

Дело C-325/21**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 май 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

19 май 2021 г.

Жалбоподател:

К.

Ответник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по правосъдието и сигурността)

Предмет на главното производство

Жалбата по главното производство е насочена срещу решението на Rechtbank Den Haag (Районен съд Хага, Нидерландия) от 17 октомври 2019 г., с което посоченият съд обявява за неоснователна жалбата, подадена от К., срещу решението на Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдието и сигурността, наричан по-нататък „държавният секретар“) от 24 юли 2019 г. да не разглежда молбата на К. за разрешение за временно пребиваване на търсещо закрила лице, на основание че компетентната държава за разглеждането на тази молба продължава да бъде Австрия, и установява, че държавният секретар правилно е приел Австрия за държавата, която е компетентна да разгледа молбата за международна закрила.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС относно тълкуването на член 27, параграф 1, както и на член 29, параграфи 1 и 2 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“)

Запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни как се прилага този регламент в хипотеза, в която преди прехвърлянето на чужденец между две държави членки, които вече са сключили помежду си споразумение относно поемането на отговорност по случая, той се укрие, а по-късно подаде нова молба за международна закрила в трета държава членка. В това отношение запитващата юрисдикция стига до извода, че някои държави членки прилагат в практиката си метод за изчисляване на срока за прехвърляне, който е известен като „верижното правило“ („chain rule“), за да не се допусне да изтече срокът за прехвърляне, предвиден в член 29, параграфи 1 и 2 от Регламента „Дъблин“, и компетентността за разглеждането на молба за международна закрила да премине към друга държава членка, на основание че чужденецът постоянно се укрива. Съгласно това правило, което е разработено от Контактния комитет по Дъблин¹, срокът за прехвърляне започва да тече отново, ако чужденецът се укрие преди прехвърлянето си и ако преди изтичането на този срок подаде нова молба за международна закрила в трета държава членка. Тъй като „верижното правило“ (все още) не е правно регламентирано, но вече се прилага в практиката на държавите, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали Регламентът „Дъблин“ допуска прилагането на това правило. Освен това запитващата юрисдикция поставя на Съда въпроса дали чужденецът може да се позове в трета държава членка на изтичането на приложимия между молещата и замолената държава членка срок за прехвърляне по смисъла на член 29, параграф 2 от Регламента „Дъблин“.

Преюдициални въпроси

1. Следва ли член 29 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 (ОВ L 180, 2013 г.), да се тълкува в смисъл, че срок за прехвърляне по смисъла на член 29, параграфи 1 и 2, който не е изтекъл, започва отново от деня, в който чужденец, който е осуетил прехвърлянето си, като се е укрил, подаде нова молба за международна закрила в друга (в конкретния случай трета) държава членка?

¹ Контактният комитет по Дъблин е група от национални експерти, които се назначават от държавите членки, за да съветват Комисията, когато тя упражнява правомощията си, предвидени в Регламента „Дъблин“ и в разпоредбите за неговото прилагане.

2. При отрицателен отговор на първия въпрос, с оглед на съображение 19 от Регламент (ЕС) № 604/2013 следва ли член 27, параграф 1 от същия регламент да се тълкува в смисъл, че той не допуска да бъде уважена жалба на търсецо международна закрила лице срещу решение за прехвърлянето му, което не можело да се извърши, поради изтичане на срока за прехвърляне, договорен по-рано между две държави членки (в настоящия случай между Франция и Австрия), в резултат на което е изтекъл срокът, в който Нидерландия е можела да извърши прехвърлянето?

Посочени разпоредби на правото на Съюза

Регламент „Дъблин“, по-специално съображения 4, 5, 9, 19 и 28, както и членове 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 и 29

Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 г. (наричан по-нататък „Регламент за изпълнение“), по-специално член 9

Посочени разпоредби на националното право

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците 2000), по-специално членове 8, 28 и 30

Кратко изложение на фактите и на главното производство

- 1 На 6 септември 2018 г. К., с произход от Нигерия (наричан по-нататък „К.“) подава молба за международна закрила във Франция. Тъй като по-рано той е подал молба за международна закрила и в Австрия, Франция подава до Австрия искане за обратно приемане. Австрия приема това искане за обратно приемане на 4 октомври 2018 г. Прехвърлянето между Франция и Австрия не се извършва, тъй като чужденецът се е укрil.
- 2 Впоследствие, на 27 март 2019 г., К. подава молба за международна закрила в Нидерландия. В становището си от 3 май 2019 г. държавният секретар посочва, че съгласно член 18, параграф 1, буква б) от Регламента „Дъблин“ компетентна да разгледа молбата е Австрия. На 10 май 2019 г. тази държава членка отхвърля искането за обратно приемане, на основание че не е била уведомена от Франция относно обстоятелството, че прехвърлянето не може да се извърши в шестмесечен срок. Поради това съгласно член 29,

параграф 2 от Регламента „Дъблин“ на 4 април 2019 г. компетентността преминала към Франция.

- 3 Впоследствие, на 31 май 2019 г., държавният секретар моли както Австрия, така и Франция да разгледат отново искането за обратно приемане. В писмото до австрийските власти той посочва, че Австрия е компетентната държава, тъй като приложимият между Франция и Австрия срок за прехвърляне е започнал да тече отново, тъй като преди изтичането му К. е подал нова молба за международна закрила в Нидерландия.
- 4 На 3 юли 2019 г. Австрия приема искането за обратно приемане на Нидерландия. С решение от 24 юли 2019 г. държавният секретар отхвърля разглеждането на молбата на К. за международна закрила.
- 5 К. обжалва това решение пред Rechtbank Den Haag, който на 17 октомври 2019 г. постановява обжалваното съдебно решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 В първоинстанционното производство К. застъпва становището, че на 4 април 2019 г. компетентността е преминала към Франция, тъй като тя не уведомила Австрия относно обстоятелството, че съгласно член 29, параграф 2, второ изречение от Регламента „Дъблин“ срокът за прехвърляне трябва да се отложи. Той счита, че тъй като преди тази дата Нидерландия не отправила до Австрия искане за поемане на отговорност или обратно приемане, прехвърлянето му в Австрия било невъзможно. Освен това държавният секретар не подал след тази дата и в срока, предвиден в член 21, параграф 1 или член 23, параграф 2 от този регламент, искане за поемане на отговорност или за обратно приемане и до Франция, поради което компетентността преминала към Нидерландия.
- 7 В подкрепа на своята жалба К. изтъква, че решението на първоинстанционния съд нарушава член 29 от Регламента „Дъблин“, тъй като предвидените в този член срокове са максимални и поради това не могат да се удължават в случай на подаване на молба за международна закрила в трета държава членка. Освен това той възразява срещу извода на първоинстанционния съд, че подобно тълкуване противоречи на целта на Регламента „Дъблин“, тъй като целта на този регламент е не само да се избегне forum shopping, но и бързо да се даде яснота на чужденеца коя държава членка е компетентна да разгледа молбата му за международна закрила.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 8 Според констатациите на запитващата юрисдикция, в производството по обжалване страните не спорят относно обстоятелството, че в нарушение на

член 9, параграф 2 от Регламента за изпълнение френските власти не са уведомили Австрия относно обстоятелството, че чужденецът се е укрил и поради това е невъзможно той да бъде прехвърлен в шестмесечен срок.

- 9 От практиката на Съда следва, че шестмесечният срок и условията за неговото удължаване, предвидени в член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин“, следва да се прилагат стриктно. Така например в точка 72 от решението от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), Съдът стига до извода, че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламента „Дъблин“ не предвижда съгласуване между молещата и компетентната държава членка за удължаването на срока за прехвърлянето в посочените в него хипотези. Освен това той многократно е постановявал, че процедурите за поемане на отговорност и за обратно приемане трябва задължително да се провеждат в съответствие с правилата, предвидени в частност в глава VI от Регламента „Дъблин“, и по-специално при спазване на редица императивни срокове. (вж. решения от 26 юли 2017 г., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, т. 49 и 50, от 25 януари 2018 г., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, т. 60, както и от 13 ноември 2018 г., X и X, C-47/17, EU:C:2018:900, т. 57). В точка 70 от последното решение Съдът уточнява, че тази поредица от императивни срокове показва особеното значение, което законодателят на Съюза отдава на бързото определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила. Според запитващата юрисдикция законодателят на Съюза е признава, че поради това, в зависимост от конкретния случай, подобни молби би трябвало да се разглеждат от държава членка, различна от тази, която е компетентна съгласно предвидените в глава III от този регламент критерии.
- 10 С оглед на цитираната по-горе съдебна практика следва да се приеме, че между Австрия и Франция е приложим императивен срок за прехвърляне от шест месеца и че в случай на превишаване на този срок се стига до преминаването на компетентността от едната държава членка към другата. Поставя се обаче въпросът доколко остава от значение срокът за разглеждането на нова молба за международна закрила, подадена в трета държава членка, тъй като член 29, параграф 2 от Регламента „Дъблин“, изглежда, не се отнася пряко до хипотеза, в която чужденец не само се е укрил, но и е подал на 27 март 2019 г. — т.е. в приложимия между Австрия и Франция срок за прехвърляне — нова молба за международна закрила в Нидерландия. Запитващата юрисдикция счита, че отговорът на този въпрос е от значение, за да може да се установи дали е възможно Регламент „Дъблин“ да се тълкува от гледна точка на „верижното правило“.
- 11 За да отговори на въпроса, запитващата юрисдикция разглежда два сценария: според първия сроковете, предвидени в член 29 от Регламента „Дъблин“, следва да се отразяват само върху отношението между компетентната и молещата държава членка, т.е. между Австрия и Франция; според втория сценарий следва да бъде отчетено „верижното правило“, въз основа на което първоначалният срок за прехвърляне може да започне да

тече отново, което води до регламентиране и на отношението между Австрия и трети държави членки, в които чужденецът е подал молба за международна закрила.

- 12 Според първия сценарий член 29 от Регламента „Дъблин“ следва да се тълкува в смисъл, че във всички случаи предвиденият в него срок за прехвърляне е приложим между двете държави членки, които са сключили споразумението относно поемането на отговорност по случая, на което се основава решението за прехвърляне (вж. решението Jawo, т. 59, в което се прави позоваване на „двете заинтересувани държави членки“). Обстоятелството, че същият чужденец е подал нова молба за международна закрила в трета държава членка след сключването на това споразумение, не се отразявало върху продължителността на срока за прехвърляне.
- 13 В настоящия случай горното тълкуване би означавало, че приложимият между Австрия и Франция срок за прехвърляне е изтекъл след шест месеца. В резултат на това на 4 април 2019 г. задължението на Австрия за обратно приемане на чужденеца е отпаднало и преминало към Франция.
- 14 Независимо от отговора на въпроса дали К. може успешно да твърди, че Австрия приела неправилно искането за обратно приемане на държавния секретар (вж. в това отношение решение от 2 април 2019 г., Н. R., C-582/17, EU:C:2019:280, т. 80, и втория преюдициален въпрос) доводите, разглеждани в този първи сценарий, водели до извода, че компетентността за разглеждането на молбата за международна закрила преминавала към Нидерландия. Освен сроковете за прехвърляне, предвидени в член 29 от Регламента „Дъблин“, следвало по-специално да се спазват и сроковете за отправяне на искане за поемане на отговорност или обратно приемане, предвидени в член 21, параграф 1, трета алинея и член 23, параграф 3 от същия регламент. Тъй като тези срокове били изтекли, в настоящия случай държавният секретар вече не можел да отправя до Франция ново искане за поемане на отговорност или за обратно приемане.
- 15 Възприетото с оглед на първия сценарий тълкуване се подкрепяло от факта, че то е в съответствие с целта на Регламента „Дъблин“ за бързото определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила, чрез прилагане на ясен и работещ метод. Според запитващата юрисдикция това е важно, за да се осигури ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила и възможност за бързо разглеждане на подобни молби, както произтичало от съображения 4 и 5 от Регламента „Дъблин“ и точки 58 и 59 от решение Jawo. Доколкото молещата държава членка не е в състояние да прехвърли чужденеца в компетентната държава членка в срока от шест до 18 месеца, компетентността автоматично преминава към молещата държава членка.
- 16 Според запитващата юрисдикция срещу това тълкуване е довода, че то способства *forum shopping* и вторичното движение. Настоящото дело

показва, че чрез укриване и транзитно преминаване чужденецът до голяма степен може сам да определя коя държава членка е компетентна да разгледа молбата му за международна закрила. Ако чужденецът се укрива достатъчно дълго, молещата държава членка няма да може да го прехвърли в срока за прехвърляне в компетентната държава членка, поради което отпада нейното задължение по член 29, параграф 2 от Регламента „Дъблин“ да приеме обратно чужденеца. Също така на държавата членка, в която чужденецът пристига и подава нова молба за международна закрила, често ще се налага да прави повече от един опит за сключване на споразумение за обратно приемане или за поемане на отговорност. Това противоречи на целта на Регламента „Дъблин“ за бързо разглеждане на молби за международна закрила и избягване на forum shopping (вж. съображение 5 от този регламент и решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, т. 54).

- 17 Във връзка с това запитващата юрисдикция отбелязва, че Комисията споделя нейния извод относно наличието на тенденция към forum shopping при прилагането на действащия Регламент „Дъблин“. Това е видно, първо, от съображение 25 от предложението на Комисията за изменение на този регламент (COM(2016) 270 final), съгласно което правилното тълкуване на член 29 от действащия Регламент „Дъблин“, изглежда, е това, което е възприето в първия разгледан сценарий, като същевременно все пак това тълкуване има и нежелан резултат, и второ, от член 35, параграф 2 от новото предложение на Комисията за регламент относно управлението на убежището и миграцията (COM(2020) 610 final). Съгласно тази разпоредба срок за прехвърляне, който все още не е изтекъл, прекъсва, когато чужденец се укрие и предаващата държава членка уведоми за това компетентната държава членка. Ако по-късно чужденецът отново се появи в тази държава членка, срокът за прехвърляне започва да тече отново, така че чужденецът все още да може да бъде прехвърлен в оставащия срок. Според запитващата юрисдикция това е метод за избягване на forum shopping, който е напълно различен от „верижното правило“.
- 18 Във втория сценарий запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно възприетото от държавния секретар по това дело тълкуване на „верижното правило“ първоначално приложимият между Франция и Австрия срок за прехвърляне е шест месеца и че този срок е изтекъл на 27 март 2019 г. Тъй като К. се е укривал и впоследствие — на 27 март 2019 г., т.е. преди изтичането на този срок — е подал нова молба за международна закрила в Нидерландия, въз основа на „верижното правило“ срокът е започнал да тече отново. Поради това на 27 март 2019 г. срокът, в който е можело да бъде извършено прехвърляне в Австрия, бил фактически удължен с шест месеца до 27 септември 2019 г. Съгласно този довод Австрия продължава да бъде държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата на К.
- 19 Действително, прилагането на споменатото правило би могло да премахне подбудите за укриване и вторично движение, тъй като за чужденците вече няма да е от интерес чрез укриване и транзитно преминаване да се стремят

да направят така, че компетентността за разглеждането на молба за международна закрила да премине към друга държава членка; при прилагането на действащия Регламент „Дъблин“ обаче това правило няма задължително правно действие, тъй като в протоколите на Контактния комитет по Дъблин се възпроизвеждали само неформални дискусии, които не обвързвали държавите членки и Комисията. Фактът, че „верижното правило“ няма правно обвързващ характер, поражда разногласия между държавите членки относно приложимостта на това правило, което може да доведе до положения, в които за компетентни да се приемат няколко държави членки или пък нито една държава членка да не бъде смятана за компетентна, което би било в разрез с целта на Регламента „Дъблин“ за бързо разглеждане на молби за международна закрила.

- 20 Ако се приеме изводът, че Регламентът „Дъблин“ не предвижда възможност за прилагането на „верижното правило“ и че след шест месеца — на 4 април 2019 г. — е изтекъл приложимият между Австрия и Франция срок за прехвърляне, възниква въпросът дали в подадената в Нидерландия жалба срещу решението за прехвърляне от 24 юли 2019 г. К. може да се позове на изтичането на този срок за прехвърляне, в резултат на което ще трябва да се приеме, че е изтекъл и срокът, в който Нидерландия е можела да извърши прехвърлянето.
- 21 Във връзка с това запитващата юрисдикция се позовава на решението на Съда от 25 октомври 2017 г., *Shiri* (C-201/16, EU:C:2017:805), където в точка 46 Съдът приема, че с оглед на съображение 19 от Регламента „Дъблин“, както и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 27, параграф 1 трябва да се тълкува в смисъл, че кандидатът за международна закрила следва да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който да му позволява да се позове на изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграфи 1 и 2 от посочения регламент, настъпило след приемането на решението за прехвърляне.
- 22 За разлика от решението по дело *Shiri* обаче в настоящото дело участват повече от две държави членки. Освен това първоначално приложимият между Австрия и Франция срок за прехвърляне е изтекъл, понеже К. се е укрил. Поради това решението по дело *Shiri* не е от значение в настоящия случай.
- 23 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в решения от 7 юни 2016 г., *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409), и от 26 юли 2017 г., *Mengesteab* (C-670/16, EU:C:2017:587) Съдът определя обхвата на предвидената в член 27, параграф 1 от Регламента „Дъблин“ правна защита по-специално с оглед на целите и контекста на регламента. В точка 46 от решението *Mengesteab* и в точка 52 от решението *Ghezelbash* той стига до извода, че от съображение 9 от Регламента „Дъблин“ следва, че този регламент цели да повиши не само ефективността на системата от Дъблин,

но и закрилата, предоставена на търсещите убежище лица, като същата по-специално се гарантира със съдебната защита, с която те разполагат.

- 24 В решението Ghezlbash обаче Съдът също така подчертава, че целта на системата от Дъблин е да се избегне forum shopping. От точка 54 от това решение следва, че задачата на сезирания с жалбата съд не е да възложи на избрана от жалбоподателя държава членка компетентността да разгледа молбата за убежище.
- 25 Ето защо според запитващата юрисдикция на основание на член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин“ не е възможно чужденец да оспорва в трета държава членка вече сключено между две други държави членки споразумение относно поемането на отговорност по случая. Различно тълкуване би създавало за чужденеца стимул съзнателно да остане извън контрола на властите, които са компетентни да извършат прехвърлянето, за да осуети това прехвърляне и впоследствие да може да аргументира преминаването на компетентността към друга държава членка единствено с изтичането на определен период от време.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ