

## ПОСЛЕДНОТО РЕШЕНИЕ В ИСТОРИЯТА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА И СВОБОДИ<sup>1</sup>

*Елина Петранова*

На 30 ноември 2009 г. Съдът на Европейските общности (СЕО)<sup>2</sup> постанови своето последно решение<sup>3</sup> преди на 1 декември да започне да се нарича Съд на Европейския съюз<sup>3</sup> вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон. Решението, с което символично завърши 57-годишната история на СЕО, е решението по Дело С-357/09 PPU Саид Шамилович Кадзоев (Хучбаров).

Дело С-357/09 PPU е образувано от СЕО по преюдициално запитване, отправено от Административен съд София – град (АССГ), на основание членове 68 и 234 от ДЕО<sup>4</sup>. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на чл. 15, пар. 4, 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Статията отразява личното мнение на автора.

<sup>2</sup> Преди влизането в сила на Договора от Лисабон съгласно чл. 7 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) наименованието на съдебната институция на Европейската общност е Съд. Тази институция се състои от три съдилища – СЕО, Първоинстанционен съд на Европейските общности (ПИС) и Съд на публичната служба (СПС).

<sup>3</sup> След влизането в сила на Договора от Лисабон на 01.12.2009 г. съгласно чл. 13 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) съдебната институция се нарича Съд на Европейския съюз (СЕС). Към момента тя продължава да се състои от три съдилища – СЕС, Общ съд на Европейския съюз (бившия ПИС) и СПС.

<sup>4</sup> Член 68 от ДЕО е отменен с Договора от Лисабон, а чл. 234 от ДЕО е настоящият чл. 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

<sup>5</sup> Разпоредбите, които са предмет на тълкуване, гласят:

Чл. 15, пар. 4: “Когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане по правни или други съображения или че вече не съществуват посочените в параграф 1 условия, задържането престава да бъде оправдано и засегнатото лице се освобождава незабавно.”

Чл. 15, пар. 5: “Задържането продължава, докато съществуват посочените в параграф 1 условия, и то е необходимо, за да се гарантира успешно извеждане. Всяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца.”

Чл. 15, пар. 6: “Държавите членки не могат да удължават посочения в параграф 5 срок освен за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца в съответствие с националното законодателство, в случаите, когато, независимо от положените от тях разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради:

а) липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна или;

б) забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни.”

Параграфи 5 и 6 определят максимален срок от 18 месеца за задържане с цел извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

### **Специфика на преюдициалното запитване и делото пред СЕО**

Първата особеност, която следва да бъде изтъкната, е, че СЕО разглежда делото по реда на спешното преюдициално производство. Това производство е уредено в чл. 23а от Статута на Съда на Европейския съюз<sup>6</sup> и в чл. 104б от Процедурния правилник на СЕС<sup>7</sup>.

Запитването на АССГ е в областта на визите, убежището, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на лица – Дял IV от ДЕО. Този факт позволява на българската юрисдикция да отправи мотивирано искане запитването да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство.

Преди влизането в сила на Договора от Лисабон спешното преюдициално производство може да се прилага по отношение на запитвания във връзка с Дял IV от ДЕО и с Дял VI от ДЕС – полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. След 1 декември 2009 г. това производство може да се прилага във връзка с преюдициални запитвания, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (Дял V на Част трета от ДФЕС). Според Информационна бележка относно отправянето на преюдициални запитвания от националните юрисдикции прилагане на спешното преюдициално производство трябва да се иска, само ако с оглед на обстоятелствата е абсолютно необходимо произнасяне по запитването в най-кратки срокове. В Информационната бележка като примери за случаи, в които национална юрисдикция би могла да направи искане за разглеждане по реда на спешното преюдициално производство, са посочени хипотезите на задържане или лишаване от свобода на дадено лице, когато отговорът на поставения въпрос е решаващ при преценката на правното положение на това лице и на спорове относно родителски права или отглеждане на деца, когато компетентността на сезирания съгласно правото на Съюза съд зависи от отговора на преюдициалното запитване.

Възможността за разглеждане на дела по реда на спешното преюдициално производство съществува от 1 март 2008 г. Запитването

---

<sup>6</sup> Преди влизането в сила на Договора от Лисабон – Статут на Съда на Европейските общности.

<sup>7</sup> Преди влизането в сила на Договора от Лисабон – Процедурен правилник на Съда на Европейските общности.

на АССГ е едно от десетте преюдициални запитвания, разглеждани до края на 2010 г. по този ред.

Спешното преюдициално производство има редица особености, сред които и изключително кратките процесуални срокове. Разглежданото решение е постановено за по-малко от 3 месеца от постъпване на запитването<sup>8</sup>. Друга особеност на запитването на АССГ е, че е първото преюдициално запитване във връзка с Директива 2008/115/ЕО.

Срокът за транспониране на Директива 2008/115/ЕО е 24 декември 2010 г. В Република България изискванията на Директивата са въведени посредством Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ), обнародван в Държавен вестник на 15 май 2009 г. и влязъл в сила на 18 май 2009 г. Преди тази законодателна промяна продължителността на принудителното настаняване в Специален дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) не е ограничена. В изменения ЗЧРБ няма разпоредби, които уреждат случаите, възникнали при действието на предходната правна уредба.

На последно място следва да се отбележи, че Дело С-357/09 РРУ е разпределено на голям състав<sup>9</sup>, което е показателно за неговата важност.

### **Главното производство**

АССГ отправя запитването в рамките на административно дело, образувано по инициатива на директора на дирекция “Миграция” на Министерство на вътрешните работи на основание чл. 46а, ал. 3 от ЗЧРБ. АССГ преразглежда задържането на г-н Кадзоев (Хучбаров) в СДВНЧ.

Фактическата обстановка по главното производство пред АССГ е усложнена. Накратко, г-н Кадзоев, представял се и като Хучбаров, незаконно прекосява българската граница и е задържан. Наложени са му принудителни административни мерки (ПАМ), принудително отвеждане до границата и забрана за влизане в Република България за срок от три години. След осъществен съдебен контрол заповедта за налагане на ПАМ влиза в сила. На 3 ноември 2006 г. г-н Кадзоев е настанен в СДВНЧ до отпадане на пречките за изпълнение на мярката

---

<sup>8</sup> За сравнение според Годишния доклад на СЕС за 2010 г. продължителността на преюдициалните дела, които не се разглеждат по реда на спешното производство, е 16,1 месеца.

<sup>9</sup> Той се състои от тринадесет съдии.

принудително отвеждане до границата. Господин Кадзоев подава три молби за предоставяне на статут на бежанец. Една от тях е оттеглена, а останалите са отхвърлени, като жалбите срещу отказите са отхвърлени от АССГ. Въпреки усилията, положени от българските власти, от неправителствени организации и от г-н Кадзоев за намирането на трета сигурна страна, която да може да го приеме, не е постигнато споразумение и той няма документи за пътуване. До произнасяне на АССГ чужденецът продължава да пребивава в СДВНЧ.

АССГ трябва да постанови продължаване или прекратяване на принудителното настаняване в СДВНЧ. За целта АССГ отправя четири преюдициални въпроса.

### **Преюдициалните въпроси и отговорите на СЕО**

**С първия си въпрос, буква а)** АССГ иска по същество да се установи дали чл. 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че предвидената в него максимална продължителност на задържане трябва да включва и периода на задържането, изтекъл преди да стане приложим режимът по тази Директива.

СЕО дава утвърдителен отговор на въпроса. Съдът е лаконичен в мотивирането на този отговор. Той изтъква, че ако периодът на задържане с цел извеждане, изтекъл преди да стане приложим режимът по Директива 2008/115/ЕО, не се вземе предвид при изчисляването на максималната продължителност на задържането, лица в положението на г-н Кадзоев биха могли да бъдат задържани за срокове, надхвърлящи максималните, предвидени в чл. 15, параграфи 5 и 6. СЕО посочва, че това не би било в съответствие с целта на посочените разпоредби да се гарантира, че задържането с цел извеждане няма да надвиши 18 месеца. Следва да се отбележи, че Директивата не предвижда обратно действие на чл. 15, параграфи 5 и 6. В случая по главното производство отговорът на СЕО води до изтичане на 18-месечния максимален срок за задържане преди приемането на Директивата. В своето решение СЕО не коментира по какъв начин този ефект се съвместява с принципа за забрана на обратното действие на нормативните актове, който съгласно установената съдебна практика е общ принцип на общностното право<sup>10</sup>.

**Първият въпрос, буква б)** на българската юрисдикция цели да се установи дали в изчисляването на предвидения в чл. 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО срок на задържане с цел извеждане трябва да се включи периодът от време, през който е спряно

---

<sup>10</sup> След влизането в сила на Договора от Лисабон – право на Съюза.

изпълнението на решението за извеждане поради разглеждането на молба за предоставяне на убежище, подадена от гражданин на трета страна, когато по време на производството по тази молба последният е продължил да пребивава в дом за временно настаняване.

На този въпрос СЕО отговаря, че периодът, през който лице е пребивавало в дом за временно настаняване въз основа на решение, прието съгласно националните и общностните разпоредби относно търсещите убежище лица, не трябва да се счита за задържане с цел извеждане по смисъла на чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО. Един от мотивите на СЕО е, че задържането с цел извеждане, уредено в Директива 2008/115/ЕО, и задържането, постановено спрямо търсещо убежище лице по силата на Директива 2003/9/ЕО, Директива 2005/85/ЕО и приложимите национални разпоредби, се обуславят от различни правни режими.

С **втория въпрос** АССГ иска по същество да се установи дали чл. 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че периодът от време, през който е спряно изпълнението на заповедта за принудително отвеждане до границата поради обжалването ѝ по съдебен ред от засегнатото лице, се взема предвид при изчисляването на периода на задържане с цел извеждане, когато по време на това производство засегнатото лице е продължило да пребивава в дом за временно настаняване.

СЕО дава утвърдителен отговор на този въпрос. В мотивите за отговора СЕО посочва, че спирането на изпълнението на решението за извеждане поради обжалването му по съдебен ред не е сред основанията за продължаване на периода на задържане, предвиден в чл. 15, параграф 6 от Директива 2008/115/ЕО. Съдът прави заключението, че периодът на задържане, изтекъл по време на съдебното производство за контрол на законосъобразността на решението за извеждане, трябва да се вземе предвид при изчисляването на максималната продължителност на задържане, предвидена в чл. 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО. Според СЕО в противен случай продължителността на задържане с цел извеждане би варирила в зависимост от случаите в една и съща държава членка или в зависимост от държавата поради специфичните за националните съдебни производства особености, а това би влязло в противоречие с целта за гарантиране на еднаква за държавите членки максимална продължителност на задържане.

С **третия въпрос** националната юрисдикция иска да се изясни смисълът на чл. 15, параграф 4 от Директива 2008/115/ЕО, и по-конкретно на понятието “разумна възможност за извеждане”.

На **третия въпрос, букви а) и б)** СЕО отговаря, че чл. 15, параграф 4 от Директива 2008/115/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че само действителната възможност за успешно извеждане предвид сроковете, определени в параграфи 5 и 6 от същия член, съответства на разумна възможност за извеждане и че последната не е налице, когато изглежда малко вероятно засегнатото лице да бъде прието от трета страна предвид посочените срокове. В мотивите си СЕО не посочва какво точно следва да се разбира под действителна възможност за успешно извеждане, а единствено определя кога не съществува разумна възможност за извеждане.

Отговорът на **третия въпрос, буква в)** е, че чл. 15, параграф 4 от Директива 2008/115/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не намира приложение, когато към момента на извършване на съдебен контрол на задържането на съответното лице са изчерпани възможностите за продължаване на сроковете за задържане, предвидени в чл. 15, параграф 6 от Директива 2008/115/ЕО. В мотивите към този отговор СЕО посочва, че след като е изтекла максималната продължителност на задържането, предвидена в чл. 15, параграф 6 от Директива 2008/115/ЕО, въпросът дали вече не съществува “разумна възможност за извеждане” по смисъла на параграф 4 от същия член не се поставя и в подобен случай съответното лице трябва при всяко положение да бъде освободено незабавно.

С **четвъртия въпрос** АССГ цели да се установи дали чл. 15, параграфи 4 и 6 от Директива 2008/115/ЕО допуска, макар и да е изтекъл предвиденият в Директивата максимален период на задържане, засегнатото лице да не бъде освободено незабавно на основание, че не притежава валидни документи за самоличност, има агресивно поведение и не разполага със собствени средства за издръжка, нито с жилище или със средства, предоставени за тази цел от държавата членка.

На този въпрос СЕО отговаря в смисъл, че чл. 15, параграфи 4 и 6 от Директива 2008/115/ЕО не допускат отлагане на освобождаването на посочените основания. Съдът подчертава, че възможността за задържане на лице по съображения, свързани с обществения ред и сигурност, не може да се основава на Директива 2008/115/ЕО.

### **Осигуряване на спазването на основните права и свободи**

Въз основа на отговорите на СЕО може да се направи заключението, че решението осигурява защита на основните права и свободи.

Като контрапункт на този положителен ефект на разглежданото решение може да се посочи едно хипотетично негативно последствие. Съществува риск прилагането му в държавите членки да доведе до увеличаване на незаконната имиграция на граждани на трети страни към Европейския съюз (ЕС) и от една държава членка към друга.

Член 5 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) предвижда право на свобода и сигурност. Според тази разпоредба лишаване от свобода може да има само в изрично изброените в нея случаи и в съответствие с процедури, предвидени от закона.

В разглежданото решение СЕО не се позовава нито конкретно на чл. 5 от ЕКПЧ, нито на основните права по принцип. Същевременно е възможно начинът, по който СЕО отговаря на въпросите на АССГ, да се дължи на следване на собствената практика във връзка със защитата на основните права и на стремеж за развитие на съдебната практика с оглед на промените, които ще настъпят с влизането в сила на Договора от Лисабон.

Съгласно дългогодишната практика на СЕО основните права са част от общите принципи на правото на Общността и СЕО осигурява тяхното спазване. При определянето на основните права, които да гарантира, СЕО “се вдъхновява” от общите конституционни традиции на държавите членки и от ЕКПЧ. Тази съдебна практика е закрепена в чл. 6, параграф 2 от ДЕС<sup>11</sup>.

Договорът от Лисабон допринася допълнително за защитата на правата на човека и основните свободи. След влизането в сила на Договора от Лисабон на основание чл. 6, параграф 1 от ДЕС Хартата на основните права на ЕС става част от правото на Съюза и е със същата юридическата сила като ДЕС и ДФЕС. Член 6 на Хартата предвижда право на свобода и сигурност. Правата по тази разпоредба съответстват на правата, гарантирани от чл. 5 на ЕКПЧ, и на основание чл. 52, параграф 3 от Хартата имат същия смисъл и обхват. Съгласно чл. 6, параграф 2 от ДЕС Съюзът се присъединява към ЕКПЧ. СЕО е постановил становище във връзка с присъединяването на Общността към ЕКПЧ<sup>12</sup>. В него СЕО посочва, че присъединяването на Общността към ЕКПЧ би довело до съществена промяна на действащия режим на защита на правата на човека, тъй като би означавало включване на Общността в различна международна институционална система и интегриране на всички разпоредби на конвенцията в общностния правен ред. В Декларацията по чл. 6, параграф 2 от ДЕС, приложена към

<sup>11</sup> Преди влизане в сила на Договора от Лисабон.

<sup>12</sup> Становище 2/94 от 28 март 1996 г.

заклучителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, е записано: "...присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи следва да се извърши по начин, който позволява запазването на специфичните характеристики на правния ред на Съюза. В този контекст Конференцията отбелязва съществуването на редовен диалог между Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, който би могъл да се засили при присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията." Присъединяването ще се осъществи посредством споразумение, което съгласно Протокол № 8 към Договора от Лисабон "трябва да гарантира, че присъединяването на Съюза не засяга нито областите на компетентност на Съюза, нито правомощията, предоставени на неговите институции". Член 6, параграф 3 от ДЕС има същия смисъл като чл. 6, параграф 2 от ДЕС преди Договора от Лисабон. Съгласно новия текст основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи. Това позволява на СЕС в бъдеще да признава нови права, които Хартата не предвижда, основавайки се на развитието на правото по ЕКПЧ и на националните правни системи.

След влизането в сила на Договора от Лисабон едни и същи права ще са от компетентността на СЕС и на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ). Мнението на специалисти в областта на основните права е, че реализирането на риска от различие в тълкуванията е малко вероятно, ако СЕС продължи да се позовава на практиката на ЕСПЧ и ЕСПЧ отчита спецификата на правото на ЕС<sup>13</sup>. Според тях присъединяването на ЕС към ЕКПЧ би трябвало да намали риска от различни тълкувания<sup>14</sup>. При присъединяване към Конвенцията ЕСПЧ ще осъществява съдебен контрол за спазването на основните права от институциите на ЕС, като има предимство пред СЕС по въпросите, свързани с човешките права<sup>15</sup>. Вследствие на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е възможно да възникнат някои проблеми. Бъдещето ще покаже кои от тях ще могат да бъдат избегнати и на кои ще трябва да се търси разрешение. С оглед на обширността и

---

<sup>13</sup> Prof. Florance Benoit-Rohmer, Изказване по време на международна научна конференция, посветена на Конституцията за Европа и националните конституции, състояла се през март 2005 г. в София.

<sup>14</sup> Prof. Florance Benoit-Rohmer, Marc Fischbach, Hans Christian Krüger – съдии от ЕСПЧ, становище, изразено по време на среща през декември 1999 г. във връзка с изготвянето на текста на Хартата на основните права на ЕС.

<sup>15</sup> Vaughne Miller, "Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights".



значимостта на тази тема не е подходящо тя да бъде развивана в тази статия.

Във връзка с присъединяването на ЕС към ЕСПЧ следва да се отбележи, че на 17 март 2010 г. Европейската комисия предложи указания за водене на преговори за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. На 4 юни 2010 г. министрите на правосъдието на държавите членки на ЕС предоставиха мандат на Комисията за водене на преговори. На 26 май 2010 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа предостави *ad-hoc* мандат на Управителния комитет по правата на човека за изготвянето заедно с ЕС на необходимия правен инструмент за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. На 7 юли 2010 г. започнаха официални разговори относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. От този момент преговарящите страни се срещат редовно, за да изготвят споразумението за присъединяване. В края на процеса споразумението за присъединяване ще бъде сключено между 47-те договарящи се страни по ЕКПЧ и ЕС (с единодушно решение на Съвета на ЕС, като Европейският парламент, който следва да бъде изцяло информиран на всички етапи от преговорите, трябва също да предостави съгласието си). Решението за сключване на споразумението трябва да бъде ратифицирано от държавите членки на ЕС. Споразумението за присъединяване ще бъде ратифицирано също от всички 47 договарящи се страни по ЕКПЧ в съответствие с техните конституционни изисквания, включително и от тези страни, които са държави членки на ЕС.

### **Заклучение**

Възможно е последното в историята на СЕО решение да е опит за предварително адаптиране на съдебната практика към съществените промени в режима на защита на правата на човека вследствие на Договора от Лисабон. Разглежданото решение открива нови хоризонти пред СЕС в областта на защитата на основните права и свободи.

След постановяване на разглежданото решение СЕС е образувал четири дела по преюдициални запитвания относно тълкуването на чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО. Делата са: С-43/11, С-50/11, С-61/11 РРУ<sup>16</sup> и С-63/11. Въпросите, поставени от националните юрисдикции в тези запитвания, се различават значително от въпросите на АССГ.

---

<sup>16</sup> Разглеждано по реда на спешното преюдициално производство. СЕС е постановил решение по делото на 28 април 2011 г. В него, позовавайки се на решението по Дело С-357/09 РРУ, Съдът подчертава, че максималните срокове, предвидени в член 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО, целят да ограничат лишаването от свобода на лицата. Според СЕС чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО има директен ефект.

Следователно СЕС вероятно няма да преразглежда тълкуването на чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО в решението по Дело С-357/09 PPU. Тази теза се потвърждава от решението на СЕС по Дело С-61/11 PPU.

Само бъдещето може да покаже дали решението по Дело С-357/09 PPU ще бъде в основата на постоянна съдебна практика или СЕС в даден момент ще нюансира / промени даденото в това решение тълкуване на чл. 15, параграфи 4, 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО.