

Дело C-338/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

31 май 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

26 май 2021 г.

Жалбоподател:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Въззиваеми:

S.S.

N.Z.

S.S.

Предмет на главното производство

Въззивни жалби, подадени от Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, по-нататък „Staatssecretaris“) до Raad van State (Държавен съвет, правораздаващ като Върховен административен съд на Нидерландия) срещу решения на Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия), по три образувани пред последния дела. Със съдебните решения Rechtbank Den Haag уважава жалбите на подалите ги чужденци, с които те оспорват решенията на Staatssecretaris да не бъдат разгледани заявленията им за издаване на временно разрешение за пребиваване на търсещи убежище лица, и отменя тези три решения.

Предмет и правни основания на преюдициалното запитване

Запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС относно тълкуването на член 27, параграф 3 и член 29 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. 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 (по-нататък: „Регламент „Дъблин““).

Запитващата юрисдикция иска да установи дали съгласно член 29, параграф 1 и член 27, параграф 3 от Регламента „Дъблин“, които се отнасят до срока, в който чужденец може да бъде прехвърлен в компетентната държава членка (по-нататък: „срок за прехвърляне“) и спирането на този срок в случай на подадена жалба срещу решението за прехвърляне или на искане за преразглеждане на решението за прехвърляне, е допустима нидерландската правна уредба, съгласно която срокът за прехвърляне спира да тече и когато чужденец, който в хода на производството по Регламента „Дъблин“, тъй като той самият твърди, че е жертва на трафик на хора в Нидерландия и/или в компетентната държава членка, подаде заявление за издаване на документ за пребиваване и оспори по административен ред отказа да бъде уважено това заявление. Тъй като съгласно нидерландския *Vreemdelingenwet 2000* (Закон за чужденците от 2000 г.) чужденецът може да изчака в Нидерландия разглеждането на тази административна жалба, през този период е фактически невъзможно той да бъде прехвърлен в компетентната държава членка.

Преюдициален въпрос

Следва ли член 27, параграф 3 и член 29 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. 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, 29.6.2013 г.), да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, чрез която държава членка е избрала да прилага член 27, параграф 3, буква в), но която уредба признава суспензивно действие по отношение на изпълнението на решение за прехвърляне и на жалба, подадена по административен или съдебен ред, срещу акт, постановен в производство по заявление за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора, който акт, макар и да не е решение за прехвърляне, временно препятства действителното прехвърляне?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Регламент „Дъблин“, и по-специално съображения 4, 5, 9 и 19, както и членове 27 и 29

Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи, по-специално съображения 9, 10 и 11

Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета, по-специално съображения 1 и 7

Разпоредби на националното право, на които е направено позоваване

Algemene wet bestuursrecht (Общ административен закон), и по-специално членове 8:81 и 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.), и по-специално членове 28, 73 и 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба за чужденците от 2000 г.), и по-специално членове 3.48 и 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците), и по-специално раздел В1/7.2

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 През 2019 г. всяко от лицата S.S. (по-нататък: „чужденец 1“), N.Z. (по-нататък: „чужденец 2“) и S.S. (по-нататък: „чужденец 3“) подава молба за международна закрила в Нидерландия, но според Staatssecretaris компетентна за разглеждането на тези молби е Италия. Италианските органи изразяват изрично или мълчаливо съгласие с исканията за обратно приемане, поради което Staatssecretaris отказва разглеждането на молбите за международна закрила.
- 2 След това всеки от чужденците подава в Нидерландия и писмен сигнал за трафик на хора, на който по думите им са били жертви в Нидерландия и/или Италия. Staatssecretaris квалифицира служебно тези писмени сигнали като заявления за издаване на обикновено временно разрешение за пребиваване във връзка с хуманитарни съображения от временен характер по смисъла на член 3.48 от Vreemdelingenbesluit 2000, а именно тъй като заявителите са жертви на трафик на хора. Съгласно нидерландското право с подаването на такова заявление за пребиваване във връзка с трафик на хора започва ново,

специално производство, което в съдържателно отношение е независимо от производството по молбата за международна закрила. Впоследствие Staatssecretaris постановява отказ по заявленията за издаване на разрешение за пребиваване, подадени във връзка с трафик на хора, след което чужденците обжалват по административен ред тези решенията за отказ. Staatssecretaris отхвърля като неоснователни административните жалби, подадени от чужденец 1 и чужденец 3 срещу решенията за отказ. Поради оттегляне на административната жалба на чужденец 2 по нея не е произнесено решение.

- 3 В производствата относно молбите за международна закрила и по трите дела първоинстанционният съд отменя решенията на Staatssecretaris, с които той отказва да разгледа тези молби.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Според засегнатите чужденци е правилно решението на първоинстанционния съд относно срока за прехвърляне.
- 5 По делата на чужденец 2 и чужденец 3 първоинстанционният съд приема, че срокът за прехвърляне не се удължава съгласно член 29, параграф 1 от Регламента „Дъблин“ вследствие на подадената жалба по административен ред срещу отказа да бъде уважено заявлението за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора и че следователно Нидерландия е придобила компетентност да разгледа молбите за международна закрила. Първоинстанционният съд посочва на първо място, че срокът за прехвърляне по член 29, параграф 1 от Регламента „Дъблин“ се удължава единствено на основание член 27, параграф 3 от същия регламент. Тъй като Нидерландия е решила да приложи член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“, на всеки чужденец се предоставя възможност да подаде молба в разумен срок до съд или правораздавателен орган за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне до приключването на производството с произнасяне по жалбата или искането за преразглеждане. Според първоинстанционния съд подаването на жалба по административен ред в производството по разглеждане на заявлението за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора не представлява обжалване на решението за прехвърляне, нито искане за налагане на временна мярка във връзка с това решение. Следователно тази административна жалба не може да доведе до спиране на срока за прехвърляне. Заедно с жалбата си по съдебен ред срещу решението за прехвърляне чужденец 3, от своя страна, подава и искане за налагане на временни мерки, но впоследствие го оттегля, поради което и по това дело не може да бъде спряно действието на решението за прехвърляне на основание искане за налагане на временни мерки. Първоинстанционният съд посочва още, че в член 27, параграф 3 от Регламента „Дъблин“ се съдържа алтернативно изброяване на жалбите, така че предпочитаното от

Staatssecretaris суспензивно действие не намира опора и в член 27, параграф 3, буква а) от Регламента „Дъблин“. Накрая, според първоинстанционния съд не може да се намери основание за желаното от Staatssecretaris суспензивно действие и в контекста и с оглед на целите на Регламента „Дъблин“, тъй като този регламент има различни цели и следователно това ограничава възможността за по-широко тълкуване на съответните разпоредби. По делото на чужденец 1 първоинстанционният съд отменя решението на Staatssecretaris на други основания и запитващата юрисдикция трябва първо да отговори на въпроса дали по това дело е изтекъл срокът за прехвърляне.

- 6 И по трите дела Staatssecretaris заявява, че сроковете за прехвърляне не са изтекли, тъй като те са спрели да текат вследствие на подадените от чужденците по административен ред жалби срещу отказа да бъдат разгледани техните заявления за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора. Според Staatssecretaris Регламентът „Дъблин“ допуска това. Освен това Staatssecretaris изтъква, че с направеното тълкуване на Регламента „Дъблин“ той взема предвид полезното действие на този регламент и не допуска злоупотребата с него, че член 27, параграф 3, буква в) се отнася и за изпълнението на решението за прехвърляне, че неговото тълкуване е съобразено с процесуалната автономия на държавите членки и че трите посочени в член 27, параграф 3 от Регламента „Дъблин“ възможности не се изключват взаимно.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване

- 7 Запитващата юрисдикция посочва на първо място, че от законодателната история по приемането на Регламента „Дъблин“, от неговите съображения 5 и 9, както и от точки 37 и 64 от заключението на генералния адвокат Sharpston от 17 март 2016 г., представено по дело Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, следва, че с Регламента „Дъблин“ се установява метод за бързо определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила, подадена от кандидат в една от държавите членки, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на такива молби. Регламентът „Дъблин“ има за цел да рационализира обработването на молбите за убежище, да повиши правната сигурност при определянето на държавата, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и по този начин да предотврати практиката за forum shopping (вж. решение NS от 21 декември 2011 г., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 79, съображение 19 от Регламента „Дъблин“ и решение Ghezelbash от 7 юни 2016 г., C-63/15, EU:C:2016:409, т. 57).
- 8 Страните са единодушно застъпват становището, че с член 7.3, параграф 1 от Vreemdelingenbesluit 2000 Нидерландия е избрала да приложи член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“.

- 9 Според запитваща юрисдикция е възможно буквалното значение на израза „преразглеждането на решението за прехвърляне“, използван в член 27, параграф 3 от Регламента „Дъблин“, и съюзът „или“ в член 27, параграф 3, букви а) и б) от същия регламент да са в подкрепа на тезата, че нидерландската правна уредба може би противоречи на член 29, параграф 1 и на член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“. Това тълкуване съответства на текста, но изглежда не отчита широките възможности за обжалване, които предоставя на държавите членки член 27 от Регламента „Дъблин“, и обстоятелството, че контекстът и целта на този регламент може би не съвпадат с контекста и целта на Директива 2004/81.
- 10 Освен това запитващата юрисдикция излага четири довода в подкрепа на тезата, че суспензивното действие по нидерландската система не противоречи на Регламента „Дъблин“, което твърдение се обсъжда в настоящото производство.
- 11 По отношение на първия довод, който касае предотвратяването на злоупотреба с режима по Регламента „Дъблин“ и Директива 2004/81/ЕО, запитващата юрисдикция посочва, че Регламентът „Дъблин“ е приет с цел да се рационализира обработването на молбите за убежище, да се повиши правната сигурност при определянето на държавата, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и по този начин да се предотврати практиката за forum shopping, и препраща към съображения 1 и 7 от Директива 2011/36, съгласно които предотвратяването на трафика на хора и борбата с него са приоритет за Съюза и за държавите членки. В този смисъл трябва да бъдат защитени правата на лицата, които са жертва на трафик на хора. В контекста на прилагането на интегриран, цялостен и основан на правата на човека подход в борбата с трафика на хора следва да се съблюдава Директива 2004/81. Поради това е важно държавите членки да разглеждат внимателно писмените сигнали за трафик на хора. Внимателното разглеждане изисква време, което има последици и за ограничения срок за прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин“.
- 12 Във връзка с това запитващата юрисдикция препраща към член 73 от Vreemdelingenwet 2000, съгласно който подадената по административен ред жалба срещу отказа да бъде издадено заявление за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора има суспензивно действие. Чужденецът не може да бъде изведен от Нидерландия и следователно не може да бъде прехвърлен в друга държава членка, докато не бъде постановено решение по тази жалба. Освен това в Указ № WBV 2019/10 на Staatssecretaris от 10 юли 2019 г. се предвижда, че суспензивното действие на тази жалба автоматично спира и изпълнението на приетото срещу чужденеца решение за прехвърляне. Съгласно този указ на чужденци, които подадат писмен сигнал за трафик на хора, може да бъде издадено временно разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора, когато Openbaar Ministerie (прокуратурата на Нидерландия) установи, че тяхното присъствие в Нидерландия е необходимо за наказателното разследване. Съгласно раздел

B8/3.1 от Vreemdelingencirculaire 2000 след като подаде молба за убежище, чужденецът разполага със време за размисъл от три месеца, за да подаде писмен сигнал за трафик на хора. След подаването на такъв писмен сигнал Openbaar Ministerie решава дали присъствието на чужденеца в Нидерландия е необходимо за наказателното разследване. Ако това не е така, по заявлението за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора по правило се постановява отказ, който чужденецът може обжалва по административен ред. Съгласно изложеното от Staatssecretaris докато бъде произнесено решение по административната жалбата, често изтичат четири или повече месеца от шестмесечния срок за прехвърляне. Ако жалбата по административен ред няма суспензивно действие по отношение на срока за прехвърляне, би имало опасност действителното прехвърляне да не може да се извърши своевременно, като по този начин срокът за прехвърляне ще изтече и Staatssecretaris ще трябва да поеме разглеждането на молбата за убежище. Що се отнася до чужденците по конкретните дела, между уважаването на исквата молба и решението по административните жалби или съответно оттеглянето им, са изтекли над шест месеца. Staatssecretaris посочва, че това е неизбежно при внимателно разглеждане на заявлението за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора. Според него това насърчава злоупотребата и forum shopping.

- 13 Запитващата юрисдикция стига до заключението, че суспензивното действие на подадената от чужденец жалба срещу отказа на заявлението му за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора има за последица обстоятелството, че полезното действие на Регламента „Дъблин“ може да бъде съгласувано с това на Директива 2004/81 и да се предотврати злоупотребата с тези правни актове.
- 14 Друг довод в тази посока може да се изведе от текста на член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“. Според него за целите на обжалването на решение за прехвърляне или искането за преразглеждане на решение за прехвърляне в своето национално право държавите членки предвиждат възможността засегнатото лице да подаде молба в разумен срок до съд или правораздавателен орган за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне до произнасяне по жалбата или по искането за преразглеждане. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали от това може да се направи извод, че и при обжалване, което блокира действителното изпълнение на решението за прехвърляне, се стига до спиране на срока за прехвърляне. В това отношение е от значение, че жалбата по административен ред срещу отказа да бъде уважено заявлението за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора има суспензивно действие, от което следва, че чужденецът може да остане в Нидерландия до приключване на производството по неговото заявление и не може да бъде прехвърлен. Тази жалба не е насочена срещу самото решение за прехвърляне, но въпреки това вследствие на нейното подаване прехвърлянето не може да бъде фактически извършено. От това би могло да е в подкрепа на тезата, че използваният в

параграф 3 израз „решение за прехвърляне“ трябва да се тълкува в смисъл, че включва и „действителното извършване на прехвърлянето“.

- 15 Третият довод се отнася до процесуалната автономия на държавите членки. Според *Staatssecretaris* Регламентът „Дъблин“ позволява на държавите членки да предвидят суспензивно действие на жалбата в своето национално законодателство. В точка 49 от решение *Petrosian* и др. от 29 януари 2009 г., C-19/08, EU:C:2009:41, Съдът посочва, че държавите членки, пожелали да предоставят на кандидатите за убежище способности за защита, които могат да доведат до решения със суспензивен ефект в рамките на процедурата за прехвърляне, не могат в името на спазване необходимостта от бързина да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение от това на тези от държавите членки, които не са счели за необходимо да установят такива способности за защита. Освен това Съдът подчертава в точки 67 и 68 от решение *Khir Aмаугу* от 13 септември 2017 г., C-60/16, EU:C:2017:675, че в случай на спиране на изпълнението на решение за прехвърляне, което не произтича от решение на компетентния орган (и следователно не произтича от закона или от съдебно решение), съответното лице се намира в положение, напълно сходно с това на лице, на чиято жалба или искане за преразглеждане е придадено суспензивно действие съгласно член 27, параграф 3 от посочения регламент. Според *Staatssecretaris* процесуалната автономия на държавата членка Нидерландия ѝ позволява да избере желаното суспензивно действие на жалбата.
- 16 С четвъртия изложен довод се твърди, че изброените в член 27, параграф 3 от Регламента „Дъблин“ възможности не се изключват взаимно. Става ясно, че Нидерландия избира предвидената в член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“ възможност и че твърдяното от *Staatssecretaris* суспензивно действие попада в обхвата на член 27, параграф 3, буква а) от същия регламент. В този смисъл запитващата юрисдикция взема предвид постановеното от Съда в решение А от 16 юли 2015 г., C-184/14, EU:C:2015:479, че съюзът „или“ в контекст на това дело не трябва да се разбира в смисъл на „изключващо“ *per definitionem*. В това решение Съдът приема, че от значение за окончателното тълкуване на съответната разпоредба са нейният текст, цели и контекст (вж. т. 47 от решението).
- 17 В резултат на това тълкуване на член 27, параграф 3, буква в) от Регламента „Дъблин“ би следвало да се приеме, че тази разпоредба осигурява правна защита срещу решението за прехвърляне и неговото изпълнение. Релевантният контекст е свързан с това, че от една страна, чужденецът бързо получава яснота коя държава членка е компетентна да разгледа молбата му за убежище, а от друга, че се предотвратяват злоупотребата с Регламента „Дъблин“ и *forum shopping*. В допълнение към това, съгласно съображение 1 от Директива 2011/36 предотвратяването на трафика на хора и борбата с него са приоритет за Съюза и за държавите членки. В рамките на тази обосновка не се определя от напред, че една държава членка може да избере само една от трите предвидени в член 27, параграф 3 от Регламента

„Дъблин“ възможности, а не комбинация от тях. Тази свобода на избор е в съответствие и с процесуалната автономия на държавите членки.

- 18 В обобщение от буквалното тълкуване на член 27, параграф 3 и член 29, параграф 1 от Регламента „Дъблин“ запитващата юрисдикция прави извода, че тези разпоредби може да не допускат спиране на изпълнението на решение за прехвърляне, когато по административен ред е подадена жалба срещу отказа да бъде уважено заявление за издаване на разрешение за пребиваване във връзка с трафик на хора или по-общо суспензивното действие на жалбата по административен ред, насочена срещу друго решение, различно от решението за прехвърляне. От друга страна, съществуват различни, включително изведени от съдебната практика на Съда доводи, които навеждат на обратното заключение. Поради това според запитващата юрисдикция се налага да постави на Съда формулацията по-горе преюдициален въпрос.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ