



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

11 юни 2015 година \*

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2008/115/ЕО — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Член 7, параграф 4 — Понятие „опасност за общественения ред“ — Условия, при които държавите членки могат да се въздържат да предоставят срок за доброволно напускане или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни“

По дело C-554/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Нидерландия) с акт от 23 октомври 2013 г., постъпил в Съда на 28 октомври 2013 г., в рамките на производства по дела

**Z. Zh.**

срещу

**Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie**

и

**Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie**

срещу

**I. O.,**

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Plešič, председател на състава, А. Ó Caoimh (докладчик), С. Toader, Е. Jarašiūnas и С. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Е. Sharpston,

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 октомври 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Zh., от J.J.D. van Doleweerd, advocaat,

\* Език на производството: нидерландски.

- за нидерландското правителство, от M. Bulterman, B. Koopman и C. Schillemans, в качеството на представители,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs и T. Materne, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от M. Michelogiannaki, в качеството на представител,
- за френското правителство, от D. Colas и F.-X. Bréchet, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, K. Pawłowska и M. Pawlicka, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от M. Condou-Durande и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 февруари 2015 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7, параграф 4 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 (ОВ L 348, стр. 98).
- 2 Запитването е отправено в рамките на два спора със страни — първия, г-н Zh., гражданин на трета страна, и Minister voor Immigratie en Asiel (министър по въпросите на имиграцията и убежището), предшественик на Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie (държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието) (наричани по-нататък общо „Staatssecretaris“), а втория — Staatssecretaris и г-н О., гражданин на трета страна, относно решения, с които на тези граждани е отказано да се предостави срок за доброволно напускане и е разпоредено същите да напуснат незабавно територията на Европейския съюз.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Съображения 2, 6, 10, 11 и 24 от Директива 2008/115 гласят:  
„(2) Европейският съвет, състоял се в Брюксел на 4 и 5 ноември 2004 г., 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.

[...]

(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. В съответствие с общите принципи на законодателството на ЕС, решенията съгласно настоящата директива следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че незаконният престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид. Когато използват стандартни формуляри за решения, свързани с връщане, например решения за връщане, и, ако има такива, забрани да влизане или решения за извеждане, държавите членки следва да зачитат този принцип и изцяло да спазват всички приложими разпоредби на настоящата директива.

[...]

(10) Когато няма основания да се счита, че постигането на целта на процедурата за връщане би било възпрепятствано, следва да се отдава предпочитание на доброволното връщане спрямо принудителното връщане, като се определи срок за доброволно напускане. Срокът за доброволно напускане следва да се удължи, когато това се счита за необходимо поради конкретните обстоятелства на всеки отделен случай. [...]

(11) Следва да се установи общ минимален набор от правни гаранции, приложими за решенията, свързани с връщането, за да се осигури ефективна защита на интересите на засегнатите лица. [...]

[...]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

4 Съгласно член 1 от Директива 2008/115, озаглавен „Предмет“:

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

5 Член 2, параграф 1 от същата директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка“.

6 Съгласно член 3 от посочената директива:

„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;

[...]

8) „доброволно напускане“ е изпълнение на задължението за връщане в срока, определен за тази цел в решението за връщане;

[...]“.

- 7 Член 4 от цитираната директива е озаглавен „По-благоприятни разпоредби“ и параграф 3 от него гласи:

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

- 8 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“.

- 9 Член 6, параграфи 1 и 2 от споменатата директива предвижда:

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

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

- 10 Съгласно член 7 от същата директива:

„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.

3. През цялата продължителност на срока за доброволно напускане могат да бъдат наложени някои изисквания с оглед избягване на опасността от укриване, като редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място.

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

#### *Нидерландското право*

- 11 Съгласно член 12, параграф 1, уводна част и буква г) от Закона за чужденците от 2000 г. (Vreemdelingenwet 2000), в приложимата му към фактите по главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът за чужденците“), всеки чужденец, който при влизането си е изпълнил задълженията, предвидени по отношение на лицата при преминаване на границата, може да пребивава в Нидерландия за срок, определен с подзаконов нормативен акт, стига да не представлява опасност за обществения ред или националната сигурност.
- 12 Съгласно член 61, параграф 1 от този закон всеки чужденец, който не пребивава или повече не пребивава законно в Нидерландия, трябва доброволно да напусне страната в срока по член 62 от същия закон.
- 13 Съгласно член 62, параграф 1 от същия закон чужденецът, по отношение на когото е издадено решение за връщане, трябва доброволно да напусне Нидерландия в срок до четири седмици. Тази разпоредба е приета с оглед транспонирането на член 7, параграф 1 от Директива 2008/115 в националното право.
- 14 Член 62, параграф 2 от цитирания закон гласи, че Staatssecretaris може да съкрати приложимия съгласно член 62, параграф 1 за чужденеца срок или, в отклонение от параграф 1, да разпoredи същият да напусне незабавно Нидерландия, ако:
  - a. има опасност той да се укрие;
  - b. молбата на чужденеца за издаване на разрешение за пребиваване или за удължаване на срока на валидност на такова разрешение е отхвърлена като явно неоснователна или поради неверни или непълни данни;
  - c. чужденецът представлява опасност за обществения ред, обществената или националната сигурност.
- 15 Член 62, параграф 2 от Закона за чужденците е приет с оглед транспонирането на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 в нидерландското право.
- 16 Съгласно член 62а, параграф 1 от Закона за чужденците Staatssecretaris уведомява писмено чужденеца, който не е гражданин на Съюза и повече не пребивава законно в Нидерландия, за задължението доброволно да напусне Нидерландия и за срока, в който той трябва да изпълни това задължение.
- 17 Считано от 9 февруари 2012 г., точка A3/3 от Циркулярното писмо относно чужденците от 2000 г. (Vreemdelingencirculaire 2000, наричано по-нататък „Циркулярното писмо относно чужденците“) гласи, че срокът за напускане по член 62, параграф 2 от Закона за чужденците

може да бъде съкратен или да не бъде предоставен, ако чужденецът представлява опасност за обществения ред, обществената или националната сигурност. Съгласно точка A3/3 всяко лице, заподозряно или осъдено за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, се счита за опасност за обществения ред. Приемането на предложение за сключване на споразумение с цел да се избегне налагането на наказание също се счита за опасност за обществения ред. Подозрението трябва да може да бъде потвърдено от началника на полицейския орган.

## **Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси**

### *Фактите относно г-н Zh.*

- 18 На 8 юни 2011 г. г-н Zh., гражданин на трета страна, е задържан на летище Схипхол (Нидерландия) при извършването на транзитно преминаване на път за Канада, поради това че пътува с подправен документ за пътуване. С решение от 21 юни 2011 г. на основание член 231, параграф 2 от нидерландския наказателен кодекс (Wetboek van Strafrecht) politierechter te Haarlem (наказателен съдия, Харлем) го осъжда на два месеца лишаване от свобода за притежаване на документ за пътуване, за който това лице е знаело, че е подправен. С решение от 4 август 2011 г. Staatssecretaris разпорежда на г-н Zh. незабавно да напусне територията на Европейския съюз. След като изтърпява наказанието лишаване от свобода, на 5 август 2011 г. на основание член 59, параграф 1, уводна част и буква а) от Закона за чужденците г-н Zh. веднага е задържан по административен ред с цел извеждане от страната.
- 19 С решение от 2 септември 2011 г. Staatsecretaris отхвърля жалбата, подадена от г-н Zh. по административен ред срещу решението за връщане от 4 август 2011 г., като се обосновава с факта, че извършеното от същия престъпление налага да не му бъде предоставян срок за доброволно напускане. С решение от 8 ноември 2011 г. Rechtbank 's-Gravenhage (районен съд, Хага) обявява за неоснователна жалбата, подадена от заинтересованото лице по съдебен ред срещу това решение.
- 20 Според Rechtbank 's-Gravenhage, след като г-н Zh. пребивава незаконно на територията на държава членка, няма връзка с гражданин на Съюза и освен това е бил осъден на два месеца лишаване от свобода за притежаване на документ за пътуване, за който е знаел, че е подправен, Staatssecretaris е могъл да приеме, че заинтересованото лице представлява опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115. Rechtbank 's-Gravenhage посочва, че тази констатация няма как да освободи Staatssecretaris от задължението да изложи причините, поради които на г-н Zh. изобщо не е бил даден срок за доброволно напускане, но тази юрисдикция същевременно приема, че изложените от това лице обстоятелства не дават основание на Staatssecretaris да се отклонява от принципа, че срок за доброволно напускане не се предоставя, ако е налице опасност за обществения ред.
- 21 Г-н Zh. обжалва решението на Rechtbank 's-Gravenhage пред Raad van State (Държавния съвет).
- 22 На 14 декември 2011 г. издадената заповед за задържане на г-н Zh. е отменена поради експулсирането му.

### *Фактите относно г-н О.*

- 23 На 16 януари 2011 г. г-н О., гражданин на трета страна, влиза в Нидерландия с виза за краткосрочно пребиваване със срок на валидност от 21 дни. На 23 ноември 2011 г. той е задържан по подозрение за домашно насилие над жена съгласно член 300, параграф 1 и

член 304, параграф 1 от нидерландския наказателен кодекс. С решение от 24 ноември 2011 г. Staatssecretaris разпорежда г-н О. незабавно да напусне територията на Съюза. На същия ден заинтересованото лице е задържано.

- 24 С решение от 17 януари 2012 г. Staatssecretaris отхвърля като недопустима и субсидиарно като неоснователна жалбата, подадена от г-н О. по административен ред срещу решението от 24 ноември 2011 г. Staatssecretaris се обосновава с факта, че г-н О. е бил задържан на 23 ноември 2011 г. на основание член 300, параграф 1 и член 304, параграф 1 от нидерландския наказателен кодекс, тъй като е бил заподозрян за домашно насилие над жена. Така Staatssecretaris приема, че г-н О. представлява опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 и че по тази причина не може да му бъде даден никакъв срок за доброволно напускане.
- 25 С определение от 1 февруари 2012 г. voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage (съдия по обезпечителните производства — районен съд, Хага) обявява за основателна жалбата, подадена от г-н О. по съдебен ред срещу решението на Staatssecretaris от 17 януари 2012 г., отменя това решение и приканва Staatssecretaris да приеме ново решение, като вземе предвид постановеното в това определение. На първо място, тази юрисдикция по-специално приема, че г-н О. има интерес от постановяването на решение по подадената от него жалба по административен ред и че Staatssecretaris неправилно е отхвърлил тази жалба като недопустима. На второ място, посочената юрисдикция констатира, че липсват насоки за съкращаване на срока за доброволно напускане в интерес на обществения ред и че Staatssecretaris не е изложил достатъчно мотиви защо г-н О. представлява опасност за обществения ред. Според същата юрисдикция докладът, в който по същество се констатира, че г-н О. е бил арестуван за домашно насилие, не е достатъчен, за да се счита, че общественият ред обосновава отказа на това лице изобщо да се предостави срок за доброволно напускане. В това отношение Rechtbank 's-Gravenhage отчита и факта, че Staatssecretaris не разполага с каквито и да било материали за твърдяното упражнено от г-н О. домашно насилие.
- 26 Staatssecretaris обжалва това определение на voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage пред Raad van State.
- 27 На 23 февруари 2012 г. издадената заповед за задържане на г-н О. е отменена поради експулсирането му.

### Преюдициалните въпроси

- 28 Запитващата юрисдикция обединява производствата по делата на г-н Zh. и на г-н О. в съдебното заседание, проведено пред нея на 10 юли 2013 г.
- 29 Тя отбелязва, че Директива 2008/115 не дава определение на понятието „опасност за обществения ред“, залегнало в член 7, параграф 4 от тази директива, и добавя, че историята на въпросното понятие не дава насоки за неговия обхват. Тя изтъква, че след като цитираната разпоредба не съдържа и изрично препращане към правото на държавите членки, съгласно постоянната практика на Съда (вж. по-специално решения Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, т. 11 и Brouwer, C-355/11, EU:C:2012:353, т. 36), посоченото понятие трябва да се тълкува самостоятелно и по уеднакъвен начин, в съответствие с обичайното му значение в общоупотребимия език, като се отчитат контекстът, в който то се използва, и целите, преследвани от правната уредба, от която то е част.

- 30 От горното запитващата юрисдикция заключава, че — обратно на застъпването от *Staatssecretaris* — държавите членки не могат да дават на понятието „опасност за обществения ред“ в член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 свое собствено тълкуване, основано само на националното законодателство.
- 31 Тази юрисдикция отбелязва, че на основание на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), на член 6, параграф 1 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) и на член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164) държавата членка може по съображения, свързани с обществения ред, да ограничи свободата на движение и на пребиваване на граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, да откаже да предостави статут на дългосрочно пребиваващ, да не уважи заявление за влизане и пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза и да оттегли или да откаже да поднови разрешението им за пребиваване. Тази юрисдикция обаче изтъква, че понятието „съображения, свързани с обществения ред“ се тълкува по различен начин във всяка от споменатите директиви, понеже факторите, които отделната държава членка е длъжна да отчете при преценката на това понятие, варират.
- 32 Запитващата юрисдикция също така отбелязва, че целта, контекстът и формулировката на цитираните директиви съществено се различават от целта, контекста и формулировката на Директива 2008/115. Всъщност докато директиви 2004/38, 2003/109 и 2003/86 се отнасят до законното пребиваване в Европейския съюз както на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства, така и на дългосрочно пребиваващите и на членовете на семействата им, то предмет на Директива 2008/115 е връщането на граждани на трети страни, които пребивават незаконно на територията на някоя от държавите — членки на Съюза. Според тази юрисдикция непредоставянето на срок за доброволно напускане на граждани на трета страна, по отношение на които вече е установено, че пребивават незаконно на територията на държава членка, е по-малко ограничителна мярка от решението, което води до отказ, ограничаване или прекратяване на законното пребиваване на територията на държава членка съгласно Директиви 2004/38, 2003/109 и 2003/86.
- 33 Ето защо запитващата юрисдикция счита, че предвид съществените разлики между тези три директиви, от една страна, и Директива 2008/115, от друга, тълкуването на понятието за обществен ред по смисъла на Директиви 2004/38, 2003/109 и 2003/86 не би трябвало да служи като основа за тълкуването на понятието за обществен ред по смисъла на директивата, разглеждана в главното производство.
- 34 В частност тази юрисдикция смята, че понятието „опасност за обществения ред“, залегнало в член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, може да се тълкува по-широко от понятието „съображения, свързани с обществения ред“, което фигурира в директиви 2004/38, 2003/109 и 2003/86, вследствие от което самото подозрение, че гражданин на трета страна е извършил деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, би било достатъчно, за да се установи, че този гражданин представлява „опасност за обществения ред“ по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115. С оглед на съмненията си в тази насока обаче посочената юрисдикция иска от Съда да изясни дали споменатата разпоредба трябва да се тълкува по изложения начин, или пък е необходимо съответното лице да е осъдено с влязла в сила присъда.

- 35 Запитващата юрисдикция също така се пита кои обстоятелства освен това, че гражданин на трета страна е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, трябва да бъдат взети предвид от националния орган при преценката дали въпросният гражданин представлява опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115.
- 36 В това отношение Raad van State уточнява, че при изслушването в рамките на задържането му с оглед експулсиране г-н Zh. заявява, че е извършвал транзитно преминаване на път за Канада и че никога не е имал намерение да пребивава в Кралство Нидерландия. Колкото до г-н О., в подадената си по съдебен ред жалба той посочил, че що се отнася до наличието на опасност за обществения ред, неправилно не е било извършено индивидуално претегляне на интересите. Според запитващата юрисдикция от решение El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), от Директива 2008/115 и от директиви 2003/109 и 2003/86 евентуално може да се направи извод, че държавите членки трябва да държат сметка за обстоятелства като тежестта или характера на деянието, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, изминалото време от извършването на това деяние и намерението на заинтересованото лице да напусне територията на Съюза.
- 37 Ето защо според тази юрисдикция изходът на споровете, с които е сезирана, зависи от тълкуването на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115.
- 38 При тези условия Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка, представлява ли опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от [Директива 2008/115] просто защото е заподозрян в извършването на деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, или за целта е необходимо да е бил осъден от наказателен съд за извършването на това деяние, и в последния случай — трябва ли присъдата да е влязла в сила?
- 2) При преценката дали гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка, представлява опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от [Директива 2008/115], освен подозрението или осъждането имат ли значение и други факти и обстоятелства по конкретния случай, като тежестта или характера на деянието, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, изтеклото време или намерението на засегнатото лице?
- 3) Фактите и обстоятелствата по конкретния случай, които са релевантни за посочената във втория въпрос преценка, имат ли значение във връзка с предвидената в член 7, параграф 4 от [Директива 2008/115] възможност — в случай че засегнатото лице представлява опасност за обществения ред по смисъла на тази разпоредба — да се избира между това да не се предостави срок за доброволно напускане, от една страна, и да се предостави срок за доброволно напускане, който е по-кратък от седем дни, от друга?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По първия въпрос*

- 39 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на

територията на държава членка, се счита за опасност за обществения ред по смисъла на тази разпоредба само защото е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление. Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали, в случай че е необходимо да е налице осъдителна присъда, същата трябва да е влязла в сила.

- 40 В настоящия случай от информацията, предоставена в съдебното заседание от нидерландското правителство, следва, че към момента на настъпване на разглежданите по главното производство факти практиката на *Staatssecretaris* се състои в следването на подхода, който към момента по същество е изразен в Циркулярното писмо относно чужденците и съгласно който — видно от точка 17 от настоящото решение — всяко подозрение, потвърдено от началника на полицейския орган, или всяко осъждане във връзка с извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, се счита за опасност за обществения ред.
- 41 Като начало следва да се отбележи, че понятието „опасност за обществения ред“ не фигурира сред дефинициите в член 3 от Директива 2008/115, нито пък е дефинирано от други разпоредби на тази директива.
- 42 Съгласно постоянната съдебна практика значението и обхватът на термините, на които правото на Съюза не дава никаква дефиниция, следва да се определят в съответствие с обичайното им значение в общоупотребимия език, като се държи сметка за контекста, в който те се използват, и за целите, преследвани от правната уредба, от която са част. Когато тези термини се съдържат в разпоредба, която дерогира принцип, те следва да се разглеждат по такъв начин, че тази разпоредба да може да се тълкува стриктно. Освен това преамбюлът на акт на Съюза може да уточнява съдържанието на последния (вж. в този смисъл решение *Wallentin-Hermann*, C-549/07, EU:C:2008:771, т. 17 и цитираната съдебна практика).
- 43 Ето защо най-напред следва да се изтъкне, че в глава II („Прекратяване на незаконен престой“) Директива 2008/115 определя условията, при които се прекратява незаконният престой на граждани на трети страни, намиращи се на територията на държава членка. Разпоредбите в член 7 от същата директива, отнасящи се до доброволното напускане на тези граждани, непосредствено следват разпоредбите относно решението за връщане, залегнали в член 6 от нея.
- 44 Както следва от съображение 10 от Директива 2008/115, трябва да се отдаде предпочитание — при съобразяване с изключенията — на доброволното изпълнение на задължението, произтичащо от решението за връщане, като член 7, параграф 1 от същата директива гласи, че в това решение се предвижда подходящ срок за доброволно напускане с продължителност от седем до тридесет дни (вж. решение *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 36).
- 45 Съгласно член 7, параграф 2 от Директива 2008/115 при необходимост държавите членки удължават срока за доброволно напускане с достатъчен период, като вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, като например продължителността на престоя, наличието на посещаващи училище деца, както и на други семейни и социални връзки.
- 46 Член 7, параграф 4 от споменатата директива предвижда, че само при особени обстоятелства, като наличието на опасност за обществения ред, държавите членки могат да предвидят срок за доброволно напускане, който е по-кратък от седем дни, а дори и да се въздържат от предоставяне на такъв срок (вж. в този смисъл решение *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 37). Както отбелязва генералният адвокат в точка 43 от заключението си, за да може да се позове на предвидената в тази разпоредба дерогация поради наличието на опасност за обществения ред, държавата членка трябва да е в състояние да докаже, че съответното лице действително представлява такава опасност.

- 47 На следващо място, 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, взето на основание член 6 от тази директива, основните права на тези граждани са спазени. В съответствие с член 79, параграф 2 ДФЕС целта на цитираната директива, видно от съображения 2 и 11 от нея, е 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 достойнство (вж. решение *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 38).
- 48 Оттук следва, че макар по същество държавите членки да са свободни да определят изискванията относно обществения ред според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави членки и в различните периоди от време, така или иначе в контекста на Съюза, и по-специално като обосновка за дерогирането на задължение, предназначено да гарантира, че при извеждането на граждани на трети страни от Съюза основните им права са спазени, тези изисквания следва да се разбират в строг смисъл, така че техният обхват не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите членки, без контрол от страна на институциите на Съюза (вж. по аналогия решение *Гайдаров*, C-430/10, EU:C:2011:749, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 49 На последно място, съгласно съображение 6 от Директива 2008/115 държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. Това съображение също така предвижда, че в съответствие с общите принципи на правото на Съюза решенията съгласно тази директива следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че незаконният престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид (вж. решение *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 40). Както Съдът вече е постановил, по-специално принципът на пропорционалност трябва да бъде зачитан на всички етапи на процедурата за връщане, въведена с цитираната директива, включително на етапа относно решението за връщане, в рамките на който съответната държава членка трябва да се произнесе по предоставянето на срок за доброволно напускане съгласно член 7 от същата директива (вж. в този смисъл решение *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:68, т. 41).
- 50 Ето защо се налага изводът, че държавата членка е длъжна да преценява понятието „опасност за обществения ред“ по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 във всеки отделен случай, за да провери дали личното поведение на съответния гражданин на трета страна представлява действителна и настояща опасност за обществения ред. Когато, за да констатира такава опасност, държавата членка се позовава на обща практика или на каквато и да било презумпция, без да са надлежно отчетени личното поведение на гражданина и опасността, която това поведение представлява за обществения ред, тази държава пренебрегва изискванията както за индивидуално разглеждане на съответния случай, така и на принципа на пропорционалност. Следователно обстоятелството, че гражданин на трета страна е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, само по себе си няма как да обоснове считането на този гражданин за опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115.
- 51 Нужно е обаче да се уточни, че когато е налице осъдителна присъда — дори същата да не е влязла в сила — държавата членка може да констатира съществуването на опасност за обществения ред, ако тази присъда, взета заедно с други обстоятелства относно положението на съответното лице, обосновава такава констатация. Ето защо обстоятелството, че присъдата не е влязла в сила, няма как да е пречка държавата членка да се позове на предвидената в член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 дерогация. Както отбелязва генералният адвокат в точка 65 от заключението си, подобно изискване не намира основание в текста на Директивата

и би било в разрез с целта, преследвана с член 7 от нея, да се определи конкретен срок за доброволното напускане, тъй като предвиденият за целта срок в много случаи би могъл да бъде надвишен поради продължителността на националните съдебни производства.

- 52 Освен това самото подозрение, че гражданин на трета страна е извършил деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, може, заедно с други обстоятелства, свързани с конкретния случай, да обоснове констатацията за опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, тъй като — както следва от точка 48 от настоящото решение — по същество държавите членки са свободни да определят изискванията относно понятието за обществен ред според националните си нужди и нито член 7 от тази директива, нито друга нейна разпоредба допускат да се приеме, че в това отношение е необходима осъдителна присъда.
- 53 Следователно в настоящия случай запитващата юрисдикция трябва да провери дали — както, изглежда, следва от преписката, с която разполага Съдът — констатациите на Staatssecretaris по случаите на г-н Zh. и на г-н О., че всяко от тези лица представлява опасност за обществения ред на Нидерландия, се основават — в случая на г-н Zh. — само на това, че е бил осъден за извършено деяние, което съгласно нидерландското право е наказуемо като престъпление, и — в случая на г-н О. — само на това, че е бил заподозрян в извършването на такова.
- 54 С оглед на предходните съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка, се счита за опасност за обществения ред по смисъла на тази разпоредба само защото е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление.

*По втория въпрос*

- 55 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка и е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, други фактори — като характера и тежестта на това деяние, изтеклото време от неговото извършване, както и факта, че този гражданин е напуснал територията на посочената държава членка, когато е бил задържан от националните органи — могат да бъдат релевантни при преценката дали този гражданин представлява опасност за обществения ред по смисъла на цитираната разпоредба.
- 56 Като начало следва да се отбележи, че факторите, които са релевантни за преценката дали съществува опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, по същество не съвпадат с факторите, които са релевантни за преценката дали е налице опасност от укриване по смисъла на тази разпоредба, тъй като понятието „опасност от укриване“ се различава от понятието „опасност за обществения ред“ (за понятието „опасност от укриване“ по смисъла на споменатата разпоредба вж. по-специално решение Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 65—74).
- 57 На следващо място, видно от точка 50 от настоящото решение, понятието „опасност за обществения ред“ по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се преценява във всеки отделен случай, за да се провери дали личното поведение на съответния гражданин на трета страна представлява действителна и настояща опасност за обществения ред на съответната държава членка.

- 58 Вярно е, че формулировката на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 не е еднаква на всички езици, доколкото на някои от тях е използвана думата „опасност“, а на други — „риск“, но във всеки случай с оглед на обичайното значение на думите „опасност“ и „риск“ в общоупотребимия език и предвид контекста, в който те са използвани, и изложените в точки 43—49 от настоящото решение цели, преследвани от правната уредба, от която са част, тези думи следва да се разбират в смисъл на „заплаха“.
- 59 В допълнение, специфичната преценка на интересите, присъщи на защитата на обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, не съвпада непременно с преценките, на които почива осъдителната присъда (вж. по аналогия решение Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, т. 27).
- 60 При това положение следва да се приеме, че понятието „опасност за обществения ред“, предвидено в член 7, параграф 4 от цитираната директива, във всеки случай предполага, освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (вж. по аналогия решение Гайдаров, C-430/10, EU:C:2011:749, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 61 Оттук следва, че при преценката на това понятие е релевантно всяко фактическо или правно обстоятелство, свързано с положението на съответния гражданин на трета страна, което може да изясни дали личното поведение на това лице представлява такава заплаха.
- 62 Ето защо в случая на гражданин на трета страна, заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, характерът и тежестта на това деяние, както и изтеклото време от извършването му са сред релевантните в това отношение фактори.
- 63 В настоящия случай от представената на Съда преписка също така личи, че г-н Zh. е пътувал транзитно за Канада, когато е бил задържан от нидерландските органи. Фактът, че същият е напуснал територията на Кралство Нидерландия, когато е бил арестуван, би могъл да е релевантен при преценката дали към момента, в който по отношение на това лице е взето решението за връщане, то е представлявало опасност за обществения ред на същата държава членка — нещо, което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция. В тази насока тя трябва да прецени всеки факт, и по-специално да определи тежестта, която трябва да се даде на това обстоятелство в рамките на разглежданото от нея дело.
- 64 В случая на г-н О. от акта за преюдициално запитване се вижда, че Staatssecretaris не разполага с никакви материали в подкрепа на обвинението срещу това лице за упражнено насилие. Този факт е релевантен при преценката дали заинтересованото лице е представлявало опасност за обществения ред по смисъла на член 7, параграф 4 от Директива 2008/115, защото се отнася до основателността на подозрението, че г-н О. е извършил деянието, в което е обвинен, и следователно може да изясни въпроса дали към момента, в който по отношение на това лице е взето решението за връщане, личното му поведение е представлявало опасност за обществения ред на Нидерландия.
- 65 С оглед на предходните съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка и е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, други фактори — като характера и тежестта на това деяние, изтеклото време от неговото извършване, както и факта, че този гражданин е напуснал територията на посочената държава членка, когато е бил задържан от националните органи — могат да бъдат релевантни при преценката дали този гражданин представлява опасност за обществения ред по смисъла на

цитираната разпоредба. В рамките на тази преценка евентуално релевантен е и всеки фактор, който се отнася до основателността на подозрението, че съответният гражданин на трета страна е извършил деянието, в което е обвинен.

*По третия въпрос*

- 66 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че използването на възможността, предвидена в тази разпоредба, да не бъде предоставян срок за доброволно напускане, когато гражданинът на трета страна представлява опасност за обществения ред, налага нова проверка на факторите, които вече са били разгледани, за да се констатира наличието на тази опасност.
- 67 В настоящия случай нидерландското правителство изяснява, че на практика констатирането на опасност за обществения ред по общо правило представлява за компетентните национални органи причина да не предоставят на съответния гражданин на трета страна срок за доброволно напускане, но че тези органи могат да се отклонят от споменатото правило, когато особените обстоятелства по делото оправдават това, в който случай се предоставя срок от 28 дни.
- 68 Като начало следва да се отбележи, че член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 предвижда, че държавите членки „могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни“, но не уточнява как трябва да се направи този избор.
- 69 На следващо място, както Съдът вече е постановил, правото на изслушване преди приемането на решение за връщане предполага задължение за компетентните национални органи да предоставят на заинтересованото лице възможност да изрази становище по условията за връщането си, а именно срока за напускане и доброволния или принудителния характер на връщането (вж. решение *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 51). Освен това, както следва от съображения 2, 6, 11 и 24 от Директива 2008/115, а и от член 5 от нея, в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, включително принципа на пропорционалност, решенията съгласно тази директива следва да се вземат индивидуално и да отчитат надлежно основните права на съответното лице.
- 70 От предходното следва, че държавата членка не може автоматично да се въздържи — било по нормативен ред, било с практиката — да предостави срок за доброволно напускане, когато съответното лице представлява опасност за обществения ред. Правилното използване на предвидената за целта възможност в член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 изисква във всеки отделен случай да се проверява дали липсата на такъв срок би била съвместима с основните права на това лице.
- 71 Запитващата юрисдикция следва да провери доколко процедурата за връщане, която действа в Нидерландия, е съобразена с изискванията, изложени в предходната точка от настоящото решение.
- 72 На последно място, макар, както личи от точка 47 от настоящото решение, държавите членки по принцип да са длъжни да предоставят срок за доброволно напускане на гражданите на трета страна, по отношение на които е взето решение за връщане съгласно член 6 от Директива 2008/115, за да се гарантира, че при изпълнението на това решение основните права на тези лица са спазени, от текста на член 7, параграф 4 от същата директива и от общата логика на този член следва, че предвидената в параграф 4 от него дерогация също така цели да даде възможност на съответната държава членка да следи за спазването на обществения ред там.

- 73 Ето защо, когато след проверката, изискванията за която бяха уточнени в рамките на първия и на втория преюдициален въпрос, се окаже, че заинтересованото лице представлява действителна и настояща опасност за обществения ред, член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 предвижда възможността на заинтересованото лице да не се предостави срок за доброволно напускане. Посочената възможност е следствие от наличието на тази опасност и следователно може — стига да са спазени основните принципи на правото на Съюза и основните права на заинтересованото лице — да бъде използвана от съответната държава членка, без да е необходима нова проверка на факторите, счетени за релевантни с оглед констатирането на наличието на тази опасност.
- 74 При това положение съответната държава членка може да вземе предвид споменатите фактори, които е възможно да бъдат релевантни по-специално когато тя преценява дали следва да предостави срок за доброволно напускане, по-кратък от седем дни.
- 75 С оглед на предходните съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че използването на възможността, предвидена в тази разпоредба, да не бъде предоставян срок за доброволно напускане, когато гражданинът на трета страна представлява опасност за обществения ред, не налага нова проверка на факторите, които вече са били разгледани, за да се констатира наличието на тази опасност. Всяка правна уредба или практика на държава членка в тази област обаче трябва да гарантира, че във всеки отделен случай се проверява дали липсата на срок за доброволно напускане е съвместима с основните права на този гражданин.

#### **По съдебните разноски**

- 76 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 (трети състав) реши:

- 1) Член 7, параграф 4 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, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка, се счита за опасност за обществения ред по смисъла на тази разпоредба само защото е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление.
- 2) Член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че в случая на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на територията на държава членка и е заподозрян или осъден за извършено деяние, което съгласно националното право е наказуемо като престъпление, други фактори — като характера и тежестта на това деяние, изтеклото време от неговото извършване, както и факта, че този гражданин е напуснал територията на посочената държава членка, когато е бил задържан от националните органи — могат да бъдат релевантни при преценката дали този гражданин представлява опасност за обществения ред по смисъла на цитираната разпоредба. В рамките на тази преценка евентуално релевантен е и всеки фактор, който се отнася до основателността на подозрението, че съответният гражданин на трета страна е извършил деянието, в което е обвинен.

- 3) Член 7, параграф 4 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че използването на възможността, предвидена в тази разпоредба, да не бъде предоставян срок за доброволно напускане, когато гражданинът на трета страна представлява опасност за обществения ред, не налага нова проверка на факторите, които вече са били разгледани, за да се констатира наличието на тази опасност. Всяка правна уредба или практика на държава членка в тази област обаче трябва да гарантира, че във всеки отделен случай се проверява дали липсата на срок за доброволно напускане е съвместима с основните права на този гражданин.

Подписи