



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 21 декември 2016 година¹

Дело C-17/16

Oussama El Dakkak
Intercontinental SARL
срещу
Administration des douanes et droits indirects

(Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Франция))

„Преюдициално запитване — Контрол на пари в брой, които се внасят и изнасят от Съюза — Регламент (ЕО) № 1889/2005 — Член 3, параграф 1 — Обхват на задължението за деклариране — Международна транзитна зона на летище на държава членка“

I – Въведение

1. Предмет на настоящото дело е преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция), относно тълкуването на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1889/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността², и на член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)³.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Oussama El Dakkak и Intercontinental SARL, от една страна, и Administration des douanes et droits indirects (Администрация по въпросите на митата и косвените данъци, Франция), от друга, във връзка с исковете им за обезщетение за вредите, които те са претърпели вследствие на изземането от тази администрация на парични суми в брой, пренасяни от г-н El Dakkak при преминаването му през летище Роаси Шарл де Гол (Франция), с мотива че е пропуснал да ги декларира.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 309, 2005 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 238 и поправка в ОВ L 104, 2015 г., стр. 52.

3 — ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5 и поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11. От 11 април 2016 г. този регламент е отменен и заменен с Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

3. Основният въпросът по това дело е дали задължението, наложено с член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 на „[в]сяко физическо лице, което влиза или излиза от [Европейския съюз] и носи пари в брой на стойност 10 000 EUR или повече“, да декларира пренасяната сума пред компетентните органи на държавата членка на влизане или излизане, се прилага и по отношение на пътниците на полет от трета страна, които след слизането от борда остават в международната транзитна зона на летището на държава членка, преди да се качат на борда за полет по направление към друга трета страна.

II – Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

4. Intercontinental възлага на г-н El Dakkak да пренесе щатски долари (USD) от Котону (Бенин) в Бейрут (Ливан) по самолет с транзитно преминаване през летище Роаси Шарл де Гол⁴.

5. На 9 декември 2010 г. при транзитното му преминаване през летището на г-н El Dakkak е извършен контрол от митнически служители на пътническия ръкав за качване на самолета за Бейрут. Видно от преписката, по време на контрола г-н El Dakkak заявява, че у него има пари в брой, и представя декларация, направена пред митническите служби на Бенин. Митническите служители го приканват да ги последва, а въз основа на справката на парите в брой се установява, че у него се намира сумата от 1 607 650 USD освен тази от 3 900 EUR⁵.

6. Г-н El Dakkak е задържан от митническите органи, след това са му повдигнати обвинения от съдия-следовател за неизпълнение на задължението за деклариране по член 464 от Code des douanes (Митнически кодекс)⁶ и за изпиране на пари и измама. Пренасяните от него суми са описани на основание на член 465, параграф II от Code des douanes⁷, и впоследствие запечатани от Administration des douanes et droits indirects.

7. С решение от 11 май 2011 г. съставът на Cour d'appel de Paris (Парижки апелативен съд, Франция), пред който се обжалват действията на съдия-следователя, отменя всички процесуални действия поради нередовност и разпорежда връщане на запечатаните пари. Видно от преписката, тази отмяна е постановена с мотива, че г-н El Dakkak е държан в продължение на 7 часа и 45 минути на разположение на митническите служители извън каквато и да е правна рамка, при все че тази продължителност не е била необходима, че тази първоначална процедура е била неправомерна и че отмяната ѝ е довела до отмяна на всички последващи актове, оказали се непременно зависещи от нея.

4 — От преписката е видно, че пренасянето на парите е трябвало да послужи за разплащането с доставчик на дружеството Intercontinental, специализирано в търговията с автомобили.

5 — В становището си по касационната жалба на г-н El Dakkak Administration des douanes et droits indirects, както и френското правителство в писменото си становище пред Съда посочват, че направената от г-н El Dakkak декларация в Бенин се е отнасяла единствено за сумата от 983 000 USD.

6 — В редакцията, приложима към момента на настъпване на фактите в главното производство, този член гласи следното: „[ф]изическите лица, които прехвърлят в държава — членка на Европейския съюз, или от държава — членка на Европейския съюз, суми, ценни книжа или валутни ценности, без посредничеството на кредитна институция или организация или служба по член L 518-1 от Code monétaire et financier (Валутен и финансов кодекс), трябва да ги декларират по определен с указ ред“. Съгласно член R 152-6, параграф 1, първа алинея „[п]редвиденото в член 3 от Регламент [...] № 1889/2005 [...] деклариране и декларирането на сумите, ценните книжа или валутните ценности, прехвърляни в държава — членка на Европейския съюз, или от такава държава [...], се извършват писмено от физическите лица, за тяхна или за чужда сметка, пред митническите органи най-късно към момента на влизане или излизане от Европейския съюз или на прехвърлянето в държава — членка на Европейския съюз, или от такава държава“.

7 — Член 465, параграф I от Code des douanes в редакцията си, приложима към фактите в главното производство, предвижда, че „[н]еспазването на задълженията за деклариране по член 464 и Регламент [...] № 1889/2005 [...] се наказва с глоба, равна на четвърт от сумата, за която се отнася нарушението или опитът за нарушение“. Съгласно параграф II от този член, „[п]ри констатиране на упоменатото в параграф I нарушение от митническите служители те изземват цялата сума, за която се отнася нарушението или опитът за нарушение, за срок от три месеца, който може да бъде подновен [...] в рамките на най-много шест месеца“.

8. С писмо от 2 април 2012 г. компетентната администрация посочва на г-н El Dakkak, че ще преведе изнетата в евро сума и еурова равностойност на сумата в щатски долари, както и процент от отстъпката върху разходите за обработка.

9. Г-н El Dakkak и Intercontinental сезират Tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (Районен съд, Олне-су-Боа, Франция), след това Cour d'appel de Paris с искане за обезщетение на претърпените от тях вреди, като изтъкват, че Administration des douanes et droits indirects не е имала основание да се позовава на нарушение на задължение за деклариране от страна на г-н El Dakkak, тъй като той нямал такова задължение.

10. Видно от преписката, пред Cour d'appel de Paris г-н El Dakkak поддържа, че със задължението за деклариране, предвидено в член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 и в транспониращите го разпоредби на френското право, са обвързани само лицата, които преминават външните граници на Съюза. Като се позовава на текста на член 4 от Регламент № 562/2006, г-н El Dakkak изтъква, че такова преминаване настъпва единствено когато лицето застане пред гранично-пропускателен пункт и премине през него, и че тъй като обявеният от Франция гранично-пропускателен пункт на летище Роаси Шарл де Гол се намира на изхода от международната транзитна зона, лице, което остане в тази зона, по никакъв начин не преминава през този пункт и следователно не влиза на територията на Съюза.

11. След като с решение от 25 март 2014 г. Cour d'appel de Paris отхвърля по този въпрос жалбата му, г-н El Dakkak обжалва по касационен ред.

12. Именно при тези условия Cour de cassation решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос: „Трябва ли член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 и член 4, параграф 1 от Регламент № 562/2006 да се тълкуват в смисъл, че гражданин на трета държава, намиращ се в международна транзитна зона на летище, не е обвързан от задължението за деклариране по член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 или, напротив, в смисъл, че този гражданин е обвързан от това задължение, тъй като е преминал външна граница на [Съюза] през някой от гранично-пропускателните пунктове по член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 562/2006?“.

III – Анализ

13. С преюдициалния си въпрос Cour de cassation по същество иска да се установи дали пътник, намиращ се в международната транзитна зона на летище на държава членка — а именно в зоната, простираща се от пунктовете за качване и слизане от борда до постовете, на които се извършват миграционният и митническият контрол — след слизането от полет от трета страна и преди качването за полет по направление към друга трета страна, е преминал външна граница на Съюза по смисъла на Регламент № 562/2006 и поради този факт е обвързан от задължението за деклариране по член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005.

14. Запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, че понятието „влизане в Съюза“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 трябва да бъде тълкувано в светлината на понятието „преминаване на границите“ по член 4, параграф 1 от Регламент № 562/2006.

15. Подобно на френското правителство съм на мнение, че тази предпоставка е погрешна.

16. Регламент № 562/2006 е приет на основание на член 62 от Договора за ЕО, и по-специално на точка 1 и точка 2, буква а), оправомощаващи Съвета на Европейския съюз да приема мерки, целящи, от една страна, да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата при преминаване на вътрешните граници на Съюза, и от друга страна, да се установят нормите,

редът и условията, които да бъдат спазвани при осъществяване на проверките на лицата при преминаването им на външните граници на държавите членки. За сметка на това, Регламент № 1889/2005 е приет на основание на член 95 ЕО, предвиждащ мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар, и на член 135 ЕО, в областта на митническото сътрудничество.

17. Макар да допринасят за постигането на една и съща цел, посочена в член 14 ЕО, а именно установяването на зона без вътрешни граници, в която е гарантирано свободното движение на хора, услуги и капитали, тези два акта, съгласно съответната тяхна правна основа, имат два различни предмета и цели, като с първия се определят общите правила в областта на преминаването на границите от лицата, предназначени за утвърждаване и развитие на достиженията на правото от Шенген⁸, а с втория се установява система за контрол на парите в брой, които се внасят или изнасят от Съюза, за да се допълни Директива 91/308 за предотвратяване използването на финансовата система за изпиране на пари⁹.

18. Поради това съдържащите се в Регламент № 1889/2005 понятия не следва да се тълкуват в светлината на тези, предвидени в Регламент № 562/2006. Съдът следователно не е длъжен да се произнася по тълкуването на понятието „преминаване на границите“ по смисъла на Регламент № 562/2006 в рамките на настоящото дело.

19. От това следва, че е уместно поставеният от запитващата юрисдикция въпрос да се преформулира в смисъл, че тя по същество иска да се установи дали предвиденото в член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 задължение за деклариране се прилага и по отношение на гражданина на трета страна при обстоятелствата по спора в главното производство, и дали понятието „влизане в Съюза“ по смисъла на тази разпоредба да се тълкува въз основа на неговата формулировка, структура и дух, както и на системата и целите на акта, в който то се вписва.

20. Ако се вземе предвид само обикновеното значение на използваната в тази разпоредба формулировка, с понятието изглежда се обозначава придвижването на физическо лице от територия, която не е част от пространството на Съюза, към територия, която е част от него.

21. Тъй като за целите на настоящото дело пространството на Съюза трябва да се счита за ограничено от териториалния обхват на Договорите, както е определено по-специално в членове 52 ДЕС и 355 ДФЕС¹⁰, такова придвижване би имало, когато лицето премине във физическия смисъл на думата географската граница на държава членка, като навлезе на нейна територия, на която се прилагат Договорите. Въз основа на това тълкуване лице, което, както г-н El Dakkak, след като е слязло от борда на самолет от трета страна, навлезе в международната транзитна зона на летище, намиращо се на територията на държава членка (както е уточнено по-горе), и остане там, преди да се качи за полет по направление към трета страна, трябва да се счита за влязло в Съюза по смисъла на разглежданата разпоредба, при все че не е преминало през гранично-пропускателен пункт.

8 — Вж. по-специално съображения 3, 4 и 5 от Регламент № 562/2006.

9 — ОВ L166, 1991 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 1, стр. 103. Тази директива е отменена с Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм (ОВ L309, 2005 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 214, на свой ред заменена с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L141, 2015 г., стр. 73).

10 — Както уточнява Съдът в решението си от 15 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-132/14—C-136/14, EU:C:2015:813, т. 75—77), в отсъствието на уточнения в този смисъл териториалният обхват на акт на вторичното право трябва да се определи съгласно членове 52 ДЕС и 355 ДФЕС.

22. С понятието „влизане в Съюза“ обаче може да се обозначи и отделно правно понятие, различно от преминаването на географска граница. Както подчертава генералният адвокат Fennelly в точка 24 от своето заключение по дело Комисия/Съвет (C-170/96, EU:C:1998:43), всъщност следва да се разграничат два аспекта на преминаването на граница. Първият се изразява във влизане на територията на страна във физическия смисъл на думата, без непременно да е налице преминаване през гранично-пропускателен пункт, докато вторият се изразява във влизане на територията в правния смисъл на преминаването през гранично-пропускателен пункт.

23. Така би могло да се приеме, че лице, преминало географската граница на държава членка, влиза в Съюза само когато получи разрешение за целта към момента на преминаване през гранично-пропускателен пункт. Според това тълкуване лице, намиращо се в положението на г-н El Dakkak, не може да се счита за *влязло* в Съюза по смисъла на разглежданата разпоредба.

24. Кое от двете тълкувания трябва да се възприеме?

25. В подкрепа на първото освен текста на член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 се явява и липсата в този регламент на изрично изключване на летищните транзитни зони от приложното поле на задължението за деклариране по този член.

26. Международните транзитни зони на летищата обаче са част от територията на държавата, в която се намират, и дори и да се допусне, че се ползват от особен правен статут, те не са зони на „беззаконие“, тъй като се намират под правния и административния контрол на съответната държава. В този смисъл може да е от интерес да се изтъкне, че в областта на имиграцията посредством правна фикция Френската република признава на т.нар. „зони за изчакване“¹¹, обхващащи международните транзитни зони на летищата, известен статут на екстратериториалност¹². Това обаче не пречи, както е уточнено от френския Cour de cassation, лице, влязло в такава зона, фактически да се намира на френска територия и спрямо него да се прилагат разпоредбите на френското право¹³.

27. Неекстратериториалният характер на международните транзитни зони впрочем е подчертан, както припомня френското правителство в писменото си становище, от Европейския съд по правата на човека в решение от 25 юни 1996 г. по дело *Aminu c/у Франция* (ECLI:CE:ECCHR:1996:0625JUD001977692, т. 52), по което този съд е бил сезиран с въпроса дали е съвместимо с член 5 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., „задържането“ в „зоната за изчакване“ на летище Роаси Шарл де Гол на няколко търсеци убежище сомалийски лица. В полза на

11 — Съгласно член L 221-1, първа алинея от Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище) „[ч]ужденец, пристигащ във Франция по [...] въздух, който или няма разрешение за влизане на френска територия, или иска да бъде приет по силата на убежище, може да бъде оставен в зона за изчакване, намираща се [...] на летище, за времето, строго необходимо за заминаването му, и ако е търсецо убежище лице, за разглеждане, целящо да се установи дали искането му не е явно неоснователно“.

12 — В член L 221-2, първа алинея от Кодекса за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище се уточнява, че „[т]ериторията на зоната за изчакване се определя от компетентния административен орган. Тя се разпростира от пунктовете за качване и слизане от борда до тези, на които се извършва контролът на лицата“.

13 — Cour de cassation от 25 март 2009 г., № 08-14.125, където във връзка с ненавършило пълнолетие лице, намиращо се в зоната за изчакване на летище Париж Шарл де Гол, е постановено, че „cour d'appel, който отбелязва, че младежът X [...], непридружено ненавършило пълнолетие лице, след пристигането си на френска територия е бил спрял на летище Роаси, задържан и за опит да избегне полицейска проверка, след което, в края на задържането си е пуснат в зоната за изчакване на летището, е трябвало от собствените си констатации да заключи, че заинтересованото лице се е намирало на френска територия, така че като непридружено ненавършило пълнолетие лице с иракско гражданство той непременно се е намирал в опасност, налагаща изпълнението от специализирания съд за деца на мерките по закрила, предвидени в член 375 и сл. от Code civil [Граждански кодекс]“. Вж. *Klötgen*, P.La frontière et le droit, esquisse d'une problématique, Scientia Juris. 2011, p. 45 et sq. Администрацията на такива „зони за изчакване“ впрочем не е подмината от критики от страна на сдружения в защита на правата на човека (вж. доклада на Anafé от 20 януари 2016 г., на разположение на адрес <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

неекстратериториалния характер на тези транзитни зони впрочем се произнася и френското правителство в настоящото дело, което подчертава, че международната транзитна зона на летище Роаси Шарл де Гол принадлежи на френската територия, както и че е подчинено на френското право и на правото на Съюза.

28. Колкото до подготвителните работи по Регламент № 1889/2005, те предоставят само някои насоки за тълкуването на приложното поле на предвиденото в член 3, параграф 1 от този регламент задължение за деклариране.

29. Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване на изпирането на пари чрез митническо сътрудничество (наричано по-нататък „предложението за регламент“) ¹⁴, първоначално основано единствено на член 135 ЕО, предвижда в член 1, че задължението за деклариране се прилага по отношение на всяко физическо лице, влизащо или излизащо от „митническата територия на Общността“ [неофициален превод] ¹⁵, включително на частите от тази територия, в които не се прилага Директива 91/308, на която Регламент № 1889/2005 представлява, както по-подробно ще бъде видяно по-нататък, допълнение. Съгласно член 2 от предложението за регламент под „митническа територия на Общността“, за целите на това предложение, се разбира територията на държавите членки, посочена в член 3, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета ¹⁶.

30. Посочването на митническата територия на Съюза позволява обаче да се приеме, че Комисията е имала предвид по-скоро географския аспект на преминаването на външните граници и че предложението за регламент, поне първоначално, е било предназначено да обхване и случаите на преминаване на съответното лице през международната транзитна зона на намиращо се в държава членка летище. В доклада си до Съвета, придружаващ предложението за регламент ¹⁷, Комисията впрочем уточнява, че на митническата територия на Съюза, както и на частите от територията, необхванати от Директива 91/308, „движението на пари в брой по принцип е обвързано от задължението за деклариране“ [неофициален превод].

31. В хода на процеса по одобряването на Регламент № 1889/2005 обаче Съветът адаптира с изменение географския обхват на този акт. В разясненията, придружаващи предложението му за изменение, той по-специално посочва, че „с цел прозрачност за пътниците и за да се улесни прилагането на регламента от компетентните органи, контролът на движенията на пари в брой би трябвало да се осъществява в момента, в който физическо лице влиза на територията на Общността или я напуска“ [неофициален превод] ¹⁸.

14 — COM(2002) 328 окончателен.

15 — Член 1, параграф 1, първа алинея от предложението за регламент гласи следното: „[в]сяко физическо лице, влизащо или излизащо от митническата територия на Общността и пренасящо парична сума в брой в размер на 15 000 EUR или повече, е обвързано от задължението за деклариране при определените с настоящия регламент условия“ [неофициален превод].

16 — Регламент от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., том 5, глава 2, стр. 58), отменен с Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L145, 2008 г., стр. 1). В десето съображение от предложението за регламент се разяснява, че „[п]о отношение на географското определяне на приложното поле в съответствие с разпоредбите на Договора, и по-специално на член 299, параграфи 3, 4 и параграф 6, буква в) от него, Директива 91/308/ЕИО не се прилага за някои европейски държави или територии [...]“ [неофициален превод], поради което следва „да се обърне внимание на рисковете от изпиране на пари в тези държави и територии и по отношение на тях да се предвиди особен режим“ [неофициален превод]. Така в член 1, параграф 1, втора алинея от предложението за регламент се предвижда, че: „[в]сяко физическо лице, влизащо или излизащо от частите от митническата територия на Общността, в които не се прилага Директива 91/308/ЕИО, и пренасящо сума пари в брой в размер на 15 000 EUR или повече, също е обвързано от това задължение за деклариране“ [неофициален превод].

17 — Доклад от 25 юни 2002 г., COM(2002) 328 окончателен, вж. точка 2, коментара към член 1.

18 — Обща позиция, приета от Съвета с оглед на приемането на регламент на Европейския парламент и на Съвета относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността от 18 януари 2005 г., № 14843/04, точка 3, буква а).

32. При все че водещите съображения на Съвета, свързани с прозрачността, са разбираеми — понятието „влизане в Общността“ с непосредствената му препратка към член 299 ЕО, приложим към съответния момент, е по-лесно разбираемо от понятието „митническа територия на Общността“, което освен това следва да се разглежда в светлината на уточненията, дадени в член 1, параграф 1, втора алинея от предложението за регламент — то отчетливо има нужда от повече усилия да се установят затрудненията за прилагане, пред които „компетентните органи“ според Съвета са щели да бъдат изправени, ако текстът на Комисията е бил приет без изменения. Всъщност, тъй като предвиденият в предложението за регламент контрол е трябвало да бъде извършван главно от митническите органи на държавите членки, за които следва да се предположи, че са добре запознати с понятията на митническото право на Съюза, изглежда логично да се приеме, че Съветът не е имал предвид задачата да се установят териториите, засегнати от задължението за деклариране. Важни ли са били за него затрудненията, пред които тези органи е можело да бъдат изправени, за да осигурят контрола на транзитните пътници, които също е трябвало да се считат за подлежащи на задължението за деклариране въз основа на предложението за регламент? Подготвителните работи не позволяват това да се потвърди — нито впрочем да се изключи — но ако случаят е бил такъв, логично е можело да се очаква в окончателния текст на Регламент № 1889/2005 да има експлицитно изключване на задължението за деклариране по отношение на такива пътници — нещо, което, напротив, не е така.

33. Изменението на географския обхват на предложението за регламент освен това е отговаряло на загрижеността на Съвета да гарантира успоредно географско прилагане на Директива 91/308 и на бъдещия регламент.

34. Тези два акта всъщност се намират в тясна взаимовръзка.

35. Решението за приемането на Регламент № 1889/2005 е взето въз основа на резултатите, съдържащи се в доклада „Moneypenny“¹⁹, целящ да се измери въздействието на трансграничните движения на пари в брой върху ефективността на извършвания съгласно Директива 91/308 контрол. От съображение 2 от този регламент, както и от член 1, параграф 1 от него е видно, че целта му е да *допълни* разпоредбите на Директивата чрез установяването на хармонизирани норми за контрол на движенията на пари в брой, които влизат или излизат от Съюза²⁰.

36. Впрочем елементи, които е възможно да помогнат да се определи обхватът на задължението за деклариране по член 3 от Регламент № 1889/2005, могат да бъдат изведени от взаимовръзката между тези два акта.

37. Директива 91/308, основана на член 57, параграф 2, първо и трето изречение и на член 100 А от Договора за ЕИО, налага на кредитните и финансовите институции и на някои юридически или физически лица задължения, включващи контрола на извършените от доставчиците на услуги трансакции, когато те са в размер над 15 000 EUR. Основната ѝ цел е била да се избегне използването на финансовата система за целите на изпирането на пари с престъпен произход, рискуващо да застраши стабилността и надеждността на системата и да насърчи разрастването на организираната престъпност като цяло, и по-специално трафика на наркотици²¹. Тя е целяла

19 — Документ 9630/2/00 на Съвета от 7 септември 2000 г. „Операцията Монеурепни“ е проведена от септември 1999 г. до февруари 2000 г. от митническите служби на държавите членки с цел извършването на надзор и контрол на трансграничните движения на пари в брой над 10 000 EUR, за да се провери дали по мащаба си тези движения са били в състояние да застрашат ефективността на контрола, извършван от финансовите институции за борбата с изпирането на пари.

20 — Други позовавания на Директива 91/308 по-конкретно се съдържат в съображения 5, 9 и 11, както и в членове 5 и 6 от Регламент № 1889/2005.

21 — Вж. по-специално съображения 1, 2 и 3.

да се съгласуват действията на държавите членки в тази област за предотвратяване на риска от приемане на национални мерки, несъвместими с целите на вътрешния пазар, както и за осигуряване на по-голяма ефективност в борбата с изпирането на пари, обикновено извършващо се в международен контекст²².

38. Предписваните от тази директива мерки, както и тези, понастоящем предвидени в Директива 2015/849²³ и преди нея в Директива 2005/60²⁴, се вписват в контекста на международно сътрудничество²⁵.

39. В това отношение следва да се припомни посоченото от Съда в решение от 25 април 2013 г., *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11, EU:C:2013:270), че макар Директива 2005/60, заменила Директива 91/308, да е целяла наред с другото и правилното функциониране на вътрешния пазар, основната ѝ цел все пак е била да предотвратява използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, видно по-специално от факта, че тя също както Директива 91/308 е приета в международен контекст, за да направи приложими и задължителни в Съюза препоръките на Групата за финансово действие срещу изпирането на пари (FATF)²⁶.

40. Регламент № 1889/2005, предназначен да допълни Директива 91/308, споделя обаче същата цел. Освен това, също като нея той е приет, видно от съображение 4, за да приведе в действие препоръка на FATF — специална препоръка IX от 22 октомври 2004 г. относно куриерите, пренасящи пари в брой, станала след преразглеждането през 2012 г. на препоръка 32²⁷.

41. Съгласно тази препоръка „[в] страните следва да има установени мерки за идентифициране на трансграничното физическо пренасяне на пари в брой и на прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител, в това число система за деклариране и/или известяване“ и те „следва да се уверят, че компетентните им органи имат правомощието да блокират или задържат пари в брой или прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител, за които има подозрения, че са свързани с финансирането на тероризъм, изпирането на пари или със стоящи в основата нарушения, или които са предмет на невярно деклариране или известяване“²⁸.

42. В тълкувателна бележка към тази препоръка се уточнява, че тя е изготвена с цел да се „гарантира, че терористите и другите престъпници не могат да финансират дейностите си или да изпират продуктите от престъпните си дейности чрез трансграничното физическо пренасяне на пари в брой или прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител“²⁹. В същата бележка

22 — Вж. по-специално съображения 2 и 6.

23 — Цитирана в бележка под линия 9 от настоящото заключение.

24 — Пак там.

25 — Вж. по-специално съображение 7.

26 — Вж. точка 46. FATF е междуправителствена организация, учредена през 1989 г., оправомощена да изготвя стандарти и да насърчава ефективното изпълнение на закони, подзаконови и оперативни мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на терористични дейности и разпространението на оръжия за масово унищожение, както и с останалите свързани заплахи за целостта на международната финансова система

27 — Текстът на тази препоръка може да бъде намерен на интернет сайта на FATF http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf <http://www.fatf-gafi.org>.

28 — Съгласно посоченото по-нататък в препоръката „[с]траните следва да се уверят, че спрямо лицата, извършили невярно деклариране или невярно известяване на сведения, се прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. Когато пари в брой или прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител, са свързани с финансирането на тероризъм, изпирането на пари или със стоящи в основата нарушения, страните също следва да приемат мерки, в това число законодателни, в съответствие с препоръка 4, разрешаващи конфискацията на тези пари в брой или ценни книжа“.

29 — Текстът на тълкувателната бележка към специална препоръка IX също може да бъде намерен на интернет сайта на FATF на посочения в бележка под линия 27 по-горе адрес.

изразът „трансграничното физическо пренасяне“ е определен като обозначаващ „всякофизическо внасяне или изнасяне на пари в брой или прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител, от една страна в друга“³⁰.

43. Във въпросната препоръка следователно изглежда се посочва едно широко понятие за „внасяне“ и „изнасяне“, което създава впечатление, че предлаганата с нея система за деклариране или за известяване трябва да бъде прилагана, щом парите в брой или прехвърляемите ценни книжа, платими на приносител, преминават национална географска граница. В документите на FATF обаче изглежда не се дава никакво изрично указание по разглеждания от мен въпрос. Условието и редът за контрола на трансграничните движения на пари в международните транзитни зони на летищата не е разгледан и в „Новите най-добри международни практики: разкриване и предотвратяване на незаконните трансгранични движения на пари в брой и прехвърляеми ценни книжа, платими на приносител“ от 2010 г., документ, за който се счита, че излага затрудненията, срещани от държавите членки при прилагането на специална препоръка IX, като същевременно онагледява възможните решения³¹.

44. С оглед на това, и както пледира френското правителство, контекстът на международно сътрудничество в борбата с изпирането на пари и трансграничната престъпност, в който се вписва Регламент № 1889/2005, е в подкрепа на едно широко тълкуване на понятието за влизане в Съюза по смисъла на член 3, параграф 1 от този регламент, и е срещу ограничаване на приложното поле на предвиденото в този член задължение за деклариране само до трансграничните движения на пари, предназначени да влязат във финансовия поток на Съюза.

45. Всъщност е безспорно, че разширяването на задължението за деклариране по отношение на пътниците с летищен транзит допринася за преследването на упоменатите по-горе цели на международно равнище, като това задължение представлява едновременно възпираща мярка, и съчетана със свързания с нея контрол — мярка за разкриване на съмнителните движения³².

30 — Курсивът е мой. В документ от 2009 г., озаглавен „Методология за оценка на съответствието с 40-те препоръки и 9-те специални препоръки на FATF“, се уточнява, в рамките на наднационален подход в специална препоръка IX, че терминът „трансграничен“ „препраща към движенията на външните граници на наднационалната юрисдикция“ (курсивът е мой); документът е достъпен на сайта [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

31 — Този документ, датиращ от преди преразглеждането през 2012 г., може да бъде намерен на сайта [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

32 — Ще отбележа обаче, че в Доклад до Парламента и до Съвета относно прилагането на Регламент № 1889/2005 (COM (2010) 0455 окончателен) въз основа на преценка за разходите и ползите Комисията пледира за изменение на член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005 с цел процедурите за контрол на движенията на пари в брой да се приведат в съответствие с вече действащите процедури за контрол на багажа на пътниците, установени с членове 192, 193 и 194 от Регламент № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 253, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., том 7, глава 2, стр. 3, отменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/481 на Комисията от 1 април 2016 г. (ОВ L 87, 2016 г., стр. 24). Подобно привеждане в съответствие, предлагано за преодоляване на срещаните от държавите членки практически затруднения по отношение на транзитните пътници, налага изключването на систематичен контрол в международните транзитни зони и следователно премахване на задължението за деклариране от страна на пътниците, намиращи се в тези зони (вж. т. 5 от доклада). В точка 3.2 от доклада Комисията изтъква, че „[з]а транзитните пътници, използващи въздушен превоз, е трудно да се спази задължението да декларират парите в брой на първия входен пункт или на последния изходен пункт на ЕС, поради различията в транзитната инфраструктура на летищата. В транзитните зони съществуват малко или различни средства за деклариране на пари в брой и няма достатъчно време между полетите. За компетентните органи на държавите членки е също така трудно да осигурят хармонизирани проверки на транзитните пътници. Недостиг на време, липса на подходящи средства за контрол [...] и различните канали на придвижване на ръчния и на чекирания багаж затрудняват проверките“. В посока на изменение на член 3, параграф 1 от Регламент 1889/2005 впрочем се произнесла „[с]пециална проектна група от експерти по въпросите на контрола върху движението на пари в брой“.

46. На този етап следва да се разгледа дали подобно широко тълкуване не противоречи на Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, подписана в Чикаго (Съединените щати) на 7 декември 1944 г.³³.

47. Съюзът не е страна по тази конвенция, и както се посочва в решение от 21 декември 2011 г., *Air Transport Association of America* и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 57—71), той не е обвързан от нея.

48. Конвенцията обаче е ратифицирана от всички държави — членки на Съюза, поради което трябва да бъде взета предвид при тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза³⁴. Същото важи и за приложенията към конвенцията, съдържащи стандарти и препоръчителни практики (*Standards and Recommended Practices — SARP*)³⁵, приети от Съвета на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО)³⁶ в съответствие с член 54, точка 1)³⁷ от посочената конвенция и обвързващи в една или друга степен договарящите държави³⁸.

49. Съгласно член 22 от Чикагската конвенция „[в]сяка договаряща държава се задължава да приеме всички възможни мерки [...], за да облекчи и ускори въздушната навигация на въздухоплавателните средства между териториите на договарящите държави и да предотврати ненужните закъснения на въздухоплавателни средства, екипажи, пътници и товари, особено при прилагането на законите, свързани с имиграцията, карантината, митниците и разрешителните“. В член 23 от конвенцията, от друга страна, се уточнява, че „[в]сяка договаряща държава се задължава, доколкото е практически възможно, да установи митнически и имиграционни процедури, засягащи международното въздухоплаване, в съответствие с практиката, установена или препоръчана към даден момент съгласно тази конвенция“.

50. Приложение 9 към Чикагската конвенция (Стандарти и препоръчителни практики — Облекчение; наричано по-нататък „приложение 9“)³⁹ е прието по-специално за да уточни произтичащите за договарящите държави задължения от гореспоменатите членове от конвенцията. Целта на приложението е да се постигне ефективно управление на процесите по контрол на границите, като същевременно се търси подходящ баланс между сигурност и опростеност на процедурите.

51. Както френското правителство припомня, в съответствие с глава 3, буква L, точка 3.57 от това приложение договарящите държави, по-специално чрез създаването на зони за директен транзит, правят така, че на пътниците и багажа им, пристигащи от друга държава и продължаващи пътуването към трета държава със същия или с друг полет от същото летище през същия ден, да бъде разрешен временен престой на летището за пристигащи, без да бъдат подлагани на формалностите на граничен контрол при влизане в държавата на транзит.

33 — *Recueil des traités des Nations unies*, том 15, стр. 295, който може да бъде намерен на следния адрес: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

34 — Решение от 3 юни 2008 г., *Intertanko* и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 52).

35 — Приемането на тези актове е предвидено в член 37 от Чикагската конвенция.

36 — ИКАО е учредена в съответствие с член 43 и сл. от Чикагската конвенция.

37 — В тази разпоредба се уточнява, че SARP са обозначени като „приложения към конвенцията“ за „улеснение“.

38 — Стандартите представляват спецификации, чието съдържание отразява признатото катоосъществимоинедобходимоза облекчаване и подобряване на някои аспекти на международното въздухоплаване. При неспазване трябва да бъдат уведомени договарящите страни в съответствие с член 38 от нея. Препоръчителните практики за сметка на това са спецификации, чието съдържание отразява признатото катопо принцип осъществимоисилно препоръчително. Договарящите държави полагат усилия да ги изпълняват в приложение на тази конвенция.

39 — Текстът на това приложение може да бъде намерен на сайта на Швейцарската федерална въздухоплавателна служба на следния адрес: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>.

„Директната транзитна зона“ е определена в глава I, буква А като специална зона, установена на международно летище или в близост до него, подложена на прекия надзор или контрол на компетентните публични органи, където пътниците могат да останат по време на транзита или връзката, без да се налага да подават искане за влизане в съответната държава.

52. От самия текст на предвидения в споменатата по-горе точка 3.57 стандарт следва, че той се отнася до формалностите по имиграционния контрол, имащи за цел да се провери притежанието на документите, позволяващи влизането на територията на договарящата държава. Това впрочем се потвърждава от последващия стандарт (глава 3, буква L, точка 3.58), налагащ на договарящите държави да сведат до минимум изискването към пътниците в директната транзитна зона да притежават виза за директен транзит⁴⁰.

53. Действително, в по-общ план приложение 9 цели да се ограничат максимално формалностите и контролът, на които са подложени транзитните пътници, при все че не само задължението за деклариране принципно им налага активни постъпки, но и проверката дали това задължение е спазено може да изисква от компетентните органи да приложат мерки по контрол на лицата, багажа и транспортните им средства, както е предвидено в член 4, параграф 1 от Регламент № 1889/2005.

54. От една страна обаче, както френското правителство посочва в писменото си становище, съгласно глава 3, буква В, точка 1.5 от приложение 9 разпоредбите му не възпрепятстват прилагането на националното законодателство по отношение на осъществяването на контрола, считан за „необходим“⁴¹, и от друга страна, установената в рамките на ИКАО политика на облекчение предвижда и да координира целите на приложение 9 с други цели, по-специално с целта за борбата с международния трафик на наркотици — която попада сред тези, преследвани с мерките, въведени с Регламент № 1889/2005 — за да се намери точен баланс между изискванията за сигурност и за опростеност.

55. Следователно задължение за деклариране като предвиденото в член 3, параграф 1 от Регламент 1889/2005, обхващащо пътниците, намиращи се в „директната транзитна зона“, както е определена в приложение 9, не изглежда да не е съвместимо със стандарта по точка 3.57 от него, при условие че формалностите, свързани с изпълнението на въпросното задължение, и контролът, имащ за цел проверка на тяхното спазване, са съпътствани от възможно най-малкото неудобство за транзитните пътници и не рискуват ненужно да забавят въздушния трафик.

56. С оглед на всички изложени съображения считам — въз основа на буквалното тълкуване на текста на член 3, параграф 1 от Регламент № 1889/2005, както и на преследваните с този акт цели и с оглед на липсата на изрично изключване на положенията на летищен транзит от приложното поле на задължението за деклариране по този член — че въпросното задължение се прилага и по отношение на пътниците в международната транзитна зона на летище, намиращо се на територията на държава членка, за която се прилагат Договорите в съответствие с членове 52 ДЕС и 355 ДФЕС, след слизането им от борда на полет от трета страна и преди качването им на борда на полет по направление към трета страна, без да преминават през гранично-пропускателен пункт, за да бъдат допуснати да влязат в тази държава членка.

40 — А именно визи за пътниците, пристигащи с международен полет и продължаващи пътуването си към трета държава със същия или с друг полет от същото летище през същия ден. Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 2009 г., стр. 8) предвижда задължението за притежаване на такава виза „по изключение от приложение 9 към Чикагската конвенция“ за гражданите на някои трети държави.

41 — Между другото отбелязвам, че в глава 6, буква F, точки 6.47 и 6.48 се съдържат препоръчителни практики относно налагането на ограничения от договарящите държави за вноса или износа на валути.

IV – Заключение

57. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Cour de cassation (Франция) въпрос по следния начин:

„Член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1889/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността, трябва да се тълкува в смисъл, че задължението за всяко физическо лице, което влиза или излиза от Европейския съюз и носи пари в брой на стойност 10 000 EUR или повече, да декларира пренасяната сума пред компетентните органи на държавата членка, през която влиза или излиза от Съюза, се прилага и по отношение на пътниците в международната транзитна зона на летище, намиращо се на територията на държава членка, за която се прилагат Договорите в съответствие с членове 52 ДЕС и 355 ДФЕС, след слизането им от борда на полет от трета страна и преди качването им на борда на полет по направление към трета страна, без да преминават през гранично-пропускателен пункт, за да бъдат допуснати да влязат в тази държава членка“.