

Дело C-322/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

23 април 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

25 март 2019 г.

Жалбоподатели:

KS

МНК

Ответници:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ирландия и Attorney General

Предмет на главното производство

Производство за съдебен контрол на решенията на International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила (ИПАТ) за отхвърляне на жалбите на жалбоподателите срещу решенията, с които Department of Justice and Equality (Министерство на правосъдието и равенството) отказва да им предостави разрешение за достъп до пазара на труда.

Преюдициални въпроси

- а) Когато при тълкуването на един акт на правото на ЕС, който се прилага в определена държава членка, същевременно бъде приет

акт, неприложим за тази държава членка, може ли вторият акт да се вземе предвид при тълкуването на първия?

- б) Прилага ли се член 15 от Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) за лице, по отношение на което е било взето решение за прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин III“, Регламент (ЕС) № 604/2013?
- в) Може ли държава членка при прилагането на член 15 от Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) да приеме обща мярка, която всъщност води за кандидатите, подлежащи на прехвърляне по Регламента „Дъблин III“, Регламент (ЕС) № 604/2013, до забавяния при или след приемането на решение за прехвърляне?
- г) Когато даден кандидат напусне държава членка, без да е поискал международна закрила в нея, и пътува до друга държава членка, в която подава молба за международна закрила и в която трябва да се приеме решение съгласно Регламента „Дъблин III“, Регламент (ЕС) № 604/2013, с което кандидатът се прехвърля обратно в първата държава членка, може ли съответното забавяне при разглеждането на молбата за закрила да бъде вменено в отговорност на кандидата по смисъла на член 15 от Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст)?
- д) Когато даден кандидат подлежи на прехвърляне в друга държава членка съгласно Регламента „Дъблин III“, Регламент (ЕС) № 604/2013, но това прехвърляне се забави поради производство за съдебен контрол, започнато от кандидата, което има за последица спиране на прехвърлянето на основание определение за спиране, постановено от съда, може ли произтичащото от това забавяне на разглеждането на молбата за международна закрила да бъде вменено в отговорност на кандидата по смисъла на член 15 от Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст), по общ начин или по-конкретно когато в това производство може да се установи, че жалбата за съдебен контрол е явно или по други мотиви неоснователна, или представлява злоупотреба с процесуални права?

Разпоредби от правото на Европейския съюз, на които се прави позоваване

Член 78ДФЕС

Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242).

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, наричана по-нататък „Директивата за процедурите (преработен текст)“). Член 31, параграф 3 от тази директива предвижда, че шестмесечният срок за разглеждане на молбата започва да тече едва от момента, когато кандидатът е *„на територията на държавата членка [, отговаряща за разглеждането ѝ] и е поет от компетентния орган“*. Тази директива не се прилага за Ирландия, но е приета в един и същ ден с Директива 2013/33/ЕС и се твърди, че е релевантна за тълкуването на последната.

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, наричана по-нататък „Директивата за приемането (преработен текст)“). От една страна, член 2 и съображение 8 предвиждат широк обхват, приложим за всички кандидати. Член 2, буква б) определя кандидата като *„гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са подали молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение“*. От друга страна, съображение 35 споменава правото на човешко достойнство и редица разпоредби от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), но не и член 15 от Хартата, отнасящ се до правото на труд. Член 15 от директивата предвижда право на труд след деветмесечен период, освен ако забавянето може да бъде вменено в отговорност на кандидата. Това е широк критерий, ако се съпостави с текста на член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите (преработен текст), който споменава закъснение, което се дължи на факта, че кандидатът не е спазил задълженията си.

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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31; наричан по-нататък „Регламентът „Дъблин III““).

Приложими разпоредби на националното право

Съответният национален закон, с който се транспонира Директивата за приемането (преработен текст), е Правилникът за условията на (въвеждане в изпълнение на правилата на) Европейските общности от 2018 г. (наричан по-

нататък „Правилникът от 2018 г.“). Три разпоредби от този правилник са предмет на обсъждане в главното производство, а именно:

(i) Правило 2, параграф 2, което предвижда, че при приемането на решение за прехвърляне лице, което подлежащи на прехвърляне с такова решение, спира да бъде „кандидат“ за целите на Правилника. Правило 2, параграф 2, буква а) изключва лица, на които е било изпратено уведомление за решение за прехвърляне, от статута на „кандидат“, а правило 2, параграф 2, буква б) създава категория „получател, но не кандидат“. Понятието „кандидат“ е определено в правило 2, параграф 1 като лице, което е подало молба за международна закрила или от чието име е подадена такава молба, и което не е спряло да бъде кандидат. Съгласно правило 2, параграф 3, когато лице, по отношение на което е прието решение за прехвърляне, подаде жалба пред IPAT, то се счита за получател, но не кандидат.

(ii) Правило 11, параграф 2, което гласи, че „освен когато друго е предвидено в друго правило или правна норма, получател, който не е кандидат, не може да търси, да получава или да бъде нает на работа или самостоятелно зает“.

(iii) Правило 11, параграф 12, според което Employment Permits Acts 2006 to 2014 (Законите за разрешителните за работа 2006 — 2014 г.) не се прилагат за кандидати или получатели, т.е. лица, прехвърлени по системата от Дъблин.

Кратко представяне на фактите и процедурата по главното производство

- 1 Първият жалбоподател, K.S., пътува от Пакистан за Обединеното кралство през 2010 г. Той не е кандидатствал за международна закрила там. След като пътува за Ирландия през 2015 г., подава молба за международна закрила в тази държава на 11 май 2015 г. По силата на системата от Дъблин Refugee Applications Commissioner (Комисар по молбите за бежански статут, Ирландия) решава да прехвърли молбата на Обединеното кралство на 9 март 2016 г. Това е потвърдено от Refugee Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с бежански статут, Ирландия) на 17 август 2016 г. K.S. подава жалба за съдебен контрол пред High Court (Висш съд, Ирландия) на това решение. Производството остава висящо, вследствие на което прехвърлянето е спряно.
- 2 K.S. е поискал от Department of Justice and Equality (Ирландия) достъп до пазара на труда на основание правило 11, параграф 3 от Правилника от 2018 г. Такъв достъп му е отказан с мотива, че според Правилника от 2018 г. лица като жалбоподателя, които подлежат на прехвърляне по силата на системата от Дъблин, нямат право на достъп до пазара на труда. Той подава жалба, която е отхвърлена на 19 юли 2018 г. Тогава обжалва този отказ пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във

връзка с международна закрила, IPAT) (Ирландия), който отхвърля жалбата му на 11 септември 2018 г. K.S. започва производство за съдебен контрол на това решение пред High Court и получава разрешение за образуване на настоящото производство на 24 септември 2018 г.

- 3 Вторият жалбоподател, М.Н.К., пътува от Бангладеш за Обединеното кралство през 2009 г. Неговото разрешение да остане в Обединеното кралство изтича и през 2014 г. той пътува за Ирландия, където кандидатства за международна закрила на 16 февруари 2015 г. На 25 ноември 2015 г. му е изпратено уведомление за решение за прехвърляне на молбата в Обединеното кралство съгласно Регламента „Дъблин III“. Той обжалва това решение пред Refugee Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с бежански статут), който отхвърля жалбата на 30 март 2016 г. На 18 април 2016 г. той започва производство за съдебен контрол на това решение пред High Court. Производството остава висящо, вследствие на което прехвърлянето е спряно.
- 4 М.Н.К. кандидатства за достъп до пазара на труда на основание правило 11, параграф 3 от Правилника от 2018 г., какъвто му е отказан от Department of Justice and Equality (Ирландия) на 16 август 2018 г. На 29 август 2018 г. той подава жалба срещу решението, която е отхвърлена на 5 септември 2018 г. На 18 септември 2018 г. той обжалва пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила), който отхвърля жалбата му на 17 октомври 2018 г. М.Н.К. започва производство за съдебен контрол на това решение пред High Court и получава разрешение за образуване на настоящото производство на 12 ноември 2018 г.
- 5 В делото по главното производство и двамата жалбоподатели искат по същество отмяна на отказите за достъп до пазара на труда, обявяване на правило 2, параграф 2 и правило 11, параграфи 2 и 12 от Правилника от 2018 г. за противоречащи на Директивата за приемането (преработен текст), и обезщетение за претърпени вреди.

Основни доводи на страните по главното производство

- 6 Жалбоподателите твърдят, че приложимите национални разпоредби, според които лице, по отношение на което е прието решение на прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин III“, няма право на достъп до националния пазар на труда, са в противоречие с Директивата за приемането (преработен текст). По тяхно мнение член 15 от тази директива – който предвижда право на труд след деветмесечен период, освен ако забавянията могат да бъдат вменени в отговорност на кандидата – се прилага за лице, по отношение на което е прието решение на прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин III“, поради широкото определение за „кандидат“ в член 2, буква б) от тази директива. Те се позовават също така на решение от 27 септември 2012 г., С-

179/11, Cimade/Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, в което Съдът, по дело, засягащо предходната Директива за приемането (Директива 2003/9/ЕО), постановява, че минималните условия относно приемането се прилагат за кандидати, които са в обхвата на системата от Дъблин.

- 7 Ответниците възразяват, че член 15 от Директивата за приемането (преработен текст) не се прилага за лице, по отношение на което е прието решение на прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин III“, поради текста на разпоредбата и *travaux préparatoires* (подготвителните работи), и че сред целите на директивата никога не е било осигуряването на такава закрила. Освен това те изтъкват, че решение на Съда Cimade се отнася само до това, че материалните условия за приемане (а не условията за приемане изобщо) трябва да бъдат осигурени на кандидатите, които са в обхвата на системата от Дъблин.
- 8 Жалбоподателите поддържат, че при прилагането на член 15 от Директивата за приемането (преработен текст) държава членка не може да приеме обща мярка, която всъщност води за кандидатите, подлежащи на прехвърляне по Регламента „Дъблин III“, до забавяния при или след приемането на решение за прехвърляне. Ответниците възразяват, че държава членка може да приеме такава обща мярка.
- 9 Според жалбоподателите при обстоятелствата, описани в четвъртия въпрос, последвалото забавяне при разглеждането на молбата за закрила не може да бъде вменено на кандидата по смисъла на член 15 от Директивата за приемането (преработен текст). Те твърдят, че това се съдържа имплицитно в решение Cimade и се позовават на съображение 8 от директивата. По същия начин жалбоподателите твърдят, че забавянията, дължащи се на производството по съдебен контрол, както се посочва в петия въпрос, не могат да бъдат вменени на кандидата за целите на член 15 от Директивата за приемането (преработен текст), защото лицето, започнало производството за съдебен контрол, упражнява право на достъп до съд. Ответниците са на мнение, че такива забавяния могат да бъдат вменени на кандидата.
- 10 Що се отнася до въпроса дали може да се вземе предвид акт на правото на ЕС, който не се прилага в дадена държава членка, за целите на тълкуването на акт на правото на ЕС, който се прилага [в нея], жалбоподателите твърдят, че преработена директива, която не се прилага, може да бъде взета предвид, доколкото е декларативна или кодифицираща. Ответниците смятат, че отговорът на този въпрос е „да“ и че фактът, че Ирландия е решила да не участва в Директивата за процедурите (преработен текст), е ирелевантен, защото директивите са мерки с европейски измерения и не могат да се тълкуват различно в отделните държави членки.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 11 Като предварителна бележка, запитващата юрисдикция счита, че ако Директивата за приемането (преработен текст) не предоставя на жалбоподателите право на труд, те не могат да се позовават на Хартата, защото Ирландия не прилага правото на ЕС при разглеждането на техните молби за достъп до пазара на труда и следователно Хартата не е приложима. Дори ако тя се прилагаше, член 15 от Хартата не предоставя права на граждани на трети страни, така че настоящото дело се свежда до това дали директивата предоставя такова право на тези жалбоподатели.
- 12 Що се отнася до първия въпрос, запитващата юрисдикция счита, че ако неприложим акт при особени обстоятелства е релевантен за тълкуването на приложим акт, то той трябва да е релевантен и за тълкуването на националното право, което въвежда в изпълнение приложимия акт. Според нея доколкото дадена директива просто осветлява относно намерението на европейския законодател, няма значение дали отделна страна е решила да участва или не в конкретна директива. Значението на този въпрос е, че той позволява на запитващата юрисдикция да установи дали може да вземе предвид Директивата за процедурите по предоставяне на статут на бежанец (преработен текст), която не се прилага за Ирландия, при тълкуването на Директивата за приемането (преработен текст). Ако тя може да го направи, това би подкрепило в известна степен довода, приведен от ответниците.
- 13 Що се отнася до втория въпрос, запитващата юрисдикция е на мнение, че разпоредбите на член 15 от Директивата за приемането (преработен текст) се основават на предположението, че компетентният орган се е забавил в известна степен, като не е взел решение в деветмесечния срок. Това предполага, че компетентният орган е в състояние да вземе такова решение. Това не би могло да се приложи в контекста на системата от Дъблин до реалното прехвърляне на кандидата. По-нататък, според запитващата юрисдикция съдебната практика в решение *Cimade* не трябва да се разширява ненужно, с оглед на „ефекта привличане“, който има предоставянето на права, и следователно a fortiori, на достъп до пазара на труда на лица, чието единствено основание за присъствие на територията на Съюза е подаването на молба за закрила. Освен това по мнението на запитващата юрисдикция е налице значителен проблем със злоупотребата с права в контекста на системата от Дъблин, тъй като лице, за което се окаже, че е прието решение за прехвърляне по системата от Дъблин, е по дефиниция лице, което поне до известна степен е злоупотребило с процеса, предвиден в общата европейска система за убежище. Значението на този въпрос е, че ако член 15 не се прилага за тези жалбоподатели, техните жалби ще бъдат отхвърлени.
- 14 Що се отнася до третия въпрос, запитващата юрисдикция предлага отговорът да бъде, че кандидат, който не подаде молба за убежище в първата държава членка, на чиято територия той се намира, и който след това

напусне тази държава членка и подаде молба в друга държава членка, носи цялата отговорност за необходимостта от позоваване на процедурите, предвидени в системата от Дъблин, и следователно държавата членка има право да приеме обща разпоредба, която да вмени последвалите забавяния в отговорност на този кандидат. Това не засяга приетото в решение *Cimade*, поначало защото идеята за забавяне, което може да бъде вменено в отговорност на кандидата, не е обща концепция в Директивата за приемането (преработен текст), а се прилага само в контекста на член 9, параграф 1 (задържане) и член 15, параграф 1. Значението на този въпрос за производството е, че ако му се даде утвърдителен отговор, жалбите на жалбоподателите ще бъдат отхвърлени.

- 15 Що се отнася до четвъртия въпрос, запитващата юрисдикция предлага отговорът да бъде, че на кандидата в такова положение трябва да могат да се вменят в отговорност такива забавяния, защото именно фактът, че кандидатът не е поискал закрила в първата държава членка и съзнателното пътуване до друга държава членка и подаването на молба там, противно на системата, предвидена при законосъобразно и надлежно прилагане на правото на ЕС, причинява въпросното забавяне. Значението на този въпрос е, че ако му се даде утвърдителен отговор, жалбите на жалбоподателите ще бъдат отхвърлени.
- 16 Що се отнася до петия въпрос, запитващата юрисдикция предлага отговорът да бъде, че започването на производство за съдебен контрол, макар и законно, е все пак съзнателен акт на кандидат и следователно на кандидата може да се вмени в отговорност последващо забавяне. Това е особено вярно, когато производството за съдебен контрол би могло да представлява злоупотреба или жалбата да е неоснователна. Значението на този въпрос е, че ако му се даде утвърдителен отговор, жалбите на жалбоподателите ще бъдат отхвърлени. Ако отговорът е, че забавяния поради производство за съдебен контрол се вменят в отговорност на кандидата само ако производството представлява злоупотреба или жалбата е неоснователна, тогава делото по главното производство ще бъде спряно, докато на този въпрос може да се отговори в първото от производствата за съдебен контрол, започнати от всеки жалбоподател.

Искане за разглеждане по реда на бързото производство

- 17 Запитващата юрисдикция прави искане делото да се разгледа по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда. В това отношение тя се позовава на определения на председателя на Съда от 17 април 2008 г., C-127/08, *Metock* и др./*Minister for Justice, Equality and Law Reform*, и от 9 септември 2011 г., C-256/11, *Dereci* и др./*Bundesministerium für Inneres*. Според запитващата юрисдикция жалбоподателите, както и други лица, подали подобни жалби до High Court, понастоящем са в положение на несигурност във връзка с правото им на

достъп до пазара на труда. Следователно получаването на отговор от Съда в много кратък срок би сложило край на тази несигурност.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ