



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

1 октомври 2015 година \*

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2008/115/ЕО — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Решение за връщане, придружено от забрана за влизане за срок от три години — Нарушаване на забраната за влизане — Изведен преди това гражданин на трета страна — Наказание лишаване от свобода в случай на ново незаконно влизане на националната територия — Съвместимост“

По дело C-290/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от съда във Флоренция (Tribunale di Firenze, Италия) с акт от 22 май 2014 г., постъпило в Съда на 12 юни 2014 г., в наказателното производство срещу

**Skerdjan Celaj,**

СЪДЪТ (четвърти състав),

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

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от L. D'Ascia, avvocato dello Stato
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители
- за германското правителство, от T. Henze, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от M. Michelogiannaki, в качеството на представител,
- за норвежкото правителство, от E. Widsteen и K. Moen, в качеството на представители,
- за швейцарското правителство, от E. Bichet, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от M. Condou-Durande и A. Agesu, в качеството на представители

\* Език на производството: италиански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 април 2015 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, стр. 98).
- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство срещу албанския гражданин г-н Celaj след влизането му на италианска територия в нарушение на забрана за влизане на тази територия за срок от три години.

### Правна уредба

#### *Конвенцията за статута на бежанците*

- 3 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), влиза в сила на 22 април 1954 г. Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).
- 4 Член 31, параграф 1 от Женевската конвенция гласи:

„Договарящите държави се задължават да не налагат наказания заради незаконно влизане или пребиваване на тяхна територия на бежанци, които, пристигайки направо от територия, където са били застрашени животът и свободата им по смисъла на член 1, са влезли или пребивават на тяхна територия без разрешение при условие, че те се представят незабавно на властите и приведат уважителни причини за незаконното си влизане или пребиваване на територията на страната“.

#### *Директива 2008/115*

- 5 Съображения 1, 4, 14 и 23 от Директива 2008/115 имат следното съдържание:

„(1) Европейският съвет, състоял се в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г., установи съгласуван подход в областта на имиграцията и убежището, който обхваща едновременно създаването на обща система за убежище, политиката за законна имиграция и борбата срещу незаконната имиграция.

[...]

(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.

[...]

(14) Следва да се даде европейско измерение на последствията от националните мерки за връщане, като се въведе забрана за влизане, забраняваща влизането и престоя на територията на всички държави членки. [...]

[...]

(23) Изпълнението на настоящата директива не засяга задълженията, произтичащи от Женевската конвенция [...]".

6 В член 1 от посочената директива, озаглавен „Предмет“, е предвидено следното:

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

7 Член 8 от посочената директива, озаглавен „Извеждане“, гласи:

„1. 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.

2. Ако държавата членка е предоставила срок за доброволно напускане съгласно член 7, решението за връщане може да се изпълни принудително само след изтичане на срока, освен ако по време на този срок не възникне опасност по смисъла на член 7, параграф 4.

3. Държавите членки могат да приемат отделно административно или съдебно решение или акт за постановяване на извеждането.

4. Когато държава членка използва — като крайно средство — принудителни мерки, за да изведе гражданин на трета страна, който се противопоставя на извеждането, тези мерки трябва да са пропорционални и да не превишават разумната употреба на сила. Те се изпълняват съгласно националното законодателство в съответствие с основните права и като се зачита надлежно достойнството и физическата неприкосновеност на засегнатия гражданин на трета страна.

5. При извеждане по въздушен път държавите членки вземат предвид общите насоки относно мерките за сигурност при съвместни операции за извеждане по въздушен път, приложени към Решение 2004/573/ЕО.

6. Държавите членки създават ефективна система за наблюдение на принудителното връщане“.

8 Текстът на член 11 от същата директива е следният:

„1. 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.

[...]“.

#### *Италианското право*

- 9 Член 13, параграф 13 от Законодателен декрет № 286 от 25 юли 1998 г. за приемане на единен текст на разпоредбите относно правната уредба на имиграцията и норми за положението на чужденците (decreto legislativo № 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (редовна притурка към GURI, бр. 191 от 18 август 1998 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 286/1998“) гласи:

„Чуждият гражданин, адресат на заповед за напускане на територията, не може да се завърне на територията на държавата без специално разрешение от министъра на вътрешните работи [ministro dell'Interno]. В случай на нарушение чуждият гражданин се наказва с лишаване от свобода за срок от една до четири години и отново незабавно се отвежда принудително до границата. [...]“.

- 10 Член 13, параграф 13 ter от Законодателен декрет № 286/1998 гласи:

„За престъпленията по параграфи 13 и 13 bis задържането на извършителя е задължително, дори когато не е налице заварено престъпление, и те се разглеждат в бързо производство“.

#### **Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос**

- 11 На 26 август 2011 г. г-н Celaj е задържан на италианска територия от органите на реда в Понтасиеве (Италия) за опит за грабеж. С присъда, влязла в сила на 15 март 2012 г., той е осъден условно за това престъпление на лишаване от свобода и глоба.
- 12 На 17 април 2012 г. префектът на Флоренция (Prefetto di Firenze, Италия) издава заповед за принудително отвеждане до границата, а началникът на полицията на Флоренция (Questore di Firenze) — заповед за извеждане, придружена от забрана за влизане на територията на Италия за срок от три години.
- 13 В решението си префектът на Флоренция посочва, че възможността на г-н Celaj да бъде даден срок за доброволно връщане трябва да се изключи, тъй като няма искане от заинтересованото лице в този смисъл и съществува опасност от бягство. Отвеждането до границата обаче не се осъществява по технически причини. Поради това италианските компетентни органи разпореждат на заинтересованото лице да напусне незабавно националната територия, като го предупреждават, че ако не изпълни това разпореждане, ще бъде му бъдат наложени предвидените в закона санкции. Въпреки това заинтересованото лице продължава пребиваването си на италианска територия, където присъствието му е установено от италианските власти на 27 юли, 1 август и 30 август 2012 г.
- 14 На 4 септември 2012 г. г-н Celaj се явява доброволно в полицейския комисариат на граничната полиция в Бриндизи (Италия) и напуска територията на Италия.
- 15 Впоследствие г-н Celaj отново влиза на италианска територия. На 14 февруари 2014 г. самоличността му е установена от силите на реда на железопътна гара Сан Пиеро в Сиеве (Италия). Те го задържат за нарушение на член 13, параграф 13 от Законодателен декрет № 286/1998.

- 16 Тогава прокуратурата образува в съда във Флоренция наказателно производство срещу г-н Celaj и на основание член 13 от Законодателен декрет № 286/1998 иска той да бъде осъден на осем месеца лишаване от свобода.
- 17 Адвокатът на заинтересованото лице иска то да бъде оправдано, тъй като тази национална правна уредба противоречи на Директива 2008/115 и поради това деянието вече не е съставомерно.
- 18 При тези условия съдът във Флоренция решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли разпоредбите на Директива 2008/115 съществуването на национална правна уредба на държавите членки, която предвижда наказание лишаване от свобода до четири години за незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, който след връщането му в неговата страна, което не е наказателноправна санкция, нито последица от наказателноправна санкция, отново влиза на територията на държавата в нарушение на законосъобразна забрана за влизане, без преди това по отношение на този гражданин да са приложени предвидените в член 8 от Директива 2008/115 принудителни мерки с цел бързо и ефективно извеждане?“.

#### По преюдициалния въпрос

- 19 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че тя не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда налагане на наказание лишаване от свобода на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, който след връщането му в страната му по произход в рамките на предходна процедура за връщане отново влиза незаконно на територията на тази държава в нарушение на забрана за влизане.
- 20 Важно е още в началото да се припомни, че Директива 2008/115 се отнася само до връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и следователно няма за предмет цялостно хармонизиране на нормите на държавите членки за пребиваването на чужденците. Поради това посочената директива по принцип допуска законодателството на държава членка да квалифицира новото незаконно влизане на гражданин на трета страна, в нарушение на забрана за влизане, като престъпление и да предвижда наказателноправни санкции за възпиране и наказване на извършването на подобно нарушение (вж. по аналогия решения Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 28 и Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, т. 31).
- 21 Според постоянната съдебна практика държава членка не следва да прилага наказателноправна уредба, която може да застраши постигането на целите, преследвани от посочената директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие (решение Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 22 Във връзка с това следва да се отбележи, че Директива 2008/115 е приета на основание член 63, първа алинея, точка 3, буква б) ЕО, понастоящем член 79, параграф 2, буква в) ДФЕС, който предвижда приемането на мерки в областта на нелегалната имиграция и незаконното пребиваване.
- 23 Както се установява от съображения 1 и 4 от Директива 2008/115 във връзка с член 79 ДФЕС, установяването на политика на връщане е неразделна част от разработването от Европейския съюз, на обща имиграционна политика, целяща да гарантира по-конкретно предотвратяване на незаконната имиграция и засилване на борбата с нея.

- 24 В член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 е предвидена възможност, а в някои хипотези задължение, за компетентните органи на държавите членки да придружават решенията за връщане със забрана за влизане, като според съображение 14 от Директивата целта на тази мярка е да придаде европейско измерение на последствията от националните мерки за връщане.
- 25 Следва да се приеме, че Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип тя допуска възможността за държавите членки да приемат правна уредба, с която новото незаконно влизане на гражданин на трета страна се наказва с наказателноправни санкции.
- 26 Безспорно според практиката на Съда установените с Директива 2008/115 общи стандарти и процедури биха били засегнати, ако след установяване на незаконното пребиваване на гражданин на трета страна, преди изпълнението на решението за връщане и дори преди самото приемане на това решение, съответната държава членка предприеме наказателно преследване, което може да доведе до налагане на наказание лишаване от свобода по време на процедура за връщане, тъй като такъв подход би създал опасност от забавяне на извеждането (вж. в този смисъл решения El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 59, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 37—39 и 45 и Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, т. 33).
- 27 Все пак наказателното преследване, предмет на главното производство, е срещу незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, по отношение на който установените с Директива 2008/115 общи стандарти и процедури са приложени, за да се сложи край на първото му незаконно пребиваване на територията на държава членка, и който влиза отново на територията на тази държава в нарушение на забрана за влизане.
- 28 Поради това фактите по делото в главното производство ясно се отличават от тези по делата, по които са постановени решения El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) и Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807) и по които във въпросната държава членка срещу съответните незаконно пребиваващи граждани на трети страни за първи път е образувана процедура за връщане.
- 29 Съдът освен това вече се е произнесъл, че Директива 2008/115 допуска в съответствие с националните наказателнопроцесуални норми да се налагат наказателноправни санкции на граждани на трети страни, по отношение на които е приложена установената в тази директива процедура за връщане и които пребивават незаконно на територията на държава членка, без да съществува основателна причина да не бъдат върнати (решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 48).
- 30 Поради това следва a fortiori да се приеме, че Директива 2008/115 не изключва възможността за държавите членки да предвидят наказателноправни санкции за незаконно пребиваващи граждани на трети страни, по отношение на които прилагането на установената в тази директива процедура е приключило с връщането им и които влизат отново на територията на държава членка в нарушение на забрана за влизане.
- 31 Все пак, доколкото положението на съответния гражданин на трета страна, в резултат на което е осъществено извеждането, предхождащо новото незаконно влизане на територията на държава членка, попада в приложното поле на Директива 2008/115, налагането на наказателноправна санкция като тази по делото в главното производство е допустимо само при условие, че издадената по отношение на този гражданин забрана за влизане е съобразена с член 11 от тази директива, което запитващата юрисдикция следва да провери.

- 32 Условие за налагането на такава наказателноправна санкция е и пълното спазване както на основните права, а именно тези, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (вж. в този смисъл решение Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 49), така и, когато са налице условията за това, на Женевската конвенция, по-конкретно на член 31, параграф 1 от нея.
- 33 С оглед на всички изложени дотук съображения на поставения въпрос трябва да се отговори, че Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип тя допуска правна уредба на държава членка, която предвижда налагане на наказание лишаване от свобода на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, който след връщането му в страната му по произход в рамките на предходна процедура за връщане отново влиза незаконно на територията на тази държава в нарушение на забрана за влизане.

### **По съдебните разноски**

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

**Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип тя допуска правна уредба на държава членка, която предвижда налагане на наказание лишаване от свобода на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, който след връщането му в страната му по произход в рамките на предходна процедура за връщане отново влиза незаконно на територията на тази държава в нарушение на забрана за влизане.**

Подписи