

Дело C–324/21

**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:

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

Отвeтник:

F.

Предмет на главното производство

Жалбата в главното производство е насочена срещу решението на Rechtbank Den Haag (Районен съд Хага, Нидерландия) от 16 юли 2019 г., с което посоченият съд обявява за основателна жалбата, подадена от F. срещу решението на Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдието и сигурността, наричан по-нататък „държавният секретар“) от 1 юли 2019 г. той да бъде задържан в специализиран център с цел извеждането му, тъй като компетентната държава за разглеждането на молбата [за международна закрила на F.] продължавала да бъде Италия, и разпорежда да бъде отменена мярката за задържане, тъй като към момента на изпълнението ѝ вече не е било налице основание за прехвърляне съгласно Регламента „Дъблин“, а с изтичането на срока за прехвърляне на 19 юни 2019 г. е отпаднала компетентността на Италия за обратното приемане на чужденеца.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване съгласно член 267ДФЕС относно тълкуването на 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 (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 постигнали помежду си споразумение относно поемането на отговорност по случая — този чужденец 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) е правно регламентирано, но вече се прилага в практиката на държавите, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали Регламентът „Дъблин“ допуска прилагането на това правило.

Преюдициален въпрос

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 укривал, 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.

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., по-специално член 9

Посочени разпоредби на националното право

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците 2000), по-специално членове 8, 28, 30, 59а и 106

Кратко изложение на фактите и ход на главното производство

- 1 На 24 ноември 2017 г. F., с произход от Гамбия (наричан по-нататък „F.“) подава молба за международна закрила в Нидерландия. Тъй като по-рано той е подал молба за международна закрила и в Италия, Нидерландия подава искане до Италия за обратно приемане. На основание че Италия не отговаря на това искане за обратно приемане в установения двуседмичен срок, съгласно член 25, параграф 2 от Регламент „Дъблин“ то се счита за прието от нея на 19 декември 2017 г. С писмо от 12 април 2018 г. нидерландските власти съобщават на Италия, че F. се е укрил и поради това не може да бъде прехвърлен в установения шестмесечен срок. Ето защо срокът за прехвърляне е удължен до 19 юни 2019 г.
- 2 На 29 март 2018 г. F. подава последваща молба за международна закрила, но от представените документи не става видно дали Германия се е произнесла с решение по тази молба.
- 3 На 30 септември 2018 г. F. подава нова молба за международна закрила в Нидерландия. С решение от 31 януари 2019 г. държавният секретар отхвърля разглеждането на тази молба с мотива, че компетентната държава за това продължавала да бъде Италия.
- 4 След постановеният на 31 януари 2019 г. отказ F. се укрива от контрола на националните власти, но пет месеца по-късно е открит и арестуван в Нидерландия, след което с решение от 1 юли 2019 г. държавният секретар го задържа в специализиран център с цел прехвърлянето му в Италия.

- 5 F. Обжалва това решение пред Rechtbank Den Haag, който на 16 юли 2019 г. постановява обжалваното съдебно решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 В подкрепа на жалбата си държавният секретар изтъква, че първоинстанционният съд неправилно е приел, че на 19 юни 2019 г. срокът за прехвърляне вече бил изтекъл, поради което липсвало основание за задържането на F. Като се позовава на „верижното правило“, държавният секретар твърди, че въз основа на подадената на 29 март 2018 г. молба за международна закрила приложимият между Нидерландия и Италия срок за прехвърляне започва да тече отново, поради което компетентната държава продължавала да бъде Италия. Много държави прилагали това правило в практиката си, за да премахнат подбудите за укриване; понятието „друга държава членка“ в член 29, параграф 1 от Регламента „Дъблин“ би могло да се отнася за трета държава членка и поради това да способства тълкуване в съответствие с „верижното правило“, като се има предвид, че срокът за прехвърляне от шест до 18 месеца, приложим между молещата държава членка (в настоящия случай Нидерландия) и компетентната държава членка, започвал да тече отново, при положение че преди изтичането на този срок F. е подал нова молба за международна закрила в трета държава членка (в настоящия случай Германия).

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 7 Според констатациите на запитващата юрисдикция в производството по обжалване страните не спорят относно обстоятелството, че на 19 декември 2017 г Италия е приела подадено от Нидерландия искане за обратно приемане и че във всички случаи срокът за прехвърляне, който е започнал да тече с приемането на това искане, съгласно член 29, параграф 2 от Регламента „Дъблин“ е удължен с 12 месеца — до 19 юни 2019 г.
- 8 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 решение от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), Съдът стига до извода, 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 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.

- 9 С оглед на цитираната съдебна практика следва да се приеме, че между Италия и Нидерландия е приложим императивен срок за прехвърляне от 18 месеца и че в случай на превишаване на този срок се стига до преминаването на компетентността от едната към другата държава членка. 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 29 март 2018 г. — т.е. в приложимия между Италия и Нидерландия срок за прехвърляне — нова молба за международна закрила в Германия. 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“.
- 10 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 Италия и Нидерландия; 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 Италия и трети държави членки, в които чужденецът е подал молба за международна закрила.
- 11 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.
- 12 В настоящия случай горното тълкуване би довело до извода, че срокът за прехвърляне, който на 19 декември 2017 г. е започнал да тече между Италия и Нидерландия, е изтекъл след 18 месеца, което означава, че компетентността за разглеждането на молбата за международна закрила е

преминала на 20 юни 2019 г. към Нидерландия и че първоинстанционният съд правилно е установил, че към момента на задържането на F. вече не е съществувало основание за прехвърлянето му съгласно Регламента „Дъблин“.

- 13 Възприетото с оглед на първия сценарий тълкуване се подкрепя 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 и произтича 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.
- 14 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 държава членка, в която чужденецът пристига и подава нова молба за международна закрила, често ще се налага да прави повече от един опити 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., Ghezlbash, C-63/15, EU:C:2016:409, т. 54).
- 15 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“.

- 16 Във втория сценарий запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно възприетото от държавния секретар по това дело тълкуване на „верижното правило“ приложимият между Нидерландия и Италия срок за прехвърляне е 18 месеца и че този срок е изтекъл на 19 юни 2019 г. Тъй като F. се е укрил и впоследствие — на 29 март 2018 г., т.е. преди изтичането на този срок — е подал нова молба за международна закрила в Германия, въз основа на „верижното правило“ срокът е започнал да тече отново. Поради това на 29 март 2018 г. срокът, в който е можело да бъде извършено прехвърляне в Италия, бил фактически удължен с 18 месеца до 29 септември 2019 г. Съгласно този довод Италия продължава да бъде държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата на F., така че той е можело да бъде задържан на 1 юли 2019 г. с цел прехвърлянето му в Италия.
- 17 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.