза, са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда. Следователно преюдициалното запитване трябва да се разгледа през призмата на тълкуването на националното право, дадено от запитващата юрисдикция, а не от правителството на държава членка (решение от 20 октомври 2022 г., Centre public d'action sociale de Liège (Оттегляне или спиране на изпълнението на решение за връщане), C-825/21, EU:C:2022:810, т. 35).

56 От това следва, че на първия и втория въпрос трябва да се отговори, като се изходи от разбирането, което обаче запитващата юрисдикция трябва да провери, че в случай като разглеждания в главното производство националното право не позволява да се вземат предвид личното и семейното положение на съответния гражданин на трета страна, преди да му бъде наложена забрана за влизане на територията на Съюза.

– *По член 20 ДФЕС*

57 На първо място, следва да се припомни, че член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя (решения от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, т. 42, и от 27 февруари 2020 г., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Съпруг(а) на гражданин на Съюза), C-836/18, EU:C:2020:119, т. 37).

58 В това отношение Съдът вече е постановил, че съществуват някои съвсем особени случаи, при които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право относно правото на пребиваване на граждани на трети страни и въпреки че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета страна, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на

пребиваване, тъй като в противен случай полезното действие на гражданството на Съюза би било накърнено, ако в резултат от отказа да се признае такова право посоченият гражданин на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло и по този начин бъде лишен от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя статута му на гражданин на Съюза (вж. в този смисъл решения от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, т. 43 и 44, и от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — Недостатъчни средства), C-451/19 и C-532/19, EU:C:2022:354, т. 45).

59 Въпреки това отказът да се признае право на пребиваване на гражданин на трета страна може да застраши полезното действие на гражданството на Съюза само ако между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, съществува такова отношение на зависимост, че би се стигнало дотам гражданинът на Съюза да бъде принуден да замине заедно със съответния гражданин на трета страна и да напусне територията на Съюза като цяло (решение от 8 май 2018 г., K.A. и др.(Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 52, и от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — Недостатъчни средства), C-451/19 и C-532/19, EU:C:2022:354, т. 46 и цитираната съдебна практика).

60 На второ място, подобно на отказа или загубата на право на пребиваване на територията на държава членка, забрана за влизане на територията на Съюза, наложена на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, може да доведе до лишаване на последния от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, предоставени му от неговия статут, когато поради съществуващото между тези лица отношение на зависимост забраната за влизане фактически принуждава посочения гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи члена на неговото семейство, гражданин на трета страна, на когото е наложена посочената забрана (вж. по аналогия решение от 13 септември 2016 г., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, т. 32).

61 В случая както ненавършилото пълнолетие дете на M.D., така и майката на това дете, се ползват в качеството си на граждани на Съюза от правата, закрепени в член 20 ДФЕС. Поради това не може a priori да се изключи възможността наложената на M.D. забрана за влизане и престой да доведе до това тези граждани на Съюза фактически да бъдат лишени от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, които черпят от статута си на граждани на Съюза. Такъв би бил случаят, ако между M.D. и неговото непълнолетно дете или неговата партньорка съществува отношение на зависимост за целите на прилагането на член 20 ДФЕС, както е тълкуван от Съда, което би принудило това ненавършило пълнолетие дете или тази партньорка също да напуснат фактически територията на Съюза (вж. по-специално решения от 8 май 2018 г., K.A. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 65 и 71—75, и от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — Недостатъчни средства), C-451/19 и C-532/19, EU:C:2022:354, т. 56 и 64—69).

62 В това отношение трябва да се уточни, че според запитващата юрисдикция M.D. е имал право на пребиваване в Словакия към датата на отнемане на разрешението му за пребиваване на територията на Унгария. Ето защо изглежда, че това отнемане не е могло фактически да принуди ненавършилото пълнолетие дете на M.D. и неговата партньорка, майка на детето, да напуснат територията на Съюза като цяло, тъй като нищо не дава основание да се смята, че тези граждани на Съюза не са могли да пребивават законно в Словакия.

63 Следователно от информацията, с която разполага Съдът, не може да се направи категоричен извод, че отнемането на разрешението за пребиваване на M.D. от унгарските органи е могло да наруши член 20 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 10 октомври 2013 г., Alokpa и Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, т. 34 и 35).

64 За разлика от това, с приемането на разглежданата в главното производство забрана за влизане и престой, чиито последици имат европейско измерение, унгарските органи са лишили M.D. от всякакво право на пребиваване на територията на всички държави членки (вж. в този смисъл решение от 16 януари 2018 г., E, C-240/17, EU:C:2018:8, т. 42).

65 От изложените по-горе съображения следва, че държава членка не може да забрани влизането на територията на Съюза на гражданин на трета страна, чийто член на семейството е гражданин на Съюза — гражданин на тази държава членка, който никога не е упражнявал свободата си на движение, без да провери дали е налице отношение на зависимост като описаното в точка 61 от настоящото решение между този гражданин на трета страна и този член на семейството му. Напротив, компетентните национални органи трябва да преценят — въз основа на обстоятелствата, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да им предоставят, и като извършат, ако се налага, необходимите проверки — дали между тези две лица съществува отношение на зависимост (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2020 г., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Съпруг(а) на гражданин на Съюза), C-836/18, EU:C:2020:119, т. 53).

66 На трето място, трябва да се отбележи, от една страна, че M.D. е бил лишен от правото си на пребиваване на територията на Унгария, с мотива че поведението му представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност, и от друга страна, че забрана за влизане и престой на територията на Съюза му е била наложена по същите съображения.

67 В този смисъл следва да се припомни, че при определени условия държавите членки могат да дерогират произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, посочено в точка 58 от настоящото решение, за да гарантират поддържането на обществения ред или опазването на обществената сигурност. Това може да стане, когато гражданинът на трета страна представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената или националната сигурност (вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., K.A. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 92 и цитираната съдебна практика).

68 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 103 от заключението си, прилагането на такава дерогация не може да се основава единствено на предишните осъждания на съответния гражданин на трета страна. До нея евентуално може да се стигне само след конкретна преценка на всички релевантни обстоятелства по случая в светлината на принципа на пропорционалност, на основните права, чието спазване Съдът гарантира, и по-специално на висшите интереси на ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза. Така компетентният национален орган може да вземе предвид по-специално тежестта на извършените престъпления и степента на тежест на осъдителните присъди, както и периодът от време между датата на постановяването им и датата, на която този орган се произнася. Когато отношението на зависимост между този гражданин на трета страна и ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза произтича от факта, че първият е родител на втория, следва да се вземат предвид и възрастта, здравословното състояние и

семейното и финансовото положение на ненавършилия пълнолетие гражданин на Съюза, за когото става въпрос (вж. в този смисъл решение от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — Недостатъчни средства), C-451/19 и C-532/19, EU:C:2022:354, т. 53 и цитираната съдебна практика).

69 Ето защо, когато бъде установено отношение на зависимост като описаното в точка 61 от настоящото решение между съответния гражданин на трета страна и члена на семейството му, гражданин на Съюза, съответната държава членка може да забрани влизането и пребиваването на този гражданин на територията на Съюза по съображения, свързани с обществения ред или националната сигурност, само след като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства, и по-специално, при необходимост, висшите интереси на неговото ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза.

70 От гореизложените съображения следва, че член 20 ДФЕС не допуска държава членка да наложи забрана за влизане на територията на Съюза на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и който никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да провери дали между тези лица не съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило този гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи този член на семейството си, и ако е така, дали основанията за налагане на тази забрана не позволяват да се дерогира производното право на пребиваване на този гражданин на трета страна.

– *По Директива 2008/115*

71 На първо място, следва да се провери дали забрана за влизане на цялата територия на Съюза, наложена от държава членка на гражданин на трета страна, попада в приложното поле на Директива 2008/115, когато, както в настоящия случай, тази забрана е била наложена, след като този гражданин е напуснал територията на тази държава членка, без да е издадено решение за връщането му.

72 В това отношение, първо, от съображение 2 от Директива 2008/115 следва, че нейната цел е да се установи 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. Както следва от заглавието 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 незаконно пребиваващи граждани на трети страни (решение от 8 май 2018 г., K.A. и др.(Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 100 и цитираната съдебна практика).

73 При спазване на изключенията, предвидени в член 2, параграф 2 от Директива 2008/115, които, изглежда, не са приложими в положение като разглежданото в главното производство, тази директива се прилага по отношение на всеки гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка. Освен това, след като гражданин на трета страна попада в приложното поле на тази директива, по принцип спрямо него трябва се прилагат предвидените в нея общи стандарти и процедури за връщането му, и то докато престоят му не бъде евентуално узаконен (вж. решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 52 и цитираната съдебна практика).

74 От своя страна член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда, че след като е установен незаконният характер на престоя, по отношение на всеки гражданин на трета страна — без да се засягат изключенията, предвидени в параграфи 2—5 от този член, и при стриктно спазване на изискванията по член 5 от тази директива — се издава решение за връщане, което трябва да определи в коя от посочените в член 3, точка 3 от Директива 2008/115 трети държави той трябва да бъде изведен (решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 53 и цитираната съдебна практика).

75 От член 6, параграф 2 на Директива 2008/115 обаче следва, че на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка, но има право на пребиваване в друга държава членка, следва да се разреши да отиде в последната, вместо за него да се издава решение за връщане, освен ако обществеият ред или националната сигурност не налагат това (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2021 г., M и др. (Прехвърляне в държава членка), C-673/19, EU:C:2021:127, т. 35).

76 Накрая, съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 държавите членки трябва да наложат забрана за влизане, когато гражданинът на трета страна, спрямо когото е издадено решение за връщане, не е изпълнил задължението си за връщане, или когато на същия не е бил предоставен срок за доброволно напускане, което съгласно член 7, параграф 4 от посочената директива е възможно, ако съответното лице представлява опасност за обществения ред или за обществената или националната сигурност (решение от 8 май 2018 г., K.A. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 86). От член 11, параграф 1 следва, че в останалите случаи решенията за връщане могат да бъдат придружени от забрана за влизане.

77 От практиката на Съда следва, че забраната за влизане представлява средство за повишаване на ефективността на политиката на Съюза по отношение на връщането, като гарантира, че през определен период след извеждането на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна той няма да може повече законно да се върне на територията на държавите членки (решение от 17 септември 2020 г., JZ (Наказание лишаване от свобода в случай на забрана за влизане), C-806/18, EU:C:2020:724, т. 32).

78 Второ, това, че както в настоящия случай, на гражданин на трета страна е била наложена забрана за влизане, без преди това да е бил адресат на решение за връщане, не означава непременно, че тази забрана за влизане не попада в приложното поле на Директива 2008/115.

79 Несъмнено от член 3, точка 6 и от член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 следва, че по принцип на гражданин на трета страна не може да бъде наложена забрана за влизане, ако по отношение на този гражданин не е било прието решение за връщане.

80 В случая обаче от акта за преюдициално запитване е видно, че решението, с което Унгария забранява на M.D. да влиза на територията на Съюза, тъй като поведението му представлява действителна, пряка и сериозна заплаха за националната сигурност на тази държава членка, е прието като продължение на решението, с което посочената държава членка отнема правото на M.D. на пребиваване на територията на същата тази държава членка на същото основание.

81 От самия текст на член 6, параграф 2 от Директива 2008/115 обаче следва, че в такъв случай държавата членка, в която гражданинът на трета страна пребивава незаконно, е длъжна да издаде решение за връщането му, дори когато той има право на пребиваване в друга държава членка (вж. в този смисъл решение от 16 януари 2018 г., E, C-240/17, EU:C:2018:8, т. 48).

82 В това отношение е без значение, както изтъква унгарското правителство, че в случая неиздаването на такова решение за връщане се обяснява със сложността на процеса на вземане на решения, установен от националната правна уредба. Всъщност съгласно постоянната практика на Съда държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неизпълнението на задължения, които произтичат за нея от правото на Съюза (решения от 8 септември 2010 г., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, т. 69 и от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 19 и цитираната съдебна практика).

83 При това положение би било в противоречие с целта и общата структура на Директива 2008/115 да се приеме, че забрана за влизане на територията на Съюза, наложена на гражданин на трета страна по съображение, свързано с опазването на националната сигурност, не попада в приложното поле на тази директива, поради това че спрямо този гражданин на трета страна не е било издадено предварително решение за връщане.

84 Да се приеме в такъв случай, че Директива 2008/115 не се прилага по отношение на забраната за влизане, би лишило неоснователно този гражданин на трета страна от материалните и процесуалните гаранции, които държавите членки са длъжни да спазват по силата на тази директива, когато възнамеряват да наложат такава забрана за влизане.

85 Този извод не се поставя под съмнение от решение от 3 юни 2021 г., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), тъй като положението, разглеждано по делото, по което е постановено това решение, е различно от разглежданото в главното производство. Всъщност забраната за влизане, разглеждана в посоченото съдебно решение, е оставена в сила, въпреки че решението за връщане, придружаващо тази забрана за влизане, е било оттеглено.

86 Трето, обстоятелството, че към датата, на която на гражданин на трета страна е наложена забрана за влизане и престой, същият вече не е бил в незаконен престой на територията на държавата членка, наложила тази забрана, не е достатъчно, за да се изключи забраната от приложното поле на Директива 2008/115.

87 Всъщност, от една страна, както бе посочено в точка 77 от настоящото решение, целта на тази забрана е да попречи на съответния гражданин на трета страна да се върне на територията на Съюза, след като я е напуснал. От друга страна, макар член 6, параграф 6 от Директива 2008/115 да допуска едновременното приемане на решение за връщане и на забрана за влизане, той по никакъв начин не го прави задължително. Следователно не е достатъчно да бъде наложена забрана за влизане след напускането на територията на държава членка от гражданина на трета страна, за да може тази забрана за влизане автоматично да остане извън приложното поле на посочената директива.

88 Ето защо следва да се приеме, че забрана за влизане като разглежданата в главното производство трябва да се счита за забрана за влизане по смисъла на член 11 от Директива 2008/115 и че налагането ѝ се извършва при спазване на предвидените в тази директива гаранции.

89 На второ място, член 5 от Директива 2008/115, който представлява общо правило, което обвързва държавите членки от момента на прилагането на тази директива (решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 55), задължава държавите членки надлежно да вземат предвид висшите интереси на детето, семейния живот и здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна. Следователно те имат такова задължение и когато възнамеряват да наложат забрана за влизане по смисъла на член 11 от посочената директива.

90 Трябва да се уточни също, че съгласно този член 5 държавите членки са длъжни да вземат надлежно предвид висшите интереси на детето, преди да наложат забрана за влизане, дори когато адресат на тази забрана не е ненавършило пълнолетие дете, а неговият баща (вж. в този смисъл решение от 11 март 2021 г., État belge (Връщане на родител на ненавършило пълнолетие дете), C-112/20, EU:C:2021:197 т. 43).

91 Следователно посоченият член 5 не допуска на гражданин на трета страна да се наложи забрана за влизане по смисъла на член 11 от Директива 2008/115, без преди това да се вземат предвид здравословното му състояние, както и при необходимост семейният му живот и висшите интереси на неговото ненавършило пълнолетие дете.

92 От гореизложените съображения следва, че на първия и втория въпрос трябва да се отговори, както следва:

– член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да наложи забрана за влизане на територията на Съюза на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и който никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да провери дали между тези лица не съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило този гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи този член на семейството си, и ако е така, дали основанията за налагането на тази забрана, не позволяват да се дерогира производното право на пребиваване на този гражданин на трета страна;

– член 5 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска на гражданин на трета страна, който е трябвало да бъде адресат на решение за връщане, да се наложи — като незабавно продължение на решението, с което на основания, свързани с националната сигурност, му е отнето правото на пребиваване на територията на съответната държава членка — забрана за влизане на територията на Съюза, наложена на същите основания, без преди това да се вземат предвид здравословното му състояние, както и при необходимост семейният му живот и висшите интереси на неговото ненавършило пълнолетие дете.

По третия въпрос

93 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС и членове 5 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 20 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че когато национален съд е сезиран с жалба срещу забрана за влизане, която е наложена по силата на несъвместима с посочения член 5 национална правна уредба, този съд може да основе решението си на предходна национална правна уредба или е длъжен да приложи пряко споменатия член 5.

94 На първо място, от постоянната практика на Съда следва, че когато от гледна точка на съдържанието им разпоредбите на една директива са безусловни и достатъчно точни, частноправните субекти могат да се позовават на тях пред националните съдилища в спорове с държавата, ако тя не е транспонирала в срок директивата в националното право или ако я е транспонирала неправилно (решения от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др., C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 103, и от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 17 и цитираната съдебна практика).

95 Разпоредба на правото на Съюза, от една страна, е безусловна, когато създава задължение, което не е съпроводено от никакво условие и чието изпълнение или действие не зависи от приемането на акт било на институциите на Съюза, било на държавите членки, и от друга, е достатъчно точна, за да може частноправен субект да се позовава на нея и съдът да я прилага, когато създава задължение по недвусмислен начин. Освен това дори дадена директива да оставя на държавите членки известна свобода на преценка при приемането на условията и реда за нейното прилагане, може да се счита, че разпоредба от тази директива е безусловна и точна, при положение че възлага по недвусмислен начин на държавите членки конкретно задължение за резултат, без никакви придружаващи условия по отношение на прилагането на установеното в нея правило (решения от 19 януари 1982 г., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, т. 25, и от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 18 и цитираната съдебна практика).

96 В случая поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се основава на разбирането, че унгарският законодател е нарушил гаранциите по член 5 от Директива 2008/115, като не е задължил компетентния национален орган надлежно да отчита здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна, както и при необходимост семейния му живот и висшите интерес на детето му, преди да наложи на този гражданин забрана за влизане по съображения, свързани с националната сигурност.

97 В това отношение следва да се отбележи, че тъй като член 5 от Директива 2008/115 задължава държавите членки надлежно да вземат предвид тези елементи при прилагането на тази директива, посоченият член 5 е достатъчно точен и безусловен, за да се счете, че има директен ефект. Следователно частноправен субект може да се позове на този член, а административните органи и съдилищата на държавите членки могат да го прилагат.

98 По-специално, когато държава членка превиши пределите на правото си на преценка с приемането на правна уредба, която не гарантира, че компетентният национален орган ще отчита надлежно здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна, както и при необходимост семейния му живот и висшите интереси на детето му, този

гражданин трябва да може да се позове пряко на член 5 от посочената директива срещу такава правна уредба (вж. по аналогия решение от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 30).

99 На второ място, следва да се припомни, че за да се гарантира ефективността на всички разпоредби от правото на Съюза, принципът на предимство задължава по-специално националните съдилища във възможно най-голяма степен да тълкуват вътрешното си право по начин, съответстващ на правото на Съюза. При това положение задължението за съответстващо тълкуване на националното право има известни ограничения, и по-специално не би могло да служи за основа на тълкуване contra legem на националното право (решения от 16 юни 2005 г., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, т. 47, и от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

100 Следва също да се припомни, че когато не може да тълкува националната правна уредба в съответствие с изискванията на правото на Съюза, по силата на принципа на предимство националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите от правото на Съюза, е длъжен да гарантира пълното действие на установените в това право изисквания в спора, с който е сезиран, като при необходимост по свой почин остави без приложение националната правна уредба или практика, дори и последваща, която е в противоречие с разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, без да е необходимо да иска или да изчаква предварителната ѝ отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг предвиден в конституцията ред (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2019 г., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, т. 58 и 61, и от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 37 и цитираната съдебна практика).

101 Следователно, когато частноправен субект се позовава на член 5 от Директива 2008/115 пред национален съд в спор с държава членка, която го е транспонирала неправилно, този съд трябва да осигури пълната ефективност на тази разпоредба от правото на Съюза с директен ефект и ако не може да тълкува националната правна уредба в съответствие с посочения член 5, по свой почин да остави без приложение националните разпоредби, които са несъвместими с него.

102 Ето защо, за да гарантира пълната ефективност на задължението за надлежно отчитане на здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна, както и при необходимост на семейния му живот и висшите интереси на детето, националният съд, който е сезиран с жалба срещу забрана за влизане, наложена въз основа на национална правна уредба, на която не може да се даде тълкуване, което да съответства на изискванията на член 5 от Директива 2008/115, трябва да провери дали може да остави без приложение само частта от тази правна уредба, която не позволява надлежно да се вземат предвид тези изисквания. Ако това не е възможно, националният съд е длъжен да остави без приложение посочената правна уредба в нейната цялост и да основе решението си пряко на член 5.

103 Признатият на член 5 от Директива 2008/115 директен ефект обаче не може да задължи национален съд, който е оставил без приложение противоречаща на посочения член 5 национална правна уредба, да приложи предходна национална правна уредба, която би предоставила допълнителни гаранции, освен произтичащите от член 5.

104 От гореизложените съображения следва, че член 5 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че когато национален съд е сезиран с жалба срещу забрана за влизане, наложена по силата на национална правна уредба, която е несъвместима с посочения член 5 и не може да се тълкува в съответствие с него, този съд трябва да остави без приложение тази правна уредба, доколкото тя е несъвместима с посочения член, а когато това се окаже необходимо за осигуряване на пълната ефективност на последния, да приложи пряко този член към спора, с който е сезирана.

По четвъртия въпрос

105 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която административните органи на държава членка отказват да изпълнят влязло в сила съдебно решение, с което се разпорежда спиране на изпълнението на забрана за влизане, с мотива че в ШИС вече е въведен сигнал за тази забрана.

106 В случая от преписката, с която разполага Съдът, е видно по-специално че на 31 март 2021 г. запитващата юрисдикция е разпоредила спиране на изпълнението на разглежданата в главното производство забрана за влизане и престой както поради намерението на тази юрисдикция да сезира Съда с преюдициално запитване, така и поради неблагоприятните последици за M.D., за неговото непълнолетно дете и за неговата партньорка от изпълнението на тази забрана.

107 Като се има предвид това предварително уточнение трябва да се отбележи, на първо място, че съгласно член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, за да оспори по-специално законосъобразността на наложената му забрана за влизане. Съгласно параграф 2 от този член компетентният орган, сезиран с такава жалба, трябва да може да спре временно изпълнението на такава забрана за влизане, освен ако спирането на изпълнението на забраната не е вече приложимо съгласно националното законодателство.

108 При това положение, макар член 13, параграф 2 от Директива 2008/115 да не изисква жалбата срещу забрана за влизане да има суспензивно действие, все пак когато държава членка не предвижда такова автоматично суспензивно действие, органите, които са компетентни да разгледат тази жалба, трябва да разполагат с възможността да спрат изпълнението на забраната (вж. в този смисъл определение от 5 май 2021 г., CPAS de Liège, C-641/20, непубликувано, EU:C:2021:374, т. 22).

109 Би било в противоречие с полезния ефект на тази разпоредба обаче административният орган да може да откаже да приложи решение, с което съд, сезиран с жалба срещу забрана за влизане, е разпоредил спиране на изпълнението на тази забрана (вж. по аналогия решение от 29 юли 2019 г., Торубаров, C-556/17, EU:C:2019:626, т. 55—59 и 66). Освен това правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата и конкретизирано в член 13 от Директива 2008/115, би било илюзорно, ако правният ред на държава членка позволява окончателно и задължително съдебно решение да не произведе действие във вреда на една от страните (вж. в този смисъл решения от 19 юни 2018 г., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 52, и от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 35 и 36).

110 Обстоятелството, че съответната държава членка вече е въвела сигнал в ШИС за разглежданата в главното производство забрана за влизане и престой, не може да обори извода в предходната точка от настоящото решение. Всъщност съгласно член 34, параграф 2 от Регламент № 1987/2006 тази държава членка може свободно да заличава данните, въведени в ШИС, по-специално след постановяване на съдебно решение, с което се разпорежда спиране на изпълнението на забраната за влизане, която обосновава сигнала.

111 Освен това трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика пълната ефикасност на правото на Съюза изисква съдът, сезиран със спор от областта на това право, да може да постанови временни мерки, за да гарантира пълната ефикасност на последващото съдебно решение, когато реши да отправи преюдициално запитване до Съда. Следователно ефективността на въведената с член 267 ДФЕС система би била застрашена ако такива временни мерки могат да не бъдат взети предвид, по-специално от държавен орган на държавата членка, в която са приети тези мерки (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване), C-487/19, EU:C:2021:798, т. 142).

112 От всички гореизложени съображения следва, че член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която административните органи на държава членка отказват да изпълнят влязло в сила съдебно решение за спиране на изпълнението на забрана за влизане, с мотива че за тази забрана вече е въведен сигнал в ШИС.

По съдебните разноски

113 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:

1) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска държава членка да наложи забрана за влизане на територията на Европейския съюз на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и който никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да провери дали между тези лица не съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило този гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи този член на семейството си, и ако е така, дали основанията за налагането на тази забрана, не позволяват да се дерогира производното право на пребиваване на този гражданин на трета страна.

2) Член 5 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

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска на гражданин на трета страна, който е трябвало да бъде адресат на решение за връщане, да се наложи — като незабавно продължение на решението, с което на основания, свързани с националната сигурност, му е отнето правото на пребиваване на територията на съответната държава членка — забрана за влизане на територията на Европейския съюз, наложена на същите основания, без преди това да се вземат предвид здравословното му състояние, както и при необходимост семейният му живот и висшите интереси на неговото ненавършило пълнолетие дете.

3) **Член 5 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че**

когато национален съд е сезиран с жалба срещу забрана за влизане, наложена по силата на национална правна уредба, която е несъвместима с посочения член 5 и не може да се тълкува в съответствие с него, този съд трябва да остави без приложение тази правна уредба, доколкото тя е несъвместима с посочения член, а когато това се окаже необходимо за осигуряване на пълната ефективност на последния, да приложи пряко този член към спора, с който е сезирана.

4) **Член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата на основните правна на Европейския съюз**

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска национална практика, съгласно която административните органи на държава членка отказват да изпълнят влязло в сила съдебно решение за спиране на изпълнението на забрана за влизане, с мотива че за тази забрана вече е въведен сигнал в Шенгенската информационна система.

Подписи