



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 юни 2018 година *

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Директива 2008/115/ЕО — Член 3, точка 2 — Понятие за незаконен престой — Член 6 — Приемане на решение за връщане преди приключването на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата за международна закрила от решаващия орган — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 18, член 19, параграф 2 и член 47 — Принцип на забрана за връщане — Право на ефективни правни средства за защита — Разрешение за оставане в държава членка“

По дело C-181/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) с акт от 8 март 2016 г., постъпил в Съда на 31 март 2016 г., в рамките на производство по дело

Sadikou Gnandi

срещу

État belge,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (докладчик), J. L. da Cruz Vilaça, C. G. Fernlund и C. Vajda, председатели на състави, E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, K. Jürimäe и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: R. Șereș, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 март 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Gnandi, от D. Andrien, адвокат,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от C. Piront, S. Matray и D. Matray, адвокати,

* Език на производството: френски.

- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga и M. Heller, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юни 2017 г.,

предвид определението за възобновяване на устната фаза на производството от 25 октомври 2017 г. и след съдебното заседание от 11 декември 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Gnandi, от D. Andrien, адвокат,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs и C. Van Lul, в качеството на представители, подпомагани от C. Piront, S. Matray и D. Matray, адвокати,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за германското правителство, от R. Kanitz, в качеството на представител,
- за френското правителство, от E. de Moustier, E. Armoët и D. Colas, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman, P. Huurnink и J. Langer, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga, M. Heller и M. Condou-Durande, в качеството на представители,

след като изслуша допълнителното заключение на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 февруари 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), на Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242), както и на принципа на забрана за връщане и на правото на ефективни правни средства за защита, закрепени съответно в член 18 и в член 19, параграф 2, както и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Sadikou Gnandi и белгийската държава относно законосъобразността на решение, с което се разпорежда той да напусне белгийската територия.

Правна уредба

Женевската конвенция

- 3 Член 33 от Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Женева и открита за подписване на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“), озаглавен „Забрана за експулсиране или връщане („refoulement“) на бежанци“, предвижда в параграф 1:

„Никоя договаряща държава няма по какъвто и да е начин да експулсира или връща („refouler“) бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи“.

Правото на Съюза

Директиви 2003/9/ЕО и 2013/33/ЕС

- 4 Член 2, буква в) от Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, 2003 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48), определя понятието „лице, търсещо убежище“, за целите на тази директива като „гражданин на трета страна или лице без гражданство, което е подало молба за убежище, по която още не е взето окончателно решение“.
- 5 Член 3 от посочената директива, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага по отношение на всички граждани на трети страни и лица без гражданство, които подават молба за убежище на границата или на територията на една държава членка, докато имат разрешение да пребивават на територията в качеството на лица, които търсят убежище, [...]“.

- 6 Член 2, буква в) и член 3, параграф 1 от Директива 2003/9 са заменени съответно с член 2, буква б) и с член 3, параграф 1 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 закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96), в които са използвани по същество идентични термини.

Директиви 2005/85 и 2013/32/ЕС

- 7 Съображения 2 и 8 от Директива 2005/85 гласят:

„(2) Европейският съвет [...] се договори да работи за установяването на Обща европейска система за убежище, която се основава на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция [...], като по този начин се утвърждава принципът на неотблъскване, както и че никой няма да бъде върнат обратно, където има опасност от преследване.

[...]

(8) Настоящата директива спазва основните права и признати принципи, а именно тези от Хартата [...].

8 Член 7 от тази директива, озаглавен „Право за оставане в държавата членка до разглеждането на молбата“, гласи:

„1. Кандидатите могат да останат в държавата членка единствено за целите на процедурата, докато решаващият орган се произнесе, в съответствие с процедурите на първа инстанция, установени в глава III. Това право за оставане в държавата членка не представлява право на пребиваване.

2. Държавите членки могат да предвиждат изключение от това правило единствено ако, в съответствие с членове 32 и 34, разглеждането на последващата молба не е продължено или ако дадено лице при подобен случай е предадено или екстрадирано към друга държава членка поради задължения, произтичащи от европейска заповед за задържане [...] или по други причини, било към трета страна, било към съд или международен(ни) наказателен(ни) съд(съдилища)“.

9 Член 39 от Директива 2005/85, озаглавен „Право на ефективна защита“, задължава в параграф 1 държавите членки да гарантират на кандидатите за убежище правото на ефективна защита. Член 39, параграф 3 от тази директива гласи следното:

„Държавите членки предвиждат при необходимост правила, които съответстват на техните международни задължения, свързани с:

- а) въпроса дали в резултат на средството за защита съгласно параграф 1 се дава възможност на кандидатите да останат в съответната държава членка до решаване на техните случаи;
- б) възможността за правни средства за защита или предпазни мерки, ако средството за защита съгласно в параграф 1 няма действие по отношение на възможността кандидатът да остане в държавата членка до решаване на случая. [...]

[...]“.

10 Членове 7 и 39 от Директива 2005/85 са заменени съответно с членове 9 и 46 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

11 Съгласно член 9 от Директива 2013/32, озаглавен „Право за оставане в държавата членка до разглеждането на молбата“:

„1. Кандидатите могат да останат в държавата членка единствено за целите на процедурата, докато решаващият орган се произнесе, в съответствие с процедурите на първа инстанция, установени в глава III. Това право за оставане в държавата членка не съставлява право на пребиваване.

2. Държавите членки могат да предвидят изключение от това правило единствено ако лице подаде последваща молба, посочена в член 41, или ако те предадат или екстрадират дадено лице било към друга държава членка поради задължения, произтичащи от европейска заповед за арест [...] или по други причини, било към трета страна, било към международни наказателни съдилища.

[...]“.

12 Член 46 от тази директива, озаглавен „Право на ефективна защита“, гласи в параграф 5:

„Без да се засягат разпоредбите на параграф 6, държавите членки позволяват на кандидатите да останат на територията, докато изтече срокът, в който те упражняват правото си на ефективна защита, и когато това право е упражнено в рамките на този срок в очакване на резултата от защитата“.

Директива 2008/115

13 Съображения 2, 4, 6, 8, 9, 12 и 24 от Директива 2008/115 гласят:

„(2) Европейският съвет [...] призова за установяването на ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи норми, с оглед на това съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин и при пълно зачитане на техните основни права и на тяхното достойнство.

[...]

(4) Следва да се установят ясни, прозрачни и справедливи правила с цел установяване на ефективна политика на връщане като необходим елемент на една добре ръководена миграционна политика.

[...]

(6) Държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. [...]

[...]

(8) Признава се законното право на държавите членки да връщат граждани на трети страни, които са в незаконен престой, при наличие на справедливи и ефикасни системи за убежище, които изцяло да зачитат принципа на „забрана за връщане“ (non-refoulement).

(9) В съответствие с Директива [2005/85], гражданин на трета страна, който е подал молба за убежище в държава членка, не следва да бъде считан за лице, което е в незаконен престой на територията на държавата членка, до влизането в сила на отрицателно решение относно молбата или на решение, прекратяващо правото му на престой като кандидат за убежище.

[...]

(12) Следва да се вземе под внимание положението на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, но не могат все още да бъдат изведени. [...]

[...]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от Хартата [...].

14 В член 2, параграф 1 от тази директива се уточнява, че тя се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка.

15 Съгласно член 3 от посочената директива:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

2. „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от [Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5)], или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка;

[...]

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

5. „извеждане“ е принудителното изпълнение на задължението за връщане и по-специално физическото транспортиране извън държавата членка;

[...]“.

16 Член 5 от Директива 2008/115, озаглавен „Принцип на „забрана за връщане“, висши интереси на детето, семеен живот и здравословно състояние“, гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

а) висшите интереси на детето;

б) семейния живот;

в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,

и спазват принципа на „забрана за връщане“.

17 Член 6 от тази директива, озаглавен „Решение за връщане“, гласи:

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

[...]

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

[...]

6. Настоящата директива не препятства държавите членки да приемат решение за прекратяване на законния престой, заедно с решение за връщане и/или решение за извеждане и/или забрана за влизане в рамките на едно административно или съдебно решение или акт, съгласно националното им законодателство, без да се засягат процедурните гаранции, предвидени в глава III и в други приложими разпоредби на общностното и националното законодателство“.

18 Член 7 от посочената директива, озаглавен „Доброволно напускане“, гласи:

„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.

[...]

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.

[...]“.

19 Член 8 от същата директива, озаглавен „Извеждане“, предвижда:

„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.

[...]

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

[...]“.

20 Съгласно член 9, параграф 1 от Директива 2008/115:

„Държавите членки отлагат извеждането:

- а) когато това би нарушило принципа на „забрана за връщане“ или
- б) за продължителността на разрешено спиране на изпълнението в съответствие с член 13, параграф 2“.

- 21 Член 13 от тази директива, озаглавен „Средства за защита“, който се намира в глава III относно „[п]роцедурни[те] гаранции“, гласи в параграф 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“.

- 22 Член 15, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждане, и по-специално когато:

- а) е налице опасност от укриване; или
- б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането.

Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури“.

Белгийското право

- 23 Член 39/70, алинея 1 от Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 г. за влизането, установяването, пребиваването и извеждането на чужденци) (*Moniteur belge* от 31 декември 1980 г., стр. 14584) в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите в главното производство (наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“), предвижда:

„Освен в случай на съгласие от страна на заинтересованото лице мерките извеждане от страната и връщане на чужденеца не подлежат на принудително изпълнение, докато тече срокът за обжалване и по време на разглеждането на жалбата“.

- 24 Член 52/3, параграф 1, алинеи 1 и 2 от същия закон гласи:

„Когато главният комисар за бежанците и лицата без гражданство [Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides] остави без разглеждане молбата за убежище или откаже да признае статут на бежанец или да предостави статут на субсидиарна закрила на чужденеца и когато същият пребивава незаконно в Кралството, министърът или оправомощено от него лице незабавно издава мотивирана заповед за напускане на страната на съответното основание по член 7, алинея 1, точки 1°—12°. Съгласно член 51/2 това решение се връчва на заинтересованото лице.

Когато Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците [Conseil du contentieux des étrangers] отхвърли жалбата на чужденеца срещу решението на главния комисар за бежанците и лицата без гражданство по член 39/2, параграф 1, точка 1°, а чужденецът пребивава незаконно в Кралството, министърът или оправомощено от него лице взема незабавно решение за удължаване на срока на заповедта за напускане на страната, предвидена в алинея 1. Съгласно член 51/2 това решение се връчва незабавно на заинтересованото лице“.

- 25 Член 75, параграф 2 от Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Кралски указ от 8 октомври 1981 г. за влизането, пребиваването, установяването и извеждането на чужденци) (*Moniteur belge* от 27 октомври 1981 г., стр. 13740) в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите в главното производство, гласи:

„Ако главният комисар за бежанците и лицата без гражданство откаже да признае статут на бежанец и на субсидиарна закрила на чужденец или остави без разглеждане молбата за убежище, министърът или оправомощено от него лице издава на заинтересованото лице заповед за напускане на страната съгласно член 52/3, параграф 1 от Закона [от 15 декември 1980 г.]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 26 На 14 април 2011 г. г-н Gnandi, гражданин на Того, подава молба за международна закрила до белгийските органи, която е отхвърлена на 23 май 2014 г. от Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (главен комисар за бежанците и лицата без гражданство, наричан по-нататък „CGRA“). На 3 юни 2014 г. белгийската държава с посредничеството на Office des étrangers (Служба за чужденците, Белгия) разпорежда г-н Gnandi да напусне страната.
- 27 На 23 юни 2014 г. г-н Gnandi обжалва решението на CGRA от 23 май 2014 г. пред Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия). На същата дата той иска тази юрисдикция да отмени заповедта за напускане на страната от 3 юни 2014 г. и да спре нейното изпълнение.
- 28 С решение от 31 октомври 2014 г. Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците отхвърля жалбата срещу решението на CGRA от 23 май 2014 г., а с решение от 19 май 2015 г. — и жалбата срещу заповедта за напускане на територията от 3 юни 2014 г. Сезиран с касационна жалба на г-н Gnandi срещу тези две решения, на 10 ноември 2015 г. Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) отменя решението на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 31 октомври 2014 г. и му връща делото за ново разглеждане. Главното производство се отнася единствено до касационната жалба, подадена от г-н Gnandi срещу решението на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 19 май 2015 г.
- 29 Conseil d'État решава да спре производството по тази жалба и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 5 от Директива [2008/115], който задължава държавите членки при прилагането на тази директива да спазват принципа на забрана за връщането, както и правото на ефективни средства за защита, предвидено в член 13, параграф 1 от същата директива и в член 47 от [Хартата], да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на решение за връщане като предвиденото в член 6 от Директива [2008/115] и в член 52/3, [параграф 1] от [Закона от 15 декември 1980 г.] и член 75, [параграф 2] от Кралския указ от 8 октомври 1981 г. за влизането, пребиваването, установяването и извеждането на чужденци, още с отхвърлянето на молбата за убежище от [CGRA] и следователно преди да могат да бъдат изчерпани средствата за съдебна защита срещу това решение, както и преди да може окончателно да бъде приключена процедурата по предоставяне на убежище?“.

По въпроса дали спорът по главното производство продължава да е налице

- 30 Пред Съда белгийското правителство изтъква, че основанието за произнасяне по преюдициалния въпрос е отпаднало, тъй като разглежданата в главното производство заповед за напускане на територията е загубила действие, след като на г-н Gnandi е предоставено разрешение за временно пребиваване и след като на 11 март 2016 г. Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците постановява решение, с което отменя решението на CGRA от 23 май 2014 г.
- 31 В това отношение както от текста, така и от общия разум на член 267 ДФЕС следва, че преюдициалното производство предполага, че пред национална юрисдикция действително е висящ спор, по който тя трябва да постанови решение, в което да може да вземе предвид решението на Съда по преюдициалното запитване. Ето защо Съдът трябва да провери, дори служебно, дали спорът по главното производство продължава да е налице (вж. в този смисъл решение от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 32 В разглеждания случай от преписката по делото, с която Съдът разполага, става ясно, че след отправянето на настоящото преюдициално запитване, с решение на Службата за чужденците от 8 февруари 2016 г. на г-н Gnandi е разрешено да пребивава на белгийска територия до 1 март 2017 г. и че след решението на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 11 март 2016 г. молбата му за международна закрила отново е отхвърлена от CGRA на 30 юни 2016 г.
- 33 Приканена от Съда да посочи дали смята, че отговорът на този въпрос все още ѝ е необходим, за да се произнесе, запитващата юрисдикция отговаря, че поддържа преюдициалното си запитване. По същество тя уточнява, че отмяната на решението на CGRA от 23 май 2014 г. с решението на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 11 март 2016 г. сама по себе си не поражда правни последици по отношение на разглежданата в главното производство заповед за напускане на територията и че обстоятелството, че на г-н Gnandi е предоставено разрешение за временно пребиваване, не води до мълчаливо оттегляне на тази заповед. Запитващата юрисдикция добавя, че последната отново поражда правното си действие, считано от 30 юни 2016 г. — дата, на която молбата за международна закрила на г-н Gnandi за пореден път е отхвърлена от CGRA.
- 34 Във връзка с това в рамките на преюдициално запитване Съдът не се произнася по тълкуването на националните разпоредби (решение от 17 декември 2015 г., *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 35 и цитираната съдебна практика). Следователно с оглед на информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, се налага констатацията, че спорът по главното производство продължава да е висящ пред запитващата юрисдикция и че отговорът на Съда продължава да е полезен за решаването му. Ето защо на преюдициалното запитване следва да се отговори.

По преюдициалния въпрос

- 35 С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2008/115 във връзка с Директива 2005/85 и с оглед на принципа на забрана за връщане и на правото на ефективни правни средства за защита, закрепени в член 18, член 19, параграф 2 и член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска да се приеме решение за връщане на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 по отношение на гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила, още с отхвърлянето на тази молба от решаващия орган и съответно преди приключването на съдебното производство по обжалване на това отхвърляне.

- 36 В самото начало следва да се констатира, както отбелязва запитващата юрисдикция в преюдициалното си запитване, че разглежданата в главното производство заповед за напускане на територията представлява решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115. Всъщност в тази разпоредба понятието „решение за връщане“ е определено като 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.
- 37 Съгласно член 2, параграф 1 от тази директива същата се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка. По-специално, що се отнася до решенията за връщане, член 6, параграф 1 от посочената директива предвижда, че по принцип държавите членки издават подобно решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия.
- 38 За да се прецени следователно дали дадено решение за връщане може да бъде прието по отношение на гражданин на трета страна още с отхвърлянето на молбата му за международна закрила от решаващия орган, следва да се провери, на първо място, дали още със самото отхвърляне престоят на такъв гражданин става незаконен по смисъла на Директива 2008/115.
- 39 В това отношение, видно от определението на понятието „незаконен престой“ в член 3, точка 2 от тази директива, гражданин на трета страна е в незаконен престой поради самия факт, че присъства на територията на държава членка, без да отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване в нея (решение от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, т. 48).
- 40 Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2005/85 кандидат за международна закрила може да остане в държавата членка единствено за целите на процедурата до приемането на решението на първа инстанция, с което се отхвърля молбата за международна закрила. Макар, както изрично се посочва в текста на тази разпоредба, това право за оставане да не представлява право на пребиваване, от съображение 9 от Директива 2008/115 става ясно по-специално че посоченото право за оставане е пречка престоят на кандидата за международна закрила да се определи като „незаконен“ по смисъла на тази директива в периода от подаването на молбата му за международна закрила до приемането на решението на първа инстанция по тази молба.
- 41 Както недвусмислено следва от текста на член 7, параграф 1 от Директива 2005/85, предвиденото в тази разпоредба право за оставане приключва с приемането на решението на първа инстанция, с което решаващият орган отхвърля молбата за международна закрила. При липсата на право или на разрешение за пребиваване, предоставено на заинтересованото лице на друго правно основание, и по-специално съгласно член 6, параграф 4 от Директива 2008/115, което позволява на кандидата, чиято молба е била отхвърлена, да отговори на условията за влизане, престой или пребиваване в съответната държава членка, последицата от това решение за отхвърляне е, че веднага след неговото приемане кандидатът не отговаря повече на тези условия, така че престоят му става незаконен.
- 42 Безспорно член 39, параграф 3 буква а) от Директива 2005/85 дава възможност на държавите членки да предвидят правила, позволяващи на кандидатите за международна закрила да останат на тяхна територия до приключването на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата за международна закрила. В разглеждания случай подобно правило изглежда се съдържа в член 39/70 от Закона от 15 декември 1980 г., тъй като той предоставя на кандидатите за международна закрила правото да останат на белгийска територия, докато тече срокът за обжалване и по време на разглеждането на жалбата, което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.

- 43 Действително в точки 47 и 49 от решение от 30 май 2013 г., Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), Съдът постановява, че разрешение за оставане за целите на ефективното упражняване на правото на обжалване срещу отхвърлянето на молбата за международна закрила е пречка Директива 2008/115 да се приложи по отношение на подалия тази молба гражданин на трета страна до приключване на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата.
- 44 От това решение обаче не може да се направи извод, че подобно разрешение за оставане не позволява да се приеме, че престоят на заинтересуваното лице става незаконен по смисъла на Директива 2008/115 още с отхвърлянето на молбата за международна закрила, освен ако не е налице право или разрешение за пребиваване, като посоченото в точка 41 от настоящото решение.
- 45 Всъщност, първо, с оглед на обхвата на преюдициалните въпроси по делото, довело до постановяване на посоченото решение, както и на контекста, в който се вписва това дело, следва да се уточни, че единствената цел на възприетото в същото това решение тълкуване е да се гарантира спирането на процедурата за връщане, докато кандидатът, чиято молба е била отхвърлена, има разрешение да остане до приключването на производството по обжалване, и че по-специално през този период той не може да бъде задържан съгласно член 15 от посочената директива с цел извеждане.
- 46 Второ, нито член 3, точка 2 от Директива 2008/115, нито друга разпоредба обвързват незаконността на престоя с изхода от производство по обжалване на административно решение за прекратяване на законния престой или с липсата на разрешение за оставане до приключването на подобно производство по обжалване. Напротив, докато — както беше подчертано в точка 40 от настоящото решение — от прочита на член 7, параграф 1 от Директива 2005/85 във връзка със съображение 9 от Директива 2008/115 става ясно, че правото на кандидата за международна закрила да остане на територията на съответната държава членка в периода от подаването на молбата до приемането на решението на първа инстанция по тази молба е пречка през този период престоят на заинтересуваното лице да се определи като „незаконен“ по смисъла на Директива 2008/115, за сметка на това нито една от разпоредбите или съображенията на Директива 2005/85 или на Директива 2008/115 не предвижда, че разрешение за оставане на посочената територия до приключването на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата може да е пречка за подобно определяне.
- 47 Трето, Директива 2008/115 не се основава на идеята, че незаконността на престоя и следователно приложимостта на посочената директива предполагат липсата на всякаква законна възможност гражданин на трета страна да остане на територията на съответната държава членка, по-специално до приключването на производството по съдебно обжалване на решението за прекратяване на законния престой. Напротив, както става ясно от съображение 12, тази директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които макар да са в незаконен престой, имат разрешение да останат законно на територията на съответната държава членка, доколкото все още не могат да бъдат изведени. По-специално в член 7 от посочената директива се предвижда определянето на подходящ срок за доброволно напускане на засегнатите лица, по време на който, макар да са в незаконен престой, те все още имат разрешение да останат. Освен това в съответствие с член 5 и с член 9, параграф 1 от същата директива държавите членки са длъжни да спазват принципа на забрана за връщане по отношение на граждани на трети страни в незаконен престой и да отложат извеждането им, когато това би нарушило този принцип.
- 48 Четвърто, следва да се припомни, че основната цел на Директива 2008/115, както става ясно от съображения 2 и 4, се състои в това да се установи ефективна политика за извеждане и репатриране при пълно зачитане на основните права и на достойнството на засегнатите лица (вж. в този смисъл решения от 17 юли 2014 г. Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, т. 20 и от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 75 и цитираната съдебна практика).

- 49 Тази цел намира конкретен израз в член 6, параграф 6 от Директива 2008/115, който изрично предоставя на държавите членки правото да приемат решение за прекратяване на законния престой заедно с решение за връщане в рамките на един административен акт. Всъщност възможността за присъединяване на тези две решения в един административен акт позволява на държавите членки да гарантират едновременното провеждане и дори обединяването на административните процедури за приемане на посочените решения, както и на производствата по тяхното обжалване. Както отбелязват по-специално чешкото, германското и нидерландското правителство, такава възможност за присъединяване позволява също да се преодолеят практическите трудности, свързани с връщането за решенията за връщане.
- 50 Тълкуване на тази директива, според което незаконността на престоя е изключена само поради наличието на разрешение за оставане до приключването на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата за международна закрила, обаче би означавало до се лиши от полезно действие възможността за подобно присъединяване и по този начин би било в противоречие с целта за установяване на ефективна политика за извеждане и репатриране. Всъщност според подобно тълкуване решение за връщане би могло да се приеме едва след приключването на производството по обжалване, което създава опасност от съществено забавяне на задействането на процедурата за връщане и опасност от нейното усложняване.
- 51 Пето, що се отнася до изтъкната във въпроса на запитващата юрисдикция необходимост от спазване на изискванията, произтичащи от правото на ефективни правни средства за защита и от принципа на забрана за връщане, следва да се подчертае, че тълкуването на Директива 2008/115, както и това на Директива 2005/85 трябва да се извърши, както става ясно от съображение 24 от Директива 2008/115 и от съображение 8 от Директива 2005/85, при пълно зачитане на основните права и признати принципи, а именно тези от Хартата (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 50).
- 52 Що се отнася по-специално до предвидените в член 13 от Директива 2008/115 средства за защита срещу решенията, свързани с връщането, както и до тези по член 39 от Директива 2005/85 срещу решенията за отхвърляне на молба за международна закрила, техните характеристики трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, който 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 в съответствие с предвидените в него условия (вж. в този смисъл решения от 18 декември 2014 г., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 45 и от 17 декември 2015 г., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 51).
- 53 Важно е също да се посочи, че принципът на забрана за връщане е закрепен като основно право в член 18 и в член 19, параграф 2 от Хартата (решение от 24 юни 2015 г., Н. Т., C-373/13, EU:C:2015:413, т. 65) и е потвърден по-специално в съображение 2 от Директива 2005/85, както и в съображение 8 и в член 5 от Директива 2008/115. Член 18 от Хартата предвижда, от друга страна, подобно на член 78, параграф 1 ДФЕС, спазването на правилата на Женевската конвенция (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 75).
- 54 От практиката на Съда е видно, че когато дадена държава реши да изпрати обратно кандидат за международна закрила в страна, в която има сериозни основания да се смята, че би бил изложен на реална опасност от отношение, което е в разрез с член 18 от Хартата във връзка с член 33 от Женевската конвенция или с член 19, параграф 2 от Хартата, предвиденото в член 47 от Хартата право на ефективни правни средства за защита изисква кандидатът да разполага с право на жалба с автоматичен суспензивен ефект срещу изпълнението на мярката, която позволява връщането му (вж. в този смисъл решения от 18 декември 2014 г., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 52 и от 17 декември 2015 г., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 54).

- 55 Безспорно Съдът вече е постановил, че липсата на суспензивно действие на жалба, подадена срещу самото решение за отхвърляне на молба за международна закрила, по принцип съответства на принципа на забрана за връщане и на член 47 от Хартата, доколкото изпълнението на подобно решение само по себе си не може да доведе до извеждането на засегнатия гражданин на трета страна (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 56).
- 56 За разлика от това жалбата, подадена срещу решение за връщане по смисъла на член 6 от Директива 2008/115, трябва да има автоматично суспензивно действие, за да се гарантира спрямо засегнатия гражданин на трета страна спазването на изискванията, произтичащи от принципа на забрана за връщане и от член 47 от Хартата, доколкото това решение може да изложи този гражданин на реален риск да понесе отношение, което е в разрез с член 18 от Хартата във връзка с член 33 от Женевската конвенция, или на отношение, което е в разрез с член 19, параграф 2 от Хартата (вж. в този смисъл решенията 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). Същото важи а fortiori, що се отнася до евентуално решение за извеждане по смисъла на член 8, параграф 3 от тази директива.
- 57 При това положение нито член 39 от Директива 2005/85 и член 13 от Директива 2008/115, нито член 47 от Хартата в светлината на гаранциите, предвидени в член 18 и в член 19, параграф 2 от нея, не въвеждат задължение за наличие на двуинстанционен съдебен контрол. Всъщност важно е само съществуването на право на обжалване пред съдебна инстанция (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2011 г., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, т. 69).
- 58 От това следва, че по отношение на решение за връщане и на евентуално решение за извеждане закрилата, присъща на правото на ефективни правни средства за защита, както и на принципа на забрана за връщане, трябва да бъде гарантирана, като на кандидата за международна закрила се признае ефективно право на обжалване с автоматично суспензивно действие поне пред една съдебна инстанция. При стриктно спазване на това изискване обстоятелството, че престоят на заинтересованото лице е определен като незаконен по смисъла на Директива 2008/115 още с отхвърлянето на молбата за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган и че в резултат на това отхвърляне може съответно да бъде прието решение за връщане или да бъде присъединено към него в един и същ административен акт, само по себе си не противоречи нито на принципа на забрана за връщане, нито на правото на ефективни правни средства за защита.
- 59 Предвид всички тези съображения следва да се направи изводът, че освен ако не му е предоставено право или разрешение за пребиваване като предвиденото в член 6, параграф 4 от Директива 2008/115, гражданинът на трета страна е в незаконен престой по смисъла на Директива 2008/115 още с отхвърлянето на молбата му за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган, при това независимо от наличието на разрешение за оставане до приключването на производството по обжалване на това отхвърляне. Следователно решение за връщане на такъв гражданин по принцип може да бъде прието още с въпросното отхвърляне или да бъде присъединено към него в един и същ административен акт.
- 60 При това положение е важно да се подчертае, на второ място, че държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, така че всяко решение за връщане да отговаря на процедурните гаранции, предвидени в глава III на Директива 2008/115, както и на останалите относими разпоредби на правото на Съюза и на националното право. Подобно задължение е изрично предвидено в член 6, параграф 6 от тази директива в случаите, когато решението за връщане се приема едновременно с отхвърлянето на молбата за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган. То трябва да се приложи и в положение като

разглежданото в главното производство, при което решението за връщане е взето веднага след отхвърлянето на молбата за международна закрила, в отделен административен акт и от различен орган.

- 61 В този смисъл държавите членки трябва да гарантират пълната ефективност на производството по обжалване на решението за отхвърляне на молбата за международна закрила при зачитане на принципа на равни процесуални възможности, което изисква по-специално спирането на всички правни последици от решението за връщане по време на срока за подаване на жалбата, а ако такава жалба е подадена — до произнасянето по нея.
- 62 В това отношение не е достатъчно съответната държава членка да се въздържа да прибегва до принудително изпълнение на решението за връщане. Напротив, необходимо е да се спрат всички правни последици от това решение и по-специално срокът за доброволно напускане по член 7 от Директива 2008/115 да не започне да тече, докато заинтересованото лице има разрешение да остане. Освен това през този период той не може да бъде задържан с цел извеждане съгласно член 15 от тази директива.
- 63 От друга страна, до приключването на производството по обжалване срещу отхвърлянето на молбата му за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган заинтересованото лице по принцип трябва да може да се ползва от правата, произтичащи от Директива 2003/9. Всъщност член 3, параграф 1 от тази директива обвързва нейното прилагане само с наличието на разрешение за пребиваване на територията в качеството на кандидат за международна закрила и съответно не изключва подобно прилагане в хипотезата, в която заинтересованото лице, макар да има такова разрешение, се намира в незаконен престой по смисъла на Директива 2008/115. В това отношение от член 2, буква в) от Директива 2003/9 следва, че заинтересованото лице запазва статута си на кандидат за международна закрила по смисъла на тази директива, докато по молбата му не бъде постановено окончателно решение (вж. в този смисъл решение от 27 септември 2012 г., *Cimade и GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594, т. 53).
- 64 Освен това, при положение че независимо от приемането на решение за връщане още с отхвърлянето на молбата за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган или с присъединяването му в един и същ административен акт кандидатът за международна закрила трябва да има разрешение да остане до приключването на производството по обжалване на това отхвърляне, държавите членки са длъжни да позволят на съответните лица да се позоват на всяка промяна в обстоятелствата, настъпила след приемането на решението за връщане, която би могла да окаже значително въздействие върху преценката на положението на заинтересованото лице с оглед на Директива 2008/115 и по-специално на член 5.
- 65 Накрая, както става ясно от съображение 6 от Директива 2008/115, държавите членки трябва да следят за спазването на справедлива и прозрачна процедура за връщане (вж. в този смисъл решения от 5 юни 2014 г., *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 40 и от 5 ноември 2014 г., *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 61). С оглед на това, когато решението за връщане е прието още с отхвърлянето на молбата за международна закрила на първа инстанция от решаващия орган или е присъединено към него в един и същ административен акт, държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, така че кандидатът за международна закрила да бъде информиран по прозрачен начин относно спазването на гаранциите, посочени в точки 61—64 от настоящото решение.
- 66 В конкретния случай запитващата юрисдикция посочва, че разглежданото в главното производство решение за връщане, макар да не подлежи на принудително изпълнение преди приключването на производството по обжалване, заведено от г-н Gnandi срещу отхвърлянето на молбата му за международна закрила, все пак уврежда последния, доколкото го задължава да напусне белгийската територия. С уговорката, че това подлежи на проверка от страна на тази

юрисдикция, изглежда, че гаранцията, посочена в точки 61 и 62 от настоящото решение, според която процедурата за връщане трябва да бъде спряна до приключването на производството по обжалване, не е изпълнена.

- 67 Предвид изложените по-горе съображения на преюдициалния въпрос следва да се отговори, че Директива 2008/115 във връзка с Директива 2005/85 и с оглед на принципа на забрана за връщане и на правото на ефективни правни средства за защита, закрепени в член 18, член 19, параграф 2 и член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска да се приеме решение за връщане на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 по отношение на гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила, още с отхвърлянето на тази молба от решаващия орган или заедно с него в един и същ административен акт и съответно преди приключването на съдебното производство по обжалване на това отхвърляне, при условие по-специално че съответната държава членка гарантира, че всички правни последици от решението за връщане се спират до приключването на производството по обжалване, че през този период кандидатът може да се ползва от правата, произтичащи от Директива 2003/9, и че същият може да се позове на всяка промяна в обстоятелствата, настъпила след приемането на решението за връщане, която би могла да окаже значително въздействие върху преценката на положението на заинтересованото лице с оглед на Директива 2008/115 и по-специално на член 5 — което националната юрисдикция следва да провери.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, във връзка с Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки и с оглед на принципа на забрана за връщане и на правото на ефективни правни средства за защита, закрепени в член 18, член 19, параграф 2 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска да се приеме решение за връщане на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 по отношение на гражданин на трета страна, който е подал молба за международна закрила, още с отхвърлянето на тази молба от решаващия орган или заедно с него в един и същ административен акт и съответно преди приключването на съдебното производство по обжалване на това отхвърляне, при условие по-специално че съответната държава членка гарантира, че всички правни последици от решението за връщане се спират до приключването на производството по обжалване, че през този период кандидатът може да се ползва от правата, произтичащи от Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, и че същият може да се позове на всяка промяна в обстоятелствата, настъпила след приемането на решението за връщане, която би могла да окаже значително въздействие върху преценката на положението на заинтересованото лице с оглед на Директива 2008/115 и по-специално на член 5 — което националната юрисдикция следва да провери.

Подписи