



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

D. SPIELMANN

представено на 30 януари 2025 година¹

Съединени дела C-636/23 [Al Housseima] и C-637/23 [Boghni]ⁱ

W

срещу

Belgische Staat (C-636/23)

(Преюдициално запитване, отправено от Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия)

и

X

срещу

État belge, представлявана от Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil du Contentieux des Étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия)

„Преюдициално запитване — Контрол по границите, убежище и имиграция —
Имиграционна политика — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети
страни — Директива 2008/115/ЕО — Решение за връщане — Член 7 —
Доброволно напускане — Непредоставяне на срок за доброволно напускане — Член 13 —
Право на ефективни правни средства за защита — Последици от незаконосъобразността
върху решението за връщане — Член 11 — Налагане на забрана за влизане след
изтичането на значителен период от време след приемането на решението за връщане“

1. С настоящите дела Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) сезира Съда с преюдициално запитване относно тълкуването на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (наричана по-нататък „Директива 2008/115“)².

2. Поставените от запитващата юрисдикция въпроси се отнасят главно до „доброволното напускане“, предвидено в член 7 от Директива 2008/115. Във връзка с това от Съда се иска да даде необходимите разяснения, за да се определи правното положение на гражданин на трета страна, адресат на решение за връщане, на когото не е бил предоставен срок за доброволно напускане. В предстоящото си решение Съдът ще има по-специално

¹ Език на оригиналния текст: френски.

ⁱ Имената на настоящите дела са измислени. Те не съвпадат с истинското име на никоя от страните в производството.

² ОВ L 348, 2008 г., стр. 98.

възможност да се произнесе по въпроса, първо, дали отказът да се предостави срок за доброволно напускане, трябва задължително да може да бъде оспорен чрез жалба, второ, дали забрана за влизане, която се основава на решение за връщане, може все още да се наложи дори когато от приемането на това решение е изминал значителен период от време и трето, какви са последиците от незаконосъобразната липса на предоставяне на срок за доброволно напускане върху правния статут на решението за връщане, което не съдържа подобен срок.

Правна уредба

Правото на Съюза

3. Член 3 от Директива 2008/115, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

4) „решение за връщане“ е административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане;

[...]

6) „забрана за влизане“ е административно или съдебно решение или акт, с което се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, придружаващо решение за връщане;

[...]“.

4. Член 7 от тази директива, озаглавен „Доброволно напускане“, предвижда в параграфи 1, 2 и 5:

„1. В решението за връщане се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2 и 4. Държавите членки могат да предвидят в националното си законодателство, че подобен срок се предоставя единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна. В този случай държавите членки уведомяват засегнатите граждани на трети страни относно възможността да подадат подобна молба.

Срокът, предвиден в първа алинея, не изключва възможността за по-ранно напускане на засегнатите граждани на трети страни.

2. При необходимост държавите членки удължават срока за доброволно напускане с достатъчен период, като вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, като например продължителност на престоя, наличието на посещаващи училище деца и наличието на други семейни и социални връзки.

[...]

4. Ако съществува опасност от укриване или ако молбата за законен престой е отхвърлена като явно неоснователна или измамна, или ако засегнатото лице представлява опасност за общественения ред, обществената или националната сигурност, държавите членки могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни“.

5. Член 8 от посочената директива, озаглавен „Извеждане“, гласи в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да изпълнят принудително решението за връщане, ако не е бил предоставен срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане.

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

6. Член 11 от същата директива, озаглавен „Забрана за влизане“, гласи следното в параграф 1:

„Решенията за връщане се придружават от забрана за влизане:

- а) ако не е предоставен срок за доброволно напускане; или
- б) ако задължението за връщане не е било изпълнено.

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

7. Член 13 от Директива 2008/115, озаглавен „Средства за защита“, гласи в параграфи 1 и 2:

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

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

Белгийското право

8. Член 1, параграфи 6 и 8 от Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Закон за достъпа до територията, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци) от 15 декември

1980 г.³ (наричан по-нататък „Законът за статута на чужденците“), който транспонира съответно член 3, точки 4 и 6 от Директива 2008/115, гласи:

„6° „решение за извеждане“ е решението, с което се установява незаконността на престоя на чужденец и се налага задължение за връщане;

[...]

8° „забрана за влизане“ е решението, което може да придружава решение за извеждане и с което за определен период се забранява влизането и престоят на територията на Кралството или на територията на всички държави членки, включително на тази на Кралството [...]“.

9. Член 7, първа алинея, точки 1° и 3° от този закон, с който се транспонира член 6, параграф 1 от Директива 2008/115, гласи:

„Без да се засяга действието на по-благоприятни разпоредби, съдържащи се в международен договор, [de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (министърът, компетентен относно достъпа до територията, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци⁴)] или упълномощеното от него лице може — а в случаите по точка 1°, 2°, 5°, 9°, 11° или 12° е длъжен — да издаде срещу чужденец, който няма разрешение за пребиваване и не е допуснат да пребивава повече от три месеца или да се установи в Кралството, заповед за напускане на страната в определен срок:

1° ако пребивава в Кралството, без да притежава изискваните по член 2 документи;

[...]

3° ако се счита, че може да застраши обществения ред или националната сигурност [...]“.

10. Член 39/56, първа алинея от този закон гласи следното:

„Жалбите по член 39/2 могат да се отправят до [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците)⁵] от чужденец, който може да удостовери наличие на вреди или на правен интерес“.

11. Член 74/11 от посочения закон транспонира член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 и предвижда, по-специално, че продължителността на забраната за влизане се определя, като се вземат предвид всички обстоятелства във всеки отделен случай.

12. Член 74/14 от Закона за статута на чужденците гласи по-специално, че в решението за извеждане се предвижда срок от тридесет дни за напускане на територията на страната и че въз основа на мотивирано искане на гражданина на трета страна до министъра или до упълномощеното от него лице, предоставеният срок за напускане на територията се удължава, ако бъде представено доказателство, че доброволното връщане не може да се осъществи в определения срок. При необходимост този срок може да бъде удължен въз

³ Belgisch Staatsblad, 31 декември 1980 г., стр. 14584.

⁴ Вж. член 1, точка 2° от Закона за статута на чужденците.

⁵ Вж. член 39/1 от Закона за статута на чужденците.

основа на мотивирано искане на гражданина на трета страна до министъра или упълномощеното от него лице, за да се вземат предвид конкретните обстоятелства, свързани с положението на този гражданин, като продължителността на престоя, наличието на посещаващи училище деца, приключването на организирането на доброволното напускане и други семейни и социални връзки. Докато тече срокът за доброволно напускане, гражданинът на трета страна е защитен от принудително извеждане. За да се избегне опасността от укриване до изтичането на този срок, на гражданина на трета страна могат да бъдат наложени превантивни мерки. Срокът може да бъде дерогиран, когато съществува опасност от укриване, когато гражданинът на трета страна не е спазил наложената превантивна мярка или когато гражданинът на трета страна представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност. В този случай в решението за извеждане може да бъде предвиден срок, който е по-кратък от седем дни, или дори да не бъде предоставен такъв срок.

Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

Дело C-636/23

13. Жалбоподателят W заявява, че е марокански гражданин. На 3 януари 2015 г. лицето, упълномощено от Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (държавен секретар по въпросите на убежището и миграцията, отговарящ за опростяването на административните процедури, Белгия), издава спрямо него заповед да напускане на страната и забрана за влизане за срок от три години. На 22 май 2019 г. W подава молба за международна закрила до белгийските органи. На 7 юни 2019 г. W е осъден от Correctionele Rechtbank Antwerpen (Наказателен съд Антверпен, Белгия) за нарушение на законодателството относно упойващите вещества на осемнадесет месеца лишаване от свобода, девет от които условно, с петгодишен изпитателен срок. На 9 юли 2019 г. Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Главен комисариат за бежанците и лицата без гражданство, Белгия) приема решение, с което отказва да предостави статут на бежанец и субсидиарна закрила.

14. На 18 юли 2019 г. белгийските органи издават срещу W заповед за напускане на страната и му налагат забрана за влизане за срок от осем години. Тези решения са му връчени на същата дата. Не е предоставен срок за доброволно напускане. По отношение на мотивите за непредоставянето на такъв срок в заповедта за напускане на страната се посочва, че е налице опасност от укриване на W и че същият представлява заплаха за обществения ред.

15. С жалба, подадена на 19 август 2019 г. W сезира запитващата юрисдикция с искане за спиране на действието и за отмяна на заповедта за напускане на страната и на забраната за влизане от 18 юли 2019 г.

16. На 19 ноември 2019 г. запитващата юрисдикция отменя заповедта за напускане на страната и разглежданата забрана за влизане, като уважава довода на W, че мотивите на решението да не бъде даден срок за доброволно напускане са незаконосъобразни. Що се отнася до мотива, свързан с опасността от укриване, тази юрисдикция счита, че всяка преценка на опасността от укриване трябва да се основава на индивидуална преценка на положението на заинтересованото лице и че не е достатъчно само да бъде изпълнен

обективен критерий като предвидения в Закона за статута на чужденците. Що се отнася до мотива, изведен от заплахата, която W представлява за обществения ред, посочената юрисдикция твърди, че само по себе си осъждането на W за нарушение на законодателството относно упойващите вещества не представлява достатъчно конкретно основание, за да се установи наличието на такава опасност.

17. Освен това, приемайки, че указването на срока за доброволно напускане е съставен или основен елемент от заповедта за напускане на страната, запитващата юрисдикция отменя изцяло тази заповед.

18. Белгийската държава подава касационна жалба до Raad van State (Държавен съвет, Белгия) срещу решението на запитващата юрисдикция за отмяна на заповедта за напускане на страната, като същевременно не оспорва отмяната от запитващата юрисдикция на забраната за влизане.

19. С решението си от 1 септември 2022 г. Raad van State (Държавен съвет) отменя решението на запитващата юрисдикция, с което се отменя заповедта за напускане на страната, като приема по-специално, че непредоставянето на срок за доброволно напускане е само мярка за изпълнение, която не променя правното положение на съответния чужденец, тъй като решението дали да се предостави срок за доброволно напускане не променя основната констатация за незаконен престой на територията на страната.

20. Следователно запитващата юрисдикция се оказва в положение, в което трябва да се произнесе по жалбата на W срещу заповедта за напускане на страната в съответствие с постановеното от Raad van State (Държавен съвет).

21. При тези обстоятелства Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 7, параграф 4, член 8, параграфи 1 и 2 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115, разглеждани поотделно или заедно, с оглед на член 13 от същата директива и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“], да се тълкуват в смисъл, че не допускат непредоставянето на срок за доброволно напускане на страната да се счита за обикновена мярка за изпълнение, която не променя правното положение на съответния чужденец, тъй като предоставянето или непредоставянето на срок за доброволно напускане не променя основната констатация за незаконен престой на територията на страната?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: трябва ли думите „придружаващо“ в член 3, точка 6 от Директива 2008/115 и „се придружават“ в член 11, параграф 1 от същата директива да се тълкуват в смисъл, че допускат положение, в което компетентният орган може или трябва дори след значителен период от време да наложи забрана за влизане, която се основава на решение за връщане, в което не е предоставен срок за доброволно напускане?

При отрицателен отговор на този въпрос: в такъв случай означават ли тези думи, че решение за връщане, в което не е предоставен срок за доброволно напускане, трябва да бъде придружено едновременно или в подходящ кратък срок от забрана за влизане?

При утвърдителен отговор на този въпрос: правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано от член 13 от Директива 2008/115 и член 47 от [Хартата], включва ли възможността в рамките на жалба срещу решението за връщане да се оспори законосъобразността на решение да не бъде предоставен срок за доброволно напускане, ако в противен случай законосъобразността на правното основание на забраната за влизане вече не може да бъде надлежно оспорена?

- 3) При утвърдителен отговор на първия въпрос: следва ли изразите „се предвижда подходящ срок“ в член 7, параграф 1, както и „задължение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115 да се тълкуват в смисъл, че определяне на срок, или във всеки случай непредоставянето на срок, във връзка със задължението за напускане на страната е съществен елемент на решение за връщане, така че при установяване на незаконосъобразност по отношение на този срок действието на решението за връщане отпада в своята цялост и трябва да бъде издадено ново решение за връщане?

Ако Съдът приеме, че отказът да бъде предоставен срок не представлява съществен елемент на решение за връщане, какво практическо значение и изпълнимост има решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, чийто елемент за определяне на срока отпада, в случай че съответната държава членка не се е възползвала от възможността, предвидена в член 7, [параграф 1] от посочената директива, да предоставя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна?“.

Дело C-637/23

22. Съгласно твърденията на X, той е пристигнал преди две години в Белгия, където декларира, че е настанен при брат си. Той заявява, че има алжирско гражданство.

23. На 27 януари 2023 г. X е лишен от свобода вследствие на административен доклад за проверка на чужденец.

24. На 28 януари 2023 г. на X е връчена заповед за напускане на страната с отвеждане до границата и принудително настаняване за целите на извеждането, както и забрана за влизане за срок от две години. В тази заповед се посочва, че не се предоставя срок за доброволно напускане, доколкото съществува опасност X да се укрие. Отказът за предоставяне на срок за доброволно напускане е мотивиран, по-специално, както следва:

„Заинтересованото лице не е подало молба за пребиваване или за международна закрила след незаконното си влизане или по време на незаконното си пребиваване или в срока, предвиден в настоящия закон.

Заинтересованото лице твърди, че пребивава в Белгия от 2 години. Административната преписка не показва то да се е опитало да узакони пребиваването си по предвидения в закона начин.

Заинтересованото лице не сътрудничи или не е сътрудничило на властите.

Заинтересованото лице не се е явило в общината в [законовия] срок и не е представило никакво доказателство за настаняване в хотел“.

25. Освобождаването на Х е разпоредено със съдебно решение от 6 февруари 2023 г., потвърдено от въззивната инстанция със съдебно решение от 21 февруари 2023 г.

26. С жалба, подадена на 6 февруари 2023 г., Х подава жалба пред запитващата юрисдикция срещу заповедта за напускане на страната с отвеждане до границата и срещу забраната за влизане, приета на 28 януари 2023 г.

27. Що се отнася до заповедта за напускане на страната с принудително отвеждане до границата, Х изтъква пред запитващата юрисдикция по същество, че белгийската държава е била длъжна да извърши индивидуална преценка, преди да установи наличието на опасност от укриване. Х твърди също, че не е достатъчно да се направи препращане към критериите, съдържащи се в Закона за статута на чужденците, а трябва да се обоснове и как се прилагат тези критерии в конкретния случай. Според Х нищо в мотивите на акта или в административната преписка не позволява да се разбере защо белгийската държава се е позовала на някаква опасност от укриване, за да остави без приложение предвидения в този закон общ тридесетдневен срок. Що се отнася до забраната за влизане, Х счита, че мотивите на този акт също са неподходящи и недостатъчни, тъй като актът се основава на твърдяната опасност това лице да се укрие.

28. Запитан в съдебното заседание пред запитващата юрисдикция относно естеството на решението да не се предоставя срок за напускане на територията на страната, Х поддържа, че тъй като това решение поражда правни последици, по-специално що се отнася до задържането и забраната за влизане, то не представлява обикновена мярка за принудително изпълнение и следователно трябва да може да бъде оспорено по съдебен ред. Белгийската държава от своя страна твърди, че решението да не се предоставя срок за напускане на страната не подлежи на обжалване.

29. Запитана в същото съдебно заседание дали все още е налице интерес от оспорване на решението за отвеждане до границата, белгийската държава счита, че с оглед на освобождаването на Х този интерес е отпаднал, като в това отношение Х се опира на преценката на запитващата юрисдикция. В тази връзка последната счита, че поради освобождаването на Х жалбата е загубила предмета си, доколкото се отнася до решението за отвеждане до границата.

30. При тези обстоятелства Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли разпоредбите на член 7, параграф 4, член 8, параграфи 1 и 2 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115, разглеждани заедно или поотделно в светлината на член 13 от Директива 2008/115 и на член 47 от [Хартата], да се тълкуват в смисъл, че не допускат непредоставянето на срок за доброволно напускане да се счита за обикновена мярка за принудително изпълнение, която не променя правното положение на съответния чуждестранен гражданин, при положение че предоставянето или не на срок за доброволно напускане по никакъв начин не променя първоначалната констатация за незаконно пребиваване на територията?

Освен това, предполага ли правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано в член 13 от Директива 2008/115 и в член 47 от [Хартата], в производството по обжалване на решението за връщане да може да се оспорва законосъобразността на решение да не се предоставя срок за доброволно напускане, ако в противен случай законосъобразността на правното основание на забраната за влизане вече не може да бъде надлежно оспорена?

- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли изразите „предвижда подходящ срок“ в член 7, параграф 1 и „и [...] задължение за връщане“ в член 3, точка 4 от Директива 2008/115 да се тълкуват в смисъл, че разпорежда относно срока или във всеки случай непредоставянето на срок по отношение на задължението за напускане представлява съществен елемент на решението за връщане, така че ако се установи, че е налице незаконосъобразност във връзка с този срок, решението за връщане става изцяло недействително и трябва да бъде взето ново решение за връщане?

Ако Съдът е на мнение, че отказът да се предостави срок не е съществен елемент от решението за връщане, и в случай че в рамките на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 съответната държава членка не се е възползвала от възможността да се определя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин, какъв е практическият обхват и изпълнителната сила на решението за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, което би било лишено от съставния си елемент, свързан със срока?“.

31. Писмени становища подават жалбоподателят Х в главното производство по дело C-637/23, а също така германското, белгийското и чешкото правителство и Европейската комисия.

Анализ

32. От съображения за яснота преюдициалните въпроси, отправени от запитващата юрисдикция по настоящите дела, следва да се обединят, за да се разгледат заедно въпросите, които се отнасят до една и съща правна проблематика.

33. Първият въпрос и третата част от втория въпрос по дело C-636/23, както и първият въпрос по дело C-637/23 се отнасят до това дали непредоставянето на срок за доброволно напускане трябва да подлежи на обжалване по съдебен ред.

34. Вторият въпрос по дело C-636/23 се отнася до връзката между решението за връщане и придружаващата го забрана за влизане, и по-специално до това дали държава членка има право да наложи забрана за влизане, дори когато е изминал значителен период от време след приемането на решение за връщане, с което не е предоставен срок за доброволно напускане.

35. Третият въпрос по дело C-636/23 и вторият въпрос по дело C-637/23 се отнасят до последиците, произтичащи от незаконосъобразността на непредоставянето на срок за доброволно напускане, върху правния статут на решението за връщане, в което не фигурира подобен срок.

36. Ще ги разгледам в този ред, след като очертая основните характеристики на релевантната правна уредба за анализ.

По правната уредба, предмет на анализ

37. Целта на Директива 2008/115 е да се установи ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи норми, с оглед на това съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин при пълно зачитане на техните основни права, както и на тяхното достойнство⁶.

38. Основните характеристики на правната уредба, установена в посочената директива, са обобщени в решение по дело El Dridi по следния начин⁷.

39. Тази директива установява с точност процедурата, придружена от правни гаранции, която всяка държава членка трябва да прилага по отношение на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, и определя реда на протичане на различните етапи, които в своята последователност образуват тази процедура.

40. Член 6 от посочената директива предвижда най-напред, като основна хипотеза, задължение държавите членки да вземат решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия. В рамките на този първоначален етап трябва да се отдаде предпочитание на доброволното изпълнение на задължението, произтичащо от решението за връщане. В това отношение член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 гласи, че в това решение се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни.

41. Държавите членки обаче могат да се въздържат от предоставяне на такъв срок или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни, когато са налице конкретни обстоятелства, изрично изброени в член 7, параграф 4 от тази директива, а именно ако съществува опасност от укриване, ако молбата за престой е била отхвърлена като явно неоснователна или измамна или ако засегнатото лице представлява опасност за обществения ред, обществената или националната сигурност.

42. Ако държава членка се въздържа да предостави срок за доброволно напускане, както и в случай че задължението за връщане не е изпълнено в предоставения за доброволно напускане срок, член 8, параграфи 1 и 4 от Директива 2008/115 налага на тази държава членка задължението да извърши процеса на извеждане, като вземе всички необходими мерки, включително при необходимост принудителни мерки, действайки пропорционално и при спазване на основните права⁸.

43. В този смисъл поредността в протичането на етапите от процедурата по връщане, въведена с Директива 2008/115, очертава постъпателност в мерките, които се вземат с оглед на изпълнение на решението за връщане, от мярката, която оставя най-голяма свобода на заинтересуваното лице, а именно да му се определи срок за доброволно напускане, към мерките, които я ограничават в най-голяма степен, а именно задържането в специализиран център, с уточнението, че на всеки от етапите трябва да се осигури зачитане на принципа на пропорционалност⁹.

⁶ Вж. съображение 2 от Директива 2008/115.

⁷ Решение от 28 април 2011 г. (C-61/11 PPU, наричано по-нататък „решение El Dridi“, EU:C:2011:268).

⁸ Вж. решение El Dridi, точки 34—38.

⁹ Вж. решение El Dridi, точка 41.

По първия въпрос и третата част от втория въпрос по дело C-636/23, както и по първия въпрос по дело C-637/23

44. С тези въпроси запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че изисква непредоставянето на срок за доброволно напускане да подлежи на обжалване по съдебен ред¹⁰.

45. Тези въпроси са мотивирани от съдържащата се в актовете за преюдициално запитване констатация, че по смисъла на националното право единствено запитващата юрисдикция е компетентна да разглежда жалби срещу „решения“, дефинирани като всеки индивидуален правен акт, с който се цели да се измени съществуващо правно положение и дори да се възпрепятства неговото изменение. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в съдебното решение, с което ѝ е върнато делото, Raad van State (Държавен съвет) потвърждава, че срокът за доброволно напускане не променя по никакъв начин статута на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, тъй като този гражданин просто е защитен от принудителни мерки. Така тя иска да се установи дали следва да се приеме, че непредоставянето на срок за доброволно напускане представлява обикновена мярка за принудително изпълнение, която не подлежи на обжалване по съдебен ред.

46. Най-напред следва да се припомни, че член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда, че гражданинът на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, а именно решенията за връщане, решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане.

47. Тъй като тази разпоредба само потвърждава правото на ефективни правни средства за защита, тя не уточнява кои части от решението за връщане задължително трябва да подлежат на обжалване по съдебен ред.

48. Струва ми се обаче, че тези обстоятелства са установени в решение Boudjlida¹¹.

49. Запитан относно съдържанието на правото на изслушване преди приемането на решение за връщане, Съдът по същество е счел, че всеки гражданин на трета страна има право да бъде изслушан относно незаконността на пребиваването му и относно съображенията, които съгласно националното право могат да обосноват въздържането на компетентния национален орган от вземане на решение за връщане, както и относно съдържанието на такова решение.

50. Според Съда това право се състои по-конкретно в това да се позволи на заинтересованото лице да изрази становище по законността на пребиваването си и по евентуалното прилагане на изключенията, предвидени в член 6, параграфи 2 и 3 от

¹⁰ Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество Съдът трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Вж. по-специално решение от 1 август 2022 г., TL (Липса на устен и писмен превод) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, т. 42 и 43). В случая, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се тълкува главно член 13 от Директива 2008/115 („Средства за защита“), тъй като останалите членове, посочени в настоящите преюдициални въпроси, са релевантни единствено в рамките на съображенията, изложени за целите на отговора им. Ето защо предлагам на Съда да преформулира тези въпроси само с оглед на член 13 от посочената директива.

¹¹ Решение от 11 декември 2014 г. (C-249/13, EU:C:2014:2431, наричано по-нататък „решение Boudjlida“, EU:C:2014:2431).

Директива 2008/115, по зачитането на някои от основните му права, за което компетентният национален орган има задължение съгласно член 5 от тази директива, и по условията за връщането си, а именно срокът за заминаване и неговия доброволен или принудителен характер¹².

51. Освен това Съдът е посочил, че правото на изслушване преди вземането на решение за връщане трябва да даде възможност на компетентния национален орган да проучи преписката, за да вземе решение при пълно познаване на фактите и да го мотивира надлежно, така че при необходимост заинтересованото лице *да може действително да упражни своето право на жалба*¹³. Следователно е очевидно, че аспектите, по които заинтересованото лице трябва да бъде изслушано, сред които са срокът за заминаване и неговият доброволен или принудителен характер, също могат да бъдат изтъкнати в рамките на производство по обжалване.

52. От това следва, че всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, има право да бъде изслушан по-специално във връзка с предоставянето на срок за доброволно напускане или с неговото продължаване, а в случай че този срок не бъде предоставен — правото да оспори направената от администрацията преценка посредством посоченото производство по обжалване.

53. Стоящата в основата на обратната теза квалификация на предоставянето на срок за доброволно напускане като „мярка за принудително изпълнение“, неподлежаща на обжалване, се основава на констатацията, че предоставянето или непредоставянето на този срок няма никакво отражение върху незаконния характер на престоя на заинтересованото лице. Струва ми се обаче, че отражението върху *правния статут* не е релевантен критерий, за да се определи дали този елемент от решението за връщане подлежи на обжалване по съдебен ред. Всъщност, макар да е вярно, че гражданинът на трета страна продължава да е в незаконен престой през периода, който му е предоставен за доброволното връщане¹⁴, това не променя факта, че непредоставянето на срок за доброволно напускане има сигурни и при всички положения тежки последици за *правното положение* на посочения гражданин.

54. Първо, непредоставянето на срок за доброволно напускане придава съгласно член 8, параграф 2 от Директива 2008/115 незабавна изпълнителна сила на решението за връщане, като по този начин води до лишаване от изброените в член 14, параграф 1 от тази директива гаранции в очакване на връщането¹⁵. Второ, непредоставянето на този срок поражда задължение за съответната държава членка да приеме забрана за влизане по смисъла на член 11, параграф 1 от посочената директива. Накратко, когато на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна не е бил предоставен срок за доброволно напускане, той не само рискува да бъде изведен от тази територия по всяко време, но и да му бъде наложена забрана за влизане.

¹² Вж. по-специално решение Boudjlida, точки 47—51.

¹³ Вж. решение Boudjlida, точка 59.

¹⁴ Вж. решение от 19 юни 2018 г., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, т. 47).

¹⁵ Съгласно тази разпоредба: „Държавите членки гарантират, с изключение на ситуацията, предвидена в членове 16 и 17, че доколкото е възможно се вземат предвид следните принципи по отношение на граждани на трети страни по време на предоставения срок за доброволно напускане в съответствие с член 7 [...]: а) запазва се целостта на семейството с членове на семейството, намиращи се на тяхна територия; б) предоставят се спешни медицински грижи и основно лечение на болести; в) предоставя се достъп до основните елементи на образователната система на малолетни или непълнолетни лица в зависимост от продължителността на престоя им; г) вземат се предвид специалните потребности на уязвимите лица“.

55. Несъмнено е налице разпоредба от решението за връщане, срещу която задължително трябва да се признае обжалване по съдебен ред. Всъщност, след като член 47 от Хартата предвижда, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд, струва ми се, че от това следва, че незаконно пребиваващият гражданин на трета страна има основание да изтъкне при условията, предвидени в член 13 от Директива 2008/115, нарушението на правото му да не бъде извеждан и да не му бъде наложена забрана за влизане, което нарушение произтича от отказа на компетентния национален орган да му предостави срок за доброволно напускане¹⁶.

56. Според мен тълкуването, което предлагам, по никакъв начин не се опровергава от довода, изтъкнат от белгийското правителство в писменото му становище, че това тълкуване би дало възможност за подаване на жалби с цел протакане, целящи единствено да бъде оспорено от правна гледна точка непредоставянето на срок за доброволно напускане, въпреки че стоящото в основата задължение за връщане не би могло основателно да бъде поставено под въпрос. Всъщност подобен довод, изглежда, се основава на идеята, че не може да се подава жалба срещу непредоставянето на срок за доброволно напускане, тъй като не засяга правния статут на съответния гражданин на трета страна, което вече се постарях да опровергая в предходните си съображения.

57. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на първия въпрос и на третата част от втория въпрос по дело C-636/23, както и на първия въпрос по дело C-637/23, че член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че изисква непредоставянето на срок за доброволно напускане да подлежи на обжалване по съдебен ред.

По втория въпрос по дело C-636/23

58. С този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи, при утвърдителен отговор на първия въпрос по дело C-636/23, дали член 3, [точка] 6 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат компетентният национален орган да може все още да наложи забрана за влизане, дори след значителен период от време, въз основа на решение за връщане, в което не е бил предоставен срок за доброволно напускане.

59. Този въпрос се обяснява с факта, че в главното производство, от една страна, решението за връщане и основаната на това решение забрана за влизане са отменени от запитващата юрисдикция, и от друга страна, касационната жалба, подадена срещу решението на тази юрисдикция и уважена от Raad van State (Държавен съвет), е била насочена единствено срещу отмяната на решението за връщане, но не и срещу забраната за

¹⁶ От акта за преюдициално запитване е видно, че Raad van State (Държавен съвет) не приема, че в рамките на производство по обжалване, насочено единствено срещу забраната за влизане, може да бъде изложено основание срещу непредоставянето на срок за доброволно напускане, по-специално с мотива, че това е основание за оспорване на друго решение. Според запитващата юрисдикция, ако не бъде признато право на обжалване, това би могло да доведе до положения, при които самото правно основание за издаването на забраната за влизане не би могло да бъде надлежно оспорено. От своя страна само ще отбележа, че посоченото основание би трябвало да бъде позволено в рамките на производство по обжалване на забрана за влизане, тъй като ефективната защита срещу решенията, предвиждащи забрана за влизане съгласно член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, задължително трябва да позволява оспорването на тяхната законосъобразност. Вж. в това отношение решение от 15 октомври 1987 г., Heylens и др. (222/86, EU:C:1987:442, т. 15).

влизане, която следователно е била отменена окончателно от запитващата юрисдикция. От това следва, че единственото решение, което продължава да съществува понастоящем, е решението за връщане, в което не е налице срок за доброволно напускане.

60. При тези условия и след като максималният срок от тридесет дни за доброволно напускане вече е изтекъл, отговорът на въпроса дали компетентният национален орган все още може да наложи забрана за влизане се оказва необходим, за да се прецени дали съществува правен интерес от основанието, насочено в случая срещу непредоставянето на срок за доброволно напускане.

61. Така от Съда се иска да прецени правната връзка между решението за връщане и забраната за влизане в рамките на Директива 2008/115.

62. Както посочва запитващата юрисдикция, за целите на тази преценка са релевантни член 3, точка 6 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115. Първият посочен член дефинира „забраната за влизане“ като „административно или съдебно решение или акт, с което се забраняват влизането и престоят на територията на държавите членки за определен период, *придружаващо* решение за връщане“¹⁷. С други думи, такова решение цели да бъде забранено на адресата влизането и престоя на територията на всички държави членки, като така се даде „европейско измерение“ на последствията от националните мерки за връщане¹⁸. Вторият посочен член гласи, че „решенията за връщане се *придружават* от забрана за влизане: а) ако не е предоставен срок за доброволно напускане; или б) ако задължението за връщане не е било изпълнено“, като се добавя, че „[в] останалите случаи решенията за връщане могат да бъдат придружени от забрана за влизане“¹⁹.

63. По-конкретно запитващата юрисдикция иска да се установи какво е тълкуването на тези разпоредби съгласно решение *Westerwaldkreis*²⁰.

64. Следва да се припомни, че по делото, по което е постановено това решение, Съдът е бил сезиран с въпрос относно съвместимостта с Директива 2008/115 на оставянето в сила на забрана за влизане, наложена от държава членка на гражданин на трета страна, който се е намирал на територията на тази държава членка и спрямо когото е издадена влязла в сила заповед за експулсиране, когато решението за връщане, прието по отношение на този гражданин, е било оттеглено.

65. Както отбелязва запитващата юрисдикция, в точка 52 от споменатото решение Съдът приема, че от текста на посочените по-горе разпоредби следва, че „забрана за влизане“ допълва решение за връщане“.

66. От своя страна не считам, че употребата на глагола „допълва“ е индикация, че забраната за влизане може да бъде отнесена само *едновременно* или *само в кратък срок* към решението за връщане, с което се отказва предоставянето на срок за доброволно напускане. Според мен това е очевидно, когато посочената в предходната точка част от изречението се разглежда в своя контекст.

¹⁷ Курсивът е мой.

¹⁸ Вж. съображение 14 от Директива 2008/115.

¹⁹ Курсивът е мой.

²⁰ Решение от 3 юни 2021 г. (C-546/19, EU:C:2021:432).

67. Всъщност, по-нататък във въпросната точка 52 Съдът е уточнил, че забрана за влизане допълва решение за връщане, „като на заинтересованото лице се забранява за определен срок след „връщането“ му, [...] — и следователно след като то напусне територията на държавите членки — да влиза отново на тази територия и да пребивава на нея след това“, като добавя, че „[с]ледователно забраната за влизане произвежда действие едва от момента, в който заинтересованото лице действително напусне територията на държавите членки“. В този смисъл Съдът е приел в точка 54 от същото решение, че „ако забраната за влизане [...] може да породи присъщите си правни последици едва след доброволното или принудително изпълнение на решението за връщане, тя няма как да остане в сила след отмяната на решението за връщане“.

68. От това следва, че глаголят „допълва“ всъщност се използва в смисъл, че забраната за влизане „е в допълнение“ към решението за връщане, и този глагол се позовава на *материална връзка*, съгласно която това решение по принцип е необходимо предварително условие за валидността на забраната за влизане²¹. От разглежданото съдебно решение обаче не може да се изведе необходимостта от времева връзка.

69. Във всеки случай не може да се твърди, че релевантните разпоредби изискват такава времева връзка между решението за връщане и забраната за влизане. Всъщност подобна констатация не би могла да се основава на текста на член 11, параграф 1, буква а) от Директива 2008/115, който предвижда хипотезата на забрана за влизане, наложена поради непредоставянето на срок за доброволно напускане. Освен това посочената констатация вероятно би била в противоречие с член 11, параграф 1, буква б), който се отнася до хипотезата, в която задължението за връщане не е било изпълнено в предоставения в решението за връщане срок за доброволно напускане и съответно е била наложена забрана за влизане. След като забраната за влизане се налага на по-късен етап от решението за връщане, последната хипотеза по необходимост предполага да не се изисква едновременност на решението за връщане и забраната за влизане²².

70. От това следва, че не се налага никакво времево ограничение на националния орган, компетентен да наложи забрана за влизане, придружаваща решение за връщане, с което не е предоставен срок за доброволно напускане. Следователно този орган може да я наложи дори когато е изтекъл значителен период от време от приемането на решението за връщане.

71. С оглед на изложеното по-горе, предлагам на Съда да отговори на втория въпрос, поставен по дело C-636/23, че член 3, точка 6 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат компетентният национален орган да може все още да наложи забрана за влизане, дори след значителен период от време, въз основа на решение за връщане, с което не е бил предоставен срок за доброволно напускане.

²¹ Особеностите на фактическата обстановка обясняват защо в решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341), Съдът не взема предвид факта, че преди да стане адресат на забрана за влизане, спрямо съответния гражданин на трета страна не е било постановено решение за връщане. Първо, забраната за влизане на този гражданин е била наложена като продължение на решение, с което държава членка му отнема на същото основание като това, на което се основава забраната, правото му да пребивава на територията на тази държава, и второ, посоченият гражданин е напуснал територията на същата държава, за да отиде в друга държава членка преди приемането на тази забрана. Тълкуването на Съда се ръководи от необходимостта да се избегне възможността държавите членки лесно да заобикалят правилата, които по силата на Директива 2008/115 уреждат налагането на такава забрана. Всъщност би било достатъчно те да изчакат гражданинът на трета страна, на когото е отказано или отнето право на пребиваване, да напусне тяхната територия преди приемането на забрана за влизане, за да може тази забрана автоматично да бъде освободена от спазването на посочените правила.

²² Вж. заключение на генерален адвокат Pikamäe по дело Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, т. 74).

По третия въпрос по дело и C-636/23 и втория въпрос по дело C-637/23

72. С тези въпроси запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 7 и член 3, точка 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че разпоредбата относно срока за доброволно напускане представлява съществен елемент от решението за връщане, така че ако се установи незаконосъобразност по отношение на този срок, решението за връщане става изцяло недействително. При отрицателен отговор и в случай че съответната държава членка не се е възползвала в рамките на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 от възможността да определя срок единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин, запитващата юрисдикция иска да установи какъв е практическият обхват и изпълнителната сила на решение за връщане, което ще бъде лишено от своята разпоредба относно срока.

73. Най-напред е важно да се припомни, че Директива 2008/115 установява правния режим на доброволното напускане и последиците за правното положение на съответния гражданин на трета страна, произтичащи от отказа да се предостави срок за доброволно напускане, без обаче да посочва изрично какво ще стане с решението за връщане, ако такъв отказ е опорочен от незаконосъобразност.

74. Според запитващата юрисдикция въпросните последици зависят от правното естество на срока за доброволно напускане. Както отбелязва посочената юрисдикция, практиката на Съда дава много полезни насоки в това отношение в решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*²³. Във връзка с въпроса дали решение за изменение на страната на връщане, което се съдържа в предходно решение за връщане, трябва да се квалифицира като ново решение за връщане, Съдът най-напред констатира, че от определението за „решение за връщане“, съдържащо се в член 3, точка 4 от Директива 2008/115, следва, че налагането или постановяването на задължение за връщане представлява *един от двата съставни елемента на решението за връщане* и че такова задължение е немислимо без определяне на страната на връщане. От това той стига до извода, че изменението на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, е толкова съществено, че следва да се счита, че по този начин компетентният национален орган е приел ново решение за връщане²⁴.

75. Ето защо възниква въпросът дали по аналогия с това дело, в случай че националният съд установи незаконосъобразността на разпоредбата относно срока за доброволно напускане и компетентният национален орган бъде длъжен да включи нова разпоредба относно този срок, това би довело до изменение на съставен елемент на решението за връщане (задължението за връщане) и съответно би наложило този орган да приеме ново решение за връщане.

76. С други думи, необходимо е да се провери дали, подобно на разпоредбата относно страната на връщане, разпоредбата относно срока за доброволно напускане е неразделна част от задължението за връщане, така че незаконосъобразност, опорочаваща това решение, би довела до обезсилване на решението за връщане в неговата цялост.

77. Изложените по-долу съображения ме насочват да предложа положителен отговор на този въпрос.

²³ Решение от 14 май 2020 г. (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

²⁴ 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. 114—116).

78. Най-напред следва да се отбележи, че определението за „връщане“, предвидено в член 3, точка 3 от Директива 2008/115, изрично посочва доброволния или принудителен характер на връщането. Съгласно това определение „задължение за връщане“ има за цел съответният гражданин на трета страна да се върне *доброволно или по принуда* в страната на връщане, което навежда на мисълта, че позицията на компетентния национален орган по предоставянето на възможност за доброволно напускане с евентуално предоставяне на срок за това е неразделна част от задължението за връщане.

79. Освен това следва да се посочи, че разпоредбата относно срока за доброволно напускане *допринася* за общата цел на Директива 2008/115.

80. Всъщност Съдът вече е приел, че като предвижда, че държавите членки по принцип са длъжни да предоставят срок за доброволно напускане на незаконно пребиваващите граждани на трети страни, член 7 от Директива 2008/115 по-специално цели да гарантира, че при изпълнението на решение за връщане основните права на тези граждани са спазени. Според Съда целта на този член се вписва в общата цел, преследвана от посочената директива, както произтича от съображения 2 и 11 от същата, а именно да се установи ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи стандарти и правни гаранции, с оглед на това съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин и при пълно зачитане на техните основни права и на тяхното достойнство²⁵.

81. От това стигам до извода, че понятието „задължение за връщане“ като съставен елемент на решението за връщане трябва да се разглежда в смисъл, че отразява равновесието между ефективността на политиката за извеждане и зачитането на основните права на заинтересованите лица. Всяко тълкуване в смисъл, че разпоредбата относно срока за доброволно напускане не е неразделна част от задължението за връщане, според мен би застрашило този баланс и съответно би противоречало на целта на Директива 2008/115.

82. За разлика от белгийското и германското правителство, считам, че този извод не се опровергава от член 7, параграф 1, второ и трето изречение от Директива 2008/115, съгласно който „[д]ържавите членки могат да предвидят в националното си законодателство, че подобен срок се предоставя единствено след подаване на молба от засегнатия гражданин на трета страна. В този случай държавите членки уведомяват засегнатите граждани на трети страни относно възможността да подадат подобна молба“. Всъщност, дори да се предположи, че държава членка се е възползвала от предоставената ѝ с тази разпоредба възможност (което не е така в настоящия случай), разпоредбата относно срока за доброволно напускане се съдържа в решението за връщане, включително когато съответният гражданин не е подал молба. В подобна хипотеза тази разпоредба би посочила, че липсва предоставяне на срок за доброволно напускане поради неспазване на процесуалното условие, от което зависи преценката относно този срок.

83. От това следва, че незаконосъобразност, опорочаваща тази разпоредба, би се отразила върху задължението за връщане, а оттам и върху решението за връщане в неговата цялост.

²⁵ Вж. решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, т. 47 и 48). Фактът, че принудителното връщане може евентуално да накърни достойнството на заинтересованото лице, се извежда от прочита на член 8, параграф 4 от Директива 2008/115, съгласно който „[к]огато държава членка използва — като крайно средство — принудителни мерки, за да изведе гражданин на трета страна, който се противопоставя на извеждането, тези мерки трябва да са пропорционални и да не превишават разумната употреба на сила. Те се изпълняват съгласно националното законодателство в съответствие с основните права и като се зачита надлежно достойнството и физическата неприкосновеност на засегнатия гражданин на трета страна“.

84. Това тълкуване има и предимството да сведе до минимум риска в някои държави членки компетентният национален орган да изпълни решение за връщане, от което само разпоредбата относно срока за доброволно напускане би била незаконосъобразна, и то преди приключването на производството по обжалване на такова решение. Припомням всъщност, че съгласно член 13, параграф 2 от Директива 2008/115 държавите членки имат *възможност*, а не задължение, да предвидят, че подаването на жалба срещу решение за връщане води до временно спиране по право на изпълнението на това решение²⁶, и са длъжни само да предвидят, че в конкретен случай сезираният съд *може* временно да спре това изпълнение.

85. Накрая, важно е да се уточни, че предложеното тълкуване не може да бъде поставено под въпрос от следните доводи. Първо, в писменото си становище германското правителство констатира, че съгласно член 7, параграф 2 във връзка с член 14, параграф 2 от Директива 2008/115 срокът за доброволно напускане може да бъде удължен с обикновено писмено потвърждение и че съгласно член 8, параграф 2 от тази директива същият срок може да бъде съкратен при възникване на някой от рисковете, предвидени в член 7, параграф 4 от нея, без да е необходимо да се издава ново решение за връщане. Според това правителство, ако срокът за доброволно напускане не можел да бъде отделен от решението за връщане, всяко изменение на посочения срок трябвало да води до приемането на ново решение за връщане с изменен срок. Що се отнася до първата хипотеза, според мен е достатъчно да се отбележи, че изменение, каквото е удължаването на срока за доброволно напускане, не предполага нова преценка от страна на компетентния национален орган дали са изпълнени условията за предоставяне на този срок. Що се отнася до втората хипотеза, не споделям гледната точка на посоченото правителство относно липсата на необходимост от издаване на ново решение за връщане. Тъй като тази хипотеза настъпва, когато компетентният национален орган установи наличието на един от рисковете, посочени в член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, тя задължително предполага нова преценка на посочените условия. Ето защо ми се струва, че се налага да се вземе ново решение за връщане.

86. Второ, в подкрепа на становището си германското правителство се позовава на първата част на раздел 1.4 от „Наръчника за връщането“²⁷, който гласи следното: „[о]пределението за „решение за връщане“ е съсредоточено върху два съществени елемента. Решението за връщане трябва да съдържа: 1) определяне на престоя като незаконен, както и 2) налагане на задължение за връщане. В решението за връщане могат да се съдържат допълнителни елементи, като например забрана за влизане, срок за доброволно напускане, посочване на страната на връщане“. В това отношение само ще припомня, че макар този наръчник да представлява основен инструмент за органите на държавите членки, компетентни да изпълняват задачи, свързани с връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети

²⁶ Вж., по специално, определение от 5 май 2021 г., CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, т. 22). За сметка на това, за да се гарантира по отношение на съответния гражданин на трета страна спазването на изискванията, произтичащи от принципа на забрана за връщане и от член 47 от Хартата, жалбата срещу решение за връщане *трябва* да има автоматично суспензивно действие, тъй като това решение може да изложи този гражданин на реална опасност да бъде подложен на отношение, което противоречи на член 18 от Хартата във връзка с член 33 от Женевската конвенция, или на отношение, противоречащо на член 19, параграф 2 от Хартата. Вж. в този смисъл решения от 18 декември 2014 г., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 52 и 53), и от 17 декември 2015 г., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, т. 57 и 58).

²⁷ Този Наръчник за връщането е включен в приложение към Препоръка (ЕС) 2017/2338 на Комисията от 16 ноември 2017 година за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането (ОВ L 339, 2017 г., стр. 83).

страни, препоръката, към която той е приложение, няма обвързващо действие²⁸. Това обяснява защо има вече два случая, в които тълкуването на разпоредбите на Директива 2008/115, както се препоръчва в този наръчник, не се споделя от Съда²⁹.

87. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на третия въпрос по дело C-636/23 и на втория въпрос по дело C-637/23, че член 7 и член 3, точка 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че разпоредбата относно срока за доброволно напускане е неразделна част от задължението за връщане, така че ако бъде установена незаконосъобразност по отношение на тази разпоредба, решението за връщане става изцяло недействително.

Заключение

88. С оглед на посочените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, зададени от Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия), както следва:

„1) Член 13 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз

трябва да се тълкува в смисъл, че

изисква непредоставянето на срок за доброволно напускане да подлежи на обжалване по съдебен ред.

2) Член 3, точка 6 и член 11, параграф 1 от Директива 2008/115

трябва да се тълкува в смисъл, че

допускат компетентният национален орган да може все още да наложи забрана за влизане, дори след значителен период от време, въз основа на решение за връщане, с което не е бил предоставен срок за доброволно напускане.

3) Член 7 и член 3, точка 4 от Директива 2008/115

трябва да се тълкуват в смисъл, че

разпоредбата относно срока за доброволно напускане е неразделна част от задължението за връщане, така че ако бъде установена незаконосъобразност по отношение на тази разпоредба, решението за връщане става изцяло недействително“.

²⁸ Вж. решение от 3 юни 2021 г., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, т. 47).

²⁹ Освен решение от 3 юни 2021 г., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, т. 47), 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. 114—116).