

Дело C-556/21

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

10 септември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 септември 2021 г.

Въззивник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Въззиваеми:

E.N.

S.S.

J.Y.

Предмет на главното производство

Главното производство се отнася до молбите на чужденците E.N., S. S. и J. Y. (наричани по-нататък „кандидатите“) за предоставяне на разрешение за пребиваване. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдие и сигурност, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) приема решение, с което отказва да разгледа тези молби, тъй като за разглеждането им е компетентна друга държава членка. В трите производства на тези чужденци държавният секретар подава жалба пред Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Административно отделение към Държавния съвет, наричано по-нататък „отделението“ срещу решенията на rechtbanken (първоинстанционни съдилища, Нидерландия), с които са отменени решенията на държавния секретар, след което Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство, Нидерландия) към отделението постановява, че по време на производството по обжалване срокът, в който чужденците трябва да бъдат прехвърлени в компетентната държава, спира да тече.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Настоящото преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС се отнася до въпроса дали член 29, параграф 1 и член 27, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 604/2013 (наричан по-нататък „Регламентът от Дъблин“) е недопустима нидерландската разпоредба, съгласно която по време на производството по обжалване компетентният Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) може да спре срока за прехвърляне.

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 27, параграф 3 и 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 (OBL 180, 2013 г., [стр. 31]) да се тълкуват в смисъл, че допускат, ако правният ред на държавата членка предвижда втора инстанция за дела като настоящото, при разглеждането на делото въззивният съд по искане на компетентния орган на държавата членка да допусне обезпечителна мярка, която води до спиране на срока за прехвърляне?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

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 „Регламентът от Дъблин“): съображения 5, 9 и 19, както и членове 18, 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: член 9, параграф 1.

Посочени разпоредби от националното право

Algemene wet bestuursrecht (Общ административен закон): членове 8:81 и 8:108

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Всеки от кандидатите подава молба за международна закрила в Нидерландия, но според държавния секретар компетентна за първите две молби е Италия, а за третата — Румъния. Тъй като двете държави се съгласяват с тази компетентност, във всичките три случая държавният секретар приема решение, с което отказва да разгледа молбите. Rechtbank (първоинстанционен съд, Нидерландия) обаче отменя тези решения на основания, които не са от значение за преюдициалния въпрос, след което държавният секретар обжалва съответните решения пред отделението. В това отношение държавният секретар иска от Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) да постанови спиране на срока, в рамките на който чужденецът трябва да бъде прехвърлен в компетентната държава членка, по време на производството по обжалване. Това искане е уважено и по трите дела.

Основни доводи на страните в главното производство

- 2 Кандидатите, които искат молбите им да бъдат разгледани в Нидерландия, твърдят, че срокът за прехвърляне не може да бъде спрял по време на производството по обжалване. Според тях това противоречало на член 29, параграф 1 и член 27, параграф 3 от Регламента от Дъблин. Понятието „засегнатото лице“ в член 27, параграф 3 от този регламент всъщност сочело, че тази разпоредба има за цел да защити интересите на чужденците, а не на държавния секретар. Освен това спирането на срока за прехвърляне не съответствало и на посочената в петото съображение от Регламента от Дъблин цел за бърза обработка на молбите за международна закрила.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 3 Съгласно член 29, параграф 1 от Регламента от Дъблин за предаването на чужденец се прилага шестмесечен срок от момента, в който компетентната държава членка е обявила, че е съгласна да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или от крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3. Според запитващата юрисдикция държавите членки могат в известни граници да определят сами това суспензивно действие, като в това отношение могат да избират между различните възможности по член 27, параграф 3. В Нидерландия се прилага предвиденото в член 27, параграф 3, буква в) правило, съгласно което „засегнатото лице“ има право да поиска в разумен срок спиране на изпълнението на решението за прехвърляне „до произнасянето по неговата жалба или искане за преразглеждане“.
- 4 Тази формулировка би могла да сочи, че само чужденецът може да поиска постановяването на това суспензивно действие, ако е иницирал

преразглеждане на решение или след него е подал жалба. В така наречените „случаи по Регламента от Дъблин“, които се отнасят до прехвърлянето на чужденци, в Нидерландия може да се подаде и въззивна жалба. Ако държавният секретар подаде въззивна жалба, в много случаи той иска от Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) да постанови спиране на срока за прехвърляне на съответния чужденец. По различни дела отделението уважава такива искания, след като ги разглежда по същество. Поради доводите на кандидатите възниква въпросът дали изобщо държавният секретар има право да отправи такова искане за спиране, тъй като това право би могло да има само „засегнатото лице“.

- 5 Запитващата юрисдикция посочва обаче, че има и основателни причини да се приеме, че Регламентът от Дъблин не изключва обжалване, при което срокът за прехвърляне се спира по искане на държавния секретар. В пояснение се посочва, че няма пречки пред възможността за подаване на въззивна жалба, дори и Регламентът от Дъблин да не предвижда тази възможност за възивно обжалване. От точки 25 и 26 от решение от 26 септември 2018 г., *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Суспензивно действие на въззивната жалба) (C-180/17, EU:C:2018:775) може да се заключи, че директива, която съдържа задължение за въвеждане на възможност за първоинстанционно обжалване, по принцип допуска и да се предвиди възможност за възивно обжалване. Очевидно е, че това се отнася и за Регламента от Дъблин.
- 6 Освен това запитващата юрисдикция се позовава на целта на Регламента от Дъблин, който предвижда формула, позволяваща бързо да се определи коя държава членка е компетентна да разгледа молба за международна закрила. Целта е по този начин 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“ (вж. решение от 21 декември 2011 г., *N.S. и др.*, C-411/10, EU:C:2011:865, т. 79, деветото съображение от Регламента от Дъблин и решение от 7 юни 2016 г., *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, т. 57). Следователно бързото определяне на компетентната държава членка действително е една от целите на Регламента от Дъблин, но както е видно от съображения 9 и 19 от този регламент, следва да бъде установено право на ефективна правна защита по отношение на решенията относно прехвърлянето в тази държава членка. От това може да се заключи, че чужденец може да избере допълнителна правна защита вместо бързо определяне на компетентната държава членка.
- 7 Изглежда, че няма пречка в рамките на това производство по обжалване чужденец да поиска от Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) да разпреди спирането на срока за прехвърляне, макар възможността за обжалване да не е посочена във формулировката „до произнасянето по [...] жалба[та] или искане[то] за преразглеждане“ в член 27, параграф 3, буква в) от Регламента от Дъблин. Различно тълкуване би

могло да доведе до две положения, които запитващата юрисдикция счита за нежелателни. Първо, възможно е чужденец да бъде прехвърлен по време на производството по въззивно обжалване и да трябва да бъде върнат в Нидерландия, ако жалбата е основателна. Второ, ако чужденецът не може да бъде прехвърлен по време на производството по обжалване, срокът за прехвърляне може да изтече, така че молбата за убежище ще трябва да бъде разгледана в Нидерландия, дори ако този чужденец загуби делото пред въззивната инстанция.

- 8 Според запитващата юрисдикция, ако чужденец има право на ефективна правна защита в производство пред втора инстанция, това се прилага за държавния секретар, включително и по отношение на спирането на срока за прехвърляне. Ако Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) не може да постанови спиране на срока за прехвърляне, в повечето случаи за държавния секретар всъщност би било безсмислено да подава въззивна жалба. По-конкретно той има интерес от разглеждане на въззивната му жалба, само докато срокът за прехвърляне още не е изтекъл. Само тогава той може все пак да прехвърли чужденеца в компетентната държава членка, ако въззивната жалба е основателна. Практиката показва, че не във всички случаи производството по въззивно обжалване може да приключи в рамките на шест месеца. Освен това след приключване на производството по въззивно обжалване държавният секретар има нужда от още време, за да подготви фактическото прехвърляне.
- 9 В този контекст е важно да се отбележи, че Регламентът от Дъблин не определя каква може да е продължителността на срока за подаването на въззивна жалба. От решение от 13 ноември 2018 г. (X и X, C-47/17 и C-48/17, EU:C:2018:900, т. 69 и 70) действително следва, че законодателят на Съюза е предвидил срокове с цел бързото провеждане на процедурите за поемане на отговорност и за обратно приемане. При все това правното средство за защита е ефективно само ако съдът може да разполага с разумен срок за него (вж. решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-406/18, EU:C:2020:216, т. 32—36). Следователно противно на твърдението на чужденците, по дела като настоящото също не изглежда неразумно срокът за прехвърляне да бъде спрял за определен период от време, който в крайна сметка е по-дълъг от посочения в член 29, параграф 2 от Регламента от Дъблин максимален срок от осемнадесет месеца, който се прилага, ако засегнатото лице се укрие.
- 10 Накрая запитващата юрисдикция посочва, че в случай на разпоредба, съгласно която се предлага само правна защита в първоинстанционно производство — която е достатъчна съгласно Регламента от Дъблин — използването на понятието „заинтересовано лице“ в член 27, параграф 3, буква в) не води до проблеми. Ако не може да бъде подадена въззивна жалба, тази разпоредба не трябва да включва текст относно правна защита. Достатъчни са разпоредби относно средствата за правна защита на „засегнатото лице“. Само в рамките на разпоредба като нидерландската,

съгласно която в случаи по Регламента от Дъблин има възможност за въззивно обжалване, самият компетентен орган може да поиска да подаде жалба. В този случай е очевидно, че посочената разпоредба следва да се приложи по аналогия спрямо компетентния орган.

- 11 От отговора на държавния секретар на въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, следва, че досега не се е случвало държава членка да откаже да приеме обратно или да поеме отговорността за чужденец след като срокът за прехвърляне фактически е изтекъл, но е бил спрян от Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство), докато е продължило производството по въззивно обжалване от страна на държавния секретар. Обратното приемане или поемането на отговорност се отказва само ако държавният секретар неволно пропусне да уведоми своевременно държава членка за суспендиращото действие на производство по обжалване в съответствие с член 9, параграф 1 от Регламент за прилагане № 1560/2003.
- 12 Запитващата юрисдикция иска от Съда да съедини настоящото дело с дело C-338/21, по което също е отправил запитване. По посоченото дело запитващата юрисдикция по-специално също е уважила исканията на държавния секретар за допускане на обезпечителна мярка. Следователно от отговора на Съда на поставения понастоящем преюдициален въпрос зависи дали по този начин е спрян срокът за прехвърляне по съответните дела.