



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

12 септември 2024 година *

„Преюдициално запитване — Политика в областта на убежището и имиграцията — Харта на основните права на Европейския съюз — Приложно поле — Членове 1, 4 и 7 — Директива 2011/95/ЕС — Приложно поле — Членове 2 и 3 — Национална закрила по причини от хуманитарен характер — Директива 2008/115/ЕО — Член 14 — Невъзможност за извеждане — Удостоверяване — Права на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, в случай на отложено извеждане — Директива 2013/33/ЕС — Приложно поле — Материални условия на приемане“

По дело C-352/23 [Changu]ⁱ

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България), с акт от 29 май 2023 г., постъпил в Съда на 7 юни 2023 г., в рамките на производство по дело

LF

срещу

Заместник-председател на Държавна агенция за бежанците

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: О. Spineanu-Matei, председател на състава, С. Lycourgos (докладчик), председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на съдия от девети състав, и S. Rodin, съдия,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за LF, от В. Б. Иларева и К. Стоянов, адвокати,

* Език на производството: български.

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съпада с истинското име на никоя от страните в производството.

– за Европейската комисия, от А. Azéma, J. Hottiaux, А. Katsimerou и Е. Русева, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 1, 4 и 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), член 2, буква з) и член 3 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9) и на член 14, параграф 2 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, 2008 г., стр. 98).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между LF и Държавна агенция за бежанците (България) (наричана по-нататък „ДАБ“) относно решение, с което се отхвърля молбата на LF за предоставяне статут на бежанец и на хуманитарен статут.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2008/115

- 3 Съображение 12 от Директива 2008/115 гласи:

„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. Техните основни ежедневни потребности следва да бъдат определени съгласно националното законодателство. За да могат да докажат специфичното си положение в случай на административен контрол или проверки, на тези лица следва да бъде предоставено писмено потвърждение за тяхното положение. Държавите членки следва да разполагат със свобода на преценка по отношение на модела и формата на писменото потвърждение и следва също така да могат да го включват в решения, свързани с връщането, приети съгласно настоящата директива“.

4 Член 2, параграф 2 от тази директива предвижда:

„Държавите членки могат да решат да не прилагат настоящата директива за граждани на трети страни:

- а) по отношение на които има отказ за влизане в съответствие с член 13 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)] или които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с незаконно прекосяване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка;
- б) които подлежат на връщане като наказателноправна санкция или като следствие от наказателноправна санкция съгласно националното законодателство или по отношение на които са образувани процедури за екстрадиция“.

5 Член 6, параграф 4 от посочената директива гласи:

„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 Член 8, параграфи 1 и 2 от същата директива гласи:

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

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

7 Член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/115 гласи:

„1. 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.

2. Държавата членка може да отложи извеждането за подходящ срок, като вземе предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. Държавите членки по-специално вземат предвид:

- а) физическото или психическото състояние на гражданина на трета страна;
- б) технически причини, като липса на възможност за превоз или неуспех на извеждането поради невъзможност за идентифициране“.

8 Член 14 от тази директива гласи:

„1. Държавите членки гарантират, с изключение на ситуацията, предвидена в членове 16 и 17, че доколкото е възможно се вземат предвид следните принципи по отношение на граждани на трети страни по време на предоставения срок за доброволно напускане в съответствие с член 7 или по време на сроковете, за които извеждането е отложено в съответствие с член 9:

- а) запазва се целостта на семейството с членове на семейството, намиращи се на тяхна територия;
- б) предоставят се спешни медицински грижи и основно лечение на болести;
- в) предоставя се достъп до основните елементи на образователната система на малолетни или непълнолетни лица в зависимост от продължителността на престоя им;
- г) вземат се предвид специалните потребности на уязвимите лица.

2. Държавите членки предоставят на посочените в параграф 1 лица потвърждение в писмен вид съгласно националното законодателство, че срокът на доброволно напускане е удължен съгласно член 7, параграф 2, или че решението за връщане временно няма да бъде изпълнявано принудително“.

Директива 2011/95

9 Съображения 14 и 15 от Директива 2011/95 гласят:

„(14) Държавите членки следва да могат да въвеждат или да поддържат по-благоприятни условия от стандартите, пред видени в настоящата директива, за гражданите на трети държави или за лицата без гражданство, които търсят международна закрила от държава членка, когато подобна молба се разглежда като молба, подадена на основание, че съответното лице има качеството на бежанец по смисъла на член 1, буква А от Женевската конвенция или е лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила.

(15) Гражданите на трети държави или лицата без гражданство, на които е разрешено да пребивават на територията на държавите членки не поради необходимостта от международна закрила, а на базата на преценка, основана на съчувствие или на хуманитарни съображения, не попадат в приложното поле на настоящата директива“.

10 Съгласно член 2, буква з) от тази директива понятието „молба за международна закрила“ за целите на същата директива означава „[...] искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, за закрила от държава членка, което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, и което лице не иска изрично друг тип закрила извън приложното поле на настоящата директива, която може да бъде предмет на отделна молба“.

11 Член 3 от същата директива гласи:

„Държавите членки могат да въвеждат или да запазват по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец или като лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международната закрила, доколкото тези стандарти са съвместими с настоящата директива“.

Директива 2013/32/ЕС

12 Член 2 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) гласи:

„За целите на настоящата директива:

[...]

е) „решаващ орган“ означава всеки квазисъдебен или административен орган в държава членка, който е компетентен за разглеждането на молбите за международна закрила и който е компетентен да вземе решение като първа инстанция по такива случаи;

[...]

р) „последваща молба“ означава молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предишна молба, като това включва и случаите, когато кандидатът изрично е оттеглил молбата си, и случаите, когато решаващият орган е отхвърлил молбата след нейното негласно оттегляне в съответствие с член 28, параграф 1“.

13 Член 9, параграф 1 от тази директива гласи:

„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“.

14 Член 41, параграф 1 от споменатата директива гласи:

„Държавите членки могат да направят изключение от правото за оставане на територията, когато дадено лице:

- а) е подало първа последваща молба, която не е допълнително разгледана съгласно член 40, параграф 5, единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решение, което би довело до неговото неминуемо репатриране от посочената държава членка; или
- б) подаде друга последваща молба за международна закрила в същата държава членка след окончателно решение, с което негова първа последваща молба е била счетена за недопустима съгласно член 40, параграф 5, или след окончателно решение за отхвърляне на молбата като неоснователна,

държавите членки могат да направят такова изключение единствено когато решаващият орган счита, че решението за връщане няма да доведе до пряко или непряко връщане в нарушение на международните задължения на тази държава членка и на нейните задължения към Съюза“.

15 Член 46, параграфи 5 и 6 от същата директива гласи:

„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.

6. В случай на решение

- а) дадена молба да се счита за очевидно неоснователна в съответствие с член 32, параграф 2 или за неоснователна след разглеждане в съответствие с член 31, параграф 8, освен в случаите, когато тези решения се основават на обстоятелствата, посочени в член 31, параграф 8, буква з);

[...]

съдът има правомощие да постанови по искане на въпросния кандидат или *ex officio* дали кандидатът може да остане на територията на държавата членка, ако от това решение произтича прекратяване на правото на кандидата да остане в държавата членка и когато в такива случаи националното право не предвижда право за оставане в държавата членка до приключване на процедурата по защитата“.

Директива 2013/33

- 16 Член 20, параграфи 1 и 5 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) предвижда:

„1. Държавите членки могат да ограничават или в изключителни и надлежно обосновани случаи да отнемат възможността да се ползват материалните условия на приемане, когато даден кандидат:

[...]

в) е подал последваща молба, както е предвидено в член 2, буква р) от Директива [2013/32].

[...]

5. Решенията за ограничаване или отнемане на възможността за ползване на материалните условия на приемане или санкциите, посочени в параграфи 1, 2, 3 и 4 от настоящия член, се постановяват за всеки конкретен случай поотделно, обективно и безпристрастно и са мотивирани. Те се основават на особеното положение на съответното лице, особено по отношение на лицата, посочени в член 21, като се държи сметка за принципа на пропорционалност. Държавите членки осигуряват при всякакви обстоятелства достъпа до медицински грижи в съответствие с член 19 и осигуряват достоен стандарт на живот за всички кандидати“.

[...]“.

Българското право

ЗУБ

- 17 Член 8, алинея 1 от Закона за убежището и бежанците (наричан по-нататък „ЗУБ“) гласи:

„Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея“.

- 18 Член 9 от този закон предвижда:

„(1) Хуманитарен статут се предоставя на чужденец, който не отговаря на изискванията за предоставяне на статут на бежанец и който не може или не желае да получи закрила от държавата си по произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства, като:

1. смъртно наказание или екзекуция, или

2. изтезание, нечовешко или унижително отнасяне, или наказание, или

3. тежки заплахи срещу живота или личността на цивилно лице поради безогледно насилие в случай на въоръжен международен или вътрешен конфликт.

[...]

8. Хуманитарен статут може да бъде предоставен и по други причини от хуманитарен характер, както и поради причините, посочени в заключенията на Изпълнителния комитет на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците“.

ЗЧРБ

19 Член 44б от Закона за чужденците в Република България (наричан по-нататък „ЗЧРБ“) гласи:

„(1) Когато е невъзможно незабавното експулсиране или връщането на чужденец или изпълнението на тези мерки трябва да бъде отложено поради причини от правен или технически характер, органът, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, отлага изпълнението ѝ за срок до отпадането на пречките за изпълнението ѝ.

(2) Когато след изтичане срока на временната закрила по [ЗУБ] експулсирането или връщането на чужденец е невъзможно или изпълнението на тези мерки трябва да бъде отложено по причини от здравословен или хуманитарен характер, органът, издал заповедта за прилагане на принудителната административна мярка, отлага изпълнението ѝ до отпадането на пречките за изпълнението ѝ“.

20 Съгласно § 1, точка 16 от Допълнителните разпоредби на ЗЧРБ „хуманитарни причини“ са налице, когато недопускането или напускането на територията на Република България на един чужденец ще създаде сериозна опасност за здравето или живота му поради наличието на обективни обстоятелства, или за целостта на семейството му, или висшият интерес на семейството или на детето изискват неговото допускане или оставане на територията на страната.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 LF е пълнолетен гражданин на трета страна, който пребивава в България от 1996 г. Подавал е редица молби за международна закрила, които са отхвърлени, и срещу него са издадени няколко решения за връщане, които никога не са приведени в изпълнение.

22 На 13 април 2021 г. LF подава единадесета молба за международна закрила, в която по-специално твърди, че е прекарал голяма част от живота си в България и че поради правния вакуум, свързан с пребиваването му в тази държава членка, е нямал достъп до здравно осигуряване и медицинско проследяване на сериозните си заболявания. Той твърди също, че поради сериозно влошеното си здравословно състояние не може нормално да се придвижва и че по-дълги пътувания биха могли пряко да застрашат живота му.

- 23 С решение от 29 април 2021 г. ДАБ, която е решаващият орган в България, не допуска молбата на LF до производство за предоставяне на международна закрила и приема, че връщането му в страната му на произход следва да се осъществи чрез националния орган, компетентен за връщането му, или чрез Международната организация по миграция (МОМ).
- 24 Това решение е отменено с решение от 25 ноември 2021 г., влязло в сила като необжалваемо, с мотива, от една страна, че LF се позовава на принципа на забрана за връщане, приложим спрямо него във връзка с твърденията му, че дългите пътувания пряко застрашават живота му, и от друга страна, че нарушението на тази забрана съставлява основание по член 9, алинея 1, точка 2 от ЗУБ за предоставяне на хуманитарен статут.
- 25 След това отменително съдебно решение молбата за международна закрила на LF е регистрирана на 30 декември 2021 г. Той пожелава да бъде настанен и да му се осигури подслон в регистрационно-приемателен център на ДАБ, тъй като не е в състояние да посрещне основните си нужди.
- 26 На 10 август 2022 г. ДАБ приема спорното решение, с което отказва да предостави на LF статут на бежанец и хуманитарен статут.
- 27 Този орган приема, че мотивите на LF, от една страна, не разкриват основателни опасения от преследване или реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 8, алинея 1 и на член 9, алинея 1 от ЗУБ, и от друга страна, не могат да бъдат основание за получаване на хуманитарен статут по член 9, алинея 8 от този закон. Освен това този орган посочва, че LF няколкократно е осъждан и че това доказва липса на интегритет в българското общество и рецидив в действията му. Накрая, този орган приема, че продължителното пребиваване на LF в България и невъзможността за връщането му в страната му по произход не представлява основание за закрила по смисъла на ЗУБ, но може да обоснове искане за предоставяне на административен статут по ЗЧРБ.
- 28 LF обжалва това решение пред Административен съд София-град (България), който е запитващата юрисдикция.
- 29 Тази юрисдикция счита, на първо място, че LF не отговаря на условията да получи статут на бежанец на основание член 8, алинея 1 от ЗУБ или да се ползва от хуманитарния статут по член 9, алинея 1 от ЗУБ. Като съобразява значителната продължителност на престоя на LF в България, който надвишава 26 години и през който LF не притежава документ за самоличност и често е лишен от необходимите гаранции за живот в нарушение на член 14 от Директива 2008/115, запитващата юрисдикция приема, че положението на LF е сходно с разглежданото в решения от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), и от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219), както и в решение тона Европейския съд по правата на човека от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 30 Запитващата юрисдикция отбелязва по-специално, че българските власти не са изпълнили задължението си, произтичащо от член 8 от Директива 2008/115, да пристъпят към извеждането на LF в най-кратки срокове.
- 31 Тази юрисдикция иска да се установи дали при липса на разпоредба в ЗЧРБ за предоставяне на LF на право на пребиваване по „хуманитарни съображения“ и при липса на задължение по член 6, параграф 4 от Директива 2008/115 за въвеждане на такава клауза

непризнаването от българските власти на особеното положение на LF, ако се установи, че представлява нарушение на членове 1, 4 и 7 от Хартата, попада в обхвата на „императивните хуманни съображения“, които дават основание за тълкуване на член 9, алинея 8 от ЗУБ съобразно съображение 15 и член 2, буква з) от Директива 2011/95.

- 32 Ако това е така, запитващата юрисдикция иска да се установи и дали следва да се предостави субсидиарна закрила по Директива 2011/95 на основание член 9, алинея 8 от ЗУБ или на право на пребиваване по хуманитарни причини по смисъла на член 6, параграф 4 от Директива 2008/115.
- 33 На второ място, запитващата юрисдикция подчертава, че в ЗЧРБ няма разпоредба, приета въз основа на съображение 12, и член 14, параграф 2 от Директива 2008/115, която да предоставя право на LF на писмено потвърждение на положението му.
- 34 В случая прилагането на ЗЧРБ и на Директива 2008/115 спрямо LF се свежда единствено до приемането на двете решения за връщането му — от 26 септември 2005 г. и от 9 август 2017 г., които не са приведени в изпълнение. Липсват данни това да се дължи на пречки за изпълнението им или на причини от здравословен или хуманитарен характер.
- 35 Според запитващата юрисдикция Директива 2008/115 не урежда правните последици от това, че изпълнение на извеждане би могло да доведе до нарушение на правото на зачитане на личния живот на съответния гражданин на трета страна. Ето защо при липса на национална клауза по хуманитарни съображения, съответна на член 6, параграф 4 от тази директива, евентуално нарушение на член 14, параграф 2 от същата директива, разглеждан във връзка със съображение 12 от нея, не може да има за последица задължение за държава членка да предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна.
- 36 На трето място, запитващата юрисдикция констатира, че член 9, алинея 8 от ЗУБ е единствената разпоредба, която урежда предоставянето на гражданин на трета страна на разрешение за пребиваване по хуманитарни съображения. Тази юрисдикция обаче има съмнения относно тълкуването на посочената разпоредба с оглед на правото на Съюза, тъй като българският законодател неправилно е преценил, че предоставянето на разрешение за пребиваване по „хуманитарни съображения“ трябва да се урежда от ЗУБ, чийто основен предмет е транспонирането в българското право на Директива 2011/95.
- 37 Всъщност според запитващата юрисдикция, от една страна, независимо че в българското право субсидиарната закрила се нарича „хуманитарен статут“, „причините от хуманитарен характер“ по член 9, алинея 8 от ЗУБ не изглеждат относими към преценката дали да се предостави субсидиарната закрила, уредена в член 15 от Директива 2011/95 и в член 9, алинея 1 от ЗУБ. От друга страна, по силата на съображение 12 и на член 2, буква з) от тази директива предоставянето на разрешение за пребиваване по такива хуманитарни съображения е изключено от нейното приложно поле.
- 38 Според запитващата юрисдикция положението на LF налага разширително тълкуване на единствената възможност в националното право за прилагане на „хуманитарна клауза“ съобразно с основните права по членове 1, 4 и 7 от Хартата.

- 39 В случай че на член 9, алинея 8 от ЗУБ се даде тълкуване, че не попада в приложното поле на Директива 2011/95, то правното положение на LF може да бъде преценено не съобразно евентуалното му връщане в страната му на произход, а съобразно положението му в България, включително при съобразяване на продължителността на престоя му в тази държава членка и зачитането на основните му права.
- 40 При това положение запитващата юрисдикция иска да се установи дали независимо от възможността, която член 3 от Директива 2011/95 запазва за държавите членки, да уредят по-благоприятни стандарти, член 2, параграф 2, буква з) от тази директива позволява да се предостави закрила „по императивни хуманитарни съображения“, която няма връзка с характера и основанията по посочената директива, на гражданин на трета страна в положение като това на LF, който е допуснат да пребивава в държава членка в продължение на повече от 26 години без писмено потвърждение на правния му статут и без възможност да получи разрешение за пребиваване „по хуманитарни съображения“.
- 41 Според запитващата юрисдикция зачитането на човешкото достойнство, правото на живот, правото на неприкосновеност на личността и закрилата на здравето, прогласени съответно в членове 1, 2, 3 и 35 от Хартата, както и забраната за нечовешко и унижително отношение, прогласена в член 4 от Хартата, не допускат в положение като разглежданото в главното производство гражданин на трета страна, който е в незаконен престой и чието извеждане на практика е спряно в очакване на разглеждането на жалбата му, да бъде лишен от възможността да се покрият основните му ежедневни потребности.
- 42 При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли да се тълкуват съображение 15 от преамбюла, чл. 2, б. „з“ и чл. 3 от Директива [2011/95] като предоставящи възможност на държава членка за въвеждане на национална уредба за предоставяне на международна закрила, основана на съчувствие или по хуманитарни съображения, която няма никаква връзка с логиката и духа на Директива 2011/95 съгласно съображение 15 от преамбюла и чл. 2, б. „з“ от нея (друг тип закрила), или и в този случай, уредената национална възможност за предоставяне на закрила „по хуманитарни съображения“ трябва да е съвместима със стандартите на международната закрила съгласно чл. 3 от Директива 2011/95?
- 2) Налагат ли съображение 12 от преамбюла и чл. 14, пар. 2 от Директива [2011/95], във връзка с чл. 1 от Хартата и на чл. 4 от Хартата, императивно задължение за държава членка за издаване на писмено потвърждение на граждани на трети страни, удостоверяващо, че са в незаконен престой, но не могат все още да бъдат изведени?
- 3) При национална правна уредба, при която единствената правна норма за уреждане статута на гражданин на трета страна по „хуманитарни съображения“ се съдържа в чл. 9, ал. 8 от ЗУБ, съвместимо ли е със съображение 15 от преамбюла и чл. 2, б. „з“ и чл. 3 от Директива 2011/95 тълкуване на тази национална норма, което няма никаква връзка с характера и основанията по [тази директива]?
- 4) За целите на приложение на Директива 2011/95, изискват ли чл. 1, чл. 4 и чл. 7 от Хартата преценка дали продължителният престой без уреден статут на гражданин на трета страна в държава членка представлява самостоятелно основание по „императивни хуманитарни съображения“ за предоставяне на международна закрила?

- 5) Допуска ли позитивното задължение на държава членка да гарантира спазването на чл. 1 и чл. 4 от Хартата разширително тълкуване на националната мярка по чл. 9, ал. 8 [от] ЗУБ, което надхвърля логиката и стандартите на международната закрила по Директива 2011/95 и налага тълкуване, съобразено единствено със спазването на основните права с абсолютен характер по чл. 1 и чл. 4 Хартата?
- 6) Може ли непредоставянето на закрила по чл. 9, ал. 8 от ЗУБ на гражданин на трета страна в положението на жалбоподателя, да доведе до незачитане от държавата членка на задълженията ѝ по чл. 1, чл. 4 и чл. 7 от Хартата?“.

По преюдициалните въпроси

По първия, третия и петия въпрос

- 43 С първия, третия и петия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, буква з) във връзка със съображение 15 и член 3 от Директива 2011/95 и във връзка с членове 1 и 4 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да предостави на гражданин на трета страна право на пребиваване по хуманитарни съображения, които нямат никаква връзка с характера, основанията и целите на международната закрила по тази директива.
- 44 На първо място, следва да се припомни, че съгласно член 3 във връзка със съображение 14 от Директива 2011/95 държавите членки могат да приемат или да запазват стандарти, смекчаващи условията за предоставяне на гражданин на трета страна или на лице без гражданство на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, при условие че тези стандарти са съвместими с тази директива. Тези стандарти не трябва следователно да противоречат на общия разум или на целите на посочената директива. Забранени са по-конкретно стандартите, при които е възможно признаване на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила на граждани на трети страни или лица без гражданство, намиращи се в положения, напълно лишени от връзка с логиката на международната закрила (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2021 г., *Bundesrepublik Deutschland* (Запазване на целостта на семейството), C-91/20, EU:C:2021:898, т. 39 и 40).
- 45 В този смисъл по отношение на член 3 от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52), която разпоредба има същия текст като на член 3 от Директива 2011/95, Съдът е приел, че не допуска държава членка да предостави статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила на гражданин на трета страна или на лице без гражданство поради нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на територията на тази държава членка, тъй като това положение е напълно лишено от връзка с логиката на международната закрила (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2014 г., *M'Vodj*, C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 33, 43 и 44).

- 46 Следователно предоставянето на право на пребиваване на гражданин на трета страна не може да се основава на разпоредбите на Директива 2011/95, когато това право е обосновано с положение на материална нищета на този гражданин на територията на приемащата държава членка, дори и ако това му положение е толкова тежко, че може да се приравни на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата.
- 47 На второ място следва все пак да се подчертае, че съгласно член 2, буква з) от Директива 2011/95 „молба за международна закрила“ означава искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, за закрила от държава членка, което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, и което лице не иска изрично друг тип закрила. Тази разпоредба трябва да се разглежда във връзка със съображение 15 от посочената директива, в което се уточнява, че гражданите на трети държави или лицата без гражданство, на които е разрешено да пребивават на територията на държавите членки не поради необходимостта от международна закрила, а на базата на преценка, основана на съчувствие или на хуманитарни съображения, не попадат в приложното поле на тази директива.
- 48 Ето защо извън това, което предвижда в член 3, Директива 2011/95 не препятства държава членка да предостави на лице, което няма статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, национална закрила, включваща и право на пребиване на територията на тази държава членка, като следва все пак да се има предвид, че предоставянето на такава закрила не попада в приложното поле на тази директива (вж. в този смисъл решения от 9 ноември 2010 г., В и D, C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661, т. 116—118, и от 23 май 2019 г., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, т. 61). В този смисъл държава членка може да предостави право на пребиваване по хуманитарни съображения на гражданин на трета страна, който се намира в положение на крайна материална нищета на територията ѝ, само по силата на националното си право.
- 49 Тази национална закрила обаче не трябва да се смесва със статута на бежанец или статута на субсидиарна закрила по смисъла на Директива 2011/95, тъй като в противен случай би се стигнало до нарушение на установения с последната режим. Поради това уреждащите националната закрила разпоредби трябва да позволяват ясното ѝ разграничаване от закрилата по посочената директива (вж. по аналогия решение от 9 ноември 2010 г., В и D, C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661, т. 119 и 120).
- 50 Запитващата юрисдикция следва да определи дали националната правна уредба, въз основа на която евентуално би могло да се предостави право на пребиваване за хуманитарни цели на гражданин на трета страна в положение като това на жалбоподателя в главното производство позволява ясно да се направи разграничение между статута, който произтича от това право на пребиваване, и статута, който се предоставя на основание на Директива 2011/95.
- 51 В това отношение обстоятелството, че националното право квалифицира по един и същ начин режима, произтичащ от предоставянето на субсидиарна закрила, от една страна, и режима, произтичащ от тази национална закрила, от друга, само по себе си не позволява да се приеме, че тези два режима не могат да се разграничат в достатъчна степен (вж. по аналогия решение от 9 ноември 2010 г., В и D, C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661, т. 119 и 120). Обстоятелството, че уреждащите тази национална закрила разпоредби са включени в националната уредба, свързана по принцип със закрилата по Директива 2011/95, също не означава, че тези два правни режима не могат да бъдат достатъчно разграничени.

- 52 Когато обаче, както изглежда е в настоящия случай, режимът, произтичащ от националната закрила, е уреден със същите законови актове като тези за транспониране на Директива 2011/95 и освен това националният законодател е квалифицирал този режим по същия начин като режима на субсидиарна закрила, не може да се приеме, че предоставящите такава национална закрила разпоредби позволяват последната ясно да се разграничи от закрилата по посочената директива, ако статутът, произтичащ от този национален режим, освен това по същество е същият като статута на лице, ползващо се със субсидиарна закрила по посочената директива.
- 53 Накрая, член 2, буква з) от Директива 2011/95 само предвижда, че молба, с която гражданин на трета страна или лице без гражданство изрично иска друг тип закрила, не представлява молба за международна закрила, когато националното право позволява този друг вид закрила да бъде поискана чрез отделна молба. Противно обаче на твърдяното от Европейската комисия, посочената разпоредба по никакъв начин не препятства национален орган, който е отхвърлил молба за международна закрила, да предостави право на пребиваване въз основа на закрила, произтичаща изключително от националното право.
- 54 С оглед на изложеното на първия, третия и петия въпрос следва да се отговори, че Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да предостави на гражданин на трета страна право на пребиваване по съображения, които нямат никаква връзка с общия разум и целите на тази директива, стига това право на пребиваване да е ясно разграничено от предоставяната на основание на тази директива международна закрила.

По втория въпрос

- 55 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 14, параграф 2 във връзка със съображение 12 от Директива 2008/115 и във връзка с членове 1 и 4 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, която в определените в съответствие с член 8 от същата директива срокове не може да изведе гражданин на трета страна, трябва да му издаде потвърждение в писмен вид, че макар да пребивава незаконно на територията ѝ, решението за връщане му временно няма да бъде изпълнявано принудително.
- 56 На първо място, следва да се припомни, че при спазване на изключенията, предвидени в член 2, параграф 2 от Директива 2008/115, последната се прилага за всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка. Освен това, след като гражданин на трета страна попада в приложното поле на тази директива, по принцип спрямо него трябва се прилагат предвидените в нея общи стандарти и процедури за връщането му, и то докато престоят му не бъде евентуално узаконен (решение от 22 ноември 2022 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 57 В този смисъл, ако при спазване на установените от Директива 2008/115 материални и процесуални гаранции е прието решение за връщане на гражданин на трета страна, член 8 от същата директива задължава съответната държавата членка да изведе този гражданин (вж. в този смисъл решения от 14 януари 2021 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Връщане на непридружено ненавършило пълнолетие лице), C-441/19, EU:C:2021:9, т. 79 и 80, от 22 ноември 2022 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 54 и цитираната съдебна практика).

- 58 На второ място, чрез дерогация от задължението за извеждане в определените в съответствие с член 8 от Директива 2008/115 срокове на гражданин на трета страна, по отношение на който е прието решение за връщане, член 9 от същата директива допуска и дори изисква в определени случаи съответната държава членка да отложи това извеждане.
- 59 Ето защо, както се потвърждава и от съображение 12 от Директива 2008/115, гражданин на трета страна, който е в незаконен престой и чието извеждане е забавено, продължава да попада в приложното поле на тази директива. Освен това от член 14 от същата директива следва, че докато бъде изведен, този гражданин се ползва от определени права.
- 60 С оглед на това член 14, параграф 2 от Директива 2008/115 задължава държавата членка, на чиято територия този гражданин пребивава незаконно, да му предостави потвърждение в писмен вид съгласно националното си законодателство, че решението за връщане временно няма да бъде изпълнявано.
- 61 С оглед на изложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 14, параграф 2 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, която в определените в съответствие с член 8 от същата директива срокове не може да изведе гражданин на трета страна, трябва да му издаде потвърждение в писмен вид, че макар да пребивава незаконно на територията ѝ, решението за връщането му временно няма да бъде изпълнявано принудително.

По четвъртия и шестия въпрос

- 62 С четвъртия и шестия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 1, 4 и 7 от Хартата във връзка с Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че държава членка може да е длъжна да предостави на гражданин на трета страна, който продължително е пребивавал без установен статут на територията на тази държава членка и към момента се намира в незаконен престой в нея, право на пребиваване по императивни хуманитарни съображения въз основа евентуално на международна закрила.
- 63 На първо място, следва да се припомни, че приложното поле на Хартата спрямо действията на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, като тази разпоредба потвърждава практиката на Съда, съгласно която основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи. Когато обаче дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност (решения от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 78, и от 25 януари 2024 г., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova и др., C-58/22, EU:C:2024:70, т. 40).
- 64 Ето защо най-напред следва да се разгледа доколко положението на гражданин на трета страна като това на жалбоподателя в главното производство може да попадне в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, а след това да се определи дали това положение предполага по силата на членове 1, 4 или 7 от Хартата на този гражданин на трета страна да бъде предоставено право на пребиваване.

- 65 В това отношение, първо, от предоставената от запитващата юрисдикция информация се установява, че жалбоподателят в главното производство не отговаря на условията за получаване на международна закрила по смисъла на Директива 2011/95 и че следователно тази директива в случая не е приложима.
- 66 Второ, освен ако не може да се позове на друго основание за пребиваване на територията на България, жалбоподателят в главното производство все пак попада в приложното поле на Директива 2008/115, тъй като пребивава незаконно на тази територия след приемането на решението за отхвърляне на молбата му за международна закрила, срещу което е подал жалба пред запитващата юрисдикция (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 209 и 210). Поради това положението на жалбоподателя в главното производство лице попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 67 При това положение нито една разпоредба от Директива 2008/115 не може да се тълкува в смисъл, че задължава държава членка да издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на тази държава членка. Що се отнася по-специално до член 6, параграф 4 от Директива 2008/115, тази разпоредба само позволява на държавите членки да предоставят поради хуманни или хуманитарни причини право на пребиваване въз основа на националното си право, а не въз основа на правото на Съюза, на гражданите на трети страни, които пребивават незаконно на тяхна територия (вж. в този смисъл решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 85 и 86).
- 68 Съгласно обаче член 51, параграф 2 от Хартата разпоредбите на същата не разширяват приложното поле на правото на Съюза. Следователно не може да се приеме, че по силата на членове 1, 4 или 7 от Хартата държава членка може да бъде задължена да предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна, който попада в приложното поле на Директива 2008/115 (вж. в този смисъл решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 87). По-голямата или по-малката продължителност на пребиваването на този гражданин на територията на съответната държава членка е без значение в това отношение.
- 69 Трето, макар да се намира в незаконен престой на територията на съответната държава членка, гражданин на трета страна в положение като това на жалбоподателя в главното производство попада в приложното поле на Директиви 2013/32 и 2013/33, докато запитващата юрисдикция не се произнесе по жалбата, която е подал срещу отхвърлянето на молбата му за международна закрила (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 207 и 208).
- 70 Съгласно член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 кандидат за международна закрила има право, без да се засягат разпоредбите на член 41, параграф 6 и на член 46, параграф 6 от същата директива, да остане на територията на съответната държава членка, докато приключи производството по жалбата срещу отхвърлянето на молбата му (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 282).

- 71 Следователно в случая не е изключено, въпреки че молбата за международна закрила на жалбоподателя в главното производство представлява последваща молба, той да има право да остане на територията на България до приключването на производството по обжалване пред запитващата юрисдикция.
- 72 При все това, както изрично уточнява член 9, параграф 1 от Директива 2013/32, такова право за оставане на територията на съответната държава членка не съставлява право на пребиваване. Имайки предвид това и по причини, аналогични на изложените в точка 68 от настоящото решение, нито една разпоредба от Хартата не може да задължи държава членка да предостави право на пребиваване на кандидат за международна закрила, надхвърлящо обхвата на предвиденото в член 46, параграф 5 от тази директива разрешение за оставане на територията.
- 73 На второ място, важно е все пак да се добави, от една страна, че съгласно член 14, параграф 1, букви б) и г) от Директива 2008/115 държавите членки трябва, доколкото е възможно, да гарантират, че докато извеждането на съответния гражданин на трета страна е отложено, се предоставят спешни медицински грижи и основно лечение на болести и се вземат предвид специалните потребности на уязвимите лица.
- 74 Освен това държавите членки са длъжни да спазват забраната за нечовешко или унизително отношение, произтичаща от член 4 от Хартата, когато прилагат Директива 2008/115. От това следва, че те трябва също така да гарантират, че гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, не се намира, докато не бъде изведен от тази територия, в положение, забранено от споменатия член 4.
- 75 Съдът вече е уточнил, че нарушение на посочения член 4 би било налице, когато поради безразличието на органите на държава членка лице, което е напълно зависимо от подпомагането с публични средства, независимо от своята воля и личния си избор, би се оказало в положение на крайна материална нищета, без да може да задоволява най-основните си потребности, по-специално от храна, лична хигиена и дом, което би увредило физическото или психическото му здраве или би довело до несъвместимо с човешкото достойнство влошаване на неговото положение (вж. в този смисъл решения от 19 март 2019 г., Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, т. 92, и от 16 юли 2020 г., Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, т. 51).
- 76 От друга страна, кандидат за международна закрила, получил разрешение да остане на територията на съответната държава членка в това си качество, се ползва от условията на приемане, предвидени в Директива 2013/33, докато по молбата му не бъде постановено окончателно решение (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 284—286).
- 77 В случая, ако има право да остане на територията на България, докато запитващата юрисдикция се произнесе по жалбата му, което тази юрисдикция следва да провери, LF би трябвало да се ползва и от условията на приемане по последната посочена директива до окончателното произнасяне по жалбата му.

- 78 Освен това, ако се предположи, че материалните условия на приемане са ограничени или отнети на основание член 20, параграф 1, буква в) от споменатата директива с мотива, че молбата за международна закрила, която е в основата на спора по главното производство, е последваща молба, член 20, параграф 5 от същата директива би гарантирал на този кандидат минимални условия на приемане, позволяващи му да води достоен живот.
- 79 С оглед на изложените съображения на четвърти, пети и шести въпрос следва да се отговори, че членове 1, 4 и 7 от Хартата във връзка с Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че държава членка не е длъжна да предостави по императивни хуманитарни съображения право на пребиваване на незаконно пребиваващ на територията ѝ към момента гражданин на трета страна, каквато и да е продължителността на това му пребиваване. Докато обаче не бъде изведен, този гражданин може да се ползва от правата, гарантирани му както от Хартата на основните права, така и от член 14, параграф 1 от посочената директива. Освен това, ако този гражданин е и кандидат за международна закрила, на когото е разрешено да остане на територията на тази държава членка, той може да се ползва и от правата, предвидени в Директива 2013/33.

По съдебните разноски

- 80 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 (девети състав) реши:

- 1) Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила**

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска държава членка да предостави на гражданин на трета страна право на пребиваване по съображения, които нямат никаква връзка с общия разум и целите на тази директива, стига това право на пребиваване да е ясно разграничено от предоставяната на основание на тази директива международна закрила.

- 2) Член 14, параграф 2 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

държава членка, която в определените в съответствие с член 8 от същата директива срокове не може да изведе гражданин на трета страна, трябва да му издаде потвърждение в писмен вид, че макар да пребивава незаконно на територията ѝ, решението за връщането му временно няма да бъде изпълнявано принудително.

- 3) Членове 1, 4 и 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че държава членка не е длъжна да предостави по императивни хуманитарни съображения право на пребиваване на незаконно пребиваващ на територията ѝ към момента гражданин на трета страна, каквато и да е продължителността на това му пребиваване. Докато обаче не бъде изведен, този гражданин може да се ползва от правата, гарантирани му както от Хартата на основните права, така и от член 14, параграф 1 от посочената директива. Освен това, ако този гражданин е и кандидат за международна закрила, на когото е разрешено да остане на територията на тази държава членка, той може да се ползва и от правата, предвидени в 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.

Подписи