



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

8 октомври 2020 година *

„Преюдициално запитване — Пространството на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2008/115/ЕО — Общи стандарти и процедури за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 — Незаконен престой — Национална правна уредба, предвиждаща да се наложи според обстоятелствата глоба или извеждане — Последници от решение от 23 април 2015 г., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) — По-благоприятно за заинтересованото лице национално законодателство — Директен ефект на директивите — Ограничения“

По дело C-568/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания) с акт от 11 юли 2019 г., постъпил в Съда на 25 юли 2019 г., в рамките на производство по дело

МО

срещу

Subdelegación del Gobierno en Toledo,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: С. Toader, изпълняващ функцията на председател на състава, М. Safjan (докладчик) и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за испанското правителство, от L. Aguilera Ruiz, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от С. Cattabriga и I. Galindo Martín, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

* Език на производството: испански.

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, 2008 г., стр. 98).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между МО и Subdelegación del Gobierno en Toledo (представителство на централната власт в Толедо, Испания) по повод незаконното пребиваване на първия на испанската територия.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 1 от Директива 2008/115, озаглавен „Предмет“, предвижда:

„Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.
- 4 Член 3 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

 - 4) „решение за връщане“ е административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане;
 - 5) „извеждане“ е принудителното изпълнение на задължението за връщане и по-специално физическото транспортиране извън държавата членка;

[...]“.
- 5 Член 4 от посочената директива, озаглавен „По-благоприятни разпоредби“, гласи в параграфи 2 и 3:

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

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

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

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

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

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

4. Държавите членки могат във всеки един момент да вземат решение да предоставят на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, самостоятелно разрешение за пребиваване или друго разрешение, което дава право на престой, поради хуманни, хуманитарни или други причини. В този случай не се издава решение за връщане. В случай че решение за връщане вече е издадено, то се оттегля или се спира изпълнението му за срока на валидност на разрешението за пребиваване или на друго разрешение, с което се дава право на престой.

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

[...]“.

7 Член 7 от Директива 2008/115, озаглавен „Доброволно напускане“, предвижда в параграфи 1 и 4:

„1. В решението за връщане се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2 и 4. [...]

[...]

4. Ако съществува опасност от укриване или ако молбата за законен престой е отхвърлена като явно неоснователна или измамна, или ако засегнатото лице представлява опасност за обществения ред, обществената или националната сигурност, държавите членки могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане [...]“.

- 8 Член 8 от тази директива, озаглавен „Извеждане“, предвижда в параграф 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“.

Испанското право

- 9 Член 53, параграф 1, буква а) от Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 относно правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция) от 11 януари 2000 г. (BOE № 10 от 12 януари 2000 г., стр. 1139), изменен с Ley Orgánica 2/2009 (Устройствен закон 2/2009) от 11 декември 2009 г. (BOE № 299 от 12 декември 2009 г., стр. 104986) (наричан по-нататък „Законът за чужденците“), определя като „тежко“ нарушение „[н]езаконното пребиваване на испанска територия, поради това че продължаването на пребиваването или разрешението за пребиваване не е получено или е изтекло преди повече от три месеца, без заинтересованото лице да е поискало неговото подновяване в предвидения от правната уредба срок“.
- 10 По силата на член 55, параграф 1, буква b) от Закона за чужденците за тежко нарушение се налага глоба в размер от 501 EUR до 10 000 EUR.
- 11 Съгласно член 57 от този закон:

„1. Когато нарушителят е чужденец и съответното деяние може да се квалифицира като „тежко“ или „много тежко“ нарушение по смисъла на член 53, параграф 1, букви а), b), c), d) и f) от настоящия устройствен закон, санкцията глоба може да бъде заменена с извеждане от испанска територия, при спазване на принципа на пропорционалност, след провеждане на съответната административна процедура и приемане на мотивирано решение въз основа на преценка на обстоятелствата, при които е извършено нарушението.

[...]

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

[...]“.

- 12 Член 63 от посочения закон, който се отнася до „приоритетната процедура“, предвижда в параграф 7:
- „Заповедта за извеждане в случаите по този член подлежи на незабавно изпълнение“.
- 13 Член 63а, параграф 2 от същия закон гласи:

„Решението за извеждане, разгледано по реда на общата процедура, съдържа срок за доброволно изпълнение, в който заинтересованото лице да напусне националната територия. Посоченият срок е с продължителност от седем до тридесет дни, считано от уведомяването за решението. Срокът за доброволно изпълнение на заповедта за извеждане може да се удължава с достатъчен период, като се вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, като например продължителност на престоя, грижи за посещаващи училище деца или наличието на други семейни и социални връзки“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 14 На 14 януари 2017 г. Comisaría de Talavera de la Reina (полицейски комисариат в Талавера де ла Рейна, Испания) решава да започне приоритетна процедура по извеждане на МО, колумбийски гражданин, поради твърдяно нарушение на член 53, параграф 1, буква а) от Закона за чужденците.
- 15 В рамките на това производство МО заявява, че през 2009 г. е влязъл в Испания на 17-годишна възраст с виза, придружена от разрешение за пребиваване, издадено с цел събиране на семейството с майка му. Той представя валиден до 24 декември 2018 г. паспорт, валидна до 2013 г. карта за пребиваване, както и удостоверение за адресна регистрация в община Талавера де ла Рейна, извършена през 2015 г. МО твърди, че по време на пребиваването си в Испания често е работил, и представя няколко трудови договора, както и удостоверение за трудов стаж и банково удостоверение. Той декларира, че не е осъждан и че има постоянен адрес в Талавера де ла Рейна. МО представя и други документи, по-специално карта на общинската библиотека, карта за здравно осигуряване, както и удостоверения за следвани курсове и завършени обучения.
- 16 На 3 февруари 2017 г. Subdelegado del Gobierno en Toledo (представителят на централната власт в Толедо, Испания) (наричан по-нататък „представителят на централната власт“) издава решение за извеждане на МО на основание член 53, параграф 1, буква а) от Закона за чужденците, придружено от забрана за повторно влизане на испанска територия за срок от пет години. В това отношение представителят на правителството се основава на практика на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), която разрешава извеждането, в случай че незаконният престой е съпроводен с отрицателни обстоятелства от поведението на съответното лице. В делото по главното производство тези обстоятелства са свързани с факта, че лицето не е доказало, че при влизането си в Испания е преминало през граничен контролно-пропускателен пункт, не е посочило продължителността на престоя си в тази държава членка и не разполага с документ за самоличност. Освен това посоченият представител констатира, че по отношение на МО извеждането няма да доведе до откъсване от семейството, тъй като той не е доказал наличието на връзки с възходящи или преки низходящи лица, пребиваващи законно в Испания.
- 17 МО обжалва решението за извеждане, прието от представителя на правителството, пред Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo (Административен съд на провинция Толедо, Испания), която юрисдикция отхвърля жалбата му.
- 18 МО обжалва решението на посочената юрисдикция пред Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания).
- 19 Тази юрисдикция уточнява, че даденото от Tribunal Supremo (Върховен съд) тълкуване на националната правна уредба, посочено в точка 16 от настоящото решение, е възприето от испанския законодател в рамките на изменението на тази правна уредба с Устройствен закон 2/2009.
- 20 Запитващата юрисдикция счита, че представителят на правителството е констатирал погрешно наличието на отрицателни обстоятелства в поведението на МО. Всъщност в хода на производството същият е представил валиден паспорт, виза за влизане на испанската територия и разрешения за пребиваване до 2013 г. Освен това МО имал трайни връзки в Испания както в социален, така и в семеен план.
- 21 Що се отнася до поведението на МО, тази юрисдикция отбелязва, че в представената ѝ преписка не са посочени никакви отрицателни обстоятелства в допълнение към незаконен престой на заинтересованото лице в Испания.

- 22 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция иска да се установи какви последици следва да се изведат от решението от 23 април 2015 г., *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260), за да се прецени положението на МО. Всъщност в това решение Съдът постановил, че Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда в случай на незаконен престой на граждани на трети страни на територията на тази държава да се наложи според обстоятелствата глоба или извеждане, като всяка от двете мерки изключва другата.
- 23 По настоящото дело положението на МО се урежда от същата национална правна уредба като приложимата по делото, по което е постановено това решение на Съда. Освен това съгласно тълкуването, възприето от Tribunal Supremo (Върховен съд) преди постановяването на посоченото решение, извеждането от националната територия на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно в Испания, можело да бъде разпоредено само при наличието на допълнителни утежняващи фактори.
- 24 След постановяването на решение от 23 април 2015 г., *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260), Tribunal Supremo (Върховен съд) приел по-специално в решение от 30 май 2019 г., че испанските административни и съдебни органи са оправомощени да откажат да приложат разпоредбите на Закона за чужденците, които предвиждат предимство на налагането на глоба и изискват мярката за извеждане да бъде изрично мотивирана с наличието на утежняващи фактори. По този начин Tribunal Supremo (Върховен съд) приложил пряко разпоредбите на Директива 2008/115, в ущърб на засегнатото лице, утежнявайки по този начин наказателната отговорност на същото. Всъщност след решението от 23 април 2015 г., *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260), испанските юрисдикции били длъжни да извършват подобно пряко прилагане на тази директива, въпреки че това прилагане било в ущърб на засегнатите лица.
- 25 Запитващата юрисдикция се съмнява дали в делото по главното производство е възможно да се основе пряко на разпоредбите на Директива 2008/115, за да разпореда извеждането на МО, дори при липсата на утежняващи фактори, които се добавят към незаконния престой на заинтересованото лице на испанската територия. В това отношение тя припомня практиката на Съда, която изключва възможността за пряко прилагане на разпоредбите на директива спрямо частноправен субект, по-специално решения от 26 февруари 1986 г., *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84), и от 11 юни 1987 г., *X* (14/86, EU:C:1987:275). Освен това тази юрисдикция се позовава на решение от 5 декември 2017 г., *M.A.S. и M.B.* (C-42/17, EU:C:2017:936), в което се установявали границите на задължението за съответстващо тълкуване на директивите, с оглед на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията.
- 26 При тези условия Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Върховен съд на Кастилия-Ла Манча) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместимо ли е с практиката на Съда на Европейския съюз ограниченията на директния ефект на директивите тълкуването на решението му от 23 април 2015 г. (дело C-38/14, *Zaizoune*), в смисъл че испанските административни и съдебни органи могат пряко да приложат Директива [2008/115] в ущърб на гражданин на трета страна при оставяне без приложение и неприлагане на по-благоприятните национални разпоредби относно налагането на санкции, утежняване на административнонаказателната му отговорност и евентуално оставяне без приложение на принципа на законоустановеност на наказанието, и трябва ли несъвместимостта на испанската правна уредба с Директивата да се разреши не по този начин, а с изменение в правната уредба или с предвидените в правото на Съюза способности за налагане на задължение на държавата да транспонира правилно директивите?“

По преюдициалния въпрос

- 27 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че когато национална правна уредба предвижда в случай на незаконно пребиваване на гражданин на трета страна на територията на държава членка да наложи глоба или извеждане, като последната мярка може да бъде приета само при наличие на утежняващи обстоятелства по отношение на този гражданин, които се добавят към незаконния му престой, компетентният национален орган може да се позове пряко на разпоредбите на тази директива, за да приеме решение за връщане и да изпълни това решение, дори при липсата на такива утежняващи обстоятелства.
- 28 В самото начало следва да се припомни, че видно от акта за преюдициално запитване, тази национална правна уредба, приложима считано от приемането на Устройствен закон 2/2009, който изменя Устройствен закон 4/2000, потвърждава разрешението, възприето от Tribunal Supremo (Върховен съд), посочено в точка 23 от настоящото решение.
- 29 Посочената национална правна уредба е разгледана в решение от 23 април 2015 г., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Както следва от точки 31 и 32 от това решение, член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда най-напред, като основна хипотеза, задължение за държавите членки да вземат решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия. Всъщност, след като се констатира незаконното пребиваване, компетентните национални органи трябва по силата на тази разпоредба и без да се засягат изключенията по параграфи 2—5 от същия член, да приемат решение за връщане.
- 30 Съдът е постановил, че съответната испанска правна уредба, която предвижда в случай на незаконно пребиваване на граждани на трети страни на испанска територия да се наложи според обстоятелствата глоба или извеждане, като двете мерки се изключват взаимно, може да попречи на прилагането на общите стандарти и процедури, установени от Директива 2008/115, и съответно да забави връщането, като по този начин накърни полезното действие на тази директива (вж. в този смисъл решение от 23 април 2015 г., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, т. 40).
- 31 При това положение Съдът е постановил, че Директива 2008/115, и в частност член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска такава правна уредба (решение от 23 април 2015 г., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, т. 41).
- 32 Както е видно от акта за преюдициално запитване, след постановяването на това решение на Съда Tribunal Supremo (Върховен съд) приема, че испанските административни и съдебни органи са оправомощени да откажат да приложат тази национална правна уредба, която не е в съответствие с Директива 2008/115, и да се основат пряко на последната, за да наложат мярка за извеждане в случай на незаконно пребиваване на испанската територия, дори при липсата на други утежняващи фактори.
- 33 В това отношение следва да се припомни, че от националните юрисдикции се изисква при прилагане на вътрешното право и в границите, установени от общите принципи на правото, да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на текста и целите на съответната директива, за да постигнат предвидения от последната резултат (решение от 19 март 2020 г., Sánchez Ruiz и др., C-103/18 и C-429/18, EU:C:2020:219, т. 121).
- 34 В случая запитващата юрисдикция, която трябва да определи дали може да тълкува разглежданата в главното производство национална правна уредба в съответствие с правото на Съюза, изглежда, изключва тази възможност. Тя счита, че в този случай се поставя въпросът дали пряко прилагане на тази директива може да се направи в ущърб на съответното лице.

- 35 В това отношение следва да се припомни, че в съответствие с постоянната практика на Съда дадена директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект и следователно позоваването на разпоредба от директива от държава членка не е възможно срещу такъв субект (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 1986 г., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, т. 48 и от 12 декември 2013 г., Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, т. 22).
- 36 Следователно, доколкото приложимата към МО в делото по главното производство национална правна уредба предвижда, че извеждането по смисъла на тази правна уредба на пребиваващ на испанска територия гражданин на трета страна може да бъде разпоредено само при наличие на утежняващи обстоятелства относно този гражданин, които се добавят към неговия незаконен престой, и че тази правна уредба не може да се тълкува в съответствие с Директива 2008/115, което запитващата юрисдикция следва да провери, тази държава членка не може да се основе на посочената директива, за да приеме по отношение на МО решение за връщане по смисъла на посочената директива и да изпълни това решение, дори при липсата на посочените утежняващи обстоятелства.
- 37 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че когато национална правна уредба предвижда в случай на незаконно пребиваване на гражданин на трета страна на територията на държава членка да се наложи глоба или извеждане, като последната мярка може да бъде приета само при наличие на утежняващи обстоятелства по отношение на този гражданин, които се добавят към незаконния му престой, компетентният национален орган не може да се основе пряко на разпоредбите на тази директива, за да приеме решение за връщане и да изпълни това решение, дори при липсата на подобни утежняващи обстоятелства.

По съдебните разноски

- 38 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 (шести 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 когато национална правна уредба предвижда в случай на незаконно пребиваване на гражданин на трета страна на територията на държава членка да се наложи глоба или извеждане, като последната мярка може да бъде приета само при наличие на утежняващи обстоятелства по отношение на този гражданин, които се добавят към незаконния му престой, компетентният национален орган не може да се основе пряко на разпоредбите на тази директива, за да приеме решение за връщане и да изпълни това решение, дори при липсата на подобни утежняващи обстоятелства.

Подписи