

Дело C-616/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

16 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 юли 2019 г.

Жалбоподатели:

M.S.

M.W.

G.S.

Отвeтник:

(Minister for Justice and Equality, Ирландия)

ВИСШ СЪД

СЪДЕБЕН КОНТРОЛ

[...]

МЕЖДУ

M.S. (АФГАНИСТАН)

ЖАЛБОПОДАТЕЛ

И

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

(МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО И РАВЕНСТВОТО)

ОТВЕТНИК

И

[...]

M.W. (АФГАНИСТАН)

ЖАЛБОПОДАТЕЛ

И

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

(МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО И РАВЕНСТВОТО)

ОТВЕТНИК

И

[...]

G.S. (ГРУЗИЯ)

ЖАЛБОПОДАТЕЛ

И

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

(МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО И РАВЕНСТВОТО)

ОТВЕТНИК

РЕШЕНИЕ на съдебен състав от един съдия, съдия Richard Humphreys, постановено на 2 юли 2019 г.

[ориг. 2]

Фактите по делото M.S.

1. Г-н M.S. е лице от Афганистан, търсещо убежище, който твърди, че е дошъл в Ирландия през Гърция, Италия и Франция. На 1 август 2017 г. той кандидатства за международна закрила. Пред Службата за международна закрила (IPO) той умишлено скрива факта, че вече е получил субсидиарна закрила в Италия. Положителен резултат в Евродак след подаването на молбата за закрила установява съвпадение с пръстови отпечатащи, взети по-рано през април и юни 2017 г. във Франция и на 6 август 2012 г. в Италия. След отправено запитване, на 10 октомври 2017 г. италианските власти уведомяват Службата за международна закрила, че на жалбоподателя е била предоставена субсидиарна закрила в Италия, както и разрешение за пребиваване до 11 декември 2020 г. На 1 декември 2017 г. IPO приема, че молбата за закрила е недопустима на основание член 21, параграф 4, буква а)

от Закона за международна закрила от 2015 г. На 17 януари 2018 г. кандидатът обжалва отказа пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила, наричан по-нататък „IPAT“). С решение от 23 май 2018 г. IPAT потвърждава акта, с който молбата за закрила е отхвърлена като недопустима.

Фактите по делото M.W.

2. Г-н M.W. също идва от Афганистан и има особено объркана бежанска история. Той твърди, че е напуснал Афганистан през 2009 г. и пътувал през Иран, Турция, Гърция, Италия и Франция до Обединеното кралство. Получил разрешение да остане една година в Обединеното кралство, което безуспешно се опитал да поднови. След това останал незаконно до 22 февруари 2014 г., когато заминал за Франция, а след това за Белгия. На 24 февруари 2014 г. подал молба за международна закрила в Белгия, след което на 1 май 2014 г. бил върнат в Обединеното кралство, вероятно съгласно дъблинската система. На 22 юли 2014 г. той бил върнат от Обединеното кралство в Афганистан, но напуснал родината си отново през декември 2014 г., когато пътувал през Пакистан, Иран, Турция, Гърция, Северна Македония, Сърбия, Хърватия и Австрия, като в крайна сметка останал за определени периоди [ориг. 3] от време в Германия, Франция и Италия. След това се върнал във Франция за една година, а после, в началото на 2017 г., влязъл незаконно в Обединеното кралство и накрая в Ирландия, където на 4 юли 2017 г. кандидатства за международна закрила. При подаване на молбата си очевидно и той не предоставя цялата си бежанска история.
3. На 14 август 2017 г. италианските власти уведомяват IPO, че на жалбоподателя е предоставена субсидиарна закрила в Италия и има разрешение за пребиваване до 23 януари 2022 г. На 2 февруари 2018 г. IPO отхвърля молбата за международна закрила като недопустима. На 8 февруари 2018 г. жалбоподателят подава до IPAT жалба срещу отказа, която не съдържа изложение на основанията. На 22 февруари 2018 г. той представя допълнително правните основания за обжалване. На 28 септември 2018 г. IPAT отхвърля жалбата.

Фактите по делото G.S.

4. Г-н G.S. е гражданин на Грузия, който твърди, че първоначално е напуснал Грузия през 1993 г. Той заминал за Германия и кандидатствал за убежище там, но се върнал в родината си след десет дни. След това отново напуснал Грузия през 1995 г. и заминал за Португалия с работна виза, оставайки там четири години, преди да се върне у дома. През 2003 г. отново напуснал собствената си страна и заминал за Австрия, където поискал убежище, но бил принуден да напусне страната след четири години престой. В даден момент кандидатствал за убежище в Швейцария, но оттеглил молбата си. Върнал се в Грузия, а след това през януари 2009 г. заминал за Италия през

Турция и кандидатствал за международна закрила. Бил му отказан статут на бежанец, но му била предоставена субсидиарна закрила. След това той заминал за Ирландия, но пристигайки на 17 декември 2017 г. му било отказано разрешение да влезе на територията на страната. Заявил, че желае да кандидатства за международна закрила и подал молба на следващия ден. За разлика от другите кандидати той предоставя добросъвестно пълна информация за имигрантската си история. Положителен резултат в Евродак потвърждава съвпадение с пръстови отпечатъци, взети в Италия на 12 март 2009 г. На 17 януари 2018 г. до Италия е отправено искане [ориг. 4] за обратно приемане съгласно дъблинската система, но същото е отхвърлено на 31 януари 2018 г. по съображения, че процедурата за убежище в Италия е приключила. На 29 юни 2018 г. IPO отхвърля молбата му за предоставяне на международна закрила като недопустима. Отказът е обжалван пред IPAT, който на 18 октомври 2018 г. го потвърждава.

Развитието на производството по делото M.S.

5. Жалбоподателят подава писмено изложение на основанията си на 20 юни 2018 г., като основното му искане е да бъде допуснато до съдебен контрол решението на IPAT от 23 май 2018 г. Настоящият съдебен състав го допусна за разглеждане на 25 юни 2018 г. [...]. [национална процедура]

Развитието на производството по делото M.W.

6. Изложението на основанията е подадено на 4 октомври 2018 г., като основното искане е да бъде допуснато до съдебен контрол решението на IPAT от 28 септември 2018 г. [...]. Настоящият съдебен състав го допусна за разглеждане на 8 октомври 2018 г. [...]. [национална процедура]

Развитието на производството по делото G.S.

7. Делото G.S. е допуснато за разглеждане на 19 октомври 2018 г., като основното искане е да бъде допуснато до съдебен контрол решението на IPAT от 19 октомври 2018 г., както и да се установи, че член 21, алинея 2, буква а) от Закона от 2015 г. противоречи на правото на Съюза и е невалиден. [...]. [национална процедура] [ориг. 5]

Относителното национално и европейско законодателство

8. Член 21, алинея 2, буква а) от Закона от 2015 г. гласи: „(2) Молба за международна закрила е недопустима, когато по отношение на лицето, подало молбата са налице едно или повече от следните обстоятелства: а) друга държава членка е предоставила на лицето статут на бежанец или субсидиарна закрила...“.
9. Съображение 22 от Директива 2005/85 относно процедурите за предоставяне на статут на бежанец гласи:

„Държавите членки разглеждат всички молби по същество, т.е. извършват преценка дали съответният кандидат отговаря на условията за бежанец в съответствие с Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. 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 (4), освен ако настоящата директива разпорежда противното, а именно в случаите, когато може с основание да се предположи, че другата страна ще пристъпи към разглеждането или ще даде достатъчна закрила. По-конкретно, държавите членки не са длъжни да разглеждат по същество молба за убежище в случаите, когато първата държава на убежище е предоставила на кандидата статут на бежанец и кандидатът е повторно приет в тази страна“.

10. Член 25 от Директива 2005/85 гласи следното: „1. В допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда, в съответствие с Регламент (ЕО) № 343/2003, от държавите членки не [се] изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за бежанец в съответствие с Директива 2004/83/ЕО, когато молбата се [ориг. б] счете за недопустима съгласно настоящия член 2. Държавите членки могат да приемат, че една молба е недопустима съгласно настоящия член, ако: а) друга държава членка е предоставила статута на бежанец; б) страна, която не е държава членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 26; в) страна, която не е държава членка, се счита като сигурна трета страна за кандидата съгласно член 27; г) кандидатът има право да остане в съответната държава членка на други основания, в резултат на което му е предоставено правно положение, което включва права и задължения, които са равностойни на статута на бежанец по силата на Директива 2004/83/ЕО; д) кандидатът има право да остане на територията на съответната държава членка на други основания, които го предпазват от връщане, докато тече процедурата за определяне на неговия статут съгласно буква г); е) кандидатът е подал идентична молба, след като вече е взето окончателно решение; ж) лице на издръжка на кандидата е подало молба, след като, в съответствие с член 6, параграф 3, се е съгласило, че неговия случай е част от молбата, която е подадена от негово име, и когато не са налице обстоятелства в положението на лицето на издръжка, които да оправдават отделна молба“.
11. Преработената Директива 2011/95 относно процедурите, която не се прилага по отношение на Ирландия, заменя съответното позоваване на статута на бежанец с „друга държава членка е предоставила международна закрила“ (член 33, параграф 2, буква а) от преработената директива [т.е. Директива 2013/32/ЕС от 26 юни 2013 г. (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60)].
12. В решение по съединени дела C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17 Bashar Ibrahim и др. с/у Bundesrepublik Deutschland и Bundesrepublik

Deutschland c/y Taus Magamadov (решение от 19 март 2019 г., EU:C:2019:219, т.71) Съдът на ЕС постановява, че преработената Директива относно процедурите „...позволява на държавите членки да отхвърлят като недопустима молба за убежище и в случаите, когато в друга държава членка на кандидата е предоставена само субсидиарна закрила, но не [ориг. 7] и право на убежище“. Сходна позиция е изразена и в точка 58 от решението.

13. Основният проблем при тълкуването в настоящия случай е, че с оглед на взаимосвързаните елементи на общата европейска система за убежище съгласно преработената Директива относно процедурите и Регламент № 604/2013 (Дъблин III), които функционират заедно, е ясно, че не всяка отделна държава членка е длъжна да разгледа молба за международна закрила, когато такава вече е била предоставена в друга юрисдикция, било защото последващата молба в държава членка може да се счита за недопустима или защото лицето може да бъде върнато по силата на дъблинската система. Проблемът възниква при ограничен кръг държави членки, които са обвързани от Регламента Дъблин III, но не и от преработената Директива относно процедурите. В тази категория попадат само Ирландия и Обединеното кралство и тук именно възниква основният изискващ тълкуване въпрос, който в крайна сметка е дали държавата членка може да разглежда предоставянето на субсидиарна закрила от друга държава членка като основание за отхвърляне на последваща молба за международна закрила като недопустима.
14. По настоящото производство възникват три въпроса от правото на ЕС, по които е необходимо произнасяне и при упражняване на правото си на преценка, настоящият съдебен състав счита за необходимо и целесъобразно да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС на основание член 267ДФЕС.

Първият въпрос

15. Първият въпрос е: Как трябва да се тълкува препращането към „*съответната държава членка*“ в член 25, параграф 2, букви г) и д) от Директива 2005/85: а) като препращане към първата държава членка, предоставила на кандидата закрила, равностойна на убежище, или б) като препращане към втората държава членка, в която е подадена последваща молба за международна закрила, или в) като препращане към която и да е от тези държави членки? [ориг. 8]
16. Според жалбоподателите по делото M.S и по делото M.W. „*съответната държава членка*“ означавало втората държава членка. Жалбоподателят по делото G.S. изразява съгласие, че това можело да бъде всяка една от тези държави членки. Ответникът счита, че изразът се отнасял до първата държава членка.

17. Настоящият съдебен състав счита, че позоваването на „*съответната държава членка*“ в член 25, параграф 2, букви г) и д) от Директивата относно процедурите би имало най-голям смисъл и би получило най-добро тълкуване, ако включва всяка една от тези държави членки. Това би означавало също така, че съображение 22 от Директивата относно процедурите би имало логичен смисъл. Сериозен проблем би настъпил, ако в тази разпоредба не се има предвид първата държава членка, тъй като това би означавало, че предоставянето на права, равностойни на субсидиарна защита в която и да е държава, която не е членка на ЕС, би било достатъчно, за да се приеме, че молбата е недопустима. В това няма почти никакъв смисъл.
18. Този въпрос е от значение, тъй като ако „*съответната държава членка*“ включва първата държава членка, т.е. ако това означава първата държава членка или която и да е от тези държави членки, тогава би могло да има правно основание за отхвърляне на настоящите молби като недопустими и по тази причина и член 21 от Закона от 2015 г. не би бил несъвместим с правото на Съюза. Безспорно е, че по този начин правното основание, което би възникнало, би било различно от това, на което ИРАТ се е позовал изрично. Това обаче би могло да се разглежда като чисто технически въпрос, тъй като по същество ИРАТ се позовава на член 21 от Закона от 2015 г., който би могъл да се счита за валиден, ако „*съответната държава членка*“ означава или включва първата държава членка.

Вторият въпрос

19. Вторият въпрос е: Представлява ли злоупотреба с право подаването на последваща [ориг. 9] молба за международна закрила във втората държава членка в хипотеза, при която гражданин на трета държава, на когото е предоставена международна закрила под формата на субсидиарна закрила в една държава членка се премести на територията на втора държава членка, така че втората държава членка да има право да приеме мярка, съгласно която такава последваща молба е недопустима.
20. Жалбоподателите и по трите дела поддържат, че такава последваща молба не представлява злоупотреба с право. [...] Жалбоподателят G.S. твърди също така, че в решението на ИРАТ този въпрос не бил разгледан, но очевидно това възражение има ограничено значение, тъй като въпросът се отнася до валидността на правната уредба, на която се основава решението на ИРАТ. Ответникът твърди, че държава членка имала правото да приеме мярка, като тази посочена във въпроса.
21. Според настоящия съдебен състав подаването на втора или на практика последваща молба, когато на дадено лице вече е предоставена субсидиарна закрила, представлява злоупотреба с право и следователно, в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, държавата членка има право да приеме мерки, по силата на които такива молби да се считат за недопустими,

каквато е мярката разглежданата в настоящия случай. Освен това съдебният състав счита, че с оглед на общата бъдеща устойчивост на европейския проект би било неразумно правото на Съюза да се тълкува по начин, който да предоставя допълнителни права в чувствителната област на имиграцията, освен ако това не е точният смисъл на разглежданата разпоредба, особено що се отнася до гражданите на трети страни, и още повече, когато има значителни съмнения за злоупотреба.

22. Този въпрос е от значение, тъй като ако молбата може да бъде отхвърлена поради злоупотреба с право, то тогава жалбите на жалбоподателите биха останали без уважение.

Третият въпрос [ориг. 10]

23. Третият въпрос е: трябва ли член 25 от Директива 2005/85 да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка, която не е обвързана от Директива 2011/95, но е обвързана от Регламент № 604/2013, да приеме мярка, като разглежданата в настоящия случай, по силата на която молба за убежище от гражданин на [трета] държава, на когото преди това е предоставена субсидиарна закрила от друга държава членка, да се счита за недопустима.
24. Жалбоподателите твърдят, че приемането на посочената във въпроса правна уредба е недопустимо, докато ответникът твърди, че не е недопустимо.
25. Според настоящия съдебен състав буквалният прочит на Директивата относно процедурите в този контекст би създал аномалия без конкретна цел и би бил несъвместим с идеята и целта на директивата, когато се вземат предвид заедно със законодателството по дъблинската система. Аномалията възниква тук, тъй като логиката и идеята на Директивата относно процедурите и Регламента „Дъблин II“, взети заедно е, че държава членка не трябва да разглежда молба за убежище от някой, на когото вече е предоставена субсидиарна или равностойна на нея закрила в друга държава членка или където и да било другаде. Такива са логиката и идеята и на преработената Директива относно процедурите и на Регламента „Дъблин III“, взети заедно, както отбелязва *Vedsted Hansen* в *Hailbronner and Thym*, *EU Immigration and Asylum Law*, 2nd ed. (С.Н. Beck/Hart/Nomos, 2016) стр. 1354 като посочва, че преработената Директива относно процедурите може да се „разглежда като допълнение към Регламент Дъблин III“. Налице е обаче празнота в случаите, в които държавата прилага комбинация от първоначалната Директива относно процедурите и Регламента Дъблин III, в каквато ситуация са само Ирландия и Обединеното кралство. Въпросът е дали в такава ситуация трябва да се избягва буквалният прочит на Директивата относно процедурите и тя да се тълкува по начин, съответстващ на общата идея. **[ориг. 11]**
26. Този въпрос е от значение, тъй като ако такава правна уредба е допустима, то жалбите на жалбоподателите биха останали без уважение.

Определение

27. Предвид гореизложеното настоящият съдебен състав на основание член 267 ДФЕС отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:
- (i) Как трябва да се тълкува препращането към „*съответната държава членка*“ в член 25, параграф 2, букви г) и д) от Директива 2005/85 — а) като препращане към първата държава членка, предоставила на кандидата закрила, равностойна на убежище, или б) като препращане към втората държава членка, в която е подадена последваща молба за международна закрила, или в) като препращане към която и да е от тези държави членки?
 - (ii) Представлява ли злоупотреба с право подаването на последваща молба за международна закрила във втората държава членка в хипотеза, при която гражданин на трета държава, на когото е предоставена международна закрила под формата на субсидиарна закрила в една държава членка се премести на територията на втора държава членка, така че втората държава членка да има право да приеме мярка, съгласно която такава последваща молба е недопустима?
 - (iii) Трябва ли член 25 от Директива 2005/85 да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка, която не е обвързана от Директива 2011/95, но е обвързана от Регламент № 604/2013, да приеме мярка, като разглежданата в настоящия случай, по силата на която молба за убежище от гражданин на [трета] държава, на когото преди това е предоставена субсидиарна закрила от друга държава членка, да се счита за недопустима?