

**Дело C-924/19 PPU**

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда**

**Дата на постъпване в Съда:**

18 декември 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по  
административни и трудови спорове Сегед, Унгария)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

18 декември 2019 г.

**Жалбоподатели:**

FMS

FNZ

**Ответници:**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális  
Igazgatóság (Национална генерална дирекция „Полиция по  
въпросите на чужденците“, Генерална дирекция „Dél-alföld“,  
Унгария)

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална генерална  
дирекция „Полиция по въпросите на чужденците“, Унгария)

---

**Предмет на главното производство**

Първо, жалба срещу решението за промяна на държавата на връщане на жалбоподателите, и второ — искане за установяване на бездействие, изразяващо се в неопределяне на място на оставане извън зоната за изчакване.

## Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Попада ли сред основанията за недопустимост по член 33 от Директива 2013/32 обстоятелството, че търсещо убежище лице е пристигнало в дадена държава членка през държава, в която не е било изложено на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана адекватна закрила? При утвърдителен отговор на този въпрос, ако дадена държава членка отхвърли молба за убежище, изтъквайки това основание за недопустимост, длъжна ли е тази държава членка да проведе процедура за предоставяне на убежище?

Представява ли настаняването в зоната за изчакване представлява мярка за задържане в рамките на процедурата по молба за международна закрила по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33, или задържане от компетентността на полицейските служби по въпросите на чужденците съгласно член 15 от Директива 2008/115?

Трябва ли дадена държава членка да гарантира обжалване по съдебен ред на решението по възраженията срещу решението, с което се изменя — що се отнася до държавата на връщане — решението за връщане?

Правно основание: член 267ДФЕС

## Преюдициални въпроси

1. [ново основание за недопустимост]

Могат ли разпоредбите относно недопустимите молби на член 33 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 (преработен текст) (наричана по-нататък „Директивата за процедурите“) да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която молбата в процедура за предоставяне на убежище е недопустима, когато молителят е пристигнал в Унгария през държава, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана адекватна закрила?

2. [провеждане на процедура за предоставяне на убежище]

- а) Трябва ли член 6 и член 38, параграф 4 от Директивата за процедурите, както и съображение 34 от нея, което възлага задължение за разглеждане на молбите за международна закрила, във връзка с член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган в областта на убежището на дадена държава членка трябва да осигури на молителя възможност да инициира процедура за предоставяне на

убежище, в случай че не е разгледал по същество молбата за убежище, изтъквайки основанието за недопустимост, посочено в първия преюдициален въпрос, и впоследствие е разпоредил връщането на молителя в трета държава, която обаче отказва да го приеме?

- б) При утвърдителен отговор на преюдициален въпрос 2а), какво е точното съдържание на това задължение? Предполага ли това задължение да се осигури възможност за подаване на нова молба за убежище изключване на неблагоприятните последици на последващите молби, уредени в член 33, параграф 2, буква г) и в член 40 от Директивата за процедурите, или означава служебно образуване или провеждане на процедура за предоставяне на убежище?
- в) При утвърдителен отговор на преюдициален въпрос 2а), имайки предвид също така член 38, параграф 4 от Директивата за процедурите, може ли държавата членка — без да има промяна във фактическото положение — отново да разгледа въпроса за недопустимостта на молбата в рамките на тази нова процедура (при което тя би могла да приложи всеки вид процедура, предвидена в глава III, например да се позове отново на основание за недопустимост), или трябва да разгледа молбата за убежище по същество по отношение на страната на произход?
- г) Следва ли от член 33, параграф 1 и параграф 2, букви б) и в), както и от членове 35 и 38 от Директивата за процедурите, във връзка с член 18 от Хартата, че обратното приемане от трета държава е едно от кумулативните условия за прилагането на основанието за недопустимост, тоест за приемането на решение на това основание, или е достатъчно да се провери дали това условие е изпълнено към момента на изпълнението на такова решение?

3. [зоната за изчакване като място за задържане в рамките на процедурата за предоставяне на убежище]

Следните въпроси са релевантни, ако съгласно отговора на втория преюдициален въпрос следва да се проведе процедура за предоставяне на убежище.

- а) Трябва ли член 43 от Директивата за процедурите да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която разрешава задържането на молителя в зона за изчакване в продължение на повече от четири седмици?
- б) Трябва ли член 2, буква з) 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 (преработен текст) (наричана по-нататък „Директивата за приемането“), приложима по силата на член 26 от Директивата за процедурите, във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата да се тълкува в смисъл, че настаняването в зона за изчакване при обстоятелства като тези в главното производство (зона, която не може да бъде доброволно напусната по законосъобразен начин в никоя посока) за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от Директивата за процедурите, съставлява „задържане“?

- в) Съвместимо ли е с член 8 от Директивата за приемането, приложима по силата на член 26 от Директивата за процедурите, обстоятелството, че молителят е задържан за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от Директивата за процедурите, само защото не може да задоволява потребностите си (жилище и издръжка), тъй като не разполага с материални средства за това?
- г) Съвместимо ли е с членове 8 и 9 от Директивата за приемането, приложими по силата на член 26 от Директивата за процедурите, обстоятелството, че настаняването, съставляващо фактическо задържане за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от Директивата за процедурите, не е било разпоредено чрез решение за задържане, че не е гарантирана възможност за оспорване на законосъобразността на задържането и на неговото продължаване, че фактическото задържане се осъществява, без да са анализирани необходимостта и пропорционалността му или възможни алтернативи, и че точната му продължителност е неопределена, като не е ясен и моментът на прекратяването му?
- д) Може ли член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че когато съд на държава членка е изправен пред очевиден случай на незаконно задържане, той може като временна мярка до приключване на съдебното производство да задължи съответния орган да определи за гражданина на трета страна място на оставане, което да се намира извън зоната за изчакване и което да не представлява място за задържане?

4. [зоната за изчакване като място за задържане в рамките на процедурите от компетентността на полицейските служби по въпросите на чужденците]

Следните въпроси са релевантни, ако съгласно отговора на втория преюдициален въпрос не следва да се проведе процедура за предоставяне на убежище, а процедура от компетентността на полицейските служби по въпросите на чужденците.

- а) Трябва ли съображения 17 и 24, както и член 16 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 (наричана по-нататък „Директивата за връщането“), във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че настаняването в зона за изчакване при обстоятелства като тези в главното производство (зона, която не може да бъде доброволно напусната по законосъобразен начин в никоя посока) представлява „лишаване от свобода“ по смисъла на тези разпоредби?
- б) Съвместимо ли е със съображение 16 и с член 15, параграф 1 от Директивата за връщането във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата обстоятелството, че молителят от трета страна е задържан само защото му е наложена мярка за връщане и защото не разполага с материални средства за задоволяване на потребностите си (жилище и издръжка)?
- в) Съвместимо ли е със съображение 16 и с член 15, параграф 2 от Директивата за връщането във връзка с член 6, член 47 и член 52, параграф 3 от Хартата обстоятелството, че настаняването, което съставлява фактическо задържане, не е било разпоредено чрез решение за задържане, че не е гарантирана възможност за оспорване на законосъобразността на задържането и на неговото продължаване и че фактическото задържане се осъществява, без да са анализирани необходимостта и пропорционалността му или възможни алтернативи?
- г) Може ли член 15, параграфи 1 и 4—6, както и съображение 16 от Директивата за връщането, във връзка с членове 1, 4, 6 и 47 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че не допускат задържането да се осъществява, без да са определени точната му продължителност и моментът на прекратяването му?
- д) Може ли правото на Съюза да се тълкува в смисъл, че когато съд на държава членка е изправен пред очевиден случай на незаконно задържане, той може като временна мярка до приключване на съдебното производство да задължи съответния орган да определи за гражданина на трета страна място на оставане, което да се намира извън зоната за изчакване и което да не представлява място за задържане?

5. [ефективна съдебна защита, що се отнася до решението за изменение на държавата на връщане]

Трябва ли член 13 от Директивата за връщането, съгласно който засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва „решенията, свързани с връщане“, във връзка с член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че когато предвиденото във вътрешното законодателство обжалване не е ефективно, съдебен орган трябва да осъществи контрол — поне веднъж — във връзка с жалбата срещу решението, с което се изменя държавата на връщане?

### **Релевантни разпоредби от международното право**

Конвенция за защита на правата на човека и на основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“): членове 5, 6 и 13. Протокол № 4 към ЕКПЧ: член 2;

Практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“), и по-специално решение от 21 ноември 2019 г., *Шас и Ahmed* с/у Унгария (жалба 47287/15), както и решение от 21 ноември 2019 г., *Z.A.* и др. с/у Русия (жалба 61411/15).

### **Релевантни разпоредби от правото на Съюза**

Харта на основните права на Европейския съюз: членове 6, 47 и 52;

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): съображения 16, 17 и 24 и членове 2, 3, 13, 15 и 16;

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): членове 5, 26, 33, 35, 38 и 43;

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): член 2, буква з) и членове 8—11;

Решение 2007/819/ЕО на Съвета от 8 ноември 2007 година за сключване на Споразумение между Европейската общност и Република Сърбия за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица (ОВ L 334, 2007 г., стр. 45): член 3;

Решение от 19 юни 1990 г., *Factortame* (C-213/89, EU:C:1990:257).

**Релевантни разпоредби от националното право**

Magyarország Alaptörvénye (Основен закон на Унгария): член XIV, параграф 4;

Решение на Конституционния съд на Унгария 2/2019. (III. 5.) АВ;

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон № LXXX от 2007 г. за правото на убежище): членове 5, 6, 12, 45, 51, 51/A. и 71/A.;

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон LXXX от 2007 г. за държавните граници): член 5, параграфи 1 и 1b, както и член 15/A.;

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Закон II от 2007 г. за влизането и оставането на граждани на трети страни): членове 47, 62 и 65;

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (Постановление на правителството 41/2016 (III.9) за обявяване на кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция на цялата територия на Унгария, както и относно разпоредбите за обявяването, съществуването и прекратяването на кризисната ситуация).

**Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Жалбоподателите са съпрузи с афганистанско гражданство. На 5 февруари 2019 г. те подават молба за предоставяне на статут на бежанец в зоната за изчакване Рьоске (Унгария). Те твърдят, че не са искали да им бъде признат статут на бежанец в никоя друга държава и че не са били подложени на лошо отношение и на посегателства в държавите, през които са преминали, преди да достигнат до Унгария (Турция, България и Сърбия). Напуснали са Афганистан по политически причини.
- 2 В решението си от 25 април 2019 г. компетентният орган в областта на убежището приема за недопустима молбата на жалбоподателите и разпорежда връщането им на територията на Република Сърбия. Посоченият орган основава решението си за установяване на недопустимост на член 51, параграф 2 от Закона за правото на убежище, като посочва, че жалбоподателите са пристигнали в Унгария, преминавайки през държави, в които не са били изложени на опасност от преследване, която да обоснове признаването на статут на бежанец, нито на опасност от тежки посегателства, която би могла да послужи като основание за предоставянето на субсидиарна закрила, или, че в държавите, през които са преминали, за да стигнат до Унгария, им е гарантирана адекватна закрила.

- 3 Подадената жалба е отхвърлена от компетентния съд, без последният да разгледа спора по същество.
- 4 Впоследствие с решения от 17 май 2019 г. полицейският орган по въпросите на чужденците разпорежда жалбоподателите да останат на посоченото от него място, а именно сектора на полицията по въпросите на чужденците в зоната за изчакване Рьоске.
- 5 След като Сърбия отказва да приеме жалбоподателите, полицейският орган по въпросите на чужденците приема решение от 3 юни 2019 г., с което изменя решението от 25 април 2019 г., посочвайки Афганистан като държава на връщане. Възраженията срещу това решение за изменение са отхвърлени без съдебен контрол.
- 6 Понастоящем жалбоподателите се намират в зоната за изчакване Рьоске, представляваща район, заобиколен от висока стена с бодлива тел, в която са разположени метални контейнери. Жалбоподателите могат да излизат само по изключение от своя сектор (например за медицински прегледи или за явяване във връзка с процесуални действия), поради което те се оказват почти изолирани от външния свят. Търсещите убежище лица, настанени в други сектори, също не могат да ги посещават и контактът с външния свят, включително с техния процесуален представител, е възможен само след предварително разрешение и с полицейски ескорт в определен за тази цел контейнер в зоната за изчакване. По искане на жалбоподателите на 20 май 2019 г. ЕСПЧ постановява временна мярка, с която задължава Унгария да им осигури храна в зоната за изчакване.
- 7 Жалбоподателите инициират две производства. В първото от тях те искат да бъде отменено решението във връзка с възраженията срещу изпълнението на решението за изменение на държавата на връщане, както и провеждането на нова процедура. Във второто — те искат да се установи, че компетентният орган в областта на убежището е бездействал, като не е определил място на оставане на жалбоподателите извън зоната за изчакване. Двете производства са съединени.

### **Основни твърдения на страните в главното производство**

- 8 Жалбоподателите твърдят, че решението, прието във връзка с възраженията срещу изпълнението на решението, с което се изменя държавата на връщане, представлява решение за връщане, така че съгласно принципа на ефективна съдебна защита по отношение на това решение трябва да се гарантира право на достъп до съд, който да се произнесе по същество. Законът за правото на убежище въвежда ново основание за недопустимост, което не е споменато в Директива 2013/32 (понятието за сигурна страна на транзитно преминаване) и което нарушава правото на Съюза. Освен това според жалбоподателите оставането на посоченото място в зоната за изчакване представлява задържане, без да са налице законово установените основания за това.



Съгласно унгарското законодателство те не могат да напуснат зоната за изчакване в посока Унгария, а същевременно въз основа на Решение 2007/819 Сърбия не приема обратно жалбоподателите, които подлежат на извеждане.

- 9 Ответниците поддържат, че възраженията срещу изпълнението представляват ефективно средство за защита от решението, с което се изменя държавата на връщане. Компетентният орган в областта на убежището разглежда молбата за убежище по същество само когато основанието за недопустимост е свързано с понятията „сигурна страна на произход“ и „сигурна трета страна“. В случая на жалбоподателите обаче молбата за убежище не е отхвърлена на тези основания, а въз основа на понятието за сигурна страна на транзитно преминаване.
- 10 Ответниците допълват, че жалбоподателите са свободни да напуснат зоната за изчакване в посока Сърбия, поради което оставането на посоченото място в зоната за изчакване не съставлява задържане, както ЕСПЧ е потвърдил в решението си от 21 ноември 2019 г. (жалба 47287/15).

#### **Кратко изложение на мотивите за преюдициално запитване**

- 11 Що се отнася до първия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция поддържа, че текстът на член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 съдържа окончателно и изчерпателно изброяване на основанията за недопустимост и че държавите членки не могат да въвеждат нови основания за недопустимост. Член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище обаче въвежда именно ново основание за недопустимост.
- 12 Що се отнася до втория преюдициален въпрос, видно от член 33, параграф 1 и параграф 2, букви б) и в), както и от членове 35 и 38 от Директива 2013/32, тълкувани във връзка с член 18 от Хартата, едно от кумулативните условия за прилагането на основание за недопустимост е обратното приемане на молителя от трета държава. Ако още преди приемането на решението за установяване на недопустимост няма съмнение, че държавата на връщане няма да приеме обратно молителя, компетентният орган на държавата членка не може да приеме такова решение, тъй като отпада възможността молителят действително да получи достъп до закрила във въпросната държава. Именно затова се „възражда“ задължението на компетентния орган в областта на убежището да проведе процедура за предоставяне на убежище, при това в съответствие с принципите и гаранциите по Директива 2013/32.
- 13 Ако трябва да се проведе процедура за предоставяне на убежище, защото държавата на връщане не приема обратно молителя, молбата в този смисъл не може да се разглежда като последваща молба.
- 14 Що се отнася до третия преюдициален въпрос, член 43, параграф 2 от Директива 2013/32 предвижда, че ако в срок от четири седмици не е взето

решение, молителят получава правото да влезе на територията на държавата членка. Член 5 от посочената директива не допуска да се изтъква големият брой молители (в унгарското законодателство се говори за кризисна ситуация, предизвикана от големия брой молители), за да се въведат изключения от тази разпоредба във вреда на молителите. Не се прилага член 43, параграф 3 от Директива 2013/32, тъй като молителите не са настанени при нормални условия в близост до границата или до зоната за изчакване.

- 15 С оглед на гореизложеното настаняване в зоната за изчакване за период, по-дълъг от четири седмици, съставлява „задържане“ по смисъла на Директива 2013/33 и спрямо него трябва да се прилагат членове 8—11 от посочената директива.
- 16 Що се отнася до четвъртия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция намира за приложим спрямо жалбоподателите член 15 от Директива 2008/115 във връзка с членове 6 и 52 от Хартата.
- 17 Въз основа на критериите за анализ, установени в решението на ЕСПЧ *İlias и Ahmed* и в решението на ЕСПЧ *Z. A. и др.*, запитващата юрисдикция счита, че оставането в зоната за изчакване представлява лишаване от свобода (член 5, параграф 1 от ЕКПЧ).
- 18 Тези критерии са следните:
  - а) *Личните обстоятелства на молителите и използваните от тях възможности*: жалбоподателите не са влезли доброволно в зоната за изчакване, а са били задължени с решение да останат в нея. В началото на фактическото им задържане те не са били търсеци убежище лица, тъй като молбите им за убежище вече са били отхвърлени и е било разпоредено връщането им.
  - б) *Режимът, приложим в съответната държава, и преследваната с него цел*: задължителното за жалбоподателите място на оставане е определено не във връзка с разглеждането по същество на молбата им за убежище, а защото е било разпоредено връщането им и те не разполагат с жилище, нито с необходимите средства за издръжка.
  - в) *Релевантната продължителност и процесуалните гаранции*: унгарското законодателство не определя максималната продължителност на оставането в зоната за изчакване, като тя не е посочена и в решението, с което се разпорежда това оставане, така че изглежда, че същото би могло да продължи и за неограничен период от време. Жалбоподателите не разполагат с процесуални средства за оспорване на продължителността на оставането им в зоната за изчакване.
  - г) *Естеството и тежестта на ограниченията, които са конкретно наложени на молителите и изтърпени от тях*: тъй като жалбоподателите

не могат да се насочат към Сърбия и извеждането им в Афганистан е възможно само по въздух, напускането на зоната за изчакване не зависи от тяхната воля, а единствено от действията на властите.

- 19 Предвид всички гореизложени съображения настаняването в зоната за изчакване съставлява незаконно фактическо задържане, тъй като:
- се извършва, без в съответния момент и в съответната форма да е постановено мотивирано решение, което е в нарушение по-специално на член 6 от Хартата и на член 5 от ЕКПЧ;
  - липсва правно основание, тъй като съгласно член 15 от Директива 2008/115 молителите не могат да бъдат задържани само защото е разпоредено връщането им и защото не разполагат с жилище и с необходимите средства за издръжка;
  - не е определена продължителността на настаняването;
  - не е осигурена автоматична възможност за обжалване;
  - при предварителния анализ на алтернативите органът не е преценил дали задържането е единственото решение, нито дали в конкретния случай то представлява необходимо и пропорционално ограничение.
- 20 Запитващата юрисдикция допълва, че съгласно правото на ефективна съдебна защита, признато в член 47 от Хартата, в случай на незаконно задържане съдът на дадена държава членка може чрез временна мярка до приключване на съдебното производство да задължи съответния орган да определи за гражданина на трета страна място на оставане извън зоната за изчакване, при това дори когато правната уредба на тази държава членка не предвижда възможност за прилагане на такава мярка (вж. решение от 19 юни 1990 г., *Factortame* и др., C-213/89).
- 21 Що се отнася до петия преюдициален въпрос, предвид съдържанието и последиците му, решението на полицейския орган по въпросите на чужденците, с което се изменя държавата на връщане, посочена в решението за връщане, представлява ново решение за връщане, прието в съответствие с член 3, точка 4 от Директива 2008/115, и то трябва да подлежи на контрол. Съгласно членове 6 и 13 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата органът, който се произнася по обжалването, трябва да бъде независим и безпристрастен съд, а компетентният орган в областта на убежището няма това качество. Възраженията срещу изпълнението не представляват ефективно средство за защита, тъй като унгарското законодателство не допуска осъществяването на съдебен контрол върху решението, което органът приема във връзка с тези възражения. В настоящия случай ефективна съдебна защита би била гарантирана само ако съд може да осъществи контрол върху решението, с което се изменя държавата на връщане.

- 22 Дори да се приеме, че жалбоподателите попадат в приложното поле на Директива 2013/32, запитващата юрисдикция счита за необходимо Съдът да отговори на този въпрос, тъй като в противен случай би могло да остане в сила решението, с което се изменя държавата на връщане.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ