



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. RICHARD DE LA TOUR

представено на 21 юни 2022 година¹

Съединени дела C-704/20 и C-39/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

срещу

С,

В (C-704/20)

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия)

и

Х

срещу

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Задържане на граждани на трети страни — Основно право на свобода — Член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Условия за законност на задържането — Директива 2008/115/ЕО — Член 15 — Директива 2013/33/ЕС — Член 9 — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Член 28 — Съдебен контрол на условията за задържане и за продължаване на задържането — Службена проверка от съда на условията за законност на задържането — Мотивиране на решенията — Процесуална автономия на държавите членки — Принципи на равностойност и ефективност — Основно право на ефективни правни средства за защита — Член 47 от Хартата на основните права“

I. Въведение

1. Съдът многократно е разглеждал в различни области от правото на Съюза проблематиката, свързана със служебната проверка от националния съд за нарушение на правото на Съюза. Поставянето на този проблем в контекста на задържането на граждани на трети страни, тоест когато следва да се защити правото на свобода², дава възможност в голяма степен да се обнови досегашният подход. Всъщност значението на въпросното право и съществената роля на съда за неговата защита са причина да се гледа с известно недоверие на процесуалните правила, които ограничават служебното начало в тази област.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Вж. по този въпрос *Boiteux-Picheral, C. L'équation liberté, sécurité, justice au prisme de la rétention des demandeurs d'asile. — Sa Justice — L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice — Liber amicorum en hommage à Yves Bot, Bruylant, Bruxelles, 2022, p. 605.*

2. Настоящите преюдициални запитвания се отнасят по същество до тълкуването на член 15 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 страни³, на член 9 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила⁴ и член 28 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство⁵, във връзка с членове 6 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

3. Запитванията са отправени в рамките на спорове между В, С и Х — граждани на трети страни, и Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) относно законосъобразността на мерки за задържане или на тяхното продължаване.

4. Основният въпрос, който се поставя с отправените преюдициални запитвания, е дали, когато упражнява контрол за законност на задържането или на продължаването му, националният съд може да бъде ограничаван с национално процесуално правило, което не допуска да се вземат предвид непосочени от жалбоподателя основания или доводи. Съответно следва да се прецени дали съгласно правото на Съюза тази юрисдикция може или дори трябва да разглежда служебно условията за законност на задържането.

5. Предвид разнообразието от модели, въведени от държавите членки с цел контрол на законността на задържането на граждани на трети страни, ролята на Съда не е да определи дали даден модел е по-добър от друг. Ролята на Съда е да провери дали националните процесуални правила са приемливо средство за изпълнението на задълженията, произтичащи от вторичното право на Съюза, или напротив, тези правила накърняват ефективността на правото на Съюза и следователно националните юрисдикции трябва да ги оставят без приложение.

6. В настоящото заключение ще предложи на Съда да постанови в отговор на преюдициалния въпрос относно служебната проверка на условията за законност на задържането, че член 15 от Директива 2008/115, член 9 от Директива 2013/33 и член 28 от Регламент № 604/2013 във връзка с членове 6 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че националният съд, който следва да осъществи контрол за законност на задържането или на продължаването на задържането на гражданин на трета страна, трябва да провери въз основа на фактическите и правните обстоятелства, които смята за релевантни, дали са спазени общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането, независимо от основанията и доводите, изтъкнати от въпросния гражданин в подкрепа на жалбата му. Същите тези разпоредби не допускат национално процесуално правило, вследствие на което този съд е възпрепятстван да извърши служебно въпросната проверка и да постанови освобождаването на гражданина на трета страна, дори и да е установил, че задържането е в противоречие с правото на Съюза.

³ ОВ L 348, 2008 г., стр. 98.

⁴ ОВ L 180, 2013 г., стр. 96.

⁵ ОВ L 180, 2013 г., стр. 31.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

7. Разпоредбите, които стоят в основата на настоящите дела, са член 15 от Директива 2008/115, членове 8 и 9 от Директива 2013/33, член 28 от Регламент № 604/2013, както и членове 6 и 47 от Хартата.

Б. Нидерландското право

1. Законът за чужденците

8. Член 59, параграф 1, встъпителна част и буква а) от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.)⁶ от 23 ноември 2000 г., изменен, считано от 31 декември 2011 г., за целите на транспонирането на Директива 2008/115 в нидерландското право, гласи, че ако е необходимо по съображения за обществен ред или национална сигурност, държавният секретар може да разпорежи задържането на незаконно пребиваващ чужденец с оглед на извеждането му от територията на страната.

9. Съгласно член 59, параграф 5 от Vw 2000 задържането по параграф 1 от този член не може по принцип да надвишава шест месеца. Съгласно член 59, параграф 6 от Vw 2000 обаче срокът по параграф 5 може да бъде удължен с още дванадесет месеца, ако независимо от положените разумни усилия е вероятно процедурата по извеждането да продължи по-дълго, тъй като чужденецът не оказва съдействие или необходимите за целта документи от трети страни все още не са налице.

10. Член 59а от Vw 2000 гласи, че чужденците, за които се прилага [Регламент № 604/2013], могат при спазване на член 28 от този регламент да бъдат задържани с оглед на прехвърлянето им в компетентната държава членка.

11. Член 59б от Vw 2000 предвижда, че някои чужденци, които са поискали издаване на разрешение за пребиваване, могат да бъдат задържани, ако това е необходимо, за да се установи самоличността или гражданството им или за да се получат други необходими за разглеждането на молбата данни, в частност когато е налице опасност от укриване.

12. Член 91, параграф 2 от Vw 2000 гласи:

„Ако прецени, че изложеното оплакване не е основание за отмяна, [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административно отделение на Държавния съвет, Нидерландия)] може да мотивира решението си само с тази констатация“.

13. Член 94 от Vw 2000 гласи:

„1. Не по-късно от 28 дни от връчването на решението за налагане на свързана с лишаване от свобода мярка по членове [...] 59, 59а и 59б, [държавният секретар] уведомява за това [компетентния съд], освен ако самият чужденец вече не е подал жалба. С [уведомяването на

⁶ Stb. 2000, бр. 495, наричан по-нататък „Vw 2000“.

съда] се счита, че чужденецът е подал жалба срещу решението за налагане на свързаната с лишаване от свобода мярка. Обжалването обхваща и въпроса за присъждането на обезщетение.

[...]

4. Съдът незабавно насрочва съдебно заседание. Съдебното заседание се провежда не по-късно от 14 дни, считано от получаване на жалбата или уведомлението. [...]

5. [...] Писменото съдебно решение се постановява в седемдневен срок след обявяване на делото за решаване. [...]

6. Съдът уважава жалбата, ако прецени, че прилагането или изпълнението на мярката е в противоречие с настоящия закон или ако, след като претегли всички засегнати интереси, прецени, че няма основание за налагането ѝ. В този случай съдът разпорежда отмяна на мярката или промяна на условията на нейното изпълнение.

[...]“.

14. Член 96 от Vw 2000 гласи:

„1. Ако жалбата по член 94 е отхвърлена като неоснователна и чужденецът подаде жалба срещу продължаването на лишаването от свобода, съдът разпорежда прекратяване на предварителното следствие в едноседмичен срок от получаване на подадената жалба. [...]

[...]

3. Съдът уважава жалбата, ако прецени, че прилагането или изпълнението на мярката е в противоречие с настоящия закон или ако, след като претегли всички засегнати интереси, прецени, че няма разумно основание за налагането ѝ. В този случай съдът разпорежда отмяна на мярката или промяна на условията на нейното изпълнение“.

2. *Административен кодекс*

15. Член 8:69 от Algemene wet bestuursrecht (Общ административен закон)⁷ от 4 юни 1992 г. гласи:

„1. Сезираният съд се произнася въз основа на жалбата, представените доказателства, предварителното и съдебното следствие.

2. Съдът допълва служебно правните основания.

3. Съдът може да допълва служебно фактите“.

⁷ Stb. 1992 г., бр. 315, наричан по-нататък „Awb“.

16. Съгласно член 8:77 от Awb:

„1. В писменото решение се посочват:

[...]

b. мотивите на решението,

[...]“.

III. Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

A. Делата относно В и С (C-704/20)

17. В, алжирски гражданин, заявява намерението си да подаде молба за убежище в Нидерландия. С решение от 3 юни 2019 г. държавният секретар разпорежда задържането му на основание член 59b от Vw 2000, по-специално с цел да се установят обстоятелствата, необходими за разглеждането на молбата.

18. В обжалва това решение пред Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос, Нидерландия).

19. С решение от 18 юни 2019 г., без да се произнася по основанията, изтъкнати в подкрепа на жалбата, този съд я уважава на основание, което не е посочено от В, а именно че държавният секретар не е действал надлежно. Посоченият съд съответно разпорежда отмяната на мярката за задържане на В и му присъжда обезщетение.

20. С е гражданин на Сиера Леоне. С решение от 5 юни 2019 г. държавният секретар разпорежда задържането му на основание член 59a от Vw 2000 с цел прехвърлянето му в Италия съгласно Регламент № 604/2013.

21. С обжалва това решение пред Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос).

22. С решение от 19 юни 2019 г. този съд приема, че не са налице изтъкнатите от С основания, но все пак уважава жалбата, по съображение че държавният секретар не е организиран надлежно прехвърлянето му в Италия. Посоченият съд съответно разпорежда отмяната на мярката за задържане на С и му присъжда обезщетение.

23. Държавният секретар подава срещу двете съдебни решения въззивна жалба пред Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия). Последният иска Съдът да се произнесе по поддържаното от В и С, както и от някои нидерландски съдилища становище, че съгласно правото на Съюза съдилищата са длъжни да проверяват служебно всички условия за законосъобразност на мерките за задържане.

24. Запитващата юрисдикция установява, че към момента на задържането им В и С пребивават законно в Нидерландия. Тази юрисдикция съответно приема, че в конкретните случаи релевантните правила във връзка със задържането са съдържащите се в Директива

2013/33 и в Регламент № 604/2013, но иска при разглеждането на поставения въпрос да се вземе предвид и Директива 2008/115, тъй като тя урежда голям брой аспекти на задържането.

25. Посочената юрисдикция изтъква, че предвидените в тези актове от правото на Съюза задържания са регламентирани в Нидерландия от административнопроцесуалното право, което не допуска нидерландските съдилища служебно да проверяват дали са спазени непосочени от заинтересованото лице условия за законност. Единственото изключение от този принцип се отнася до контрола за спазване на нормите от обществен ред, като тези относно достъпа до съд, компетентността и допустимостта.

26. Според запитващата юрисдикция условията за законност на задържането на гражданин на трета страна включват по-специално тези, които се отнасят до физическото задържане на съответното лице, проверката на самоличността, гражданството и правото на пребиваване, трансфера до мястото, където ще се проведе изслушването, използването на белезници, правото на консулска помощ, както и до присъствието на юридически съветник и на устен преводач при изслушването, правото на защита, наличието на опасност от укриване или от избягване на проверки, възможността за извеждане извън територията на страната или прехвърляне, положената от държавния секретар грижа, процесуалните аспекти, като подписването и момента на постановяване на мярката за задържане, а също и до това дали задържането е в съответствие с принципа на пропорционалност.

27. Тази юрисдикция счита, че от правото на Съюза не произтича задължение служебно да се проверяват всички тези условия за законност. В това отношение тя се позовава на решение от 7 юни 2007 г., *Van der Weerd* и др.⁸ От това решение е видно, че правото на Съюза не задължава съда в производство относно законосъобразността на административен акт да проверява служебно дали са спазени разпоредбите на това право, освен ако в правния ред на Съюза те не заемат място, сравнимо с това на нормите от обществен ред, или ако в съответното производство страните не могат да излагат като основание нарушаването на посоченото право. Според запитващата юрисдикция обаче условията във връзка със задържането нямат същия ранг като националните норми от обществен ред и в Нидерландия чужденецът може да излага като основание нарушаването на условията за задържане.

28. Във въззивната си жалба държавният секретар се позовава на практиката на запитващата юрисдикция по прилагане на това решение на Съда във връзка със задържането. В това отношение тази юрисдикция подчертава, че Съдът все още не се е произнасял по въпроса дали изводите, направени в посоченото решение, са приложими и относно задържането.

29. За да обясни причините за въпроса, поставен в това отношение, посочената юрисдикция излага някои характеристики на съдебния контрол съгласно нидерландското административно-процесуално право. Така съгласно член 8:69, параграф 1 от *Awb* предметът на спора се определял с подадената жалба, а съдът бил длъжен да разгледа служебно само нарушението на норми от обществен ред. Съгласно член 8:69, параграф 2 от *Awb* съдът трябвало служебно да допълва правните основания, което означавало, че жалбоподателят само трябва да изложи основанията си със свои думи, а след това съдът да ги подведе под съответните правни норми. Освен това съгласно член 8:69, параграф 3 от

⁸ C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318.

Awb съдът бил оправомощен служебно да допълва фактите. В този смисъл от страните се очаквало да представят *prima facie* доказателства, които впоследствие съдът евентуално да допълни, например като задава въпроси или като призовава свидетели.

30. Запитващата юрисдикция посочва и допълнителни правила и гаранции, приложими в рамките на съдебния контрол върху задържането, като служебно упражняване на съдебен контрол върху мярката за задържане, изискване гражданинът на трета страна да бъде изслушан лично, постановяване в кратък срок на съдебно решение относно законността на задържането и право на безплатна адвокатска помощ.

31. Според запитващата юрисдикция принципът на процесуална автономия на държавите членки би могъл да е довод в полза на възможността да се забрани на съдилищата служебно да разглеждат факти или основания, когато упражняват съдебен контрол върху мерките за задържане. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че на този етап не открива никаква причина да се отклони от настоящата си практика, съгласно която принципите на равностойност и на ефективност не са непременно пречка за прилагането на нидерландските процесуални правила относно задържането.

32. Що се отнася до принципа на равностойност, посочената юрисдикция отбелязва, че мерките за задържане са предмет на административно производство и че принципът, приложим във всички производства от този вид, е, че съдът не извършва служебен контрол, освен ако не става дума за норми от обществен ред. В правния ред на Съюза обаче условията във връзка със задържането не заемали място, сравнимо с това на националните норми от обществен ред.

33. Що се отнася до други национални производства, сравними със задържането на граждани на трети страни, запитващата юрисдикция посочва, че член 8:69 от Awb се прилага за други мерки, регламентирани от административното право и отнасящи се до задържането на тези граждани, по-специално за да се провери тяхната самоличност и правото им на пребиваване или във връзка с поддържането на обществения ред.

34. Запитващата юрисдикция уточнява, че за сметка на това нито член 8:69 от Awb, нито никоя друга сходна разпоредба се прилагат в рамките на наказателното производство относно мярка за неотклонение задържане под стража. Наказателният съд съответно не бил длъжен да се ограничава с основанията и доводите, изтъкнати от заподозряно лице или от *officier van justitie* (прокуратура, Нидерландия) по отношение на лишаването от свобода. Запитващата юрисдикция обаче подчертава, че в наказателното производство самият наказателен съд налага мярката, свързана с лишаване от свобода, а това представлявало съществена разлика с мерките, регламентирани от административното право, които впрочем нямали наказателна цел. Единственото възможно сравнение със служебния съдебен контрол върху мярка за задържане с цел извеждане би могъл според тази юрисдикция да бъде извършваният от наказателния съд контрол за законност на полицейското задържане, в рамките на който този съд не е длъжен да се ограничава с основанията, изтъкнати от заподозряното лице. И тук обаче разликите между двата вида производства не позволявали да се направи извод, че приложимите процесуални правила относно задържането с цел извеждане са несъвместими с принципа на равностойност.

35. Според запитващата юрисдикция член 8:69 от Awb не е в разрез и с принципа на ефективност, тъй като на задържаните граждани на трети страни се осигурява бърз и безплатен достъп до правосъдие и те могат да изтъкват всички основания, които поискат.

Този извод не се опровергавал от практиката на Съда. Наистина в решение от 4 октомври 2012 г., Бянков⁹ Съдът приел, че невъзможността за преразглеждане на административен акт, който ограничава свободното движение на гражданин на Съюза, е несъвместима с принципа на ефективност. Мерките за задържане обаче имали различен обхват и възможността за преразглеждането им се осигурява както от правото на Съюза, така и от нидерландското право.

36. Тази юрисдикция отбелязва също, че според В и С наличието на служебно правомощие на съдилищата, осъществяващи контрол за законосъобразност върху мерките за задържане, трябва да се изведе, от една страна, от решения от 5 юни 2014 г., Mahdi¹⁰ и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹¹, от които следва, че условията за законосъобразност трябва да се разглеждат независимо от изтъкнатите основания, и от друга страна, по-специално от решения от 17 декември 2009 г., Martín Martín¹² и от 17 май 2018 г., Karel de Grote — Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen¹³, които според жалбоподателите са релевантни по аналогия, доколкото Съдът е изискал да се извършва служебен контрол в областта на защитата на потребителите, за да се компенсират съществуващото неравноправно положение на потребителите спрямо търговците.

37. Според запитващата юрисдикция в решения от 5 юни 2014 г., Mahdi¹⁴ и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹⁵ не се уточнява дали е налице задължение служебно да се разглеждат всички условия, които съгласно правото на Съюза трябва да са изпълнени, за да бъде задържането законно.

38. Що се отнася до практиката на Съда в областта на защитата на потребителите, запитващата юрисдикция изрично подчертава разликата между потребителските дела, по които производството е между две страни, частноправни субекти, и делата относно задържане, по които производството е между физическо лице и административен орган, като същевременно признава, че задържаните лица представляват в известен смисъл, подобно на някои потребители, уязвима група спрямо държавния секретар и че следователно е налице неравноправно положение. Тъй като административният орган трябва да действа в общ интерес и да спазва общите принципи на добра администрация, неравноправното положение на страните по спора било по-слабо изразено, а административно-процесуалното право имало за цел отстраняването на тази неравноправност. Напротив, гражданскопроцесуалното право по принцип изхождало от схващането, че страните са поставени при равни условия, и поради това в областта на защитата на потребителите било необходимо да се отстрани неравноправното положение, тъй като обикновено в тази област производството е между частно лице и голямо дружество.

⁹ C-249/11, EU:C:2012:608.

¹⁰ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹¹ C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

¹² C-227/08, EU:C:2009:792.

¹³ C-147/16, EU:C:2018:320.

¹⁴ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹⁵ C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

39. Накрая, що се отнася до член 5 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи¹⁶, в параграф 4 от който се предвижда, че „[в]сяко арестувано или лишено от свобода лице има право да обжалва законността на неговото задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице“, запитващата юрисдикция отбелязва, че Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) никога не е постановявал, че съдилищата трябва служебно да разглеждат условията за законност на лишаването от свобода. Напротив, той приел, че съдът не трябва автоматично да преценява законността на задържането¹⁷. От практиката на ЕСПЧ също не следвало, че е налице презумпция за незаконност на задържането и че съответно задържането е незаконно, докато съдът не установи изрично законността му. За сметка на това ЕСПЧ подчертал значението на правото на задържаното лице да инициира съдебно производство и така да поиска от съда да се произнесе в кратък срок относно законността на задържането¹⁸.

40. Същевременно запитващата юрисдикция счита, че от изложените по-горе съображения не може непременно да се направи извод, че член 6 от Хартата, който гарантира правото на ефективни правни средства за защита, не изисква от съда да упражни служебен контрол за законност на задържането. Всъщност правото на Съюза можело да предоставя по-широкообхватна защита отколкото гарантираните с ЕКПЧ права.

41. При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Предвижда ли правото на Съюза, и по-специално член 15, параграф 2 от [Директива 2008/115] и член 9 от [Директива 2013/33] във връзка с член 6 от [Хартата] задължителен служебен съдебен контрол в смисъл, че съдът е длъжен по собствен почин (ex officio) да прецени дали са изпълнени всички изисквания за задържането, включително онези, чието изпълнение чужденецът не е оспорил, въпреки че е имал възможност да го направи?“.

Б. Делото относно X (C-39/21)

42. X е марокански гражданин, роден през 1973 г. С решение на държавния секретар от 1 ноември 2020 г. той е задържан на основание член 59, параграф 1, встъпителна част и буква а) от Vw 2000, който е част от разпоредбите, с които Нидерландия транспонира Директива 2008/115. Това задържане е обосновано със защитата на обществения ред, тъй като съществувала опасност X да избегне проверките и да възпрепятства извеждането си от страната.

43. С решение от 14 декември 2020 г. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) отхвърля жалбата на X срещу мярката за задържане. X подава въззивна жалба срещу това решение. С решение от 2 юни 2021 г. Raad van State (Държавен съвет) отхвърля жалбата на X като неоснователна¹⁹.

¹⁶ Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

¹⁷ Вж. решение на ЕСПЧ от 19 май 2016 г., J. N. с/у Обединеното кралство (СЕ:ЕCHR:2016:0519JUD003728912, § 87).

¹⁸ Вж. решения на ЕСПЧ от 28 октомври 2003 г., Ракевич с/у Русия (СЕ:ЕCHR:2003:1028JUD005897300, § 43) и от 9 юли 2009 г., Могген с/у Германия (СЕ:ЕCHR:2009:0709JUD001136403, § 106).

¹⁹ Вж. решение на Raad van State (Държавен съвет) от 9 юни 2021 г. (№ 202006815/1/V3, NL:RVS:2021:1155), достъпно на следния интернет адрес: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>.

44. На 8 януари 2021 г. X обжалва пред Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) продължаването на мярката за задържане. Отправеното от тази юрисдикция преюдициално запитване се вписва рамките на това производство по обжалване.

45. Запитващата юрисдикция уточнява, че ще прецени законно ли е продължаването на задържането на X само за периода, започващ на 8 декември 2020 г. Всъщност законността на задържането до 7 декември 2020 г. била преценена в решението ѝ от 14 декември 2020 г.

46. В подкрепа на жалбата си X се позовава на липсата на възможност да бъде изведен от страната в разумен срок. В отговор държавният секретар отбелязва, че процедурата по искането за издаване на пътен документ все още е в ход и че мароканските власти не са съобщили, че такъв документ няма да бъде издаден.

47. Запитващата юрисдикция счита за необходимо да получи разяснения относно произтичащите от правото на Съюза изисквания във връзка със степента на съдебния контрол по делата за задържане на граждани на трети страни.

48. Като признава същевременно значението на принципа на процесуалната автономия на държавите членки, тази юрисдикция не изключва възможността както изискванията за равностойност и ефективност, с които този принцип е съпътстван, така и закрепените в членове 6, 24 и 47 от Хартата основни права да не допускат ограниченията, наложени на нидерландските съдилища, що се отнася до проверката за законност на задържането на граждани на трети страни в хипотезите по Директива 2008/115, Директива 2013/33 и Регламент № 604/2013.

49. След като припомня нидерландското процесуално правило, което забранява на съда служебно да разглежда фактически или правни обстоятелства, когато разглежда по същество законността на задържането, запитващата юрисдикция отбелязва, че тази забрана се прилага и когато става въпрос за „уязвимо лице“ по смисъла на правото на Съюза, каквото е ненавършилото пълнолетие лице.

50. Тази юрисдикция посочва, че когато съдилища, сезирани с жалба срещу мярка за задържане, все пак служебно разгледат фактически или правни обстоятелства, държавният секретар систематично обжалва решенията им пред Raad van State (Държавен съвет) и винаги печели делата.

51. В случая по главното производство запитващата юрисдикция разполага за периода, започващ на 8 декември 2020 г., с доклад от интервю от половин страница и с последващ доклад от 8 януари 2021 г., озаглавен „Образец 120 — Информация за извеждане от територията на страната“. Последният доклад, който се състои от четири страници, представлява просто формуляр, в който властите посочват конкретните мерки за извеждането извън страната. По същество от този доклад е видно, от една страна, че властите са отправили писмено запитване до мароканските органи, за да установят дали искането за издаване на пътен документ е в процес на разглеждане, и от друга страна, че по време на последното интервю от 6 януари 2021 г. X посочва, че не е предприел никакви постъпки от мястото на задържане, за да ускори завръщането си в Мароко.

52. Запитващата юрисдикция счита, че от тази кратка преписка е невъзможно да се изведат всички факти от значение за преценката дали продължаването на задържането е законно. В случая тя иска да узнае защо нидерландските власти считат, от една страна, че е налице разумна възможност за извеждане, въпреки че вече са направени 21 писмени напомнания с цел издаване на пътен документ, и от друга страна, че не следва да се търси по-лека принудителна мярка от задържането. Освен това, дори тези власти са в състояние да мотивират надлежно, че други мерки не биха позволили принудителното отвеждане до границата на страната да се подготви, без да бъде възпрепятствано от евентуалното укриване на X, запитващата юрисдикция иска да се установи защо личното положение на X все пак не предполага възможност властите да се откажат от задържането. В това отношение от преписката по делото по-специално е видно, че X страда от наркотична зависимост. Поради това би следвало да се установи каква конкретна помощ X може да получи в центъра за задържане, за да се справи с тази зависимост.

53. Тъй като не е оправомощена да разглежда служебно такива обстоятелства, запитващата юрисдикция счита, че е лишена от възможността да прецени дали продължаването на задържането е законно от гледна точка на всички релевантни обстоятелства. Това положение би могло да се счита за несъвместимо с основното право на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата, още повече че не е възможно да се обжалват въззивно решенията, с които се продължава действието на мерки за задържане.

54. Според запитващата юрисдикция, за да бъде ефективна съдебната защита по този вид дела, съдът трябва да бъде в състояние да осигури в пълна степен зачитането на основното право на свобода, закрепено в член 6 от Хартата. Предвид член 5 от ЕКПЧ и член 6 и член 52, параграф 1 от Хартата запитващата юрисдикция намира за важно съдът да може да осигури спазването на правилото, че никой не може да бъде лишен от свобода, освен в някои изчерпателно изброени случаи и само в съответствие с процедури, предвидени от закона. Така в случай на задържане на основание член 15 от Директива 2008/115 съдът трябвало да разполага с възможност да провери изцяло и задълбочено дали са спазени посочените в този член изисквания. Нидерландското право, както е тълкувано от Raad van State (Държавен съвет), не гарантирало такава цялостна проверка.

55. Според запитващата юрисдикция от правото на Съюза следва, че съдът, сезиран с жалба срещу задържане на основание на Директива 2008/115, Директива 2013/33 или Регламент № 604/2013, трябва предвид тежестта на тази мярка да подложи на активна и задълбочена служебна проверка и преценка всички релевантни факти и обстоятелства, които са от значение за законността на задържането, за да може във всички случаи, когато счете, че задържането е незаконно, да постанови незабавното освобождаване на съответното лице.

56. Що се отнася до практиката на Съда, запитващата юрисдикция отбелязва, че в точка 49 от решение от 6 ноември 2012 г., *Otis и др.*²⁰ се уточнява, че „за да може да се произнесе в съответствие с член 47 от Хартата по спор относно произтичащи от правото на Съюза права и задължения, съдът трябва да е компетентен да разгледа всички фактически и правни въпроси от значение за спора, с който е сезиран“. Запитващата юрисдикция се позовава и на точки 36 и 40 от решение от 15 март 2017 г., *Al Chodor*²¹, съгласно които задържането засяга сериозно упражняването на основното право на свобода, закрепено в член 6 от Хартата, както и на точки 62 и 63 от решение от 5 юни 2014 г., *Mahdi*²², в които

²⁰ C-199/11, EU:C:2012:684.

²¹ C-528/15, EU:C:2017:213.

²² C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

Съдът в частност е приел, че освен фактите и доказателствата, посочени от постановилия първоначалното задържане административен орган, така и всички евентуални съображения на съответния гражданин на трета страна, съдебният орган, който се произнася по искане за продължаване на задържането, трябва да разполага с възможност да издири всички други релевантни за решението му факти и доказателства, ако прецени това за необходимо, като правомощията му при упражняването на контрол в никакъв случай не могат да бъдат ограничавани до преценка само на фактите и доказателствата, представени от административния орган.

57. Освен това запитващата юрисдикция цитира точки 140 и 142 от решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság²³, тъй като в него Съдът е подчертал, че член 47 от Хартата не се нуждае от уточняване в разпоредби на правото на Съюза или на националното право, за да породи право за частноправните субекти, което те могат да изтъкват като такова, и че наистина във вътрешния правен ред на всяка държава членка следва да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на произтичащите от правния ред на Съюза индивидуални права, но все пак държавите членки носят отговорност да осигурят във всеки отделен случай спазването на правото на ефективна съдебна защита на тези права.

58. Що се отнася до задължението за мотивиране по член 8:77, параграф 1, буква б) от Awb, запитващата юрисдикция отбелязва още, че в член 91, параграф 2 от Vw 2000 е предвидено изключение в смисъл, че Raad van State (Държавен съвет), който се произнася като въззивна инстанция по решения относно задържането, може да изложи съкратени мотиви, свеждащи се по същество до констатацията, че заинтересованото лице не е изтъкнало основателни оплаквания.

59. Според запитващата юрисдикция такова изключение лишава заинтересованите лица от правото им на ефективни правни средства за защита. Според нея член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че достъпът до правосъдие във връзка с режима на чужденците включва и право на мотивирано по същество решение на съда, който се произнася като втора и последна инстанция, най-малкото когато — както е в случая — за всички други административни, наказателни и граждански производства в съответната държава членка важи изискването за мотивиране.

60. При тези обстоятелства Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Позволено ли е на държавите членки с оглед на член 47 от [Хартата] във връзка с членове 6 и 53 от нея и в контекста на член 15, параграф 2, буква б) от [Директива 2008/115], на член 9, параграф 3 от [Директива 2013/33] и на член 28, параграф 4 от [Регламент № 604/2013] да регламентират по такъв начин съдебното производство, в рамките на което може да се оспорва постановеното от съответните административни органи задържане с цел извеждане, че на сезирания съд да е забранено служебно да проверява и преценява всички аспекти на законността на задържането, както и незабавно да го прекратява и да постановява незабавното освобождаване на чужденеца, ако служебно установи, че задържането е незаконно? Ако

²³ C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

[Съдът] приеме, че такава национална правна уредба е несъвместима с правото на Съюза, означава ли това също и че когато чужденецът поиска от сезирания съд да бъде освободен, този съд винаги е длъжен да подложи на активна и задълбочена служебна проверка и преценка всички факти и обстоятелства, които са от значение за законността на задържането?

- 2) Следва ли отговорът на първия въпрос да бъде различен с оглед на член 24, параграф 2 от Хартата във връзка с член 3, точка 9 от [Директива 2008/115], член 21 от [Директива 2013/33] и член 6 от [Регламент № 604/2013], когато задържаният от съответните административни органи чужденец не е навършил пълнолетие?
- 3) Следва ли от правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано с член 47 от Хартата във връзка с член 6 и член 53 от нея и в контекста на член 15, параграф 2, буква б) от [Директива 2008/115], член 9, параграф 3 от [Директива 2013/33] и член 28, параграф 4 от [Регламент № 604/2013], че когато чужденецът иска от съда да отмени задържането му и да го освободи, решението на всяка съдебна инстанция по това искане трябва да е надлежно мотивирано по същество, в случай че това правно средство за защита впрочем е регламентирано така, както в тази държава членка? Ако Съдът приеме за несъвместима с правото на Съюза национална съдебна практика, съгласно която второинстанционният съд, правораздаващ като последна инстанция, може просто да постанови решение, без да излага мотиви по същество, предвид начина, по който впрочем е регламентирано това правно средство за защита в тази държава членка, следва ли да се смята, че предвид уязвимото положение на чужденеца, същественото значение на производствата във връзка с режима на чужденците и констатацията, че що се отнася до правната защита, тези производства се различават от всички останали административни производства, като предоставят на чужденците същите слаби процесуални гаранции, каквито са предвидени и в производството по задържане, това правомощие на съда, който правораздава като втора и последна съдебна инстанция по дела в областта на убежището и по общите дела във връзка с режима на чужденците, трябва също да се счита за несъвместимо с правото на Съюза? Следва ли отговорът на тези въпроси да бъде различен с оглед на член 24, параграф 2 от Хартата, когато чужденецът, обжалващ постановено от съответните административни органи решение във връзка с режима на чужденците, не е навършил пълнолетие?“.

IV. Производството пред Съда

61. Първоначално Съдът решава да се произнесе по реда на спешното преюдициално производство по дело C-39/21 PPU, тъй като към момента на отправяне на преюдициалното запитване X е задържан и следователно е лишен от свобода, а освен това отговорът на Съда на преюдициалните въпроси може да бъде решаващ за прекратяването или за продължаването на задържането. Поради връзката си с това дело и дело C-704/20 се разглежда по реда на спешното преюдициално производство.

62. Впоследствие Съдът решава, че тези две дела трябва да се разгледат по общия ред. Това решение е вследствие на изпратеното от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) уведомление от 31 март 2021 г., че с междинно решение от 26 март 2021 г. прекратява задържането на X.

63. С решение от 26 април 2021 г. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) присъжда обезщетение на X, тъй като задържането му е незаконно и му е причинило вреди. В очакване Съдът да отговори на преюдициалните ѝ въпроси тази юрисдикция все пак отлага произнасянето по въпроса дали X има право на по-голямо обезщетение.

64. Писмени становища представят X, нидерландското правителство и Европейската комисия. По-рано, в хода на спешното преюдициално производство, С също представя писмено становище. Съдебното заседание се провежда на 1 март 2022 г.

V. Анализ

A. По преюдициалния въпрос по дело C-704/20 и по първия преюдициален въпрос по дело C-39/21

65. В самото начало уточнявам, че разпоредбите, които следва да се тълкуват по дело C-39/21, са член 15 от Директива 2008/115, а по дело C-704/20 — член 9 от Директива 2013/33 и член 28, параграф 4 от Регламент № 604/2013²⁴. Макар дело C-704/20 да се отнася до съдебния контрол за законност на задържането, докато дело C-39/21 се отнася до съдебния контрол за законност на продължаване на задържането, нарочно избирам да разгледам член 15 от Директива 2008/115 и член 9 от Директива 2013/33 в тяхната цялост, тъй като, както ще обясня по-нататък в изложението си, според мен изводи трябва да се направят въз основа на редица разпоредби от всеки от тези членове, тълкувани във връзка една с друга²⁵.

66. В рамките на общите правни норми, приети от законодателя на Съюза, нормативната основа за задържането, що се отнася до незаконно пребиваващите граждани на трети страни, са главно членове 15—17 от Директива 2008/115, а що се отнася до гражданите на трети страни и лицата без гражданство, кандидати за международна закрила — членове 8—11 от Директива 2013/33 и член 28 от Регламент № 604/2013.

67. Основанията за задържане, предвидени в правото на Съюза за незаконно пребиваващите граждани на трети страни, са посочени в член 15 от Директива 2008/115, а за гражданите на трети страни, кандидати за международна закрила, в член 8 от Директива 2013/33 и в член 28 от Регламент № 604/2013. Като определят режима, приложим към задържането и продължаването на задържането, тези разпоредби позволяват да се определят условията за законосъобразност на мерките за задържане. Тези условия се отнасят по-специално до компетентността на органа, взел решението за задържане, опасността задържаното лице да се укрие, наличието на други, по-малко ограничителни от

²⁴ Тази разпоредба препраща в частност към член 9 от Директива 2013/33.

²⁵ В този смисъл подчертавам, че макар член 15, параграф 3 от Директива 2008/115 да изглежда особено релевантен по дело C-39/21, тъй като производството по обжалване на продължаването на задържането се разглежда като способ за „преизглеждане през разумни интервали“, което се изисква с първото изречение от тази разпоредба, анализът според мен трябва да вземе предвид останалите разпоредби на този член, и в частност параграф 1, предвиждащ основанията за задържане, и параграф 2, установяващ по-специално принципа за съдебен контрол върху задържането и някои правила за прилагането му. Отбелязвам впрочем, че съгласно нидерландското право съдебният контрол върху задържането и съдебният контрол върху продължаването му са тясно свързани, тъй като, както обяснява нидерландското правителство в писменото си становище, в производството по обжалване на продължаването на задържането по принцип е възможно всички условия за задържане отново да се подлагат на преценка.

задържането, но все пак достатъчни мерки, положената грижа от страна на администрацията в процедурата по извеждане, както и защитата, от която се ползват уязвимите лица.

68. След тези уточнения ще разгледам заедно преюдициалния въпрос по дело C-704/20 и първия преюдициален въпрос по дело C-39/21. Всъщност според мен ролята на съда не трябва да се различава съществено в зависимост от това дали той се произнася по законността на задържането или по тази на продължаването на задържането²⁶, или в зависимост от това дали решението за задържане е взето на основание на Директива 2008/115, Директива 2013/33, или Регламент № 604/2013. Макар основанията за задържане или за продължаване на задържането да не са идентични, ръководните принципи за определяне на ролята на съда са общи за тези хипотези.

69. В самото начало ще отбележа, че законодателят на Съюза е предвидил определени общи правила относно съдебния контрол върху задържането и продължаването на задържането на граждани на трети страни.

70. Така, съгласно член 15, параграф 2 от Директива 2008/115²⁷ задържането на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна се постановява от административните или съдебните органи с мотивирано писмено решение. Когато задържането е постановено от административни органи, съответната държава членка е длъжна [в хипотезата по член 15, параграф 2, буква а) от тази директива] да осигурява „бърз съдебен контрол на законността на задържането“ или [в хипотезата по член 15, параграф 2, буква б) от посочената директива] да предоставя „на съответния гражданин на трета страна правото да започне производство, при което решението за законността на задържането подлежи на бърз съдебен контрол“. Освен това член 15, параграф 3 от същата директива предвижда, че задържането „се преразглежда през разумни интервали или по молба на засегнатия гражданин на трета страна, или служебно“ и че „[в] случай на продължителни срокове за задържане актовете по преразглеждане подлежат на съдебен контрол“.

71. Що се отнася до гражданите на трети страни и лицата без гражданство, кандидати за международна закрила, Директива 2013/33 предвижда аналогични правила както за съдебния контрол върху задържането (член 9, параграф 3 от тази директива), така и за съдебния контрол върху продължаването на задържането (член 9, параграф 5 от посочената директива).

72. Във всички тези разпоредби законодателят на Съюза предвижда съдебен контрол, който може да се осъществява или по искане на съответния гражданин на трета страна или служебно. Посочените разпоредби, които, с оглед на значението на основното право на свобода и на тежестта на извършената със задържането намеса в това право²⁸, са предназначени да защитят гражданите на трети страни от произволно задържане,

²⁶ Както Съдът вече е отбелязал, задържането и удължаването на срока му са аналогични по своето естество, тъй като и двете водят до лишаване от свобода на съответния гражданин на трета страна: по повод Директива 2008/115 вж. решение от 10 март 2022 г., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, т. 59 и цитираната съдебна практика). Същият извод може да се направи и по отношение на задържането и продължаването му.

²⁷ Според Съда тази разпоредба, както и член 9, параграф 3 от Директива 2013/33 „материализират“ в разглежданата област правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с член 47 от Хартата (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 289).

²⁸ Вж. по-специално решение от 25 юни 2020 г., Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 105 и цитираната съдебна практика).

съответно целят да гарантират във всички държави членки наличието на възможност за упражняване на съдебен контрол върху решенията за задържане и впоследствие за продължаване на задържането, за да се провери законосъобразността на тези решения.

73. Законодателят обаче не е предвидил общи разпоредби, що се отнася до обхвата на контрола, който съдът трябва да осъществи, за да провери законността на задържането или на продължаването му. По-специално законодателят не е предвидил изрично, че при осъществяването на контрола за законност на задържането съдът трябва да проверява всички фактически и правни обстоятелства, които счита за релевантни, независимо от изложените пред него основания и доводи. Следователно условията и редът на този контрол са въпрос на процесуална автономия на държавите членки.

74. Следва да се установи дали член 8:69, параграф 1 от Awb, доколкото ограничава проверката на съда, който следва да прецени законността на задържането или на продължаването му, само до основанията и доводите, изтъкнати от гражданина на трета страна, е в съответствие с рамките на процесуалната автономия на държавите членки.

75. В това отношение припомням, че съгласно постоянната съдебна практика, ако в правото на Съюза няма правила в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се установят процесуални правила за реда и условията за съдебна защита, които да гарантират зачитането на правата на правните субекти, като тези правила обаче, от една страна, не следва да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни случаи, за които се прилага вътрешното право (принцип на равностойност), и от друга страна, не следва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност)²⁹.

76. От това следва, че трябва да бъдат налице две кумулативни условия, а именно зачитането на принципите на равностойност и на ефективност, за да може държава членка да се позове на принципа на процесуалната автономия в положения, които са регламентирани от правото на Съюза³⁰.

77. Що се отнася до принципа на ефективност, Съдът вече е постановил, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото протичане и за неговите особености пред различните национални инстанции. В това отношение следва да се вземат предвид евентуално принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правна сигурност и правилното протичане на производството³¹.

²⁹ Вж. по-специално решения от 10 март 2021 г., *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.* (C-949/19, EU:C:2021:186, т. 43 и цитираната съдебна практика), от 15 април 2021 г., *État belge* (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне) (C-194/19, EU:C:2021:270, т. 42 и цитираната съдебна практика) и от 22 април 2021 г., *Profi Credit Slovakia* (C-485/19, EU:C:2021:313, т. 52 и цитираната съдебна практика).

³⁰ Вж. решение от 17 март 2016 г., *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, т. 25).

³¹ Вж. по-специално решение от 9 септември 2020 г., *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 42 и цитираната съдебна практика).

78. При това положение е важно да се подчертае, че принципът на ефективност е изпълнен само при условие че съответното процесуално правило е в съответствие с правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с член 47 от Хартата³². Задължението на държавите членки да осигурят ефективността на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, съответно предполага изискване за ефективна съдебна защита, прогласено в член 47 от Хартата, което националният съд трябва да спазва. Тази защита трябва да важи както при определянето на съдилищата, компетентни да разглеждат искове, основани на правото на Съюза, така и при определянето на процесуалните правила, приложими за подобни искове³³.

79. Ето защо основният въпрос, който е в центъра на настоящите дела, може да се формулира по следния начин: съвместимо ли е с правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с член 47 от Хартата, национално процесуално правило, което не допуска националният съд служебно да проверява за нарушения на правото на Съюза, доколкото е пречка за този съд да прецени законосъобразността на мярката за задържане или на продължаването на задържането от гледна точка на всички съображения, които могат да обосноват такава мярка, включително евентуално и основания и доводи, които не са изтъкнати от жалбоподателя?

80. Съдът вече е постановил по други дела, в които не става въпрос за гарантираното с член 6 от Хартата право на свобода, че принципът на ефективност поначало не изисква националните съдилища служебно да вземат предвид нарушение на разпоредбите на правото на Съюза, когато разглеждането на това нарушение би ги принудило да излязат извън рамките на спора, така както е очертан от страните, като се основат на факти и обстоятелства, различни от тези, на които е основала своето искане страната, която има интерес от прилагането на посочените разпоредби³⁴.

81. Според Съда това ограничение на правомощията на националния съд се обосновава с принципа, че производството се образува по почин на страните, и следователно, когато националното процесуално право предоставя на съответната страна реална възможност да посочи основание, изведено от правото на Съюза, националният съд би могъл да действа служебно само в изключителни случаи или когато намесата му е необходима в обществен интерес³⁵.

82. В това отношение отбелязвам, че член 8:69, параграф 1 от Awb не е пречка гражданите на трети страни да посочат като основание несъвместимостта на тяхното задържане или на продължаването му с едно или повече от условията, предвидени в релевантните

³² Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Bobek по дело An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara и др. (C-64/20, EU:C:2021:14), който посочва, че „изискването за ефективност, разбираемо като условие за прилагането на принципа на процесуалната автономия, [...] на практика се припокрива с основното право на *ефективни правни средства за съдебна защита* по член 47 от Хартата“ (т. 41).

³³ Вж. по-специално решения от 17 юли 2014 г., Sánchez Morcillo и Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, т. 35 и цитираната съдебна практика) и от 22 април 2021 г., Profí Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, т. 54 и цитираната съдебна практика). Съдът уточнява също, че принципът на ефективност „не съдържа изисквания, надхвърлящи тези, които произтичат от гарантираните от Хартата основни права, и по-специално от правото на ефективна съдебна защита“: вж. решение от 26 септември 2018 г., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 43).

³⁴ Вж. по-специално решения от 14 декември 1995 г., Van Schijndel и Van Veen (C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, т. 22) и от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 36). Вж. също по-скорошно решение от 25 март 2021 г., Българска народна банка (C-501/18, EU:C:2021:249, т. 135 и цитираната съдебна практика).

³⁵ Вж. по-специално решение от 26 април 2017 г., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, т. 33 и цитираната съдебна практика).

разпоредби на вторичното право на Съюза³⁶. Следователно сезираният съд не е възпрепятстван от тази национална разпоредба да разгледа твърдения за нарушение на правото на Съюза, които са изложени от жалбоподателя в подкрепа на жалба срещу неговото задържане или продължаване на задържането му. При това положение с оглед на изложените пред него основания този съд може да упражни пълен съдебен контрол, чието значение Съдът потвърждава в решение от 5 юни 2014 г., *Mahdi*³⁷.

83. В това отношение припомням, че според Съда в рамките на упражнявания от него контрол националният съд трябва да може с оглед на всички относими фактически и правни обстоятелства да установи дали задържането на съответния гражданин на трета страна е оправдано. В този смисъл националният съд трябва да разполага с възможност да вземе предвид както фактите и доказателствата, посочени от постановилия първоначалното задържане административен орган, така и всички евентуални съображения на съответния гражданин на трета страна. Освен това този съд трябва да разполага с възможност да издири всички други релевантни за решението му факти и доказателства, ако прецени това за необходимо. Оттук следва, че правомощията на съдебния орган при упражняването на контрол в никакъв случай не могат да бъдат ограничавани до преценка само на фактите и доказателствата, представени от съответния административен орган³⁸. Освен това, когато поставеното първоначално задържане престава да бъде оправдано, компетентният съдебен орган трябва да разполага с възможност да замести със свое решение на административния орган³⁹.

84. В защита на съвместимостта на член 8:69, параграф 1 от Awb с правото на Съюза в конкретния контекст на задържането, нидерландското правителство поддържа това, което и аз посочих по-горе, че възможността на гражданите на трети страни да изложат пред националният съд всички релевантни според тях оплаквания, не е ограничена, а в правомощията на този съд впрочем е да подведе под съответните правни норми фактическите обстоятелства, изтъкнати от тези граждани. Това правителство добавя, че за разлика от положението по общото административно право, във връзка със задържането са предвидени допълнителни гаранции, сред които систематичен съдебен контрол, дори при липса на жалба, провеждане на съдебно заседание и помощ от адвокат, специалист в тази област. Освен това компетентният административен орган бил длъжен да провери критериите за законност на задържането и на продължаването му, което обосновавало обстоятелството, че съдът не е длъжен отново да извърши толкова широкообхватен контрол, надхвърлящ оплакванията на заинтересованото лице.

85. Не смятам обаче, че изброените гаранции са в състояние да осигурят ефективността на съдебната защита, която трябва да се предостави на гражданин на трета страна, спрямо когото е взета мярка за задържане или за продължаване на задържането, тъй като член 8:69, параграф 1 от Awb може да засегне пълната ефективност на жалбата, подадена с цел съдебно произнасяне по законосъобразността на такава мярка.

³⁶ Вж. по-специално по аналогия решение от 26 април 2017 г., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, т. 34 и цитираната съдебна практика).

³⁷ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

³⁸ Вж. решение от 5 юни 2014 г., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 62). Вж. също решение от 10 март 2022 г., *Landkreis Gifhorn* (C-519/20, EU:C:2022:178, т. 65).

³⁹ Вж. решения от 5 юни 2014 г., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 62) и от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 293).

86. Що се отнася до правото на свобода, гарантирано в член 6 от Хартата, в правото на ефективна съдебна защита не трябва да има никакви видими и невидими пробойни. Макар обхватът на правото на ефективна съдебна защита да варира в зависимост от конкретния контекст и от конкретните обстоятелства по случая, и по-специално от естеството на спорния акт, от контекста, в който той е бил приет, както и от правните норми, уреждащи съответната област⁴⁰, считам, че тъй като става въпрос за правото на свобода, правото на ефективна съдебна защита трябва да е надлежно и строго гарантирано и да предполага осъществяването на цялостен контрол, като степен и обхват, на законосъобразността на мерките, свързани с лишаване от свобода. Според мен тези съображения са в подкрепа на подход към проблематиката, свързана със служебната проверка от националните съдилища за нарушение на правото на Съюза, който да е специфичен за проверката на потенциални посегателства върху правото на свобода.

87. В това отношение следва да се подчертае, че Съдът вече е постановил, че предвид значимостта на правото на свобода и тежестта на намесата в това право в случаите на задържане, ограниченията за упражняването на това право трябва да остават в границите на строго необходимото⁴¹. При това положение всяко разпоредено на основание на Директива 2008/115, Директива 2013/33 или Регламент № 604/2013 задържане е строго регламентирано от разпоредбите на тези директиви и на този регламент, така че да се гарантира спазването на принципа на пропорционалност на предприеманите мерки и преследваните цели, от една страна, и спазването на основните права на съответните лица, от друга⁴². В този смисъл мерките за задържане, приети на основание на относимите разпоредби от вторичното право на Съюза, не трябва да нарушават правото на свобода, което член 6 от Хартата гарантира на представляващите техен обект граждани на трети страни⁴³.

88. Освен това характеристиките на процедурите за обжалване, предвидени от държавите членки с цел да се даде възможност на гражданите на трети страни да предявят своите права, трябва да бъдат определени в съответствие с член 47 от Хартата, съгласно който всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия⁴⁴. Всъщност, когато прилагат правото на Съюза, държавите членки са длъжни да гарантират зачитането на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47, първа алинея от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита⁴⁵.

⁴⁰ Вж. по-специално решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 102), от 9 февруари 2017 г., M (C-560/14, EU:C:2017:101, т. 33) и от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 41).

⁴¹ Вж. по-специално решение от 14 септември 2017 г., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, т. 40) и от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 56 и цитираната съдебна практика).

⁴² Относно Директива 2008/115 вж. по-специално решение от 10 март 2022 г., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, т. 40 и цитираната съдебна практика). Съдът е посочил също, че понятието „задържане“ по смисъла на директиви 2008/115 и 2013/33 „се отнася за едно и също нещо“: вж. решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 224). Освен това според Съда както от текста и контекста, така и от историята на член 8 от Директива 2013/33 следва, че възможността за задържане на кандидатите за международна закрила зависи от спазването на съвкупност от условия, чиято цел е строго да се очертаят хипотезите на прилагане на подобна мярка: вж. по-специално решение от 14 септември 2017 г., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, т. 41) и решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 57).

⁴³ По отношение на Директива 2008/115 вж. по-специално решение от 10 март 2022 г., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, т. 41).

⁴⁴ Вж. по-специално решения от 10 март 2021 г., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, т. 44) и от 24 ноември 2020 г., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 и C-226/19, EU:C:2020:951, т. 42).

⁴⁵ Вж. по-специално решение от 15 април 2021 г., État belge (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне) (C-194/19, EU:C:2021:270, т. 43 и цитираната съдебна практика).

89. Освен това е важно да се отбележи, че според Съда, тъй като може да засегне закрепеното в член 6 от Хартата право на свобода на съответния гражданин на трета страна, решението за задържане или удължаване на срока на задържане е обвързано със спазването на стриктни гаранции, а именно защитата от произвол. Тази защита означава по-специално, че задържане може да бъде разпоредено или удължено като срок само при спазване на общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането⁴⁶. Именно ефективността на съдебния контрол върху задържането или продължаването му дава възможност да се гарантират на гражданите на трети страни правата, които те черпят от тези правила⁴⁷.

90. Също така трябва да се отбележи, че ограничаването на обхвата на проверката, която съдът трябва да извърши, когато осъществява контрол за законност на задържането или на продължаването му, представлява ограничение на правото на ефективни правни средства за защита пред съд по смисъла на член 47 от Хартата, което в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата е обосновано само ако е предвидено в закон, ако защита основното съдържание на същото право и, при спазване на принципа на пропорционалност, ако е необходимо и действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други лица⁴⁸.

91. Считаю обаче, че би било в противоречие както с основното съдържание на гарантираното в член 47 от Хартата право на ефективна съдебна защита, от което трябва да се ползва задържаното лице, така и със защитата му срещу произволно задържане, произтичаща от член 6 от Хартата, съдът да може да се окаже възпрепятстван да постанови освобождаването на това лице, дори и да е установил въз основа на данните, с които разполага, че задържането е незаконно. Всяко друго тълкуване би означавало да се накърни защитата срещу произволно задържане, което би било несъвместимо със значението на личната свобода в едно демократично общество⁴⁹.

92. Всъщност обстоятелството, че съдът може да се произнася само по изтъкнатите пред него основания и доводи, без да може служебно да разглежда други основания и доводи, може да доведе до задържането на лице и до продължаване на задържането му, при положение че условията за това не са изпълнени. От редица разпоредби на вторичното право на Съюза, които конкретизират правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с член 47 от Хартата, и защитата срещу произволно задържане, произтичаща от член 6 от

⁴⁶ Вж. решение от 10 март 2022 г., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, т. 62). В решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) Съдът се позовава на практиката на Европейския съд по правата на човека относно член 5, точка 1 от ЕКПЧ, съгласно която, за да е съвместимо с целта за защита на гражданите от произвол, изпълнението на мерките за ограничаване на свободата трябва в частност да е лишено от всякакъв елемент на недобросъвестност или измама от страна на органите, да съответства на целта на ограниченията, разрешени по съответната алинея на член 5, точка 1 от ЕКПЧ, и да осигурява пропорционалност между изтъкнатото основание и съответното ограничение на свободата (т. 81 от това решение, в която е направено позоваване на решение на ЕСПЧ от 29 януари 2008 г., Saadi c/y Обединеното кралство (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 68—74).

⁴⁷ Вж. в това отношение заключение на генералния адвокат Sharpston по дело D. Н. (C-704/17, EU:C:2019:85), която отбелязва, че „това, което ще определи дали материалноправните предпоставки по член 8 и гаранциите по член 9 от Директива 2013/33, четени в светлината на член 47 от Хартата, защитават кандидатите така, както е предвидено, е ефективността на съдебния контрол на решенията за задържане“ (т. 70).

⁴⁸ Вж. по аналогия, що се отнася до гаранцията за добросъвестност като условие за допустимост на всяка жалба в областта на обществените поръчки, решение от 15 септември 2016 г., Star Storage и др. (C-439/14 и C-488/14, EU:C:2016:688, т. 49 и цитираната съдебна практика). Вж. също по аналогия относно задължението за изчерпване на наличните средства за защита по административен ред преди възможността да се упражни правото на съдебна защита, за да се установи, че е нарушено правото на защита на личните данни, решение от 27 септември 2017 г., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, т. 62 и цитираната съдебна практика).

⁴⁹ Вж. в този смисъл решение от 19 септември 2019 г., Районна прокуратура Лом (C-467/18, EU:C:2019:765, т. 44 и цитираната практика на ЕСПЧ).

Хартата, обаче следва, че незабавното освобождаване има императивен характер, когато задържането е незаконно или вече не е оправдано. Така в последното изречение на член 15, параграф 2 от Директива 2008/115 се посочва, че „[з]асегнатият гражданин на трета страна се освобождава незабавно, в случай че задържането се окаже незаконно“. Незабавното освобождаване на съответното лице се изисква и от член 15, параграф 4 от тази директива, когато задържането преставя да бъде оправдано, тоест „[к]огато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане по правни или други съображения или че вече не съществуват посочените в параграф 1 условия“. Освен това член 9, параграф 3 от Директива 2013/33 гласи, че „[к]огато в резултат от проведения съдебен контрол е установено, че задържането е незаконосъобразно, съответният кандидат се освобождава незабавно“.

93. Според мен с процесуалните гаранции, изтъкнати от нидерландското правителство, не се избягва рискът спрямо дадено лице, поради невъзможността сезираният съд служебно да разгледа някои основания и доводи, да бъде взета мярка за задържане или за продължаване на задържането, при все че условията за такава мярка не са изпълнени, което пряко противоречи на цитираните по-горе разпоредби на вторичното право на Съюза, които трябва да се тълкуват в съответствие с основните права, защитени с Хартата.

94. При това положение съдебната защита, на която има право това лице, не може според мен да се квалифицира като ефективна. Всъщност при обжалването на мярка за задържане или за продължаване на задържането ефективността на обжалването трябва да се обвърже с императивния характер на освобождаването на гражданина на трета страна, когато не са налице условията за вземането на такава мярка. Следователно на гражданин на трета страна, на когото е наложена мярка за задържане или за продължаване на задържането, не е гарантирана ефективна съдебна защита, ако съдът, който има за задача да извърши контрол относно законосъобразността на тази мярка, се оказва възпрепятстван от национално процесуално правило да постанови освобождаването на този гражданин, дори и да е установил въз основа на данните, с които разполага, че не може да бъде посочено никакво надлежно основание за задържане. Освен това прилагането на такова процесуално правило в контекста на задържането може да засегне пълното действие на общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането, и да лиши съответните граждани на трети страни от възможността да се ползват от правата, които черпят от тези правила.

95. Ето защо считам, че ограничаването на обхвата на съдебния контрол само до изтъкнатите от жалбоподателя основания и доводи може да доведе до несъобразяване с разпоредбите на вторичното право на Съюза, които задължават националните органи да постановят освобождаване на лицето, спрямо което е взета незаконосъобразна мярка за лишаване от свобода. Ето защо според мен, когато условията за задържане или за продължаване на задържането не са изпълнени, автоматичният и императивен характер на освобождаването ограничава свободата на действие, с която разполагат държавите членки, за да определят процесуалните правила за съдебните производства по обжалване, като им възлага задължение за постигане на определен резултат. Същността на това задължение е да се гарантира правните средства за защита да бъдат организирани по такъв начин, че да позволяват на задържаните граждани на трети страни да изискват от компетентните национални органи да не продължават задържането, ако не са изпълнени условията за такава мярка. Предвид подчертаването многократно от Съда значение на правото на свобода според мен би било особено неуместно да се приеме, че национално процесуално правило може да допринесе за неяснотата относно законосъобразността на акт,

разпореждащ задържане или продължаване на задържането⁵⁰.

96. Що се отнася до изтъкнатия от нидерландското правителство довод, който споменах по-горе, че компетентният административен орган е длъжен да провери критериите за законност на задържането и на продължаването му, което обосновавало обстоятелството, че съдът не е длъжен отново да извърши толкова широкообхватен контрол, надхвърлящ оплакванията на заинтересованото лице, отбелязвам, подобно на Комисията, че условията за законност на задържането са задължителни както за компетентния административен орган, така и за съда. Ето защо считам за спорна постановката, че този орган е длъжен да проверява във всеки отделен случай дали са изпълнени тези условия, при положение че ролята на съдилищата е ограничена в това отношение съгласно процесуално правило, което не им позволява да се произнасят извън изтъкнатите от заинтересованото лице оплаквания. С други думи, ограничаването на компетентността на съда, при положение че компетентността на административния орган не е ограничена, ми се струва едновременно противоречащо и несъвместимо с императивния характер на условията за законност на задържането.

97. Освен това припомням, че именно съдът е пазител на личната свобода⁵¹. Съответно система, съгласно която компетентният административен орган е длъжен да извърши изчерпателна проверка на условията за задържане, докато съдът, който трябва да осъществи контрол за законосъобразност на такава мярка, не разполага с толкова широка компетентност, изглежда небалансирана и не може да гарантира ефективна съдебна защита на гражданина на трета страна. Именно съдът, а не административният орган трябва да има последната дума по въпроса дали мярка за задържане или за продължаване на задържането отговаря на предвидените в законодателството императивни изисквания.

98. От гореизложеното следва, че когато трябва да осъществи контрол за законност на задържането или на продължаването на задържането, съдът трябва да провери дали са спазени общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането⁵². Като ограничава тази проверка само до изтъкнатите от жалбоподателя основания и доводи, прилагането на член 8:69, параграф 1 от Awb в контекста на контрола за законосъобразност на мярка за задържане според мен е несъвместимо с правото на Съюза, тъй като не зачита принципа на ефективност.

99. В подкрепа на този извод за несъвместимост отбелязвам също, че това процесуално правило води до положение, при което мярка, свързана с лишаване от свобода, подлежи на съдебен контрол, чийто обхват е различен в зависимост от това дали става дума за задържане, постановено от административен орган, или за задържане, постановено от наказателен съд.

⁵⁰ Опирам се на формулировката, използвана в друга област от Съда в решение от 17 декември 1959 г., *Société des fonderies de Pont-à-Mousson*/Върховен орган (14/59, EU:C:1959:31, т. 474).

⁵¹ Припомням, че член 5, параграф 4 от ЕКПЧ закрепва правото на арестуваните и задържаните лица да изискат от съд да се произнесе по законността на задържането им „в кратък срок“ и да сложи край на лишаването им от свобода, ако установи, че то е незаконно: вж. по-специално решение на ЕСПЧ от 4 декември 2018 г., *Inseher c/y Германия* (CE:ECHR:2018:1204JUD001021112, § 251).

⁵² Във връзка с проблема с наркотичната зависимост на X по дело C-39/21, считам, че част от тези правила е съдържащото се в член 16, параграф 3 от Директива 2008/115 правило, което предвижда, че „[о]собено внимание се обръща на положението на уязвимите лица“ и че се „[п]редоставят [...] спешни медицински грижи и основно лечение на болести“.

100. В това отношение следва да припомним, че в преюдициалното си запитване Raad van State (Държавен съвет) посочва, че член 8:69 от Awb не се прилага в наказателните производства. Следователно, когато осъществява контрол върху съответната свързана с лишаване от свобода мярка, наказателният съд не е длъжен да се ограничава само до основанията и доводите, изтъкнати от заподозряното лице или от прокурора. В това отношение Raad van State (Държавен съвет) отбелязва, че тогава самият наказателен съд налага такава мярка, което било съществена разлика с вземането на мярка за задържане от компетентния административен орган.

101. При това положение и макар тези два вида мерки да преследват различни цели, това не променя факта, че и в двата случая става дума за свързана с лишаване от свобода мярка, която трябва да се взема само въз основа на изброените в законодателството условия. Разликата в обхвата на съдебния контрол не ми се струва достатъчно обоснована с обстоятелството, че свързаните с лишаване от свобода мерки попадат в две различни области на националното право, а именно, от една страна, наказателното право и от друга страна, административното право. Освен това би било парадоксално лице, заподозряно в извършването на престъпление, да се ползва с по-голяма съдебна защита от тази на лице, което не е заподозряно в извършването на престъпление.

102. Добавям, че разглежданото национално процесуално правило според мен е несъвместимо с факта, че тежестта да се докаже необходимостта и пропорционалността на мярката за задържане или за продължаване на задържането, се носи от органа, който я е постановил. Всъщност в хипотезата, при която жалбоподателят не изтъква определено основание или определен довод, това правило може да лиши сезирания съд от възможността да провери например дали компетентният административен орган е доказал, че по-малко ограничителна мярка не е достатъчна. Считаю обаче, че каквито и да са изтъкнатите от жалбоподателя основания и доводи, този съд трябва да разполага с правомощието да провери дали административният орган надлежно е доказал това, което е било в негова тежест да докаже. Ако прецени, че предоставената му от този орган преписка, евентуално допълнена с данните, събрани в рамките на проведените пред него устни състезания, е недостатъчна, за да оправдае мярка за задържане или за продължаване на задържането, никое национално процесуално правило не трябва да го възпрепятства да постанови незабавното освобождаване на лицето, обект на такава мярка.

103. Смятам също така, че произволното задържане не може да бъде разумно оправдано с принципа на правна сигурност. По отношение на правилното протичане на производството, по-специално що се отнася до неизбежното забавяне, свързано с разглеждането на нови основания⁵³, считам, че бързината, с която трябва да се осъществи съдебният контрол, не би могла да обоснове частична проверка на законността на задържането.

104. Освен това трябва да се подчертае, че съгласно правото на Съюза мерките за задържане или за продължаване на задържането може да се постановяват било от административните, било от съдебните органи.

⁵³ Вж. по-специално решения от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 38) и от 7 август 2018 г., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, т. 52 и цитираната съдебна практика).

105. Считаю, че контролът, който осъществява съдът, когато е сезиран с жалба срещу мярка за задържане или за продължаване на задържането, трябва като степен и обхват да е равностоен на контрола, който осъществява, когато съгласно националното право постановява такава мярка.

106. Според мен прилагането на процесуално правило като разглежданото в главното производство може да накърни изискването за еднаквост на извършвания в държавите членки контрол за законност на задържането. Съществуването на вариации в контрола за законност на задържането ми се струва несъвместимо с обстоятелството, че условията, при които може да бъде постановено решение за задържане, са хармонизирани във вторичното право на Съюза. В този смисъл съществуващите в държавите членки различия в обхвата на този контрол могат да направят по-малко ефективни материалноправните правила, регламентиращи на равнището на Съюза условията за задържане или за продължаване на задържането на граждани на трети страни.

107. В този смисъл тълкуване на релевантните разпоредби на вторичното право на Съюза в смисъл, че задължават сезирания съд да провери дали са спазени условията за задържане на гражданин на трета страна или за продължаване на задържането му, независимо от изтъкнатите от последния основания и доводи, води до намаляване на различията в обхвата на предоставената на такъв гражданин съдебна защита, без значение дали съответната държава членка е избрала да възложи на съдебен или административен орган компетентността за вземане на мярката за задържане или за продължаване на задържането. Еднаквата съдебна защита в отделните държави членки със сигурност допринася за гарантиране на ефективността на тази защита в съответствие с член 47 от Хартата.

108. Според мен същото изискване за еднаквост на съдебния контрол за законност на задържането важи и без значение дали държава членка е избрала автоматичен контрол, или контрол при сезиране от съответното лице.

109. Накратко, според мен изборът, който е оставен на държавите членки, от една страна, между това мярката за задържане или за продължаване на задържането да се взема от административен орган или пък от съдебен орган, и от друга страна, между това съдебният контрол срещу взетата от административен орган мярка да е служебен или такъв по жалба, на практика не трябва да води до различия между държавите членки по отношение на обхвата на съдебния контрол за законосъобразност на мярката.

110. Всички тези съображения ме карат да предложа на Съда да отговори на поставения по дело C-704/20 преюдициален въпрос и на първия преюдициален въпрос по дело C-39/21, че член 15 от Директива 2008/115, член 9 от Директива 2013/33 и член 28 от Регламент № 604/2013 във връзка с членове 6 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че националният съд, който следва да осъществи контрол за законност на задържането или на продължаването на задържането на гражданин на трета страна, трябва да провери въз основа на фактическите и правните обстоятелства, които смята за релевантни, дали са спазени общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането, независимо от основанията и доводите, изтъкнати от въпросния гражданин в подкрепа на жалбата му. Същите тези разпоредби не допускат национално процесуално правило, вследствие на което този съд е възпрепятстван да извърши служебно въпросната проверка и да постанови освобождаването на гражданина на трета страна, дори и да е установил, че задържането е в противоречие с правото на Съюза.

Б. По третия преюдициален въпрос по дело C-39/21

111. Припомням, че съгласно член 8:77, параграф 1, буква в) от Awb сезираният с жалба национален съд трябва да постанови мотивирано писмено решение. Член 91, параграф 2 от Vw 2000 обаче предвижда изключение, което се прилага, когато Raad van State (Държавен съвет) се произнася като въззивна инстанция в производства по оспорване на решения за задържане. В този случай, ако посоченият съд „прецени, че изложеното оплакване не е основание за отмяна, може да мотивира решението си само с тази констатация“.

112. Запитващата юрисдикция изразява съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на тази възможност за излагане на съкратени мотиви, предоставена на Raad van State (Държавен съвет), когато се произнася като втора и последна инстанция по законността на решение за задържане.

113. Нидерландското правителство счита, че третият преюдициален въпрос по дело C-39/21 е недопустим.

114. Вярно е наистина, че правилото, залегнало в член 91, параграф 2 от Vw 2000, което смекчава задължението за мотивиране във въззивните производства, не се прилага в производството пред Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) (дело C-39/21), а само във въззивното производство пред Raad van State (Държавен съвет) (дело C-704/20). Въпреки тези обстоятелства обаче, трудно ми е да приема, че третият преюдициален въпрос по дело C-39/21 е напълно ирелевантен в контекста на производство пред Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос), което се отнася до продължаване на задържането на гражданин на трета страна.

115. Всъщност бих искал да отбележа, че Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) посочва в акта за преюдициално запитване причините, поради които съкратените мотиви в постановените от Raad van State (Държавен съвет) във въззивно производство решения относно *задържането* на гражданин на трета страна могат да се отразят върху провеждането на последващо производство пред него относно *продължаването на това задържане*. В тази връзка Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) поставя акцента върху значението на решението на последната съдебна инстанция в цялото производство, като подчертава, че след като Raad van State (Държавен съвет) постанови решение, с което се отхвърля жалбата срещу мярката за задържане, тази мярка може да продължи да действа, без гражданинът на трета страна да може да се запознае с мотивите на това решение⁵⁴. Когато се оспорва продължаването на задържането на такъв гражданин, нидерландското право изисква адвокатът на този гражданин да определи обхвата на спора, като представи фактите и обстоятелствата, които съдят трябва да разгледа, за да се произнесе по законността на задържането. Според Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) на практика тази задача може да се окаже сложна, ако адвокатът не е запознат със съображенията, поради които Raad van State (Държавен съвет) не е уважил оплакванията, изтъкнати преди това срещу решението за задържането⁵⁵.

⁵⁴ Акт за преюдициално запитване по дело C-39/21, точка 44.

⁵⁵ Акт за преюдициално запитване по дело C-39/21, точка 48.

116. Освен това, доколкото Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) цитира решение на Raad van State (Държавен съвет) и посочва, че последният не е искал да отправи преюдициално запитване до Съда по този въпрос⁵⁶, не виждам по какъв начин, различен от следвания от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос), въпросът относно съвместимостта с правото на Съюза на съкратените мотиви във въззивните решения на Raad van State (Държавен съвет) може да бъде поставен на Съда поне що се отнася до преюдициалното производство⁵⁷.

117. С оглед на всички тези обстоятелства според мен не е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или че проблемът е от хипотетично естество⁵⁸, тъй като отговорът на въпроса, поставен от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос), що се отнася до съкратените мотиви във въззивните решения на Raad van State (Държавен съвет) във връзка със задържането, може да има отражение върху последващи производства, отнасящи се до същото задържане, като например производства, в които се оспорва продължаването на задържането на съответното лице, какъвто именно е случаят в главното производство по дело C-39/21.

118. Ето защо считам, че третият преюдициален въпрос по това дело, доколкото се отнася до съответствието с правото на Съюза на практика на Raad van State (Държавен съвет), изразяваща се в това да излага в решенията си съкратени мотиви, когато се произнася като втора и последна инстанция по законосъобразността на мярка за задържане, трябва да се ползва с презумпция за релевантност и да получи от Съда отговор по същество. Съединяването на дела C-704/20 и C-39/21 впрочем е довод в този смисъл, тъй като позволява нидерландското производство за контрол върху задържането и продължаването на задържането да се прецени — в неговата цялост, с всичките му съдебни инстанции — от гледна точка на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с член 47 от Хартата.

119. По същество ще отбележа, че уреждането на възможността за въззивно съдебно оспорване на решенията за задържане, както и правилото, което позволява на Raad van State (Държавен съвет) да изложи съкратени мотиви, когато отхвърля подадената пред него жалба, представляват процесуални правила за прилагане на правото на ефективни правни средства за защита срещу такива решения, конкретизирано в член 15, параграф 2 от Директива 2008/115, която единствено е релевантна по дело C-39/21⁵⁹. Тези процесуални правила трябва да спазват принципите на равностойност и ефективност⁶⁰. Когато се

⁵⁶ Акт за преюдициално запитване по дело C-39/21, точка 47.

⁵⁷ Несъмнено би могло да се приеме, че този въпрос може да бъде отнесен до Съда във връзка с иск за установяване на неизпълнение на задължения. При това положение обясненията на Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос) ме убеждават, че с оглед на потенциалното отражение на този въпрос върху висящото пред него производство същият трябва да бъде разгледан в рамките на диалог между съдилища, иницииран от този съд.

⁵⁸ Вж. по-специално решение от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 31 и цитираната съдебна практика).

⁵⁹ Вж. по-специално по аналогия решения от 26 септември 2018 г., Belastingdienst/Toeslagen (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 38) и от 26 септември 2018 г., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Суспензивно действие на обжалването) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 34).

⁶⁰ Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., Belastingdienst/Toeslagen (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 39 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 35 и цитираната съдебна практика).

преценява дали са спазени тези принципи, трябва да се държи сметка за мястото на съответните правила в цялото производство, за развитието на това производство и за особеностите на тези правила пред различните национални инстанции⁶¹.

120. От гледна точка на принципа на равностойност запитващата юрисдикция по дело C-39/21 подчертава, че само в административните производства относно режима на чужденците, образувани по инициатива на граждани на трети страни и на граждани на Съюза, е налице изключение от задължението за мотивиране и съответно правомощие на Raad van State (Държавен съвет), произнасящ се като втора и последна инстанция, да се произнесе, без да излага съображения по същество.

121. В това отношение от практиката на Съда следва, че спазването на принципа на равностойност изисква еднакво третиране на наличните правни способности за защита при нарушения на националното право и на сходните правни способности за защита при нарушения на правото на Съюза, но не и равностойност на националните процесуални правила, приложими към различни по своето естество съдебни производства⁶². Следователно, от една страна, трябва да се установят сходните производства или сходните правни способности за защита и от друга страна, да се определи дали правните способности за защита, предоставени от националното право, се третират по по-благоприятен начин от правните способности за защита, с които частноправните субекти защитават правата си, черпени от правото на Съюза⁶³. Що се отнася до сходството на правните способности за защита, задача на националната юрисдикция, която е пряко запозната с приложимите процесуални правила, е да провери сходството на съответните правни способности за защита от гледна точка на техния предмет, на тяхното основание или на съществените им характеристики⁶⁴. Що се отнася до еднаквото третиране на правните способности за защита, следва да се припомни, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална норма относно правните способности за защита, които се основават на правото на Съюза, е по-неблагоприятна от тези относно сходни правни способности за защита по вътрешното право, трябва да се анализира от националната юрисдикция, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за протичането на това производство и за особеностите пред различните национални инстанции⁶⁵.

122. Считаю, че данните, с които разполага Съдът, не му позволяват да установи, че правилото, предвидено в член 91, параграф 2 от Vw 2000, нарушава принципа на равностойност, тъй като според мен не е доказано, че е налице по-благоприятно третиране на сходни правни способности за защита, предоставени от националното право. При това

⁶¹ Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 40 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 36 и цитираната съдебна практика).

⁶² Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 41 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 37 и цитираната съдебна практика).

⁶³ Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 42 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 38 и цитираната съдебна практика).

⁶⁴ Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 43 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 39 и цитираната съдебна практика).

⁶⁵ Вж. по-специално решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 44 и цитираната съдебна практика) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 40 и цитираната съдебна практика).

положение задача на запитващата юрисдикция е да провери дали този принцип е спазен, като вземе предвид постановките, изведени в съдебната практика, която припомних по-горе.

123. Що се отнася до принципа на ефективност, по-горе посочих, че той не съдържа изисквания, надхвърлящи тези, които произтичат от гарантираните с Хартата основни права, и по-специално от правото на ефективна съдебна защита⁶⁶.

124. Правото на ефективна съдебна защита срещу решение за задържане — конкретизирано в член 15, параграф 2⁶⁷ от Директива 2008/115 — предполага наличието или на служебен съдебен контрол, или на способ за съдебна защита по почин на съответното лице, но не изисква въвеждането на двуинстанционна съдебна проверка. Подобно изискване не е посочено и в член 15, параграф 3 от тази директива, що се отнася до продължаването на задържането или удължаването на срока му.

125. Освен това същественото според мен с оглед на правото на ефективна съдебна защита е, че гражданинът на трета страна, който оспорва задържането си, а след това, както в случая, продължаването на задържането, е запознат с основанията за отхвърляне на жалбата му срещу решението за задържане, какъвто е случаят, тъй като съгласно нидерландското право решението, постановено от първоинстанционния съд по тази жалба, трябва да бъде мотивирано. Ще добавя, че ако Съдът възприеме отговора, който предлагам, що се отнася до служебната съдебна проверка на условията за законност на задържането, това само ще подсили мотивите в първоинстанционното решение.

126. Освен това отбелязвам, че условията, при които Raad van State (Държавен съвет) може да излага съкратени мотиви, са уредени в нидерландското право. Всъщност, видно от обясненията на нидерландското правителство, съкратени мотиви са допустими само в случай на отхвърляне на въззивната жалба срещу решението на първоинстанционния съд. Освен това, тъй като целта на въззивното производство е Raad van State (Държавен съвет) да може да следи за еднаквото прилагане и развитието на правото, само при условие че тези две изисквания не налагат мотиви по същество, тази юрисдикция може да излага съкратени мотиви. Така както аз схващам спорното процесуално правило, използването на тази форма на мотивиране, показва, че Raad van State (Държавен съвет) е съгласен с мотивите на първоинстанционното решение и с крайния извод, направен в него.

127. С оглед на тези обстоятелства считам, че разбирано в този смисъл, процесуалното правило, предвидено в член 91, параграф 2 от Vw 2000, е в съответствие с принципа на ефективност.

128. Според мен от това следва, че член 15 от Директива 2008/115 във връзка с членове 6 и 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че стига да е спазен принципът на равностойност — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — допуска национална правна уредба, съгласно която националният съд, произнасящ се като втора и последна инстанция във въззивно производство по обжалване на

⁶⁶ Вж. решения от 26 септември 2018 г., *Belastingdienst/Toeslagen* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-175/17, EU:C:2018:776, т. 47) и от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775, т. 43).

⁶⁷ Или материализирано с тази разпоредба, за да употреба термина „материализиране“, използван от Съда в решение от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 289).

първоинстанционно решение относно законността на задържане, може да изложи съкратени мотиви, доколкото това означава, че е съгласен с мотивите на първоинстанционното решение и с крайния извод, направен в него.

В. По втория преюдициален въпрос и по третия преюдициален въпрос in fine по дело C-39/21

129. Запитващата юрисдикция иска Съдът да установи дали отговорите на първия и третия преюдициален въпрос биха били различни, ако задържаният гражданин на трета страна не е навършил пълнолетие.

130. Следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда производството, предвидено в член 267 ДФЕС, е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции. Следователно само националните юрисдикции, които са сезирани със спора и трябва да поемат отговорността за последващото му съдебно решаване, могат да преценят — предвид особеностите на всяко дело — както необходимостта от преюдициално решение, за да могат да се произнесат, така и релевантността на въпросите, които поставят на Съда. Ето защо, след като поставените от националните юрисдикции въпроси се отнасят до тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе⁶⁸.

131. Съдът обаче може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос по-специално ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или когато проблемът е от хипотетично естество⁶⁹.

132. Вторият въпрос и третият въпрос in fine по дело C-39/21 попадат именно в последната хипотеза. Всъщност е очевидно, че тези въпроси нямат никаква връзка с предмета на спора по главното производство, който не се отнася до ненавършило пълнолетие лице. Следователно тези въпроси са хипотетични.

133. Ето защо според мен вторият въпрос и третият въпрос in fine по дело C-39/21 са недопустими.

VI. Заключение

134. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) по дело C-704/20 и от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос, Нидерландия) по дело C-39/21, по следния начин:

„1) Член 15 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, член 9 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от

⁶⁸ Вж. по-специално решение от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 30 и цитираната съдебна практика).

⁶⁹ Вж. по-специално решение от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 31 и цитираната съдебна практика).

26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила и член 28 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, във връзка с членове 6 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че националният съд, който следва да осъществи контрол за законност на задържането или на продължаването на задържането на гражданин на трета страна, трябва да провери въз основа на фактическите и правните обстоятелства, които смята за релевантни, дали са спазени общите и абстрактни правила, които определят условията и реда за задържането, независимо от основанията и доводите, изтъкнати от въпросния гражданин в подкрепа на жалбата му. Същите тези разпоредби не допускат национално процесуално правило, вследствие на което този съд е възпрепятстван да извърши служебно въпросната проверка и да постанови освобождаването на гражданина на трета страна, дори и да е установил, че задържането е в противоречие с правото на Съюза.

- 2) Член 15 от Директива 2008/115 във връзка с членове 6 и 47 от Хартата на основните права трябва да се тълкува в смисъл, че стига да е спазен принципът на равностойност — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — допуска национална правна уредба, съгласно която националният съд, произнасящ се като втора и последна инстанция във въззивно производство по обжалване на първоинстанционно решение относно законността на задържане, може да изложи съкратени мотиви, доколкото това означава, че е съгласен с мотивите на първоинстанционното решение и с крайния извод, направен в него.
- 3) Вторият преюдициален въпрос и третият преюдициален въпрос *in fine* по дело C-39/21 са недопустими“.