

Дело C-194/19

Преюдициално запитване

**Дата на постъпване в Съда:**

28 февруари 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Conseil d'État (Белгия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 февруари 2019 г.

**Жалбоподател:**

Н. А.

**Отвeтник:**

État belge (ministre de l'Asile et de la Migration)

---

[...]

[...]

[...]

[вътрешни препратки по делото, самоличност на страните]

*I. Предмет на жалбата*

На 28 декември 2017 г. Н. А. подава касационна жалба срещу решение № 195.968 от 30 ноември 2017 г., постановено от Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) по дело 209.985/III.

*II. Производство пред Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия)*

[...]

[ориг. 2]

[...]

[производство пред Държавния съвет]

### **III. Факти, релевантни за разглеждането на случая**

На 22 май 2017 г. жалбоподателят, с палестински произход, пристига в Белгия. На следващия ден той подава молба за убежище.

На 31 май 2017 г. ответникът му поставя въпроси с оглед на прилагането на Регламент № 604/2013 от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство.

На 22 юни 2017 г. Белгия отправя искане за поемане на отговорността за жалбоподателя до испанските органи съгласно член 12, параграф 2 от посочения по-горе Регламент № 604/2013.

На 4 юли 2017 г. испанските органи приемат това искане за поемане на отговорността.

На 1 август 2017 г. ответникът приема по отношение на жалбоподателя решение, с което отказва да му признае право на пребиваване и му разпорежда да напусне територията на страната (приложение 2*b* *quater*).

На 25 август 2017 г. жалбоподателят подава пред Съвета по споровете във връзка с режима на **[ориг. 3]** чужденците жалба за отмяна, придружена с молба за спиране на изпълнението на решението от 1 август 2017 г.

В касационната си жалба той уточнява, че брат му е пристигнал в Белгия на 22 август 2017 г. и че понастоящем подадената от последния молба за убежище се разглежда от Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (главен комисар за бежанците и лицата без гражданство, Белгия). Жалбоподателят изтъква, че предвид общите аспекти на неговата молба за убежище и на тази на брат му е необходимо изложенията им да бъдат разгледани заедно.

На 30 ноември 2017 г. с решение № 195.968 Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците отхвърля жалбата за отмяна. Това е решението, чието касиране се иска. По отношение на пристигането на брата на жалбоподателя и молбата му за убежище, която понастоящем се разглежда от органите в Белгия, административният съд (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) подчертава, че тези обстоятелства са настъпили след приемането на обжалваното пред него административно решение и не могат да имат последици за неговата законосъобразност.

#### ***IV. Приложимо законодателство***

На основание член 39/2, § 2 от Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея) административният съд счита, че упражнява само контрол за законосъобразност на решението за „прехвърляне съгласно Шенгенската система“ и не разполага с правомощие за изменение. От тази разпоредба той прави извода, че не може да преценява законосъобразността на административния акт въз основа на обстоятелства, настъпили след приемането на решението на административния орган.

Член 39/2 от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея, в редакцията му, приложима към спора, гласи следното:

„§ 1. [...] **[ориг. 4]** [...]

§ 2. Съветът се произнася с решения за отмяна по останалите жалби за нарушения на съществени процесуални правила или на правила, чието неспазване води до нищожност, както и по жалби за превишаване или злоупотреба с власт“.

#### ***V. Преценка на единственото основание***

##### *Теза на жалбоподателя*

Жалбоподателят посочва едно-единствено основание, а именно нарушение на членове 18, 41, 47 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на член 27 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“).

По това основание се критикуват съображения 3.3.2—3.4 от обжалваното съдебно решение. Жалбоподателят поддържа по същество, че Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците е нарушил правото му на ефективна правна защита, гарантирано с член 27 от Регламент № 604/2013 във връзка с член 47 от посочената по-горе харта, като е отказал да вземе предвид обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне, при преценката на законосъобразността му. Той посочва, че при изслушването му от ответника в рамките на процедурата по определяне на държавата, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище, все още не е можел да изтъкне обстоятелството, че брат му, пристигнал в Белгия

на 22 август 2017 г., също е подал молба за убежище, и че е могъл да се позове на това ново обстоятелство едва в жалбата си срещу решението от 1 август 2017 г. Той добавя, че едва след подаването на жалбата си пред Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците е можел да се позове на обстоятелството, че Office des étrangers (Служба за чужденците, Белгия) е установила компетентността на Белгия да разгледа подадената от брат му молба за убежище, и „да изтъкне довода, че Белгия трябва да разгледа молбата му за убежище заедно с тази на неговия брат“.

Жалбоподателят поддържа, че молбата му за убежище е тясно свързана с тази на брат му, който бяга от Палестина, по-късно пристига в Белгия и се позовава на особеното положение на членовете на семейство им, и по-специално на преследването [ориг. 5], на което е подложено семейството му поради близостта си с Фатах. Той твърди, че именно в този смисъл е изтъкнал тези нови обстоятелства пред Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците в бележка до последния, която е подадена и по която е пледирано в съдебното заседание. Според жалбоподателя е много важно неговото изложение и това на брат му да бъдат разгледани заедно: „твърденията на единия ще подкрепят тези на другия, поставяйки ги в много по-добра позиция да докажат нуждата им от международна закрила, отколкото ако молбите им бъдат разгледани от две различни държави членки“ и „съответните показания на двете заинтересовани лица със сигурност ще позволят да се прецени по-добре основателността на молбите им“. Той твърди, че става дума за защитата на основното му право на справедлива процедура по предоставяне на убежище и на правото му на ефективен достъп до международна закрила.

Жалбоподателят упреква Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците, който отказва да вземе под внимание тези обстоятелства с мотива, че са настъпили след приемането на обжалваното пред него административно решение, в това, че е упражнил ограничен контрол за законосъобразност и че е отказал да вземе предвид обстоятелства, настъпили след приемането на решението за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“, въпреки че те може да са решаващи за справедливото разглеждане на молбата му за убежище и трябва да предотвратят решението за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“. Според жалбоподателя, „противно на поддържаното в спорното решение, съдебният контрол съгласно Регламент „Дъблин“, разглеждан самостоятелно и във връзка с основното право на ефективна правна защита, както и самостоятелно и във връзка с основното право на убежище, налага Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците да може да взема предвид фактически обстоятелства, настъпили след приемането на обжалваното пред него решение, поне в случаите, когато те могат да засегнат неблагоприятно основното право на жалбоподателя на справедлива процедура по предоставяне на убежище“.

Според жалбоподателя това важи в още по-голяма степен, като се има предвид, че тези обстоятелства са годни да докажат, че „прехвърлянето съгласно Дъблинската система“ ще го лиши от справедлива процедура по предоставяне на убежище. В подкрепа на становището си жалбоподателят се позовава на решение С.К., постановено на 16 февруари 2017 г. от Съда на Европейския съюз, който приема, що се отнася по-конкретно до решенията за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“, че законодателят на Съюза е осигурил законосъобразността им чрез редица гаранции, „като по-специално в член 27 от Регламент „Дъблин III“ е признал на съответното търсещо убежище лице правото на ефективна правна защита пред съд срещу това решение, което обхваща както свързаните с това решение фактически, така и правни обстоятелства“. Съдът добавя, че от съображение 9 от Регламент „Дъблин III“ е видно, че законодателят на Съюза е отбелязал какви последици системата от Дъблин би имала върху основните права на търсещите убежище лица, и че с приемането на този регламент той е искал „въз основа на натрупания опит да извърши необходимите подобрения не само на ефективността [ориг. б] на тази система, но и на предоставяната в нейните рамки защита на търсещите убежище лица“.

Ако се приеме, че отказът на административния съд да вземе предвид обстоятелства, настъпили след приемането на решението за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“, съответства на белгийското право, жалбоподателят иска да се отправи следният преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз:

[...] [преюдициален въпрос, който е предложен от жалбоподателя и по същество е сходен на въпроса, поставен от Държавния съвет след преформулиране]

#### *Теза на ответника*

Най-напред, ответникът изтъква недопустимостта на някои части от основаниято, доколкото жалбоподателят не обяснява с какво обжалваното съдебно решение нарушава членове 18, 41 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Той изтъква, че член 27 от посочения по-горе Регламент № 604/2013 от 26 юни 2013 г. не задължава националния съд да вземе предвид, във всички случаи, обстоятелства, настъпили след приемането на решение за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“.

Според ответника тази разпоредба дава на държавите членки свободата да предвидят в националното си законодателство или право на обжалване на решението за прехвърляне, или право на преразглеждане на това решение от правна и фактическа страна, като белгийското право предвижда право на обжалване на решението за прехвърляне под формата на жалба за отмяна, а не на жалба, в производството по която се упражнява пълен съдебен контрол.

Ответникът счита, че контролът за законосъобразност, въведен с член 39/2, § 2 от посочения по-горе Закон от 15 декември 1980 г., представлява ефективна правна защита по смисъла на член 27 от Регламент „Дъблин III“. Той изтъква също, че ефективността на правната защита не изисква от съда да взема предвид фактически обстоятелства, настъпили след приемането на обжалвания акт, доколкото административният орган не е можел да ги отчете. [ориг. 7]

Ответникът изтъква, че в случая административният съд е изложил в обжалваното съдебно решение причините, поради които не е можел да вземе предвид тези документи, за да се произнесе по правилността на обжалваното пред него решение, а именно че:

- в рамките на жалбата за отмяна, въведена с член 39/2, § 2 от Закона от 15 декември 1980 г., законосъобразността на административния акт се преценява към датата, на която е приет, „при отчитане на изводите от решение С. К. и др./Република Словения (дело C-578/16 PPU), постановено на 16 февруари 2017 г. от Съда на Европейския съюз“;
- тази съдебна практика е „неприложима към случая“;
- „документите са представени (...) в съдебното заседание и следователно със закъснение, поради което не могат да бъдат взети под внимание за преценката на законосъобразността на обжалваното решение“.

Ответникът счита, че с това административният съд е разгледал поставения от жалбоподателя проблем, свързан с обстоятелствата, настъпили след приемането на обжалвания първоначално акт, и е отговорил на представените пред него доводи. Според него основанието е недопустимо, доколкото с него на практика се оспорва суверенната преценка на административния съд, който счита, че изводите от решението на Съда на Европейския съюз от 16 февруари 2017 г. (дело C-578/16) не са приложими към случая.

Ответникът посочва, че жалбоподателят не е доказал, че прехвърлянето му към Испания и разглеждането на молбата му за убежище от тази държава биха могли да породят „значителни и необратими последици“, поради което административният съд правилно е заключил, че изводите от решението на Съда от 16 февруари 2017 г. не са приложими към разглеждания случай.

От съображения за изчерпателност ответникът припомня, че административният съд правилно е отбелязал, че семейната връзка между жалбоподателя и неговия брат не попада в обхвата на понятието „член на семейството“ по член 10 от Регламент „Дъблин III“, както е определено в член 2, буква ж) от същия регламент.

Що се отнася до искането до Държавния съвет за отправяне на преюдициално запитване, ответникът счита, че то е недопустимо, доколкото не е повдигнато пред административния съд. **[ориг. 8]**

#### *Решение на Държавния съвет*

[...] [съображения, въз основа на които Държавният съвет констатира ирелевантността на факта, че жалбоподателят не оспорва, че неговият брат не попада в обхвата на понятието „член на семейството“] Критиката се отнася до ефективността на правната защита, въведена с член 39/2, § 2 от Закона от 15 декември 1980 г., която била поставена под въпрос с отказа на административния съд да вземе предвид фактически обстоятелства, настъпили след приемането на решението за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“. В това отношение жалбоподателят поддържа, че новите обстоятелства, представени от него пред административния съд, са от решаващо значение за справедливото разглеждане на молбата му за убежище и трябва да спрат изпълнението на „прехвърлянето съгласно Дъблинската система“.

В решението от 16 февруари 2017 г., постановено от Съда на Европейския съюз по дело С-578/16, не се дебатира по ефективността на административноправните средства за защита, а по задължението на държавите да отчитат в решенията за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“ последиците от подобна мярка, по-специално с оглед на член 3 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

За да бъде ефективна по смисъла на член 27 от Регламент „Дъблин III“ и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, правната защита, предоставена на лице, което твърди, че представените от него обстоятелства, настъпили след приемането на административното решение, може да са решаващи за справедливото разглеждане на молбата му за убежище и трябва да спрат изпълнението на „прехвърляне съгласно Дъблинската система“, следва да позволява пълен и строг контрол на положението му от страна на административната юрисдикция, което се потвърждава от съображения 9, 19, 32 и 39 от Регламент „Дъблин III“.

Жалбоподателят изтъква пред административния съд, че на 22 август 2017 г. брат му е пристигнал в Белгия и е подал молба за убежище, която е в процес на разглеждане. Той поддържа пред първоинстанционния съд, че тъй като той и брат му се позовават на едни и същи случаи на преследване, с оглед по-специално на връзките на семейството му с Фатах, разглеждането на молбите им за убежище от същия орган може да им гарантира справедлив анализ на тези молби и ефективен достъп до международна закрила. В обжалваното съдебно решение този въпрос не се разглежда, но се подчертава, че тези фактически обстоятелства са свързани със събитие, настъпило след приемането на решението за прехвърляне към Испания,

поради което административният орган не може да бъде упрекван, че не ги е взел предвид. [ориг. 9]

При това положение административният съд не се произнася по възможните последици от новите обстоятелства за решението разглеждането на молбата за убежище на жалбоподателя да бъде прехвърлено към испанските органи. От Държавния съвет в качеството му на касационна инстанция не се иска да преценява последиците, които новите обстоятелства биха могли да имат за определянето на държавата, компетентна за разглеждането на молбата за убежище, по-специално с оглед на „дискреционната клауза“, предвидена в член 17, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

Впрочем, видно от член 39/2, § 2 от Закона от 15 декември 1980 г., контролът, упражняван от Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците по отношение на решенията за прехвърляне съгласно Дъблинската система, се отнася до законосъобразността на решението, взето от административния орган въз основа на документите и информацията, с които разполага. Следователно отказът на административния съд да вземе предвид обстоятелства, настъпили след приемането на административното решение, е в съответствие с правните изисквания.

За да се прецени дали гарантираното с правната уредба на ЕС право на ефективна правна защита е спазено, следва да се отправи запитване до Съда на Европейския съюз относно обхвата на принципа на ефективна правна защита, закрепен в член 27 от Регламент „Дъблин III“, разглеждан самостоятелно или във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Противно на изтъкнатото от ответника, жалбоподателят не може да бъде упрекван, че не е поискал от административния съд да отправи този въпрос, доколкото той се отнася до обхвата на извършвания от Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците контрол и няма връзка с обжалвания пред него административен акт.

Поставеният от жалбоподателя въпрос следва да се преформулира. В действителност в производствата по преюдициални запитвания Съдът е компетентен да се произнася по тълкуването на правото на Европейския съюз, а не [...] [...] по съвместимостта на националното право с европейското право.

Поради това следва да се отправи следният въпрос:[...] [ориг. 10] [...] [Вж. диспозитива]

## ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

**CONSEIL D'ÉTAT (ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ, БЕЛГИЯ) РЕШИ:**

[...]

Съгласно член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз отправя до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 27 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст), разглеждан самостоятелно и във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува в смисъл, че за да се гарантира правото на ефективна правна защита, той задължава националния съд да вземе предвид обстоятелства, които евентуално са настъпили след приемането на решението за „прехвърляне съгласно Дъблинската система“?“.

[...] [ориг. 11]

[...]

[разпоредби относно производството и подписи]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ