

Дело C-767/23 [Remling]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 декември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Raad van State (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

13 декември 2023 г.

Въззивник:

A. M.

Въззиваем:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Предмет на главното производство

Въззивна жалба срещу решение на Rechtbank (първоинстанционен съд, Нидерландия), с което се отхвърля жалба, подадена от чужденец на основание член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно производно право на пребиваване и с което Rechtbank не удовлетворява искането на чужденеца за отправяне на преюдициални въпроси.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 267, трета алинея ДФЕС, и по-специално на обхвата на задължението за излагане на мотиви, когато е налице признато съгласно практиката на Съда изключение от задължението на национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, да отправи преюдициално запитване.

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

Преюдициални въпроси

Трябва ли член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че тези разпоредби не допускат национална правна уредба като съдържащата се в член 91, параграф 2 от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.), съгласно която Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Отдел по административни спорове към Държавния съвет, Нидерландия), като национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, може по поставен въпрос за тълкуване на правото на Съюза, евентуално във връзка с изрично направено искане за отправяне на преюдициално запитване, да постанови решение със съкратено изложение на мотивите, без да посочва кое от трите изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване се прилага?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза и международното право

Договор за Европейски съюз, член 6

Договор за функционирането на Европейския съюз, член 267

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), членове 47 и 52

Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), член 6

Цитирана практика на Съда

Решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335

Решение от 6 септември 2012 г., Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531

Решение от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565

Решение от 9 септември 2015 г., X и Van Dijk, C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564

Решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209 (наричано по-нататък „решение Aquino“)

Решение от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др., C-133/15, EU:C:2017:354 (наричано по-нататък „решение Chavez-Vilchez“)

Решение от 19 ноември 2019 г., A.K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Sąd Najwyższy), C-585/18, EU:C:2019:982

Решение от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799 (наричано по-нататък „решение Consorzio“)

Решение от 29 юни 2023 г., International Protection Appeals Tribunal и др. (Бомбено нападение в Пакистан), C-756/21, EU:C:2023:523

Заклучение на генералния адвокат J. Richard de la Tour по съединени дела Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid и X (Служебна проверка на задържането), C-704/20 и C-39/21, EU:C:2022:489

Цитирана практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)

Решение от 2 октомври 2014 г., Hansen с/у Норвегия, CE:ECHR:2014:1002JUD001531909 (наричано по-нататък „решение Hansen“)

Решение от 24 април 2018 г., Baydar с/у Нидерландия, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514 (наричано по-нататък „решение Baydar“)

Решение от 11 април 2019 г., Harisch с/у Германия, CE:ECHR:2019:0411JUD005005316 (наричано по-нататък „решение Harisch“)

Решение от 24 март 2022 г., Zayidov с/у Азербайджан (№ 2), CE:ECHR:2022:0324JUD000538610 (наричано по-нататък „решение Zayidov“)

Решение от 30 юни 2022 г., Rusishvili с/у Грузия, CE:ECHR:2022:0630JUD001526913 (наричано по-нататък „решение Rusishvili“)

Цитирани разпоредби от националното право

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г., наричан по-нататък „Vw 2000“), член 9, параграф 1, член 83с, параграф 1, член 84 и член 91, параграф 2

Algemene wet bestuursrecht (Административен кодекс, наричан по-нататък „Awb“), членове 8:10, 8:104 и 8:105

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 С решение от 8 октомври 2019 г. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, (държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието, Нидерландия) отхвърля молбата на А. М. за издаване на документ по смисъла на член 9, параграф 1 от *Vw 2000*, който удостоверява законното пребиваване като гражданин на Съюза. С решение от 5 март 2021 г. *Rechtbank* отхвърля като неоснователна подадената от А. М. срещу това решение жалба. А. М. подава въззивна жалба срещу решението на *Rechtbank*.
- 2 А. М. се позовава на производно право на пребиваване по член 20 ДФЕС, както това право е признато от Съда по-специално в решение *Chavez-Vilchez*. Според А. М. *Rechtbank* неправилно не е разгледал довода му, че поради противоречива практика на националните съдилища относно тежестта на доказване във връзка с това право на пребиваване *Rechtbank* е бил длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда. А. М. подава искане до *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State* (Отдел по административни спорове към Държавния съвет, Нидерландия, наричан по-нататък „*Afdeling*“) все пак да бъде отправено преюдициално запитване до Съда. *Afdeling* счита, че се прилага изключение от задължението за отправяне на преюдициално запитване (*acte éclairé*), тъй като отговорът на въпроса на А. М. относно тълкуването на приложимото право на Съюза следва от практиката на Съда, дори и да изглежда, че други национални юрисдикции са възприели различно тълкуване. *Afdeling* желае да постанови по това дело решение със съкратено изложение на мотивите съгласно член 91, параграф 2 от *Vw 2000*, без да посочва защо не отправя преюдициални въпроси до Съда.

Основни доводи на страните в главното производство

- 3 Според А. М. намерението на *Afdeling* да постанови решение със съкратено изложение на мотивите е несъвместимо с правото на Съюза. Съгласно точка 51 от решение *Consorzio Afdeling* трябвало да посочи защо не е длъжен да отправя преюдициално запитване и кое от трите признати в практиката на Съда изключения (*acte clair*, *acte éclairé*, неотносимост на въпроса за решаването на спора) е приложимо. Във връзка с това А. М. посочва, че е важна прозрачността на правите доводи при отказ да се отправи преюдициално запитване и че рискът от неправилно тълкуване на правото на Съюза е по-голям, когато мотивите за този отказ са недостатъчни.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 4 Национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, по правило трябва да посочи причините, поради които не е длъжна да отправя

до Съда преюдициален въпрос относно тълкуването на правото на ЕС. Това следва от точка 51 от решение *Conorzio*. Нидерландският законодател е предоставил на *Afdeling* в отделни случаи правомощието да постановява решения със съкратено изложение на мотивите по висящи пред въззивната инстанция дела, заведени от чужденци. Когато постановява решение със съкратено изложение на мотивите, *Afdeling* ограничава мотивите си до отхвърлянето на въззивната жалба, без да дава подробни обяснения по същество. В този случай следователно остава без отговор и поставен от някоя от страните въпрос относно тълкуването на правото на Съюза и съответно не се посочва причината, поради която *Afdeling* не уважава евентуално направено искане за отправяне на преюдициални въпроси до Съда.

- 5 *Afdeling* счита, че неговата практика по делата, заведени от чужденци, да съкращава изложението на мотивите отговаря на изискванията за мотивиране съгласно правото на Съюза и на изискванията за справедлив съдебен процес по смисъла на ЕКПЧ. Независимо от това точка 51 от решение *Conorzio* дава на *Afdeling* основание за съмнения. По-специално, изложените в тази точка съждения на Съда могат да се тълкуват по различни начини. Ето защо *Afdeling* поставя въпроса дали и в случай на съкратено изложение на мотивите е длъжен съгласно член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата да посочи мотивите за отказа си да отправи преюдициално запитване до Съда.

Законоустановено правомощие за съкратено изложение на мотивите; предистория и контекст

- 6 Член 91, параграф 2 предоставя на *Afdeling* правомощието да ограничи решението си до извода, че повдигнато възражение не може да доведе до отмяна на решението на *Rechtbank*, при това без да излага допълнителни мотиви за това. С решение със съкратено изложение на мотивите *Afdeling* не споделя непременно мотивите на решението на *Rechtbank*, а по-скоро неговото заключение. Всъщност *Afdeling* може да стигне до същото заключение на друго основание. Поради това първото условие за съкратено изложение на мотивите е въззивната жалба да е неоснователна и решението на *Rechtbank* да не е отменено. Освен това *Afdeling* упражнява това правомощие само ако не трябва да отговаря на въпроси, които са в интерес на правното единство, правното развитие или правната защита в техния общ смисъл. Това е второто условие.
- 7 *Afdeling* отбелязва най-напред, че всяка държава членка взема собствени решения, за да гарантира правната защита, правното развитие, правната сигурност и добро правораздаване. Правото на Съюза не предвижда задължение да се предоставя възможност за въззивно обжалване или то да протича по определен ред, в случай че се постанови решение в този смисъл. При влизането в сила на *Vw 2000* законодателят в Нидерландия е счел за уместно да приеме за заведени от чужденци дела ниски изисквания за

допустимост, съчетани с възможността за постановяване на решение по въззивната жалба със съкратено изложение на мотивите. Оттогава по принцип може по всяко заведено от чужденец дело да се подава въззивна жалба (член 8:105 във връзка с член 8:104 от Awb).

- 8 С въвеждането на възможността за въззивно обжалване пред Afdeling по заведени от чужденци дела законодателят е искал да гарантира правното единство. Макар да се произнася по същество по всяка допустима въззивна жалба, на Afdeling е възложена задачата да се съсредоточи върху въпроси, на които е необходимо да се отговори в интерес на правното единство, правното развитие или правната защита в техния общ смисъл. Правомощието за съкратено изложение на мотивите в случаите, в които тези въпроси не са от значение, гарантира качеството и практическата приложимост на тази система.
- 9 В материалите по създаването на Vw 2000 се подчертава, че това ново производство означава разширяване на правната защита на чужденците, тъй като за първи път е въведена възможността за въззивно обжалване по заведени от чужденци дела. Същевременно на Afdeling се дава възможност бързо и ефективно да постановява решения по големия брой очаквани дела, тъй като може да се ограничи до съкратено изложение на мотивите, при условие че не се занимава с въпроси, изискващи отговор в интерес на правното единство, правното развитие или правната защита в техния общ смисъл. Ето защо, от една страна, тази система отговаря на изискванията на член 6 от ЕКПЧ, а от друга, позволява на Afdeling да изпълни законоустановеното си задължение и да гарантира по подходящ начин правното единство. Следователно възможността по въззивно обжалване да се постанови решение със съкратено изложение на мотивите трябва да се разглежда във връзка с въззивните жалби, по които Afdeling представя пълно изложение на мотивите.
- 10 През последните три години, в периода 2020—2023 г., Vreemdelingenkamer (съдебен състав по дела за чужденци) постановява средно над 3 800 решения по същество на година. Понастоящем Afdeling прилага съкратено изложение на мотивите в около 85 % от решенията по заведени от чужденци дела. Като се има предвид голямото значение на правото на Съюза за имиграционното право, пред въззивната инстанция често се прави искане за отправяне на преюдициално запитване. Мотивите защо Afdeling няма задължението да отправя преюдициално запитване с въпроси по съществени аспекти на делото могат да отнемат сравнително много време. Такива мотиви изискват по-специално съобразено със същината на делото изложение, основано на причините за производството и на съответните факти и обстоятелства. Ако Afdeling счита, че решението на Rechtbank трябва да бъде потвърдено и че няма други въпроси, на които трябва да отговори в интерес на правното единство, правното развитие или правната защита в техния общ смисъл, правомощието за съкратено изложение на мотивите при тези обстоятелства

му позволява да разглежда бързо и ефективно значителен брой въззивни жалби.

- 11 По-специално в следните два случая Afdeling упражнява правомощието си за съкратено изложение на мотивите. Първо, Afdeling се ограничава до съкратено изложение на мотивите по дела, по които страните оспорват решение, с което Rechtbank прилага постоянната съдебна практика на Afdeling, без да изясняват защо това прилагане от страна на Rechtbank е неправилно или погрешно, или вече неприемливо с оглед на актуалното развитие. Второ, Afdeling представя съкратено изложение на мотивите по дела, по които Afdeling счита, че макар да са основателни, повдигнатите от страните възражения не могат да доведат до отмяната на обжалваното решение, тъй като Rechtbank не би стигнал до различно заключение, ако беше постановил решението без посочените във въззивната жалба пороци. В тези случаи възраженията са например за неточно възпроизвеждане на основание за обжалване или за разглеждането му от Rechtbank по не толкова явен начин, за доводи на Rechtbank, които без допълнителни обяснения са неразбираеми, или за не съвсем вярно или пълно възпроизвеждане на личните данни на чужденец, или за пропуснатото или за не напълно правилно възпроизвеждане на обосновката на молбата за убежище.
- 12 Във всички посочени случаи не са налице основания за отмяна на решението на Rechtbank и не се поставят въпроси за правното единство, правното развитие или правната защита в техния общ смисъл, а следователно и правни въпроси, които да налагат отправяне на преюдициално запитване. Още с възникването на въпроси относно правото на Съюза, които са от значение за решаването на спора и които не попадат в обхвата на другите изключения „acte clair“ или „acte éclairé“, за Afdeling отпада възможността да се произнесе със съкратено изложение на мотивите.
- 13 Съкратеното изложение на мотивите от Afdeling не засяга правната защита на съответния чужденец. Всъщност, в първоинстанционното производство Rechtbank подробно разглежда по същество всяко заведено от чужденец дело. Освен това Rechtbank винаги постановява напълно мотивирано решение; в първоинстанционното производство не е възможно съкратено изложение на мотивите. Правната защита на чужденеца е гарантирана и във въззивното производство пред Afdeling. Решението на Afdeling, с което се потвърждава решение на Rechtbank, във всички случаи се основава на цялостно разглеждане по същество на въззивната жалба, дори ако това не се посочва в съкратеното изложение на мотивите на решението. При своята проверка съдиите, които са компетентни за постановяване на решението по делото, вземат предвид въззивната жалба, евентуално отговора, който във връзка с нея насрещната страна може да е представила, решението на Rechtbank и преписката по делото, съдържаща документите относно разглеждането на жалбата пред Rechtbank и относно административното производство. Те разполагат с цялата преписка, съдържаща всички релевантни документи по съответното дело. Afdeling се произнася с напълно

мотивирано решение, ако стигне до заключението, че прилагането на съкратено изложение на мотивите не е възможно.

Член 47 от Хартата и член 6 от ЕКПЧ

- 14 В член 47, първа и втора алинея от Хартата се признава правото на всяко лице на справедлив съдебен процес и на ефективни правни средства за защита. От член 52, параграф 3 от Хартата следва, че член 47 от Хартата има поне същия смисъл и обхват като член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. Залегналото в тази разпоредба право на справедлив съдебен процес включва по-специално правото на достатъчно мотивирано решение, което да показва, че съдът действително се е запознал с исканията и основанията на страните (решение *Zayidov*, т. 91). Това обаче не означава, че съдът трябва да разглежда всяко основание. ЕСПЧ взема предвид и ролята на съответната юрисдикция, например като въззивен съд или в контекста на система за обжалване, в която най-висшата национална юрисдикция трябва да разреши обжалването (решение *Rusishvili*, т. 74 и 75, и решение *Hansen*, т. 73 и 74).
- 15 В рамките на това общо задължение за излагане на мотиви ЕСПЧ разглежда мотивите на решение, което не се отнася до отговора на искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда. От това следва, че: (а) юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, трябва да се мотивира въз основа на кое от трите изключения се въздържа от отправяне на преюдициално запитване, и (б) когато обаче тази юрисдикция разполага със законоустановено правомощие да постанови решение по делото без допълнителни мотиви, решението по искането за отправяне на преюдициално запитване се постановява след цялостното решение по делото, като юрисдикцията не е длъжна да излага отделни мотиви защо не отправя преюдициално запитване. *Afdeling* прави този извод от решение *Baydar* и решение *Harisch*. В решение *Baydar* ЕСПЧ приема, че във всяко съкратено изложение на мотивите се съдържа предположението, че ако бъде отправено преюдициално запитване, то няма да доведе до различно заключение. Според ЕСПЧ при описаните в това дело обстоятелства постановяването на такова решение по искане за отправяне на преюдициално запитване не нарушава член 6, параграф 1 от ЕКПЧ.
- 16 Описаният в точка 13 подход гарантира, че *Afdeling* внимателно разглежда всеки повдигнат въпрос относно правото на Съюза и евентуално направено искане за отправяне на преюдициални въпроси и, ако е необходимо, взема решение да отправи преюдициално запитване. Следователно налице е справедливо производство. *Afdeling* приема, че законоустановеното му правомощие за съкратено изложение на мотивите е в съответствие с общото задължение за излагане на мотиви, предвидено в член 47, първа алинея от Хартата и член 6 от ЕКПЧ. Неговото предварително становище е, че правомощието за излагане на мотиви в съкратена форма, когато е направено искане за поставяне на преюдициални въпроси, е в съответствие и със съдебната практика относно член 47 от Хартата.

Член 267 ДФЕС

- 17 Afdeling поставя и въпроса дали настоящата му практика да излага в съкратена форма мотивите е съвместима и с член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата, когато е направено искане за отправяне на преюдициално запитване. Afdeling пита дали след това трябва да обясни по-подробно защо не е длъжен да отправя преюдициално запитване и по-специално дали трябва да посочи кое изключение от задължението за отправяне на преюдициално запитване се прилага и по какви причини. В точка 51 от решение *Consorzio* Съдът посочва по-специално, че „от мотивите на решението [...] трябва да става ясно било че повдигнатият въпрос относно правото на Съюза е ирелевантен за решаването на спора, било че тълкуването на съответната разпоредба от правото на Съюза се основава на практиката на Съда, било — ако такава практика липсва — че тълкуването на правото на Съюза е толкова очевидно за националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, че не оставя място за никакво основателно съмнение“.
- 18 Afdeling разбира тези съждения в смисъл, че те са в съответствие със съкратеното изложение на мотивите, тъй като такова изложение на мотивите имплицитно означава, че поради една от посочените в тази точка причини не съществува задължение за отправяне на преюдициално запитване. Въпреки това от текстовете на решението на някои други езици е възможно да следва, че от мотивите трябва да става ясно кое изключение е приложимо към делото. Текстът на италиански език например гласи „deve far emergere o che“, а на френски — „doivent faire apparaître soit que“. В текста на английски език се посочва, че мотивите „must show either [...], or“. Съюзът „either/or“ може да се разбира и в смисъл „и/или“, при което остава открит въпросът кое изключение се прилага. Този съюз обаче може да изразява и взаимно изключване в смисъл, че трябва да е ясно кое от трите изключения се има предвид.
- 19 От решение със съкратено изложение на мотивите по същество не става ясно кое от трите изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване е приложимо. Това не е така в случая на отхвърляне поради недопустимост, какъвто е налице в решение *Aquino*. В това решение Съдът постановява, че юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, може да не постави преюдициален въпрос на Съда, когато жалба е отхвърлена поради основания за недопустимост, присъщи на производството пред тази юрисдикция, при условие че са спазени принципите на равностойност и на ефективност. Причината за това е, че преюдициалните въпроси не са от значение за решаването на спора по дела, по които е налице отхвърляне поради недопустимост и които следователно не се разглеждат по същество. От отхвърлянето поради недопустимост имплицитно следва кое от трите изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване е приложимо.

Предварително становище на Afdeling

- 20 Според Afdeling посоченото в точка 51 от решение Consorzio специфично задължение за мотивиране не е налице и когато от решение по същество със съкратено изложение на мотивите имплицитно следва прилагането на изключение от задължението за отправяне на преюдициално запитване. В този случай Afdeling счита, че е важно юрисдикциите в държавите членки, в които има правна уредба за въззивно обжалване на недопустимост или по-строго прилагане на процесуалните правила за допустимост, да направят предварителен избор кои дела да се разглеждат по същество. Ако националните законодатели решат да приемат такова ограничение, след решението да не разглежда подадена въззивна жалба съдът не излага отделни мотиви защо не отправя преюдициално запитване въпреки направено искане в този смисъл (вж. във връзка с това и втория въпрос от преюдициалното запитване по дело C-144/23, отправено от Vrhovno sodišče (Върховен съд, Словения). Целта на прилагане от Afdeling съкратено изложение на мотивите и ефектът от него са сравними с отхвърляне поради недопустимост или с отхвърляне в контекста на правна уредба за обжалване на недопустимост.
- 21 Afdeling приема, че поначало обхватът на задължението за мотивиране съгласно точка 51 от решение Consorzio не трябва да е по-голям *само защото* е направено искане за отправяне на преюдициално запитване. За Afdeling изглежда нелогично изискването въззивна жалба, в която е направено искане за преюдициално запитване, *по дефиниция* да е мотивирана по-подробно от жалба, в която такова искане липсва. Освен това процесуалното правомощие за съкратено изложение на мотивите не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на предоставените от правото на Съюза права. Всъщност от съкратеното изложение на мотивите имплицитно следва, че тези права са незасегнати.