Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. PIKAMÄE
представено на 2 юни 2022 година [1]

Съединени дела C-245/21 и C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
срещу
MA,
PB (C-245/21)
и
LE (C-248/21)

(Преюдициални запитвания, отправени от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила — Прехвърляне на заинтересованото лице в държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата му — Членове 27 и 29 — Спиране на прехвърлянето поради пандемията от COVID-19 — Връзка с правната защита — Последици за срока на прехвърляне“

I. Въведение

1. Преюдициалните запитвания, отправени от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) на основание член 267 ДФЕС, имат за предмет тълкуването на член 27, параграф 4 и член 29, параграф 1 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 [2].

2. Запитванията са отправени в рамките на спорове между трима граждани на трети държави и Федерална република Германия по повод на решенията на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба по въпросите за миграцията и бежанците, Германия, наричана по-нататък „Службата“), която обявява молбите им за убежище за недопустими, след като констатира липсата на мотиви, които да попречат на извеждането им, разпорежда принудителното им отвеждане в Италия и им налага забрана за влизане и

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ L 180, 2013 г., стр. 31 (наричан по-нататък „Регламент Дъблин III“).

пребиваване. Самата Служба спира изпълнението на решенията за прехвърляне в Италия — държава членка, счетена от германските органи за компетентна да разгледа молбите за убежище в съответствие с Регламент „Дъблин III“, основавайки се на фактическата невъзможност да изпълни посочените решения поради пандемията от COVID-19.

3. Настоящите дела дават възможност на Съда да се произнесе по правните последици на решение за спиране на прехвърляне, издадено от административните органи на молещата държава членка, изправени пред предизвикателства, произтичащи от пандемията като явление, довело до сериозни смущения на доброто функциониране на общата европейска система за убежище. По-конкретно Съдът трябва да се произнесе по въпроса дали такова решение за спиране води до прекъсване на срока за прехвърляне, или ако прехвърлянето не е извършено в този срок, дали държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за международна закрила, се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност за засегнатото лице и в такъв случай компетентността за разглеждане на молбата за убежище на това лице преминава към молещата държава членка. От тази гледна точка и доколкото пандемията продължава, настоящите дела са от съществено значение за управлението на общата европейска система за убежище.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. С Регламент „Дъблин III“ се установяват критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или лице без гражданство. В това отношение съображения 4, 5 и 19 от Регламента гласят следното:

(4) В заключенията [на Европейския съвет по време на специалната му среща в] Тампере [на 15 и 16 октомври 1999 г.] също така се посочва, че [общата европейска система за убежище] следва да включва в краткосрочен план ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище.

(5) Един подобен метод трябва да се основава на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица. По-специално, той трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за международна закрила.

[…]

(19) За да се гарантира ефективната защита на правата на засегнатите лица, следва да бъдат установени законови гаранции и право на ефективна правна защита по отношение на решения, засягащи прехвърляния в компетентната държава членка, по-специално в съответствие с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. За да се гарантира спазването на международното право, ефективната правна защита следва да включва както разглеждането на прилагането на настоящия регламент, така и на законовата и фактическа ситуация в държавата членка, в която е прехвърлен кандидатът“.

5. Член 27, параграфи 3 и 4 от този регламент гласи:

„3. За целите на обжалването или преразглеждането на решението за прехвърляне, държавите членки предвиждат в националното си право, че:

а) жалбата или искането за преразглеждане предоставя на засегнатото лице правото да остане във въпросната държава членка до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане; или

б) прехвърлянето спира автоматично, като това спиране изтича след определен разумен срок, през който съд или правораздавателен орган след задълбочено и изчерпателно разглеждане на молбата за спиране е взел решение дали да постанови суспензивно действие на дадена жалба или искане за преразглеждане; или

в) на засегнатото лице се предоставя възможност да подаде молба в разумен срок до съд или правораздавателен орган за спиране на изпълнението на решение за прехвърляне до произнасянето по неговата жалба или искане за преразглеждане. Държавите членки гарантират, че съществува ефективна правна защита, като спират прехвърлянето до вземането на решение по първата молба за спиране. Всяко решение за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне се взема в разумен срок, който същевременно позволява задълбочено и изчерпателно разглеждане на молбата за спиране. В решението да не се спира изпълнението на решение за прехвърляне се посоч[в]ат мотивите за вземането му.

4. Държавите членки могат да предвидят, че компетентните органи могат да решат служебно да спрат изпълнението на решение за прехвърляне до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане“.

6. Член 28, параграф 3, трета алинея от посочения регламент предвижда:

„Когато дадено лице е задържано съгласно настоящия член, прехвърлянето му от молещата държава членка към компетентната държава членка се осъществява веднага щом това е възможно на практика и най-късно в срок от шест седмици от мълчаливото или изричното приемане на искането за поемане на отговорност или обратно приемане от друга държава членка на въпросното лице или от момента, в който обжалването или преразглеждането губи суспензивното си действие в съответствие с член 27, параграф 3“.

7. Член 29, параграфи 1 и 2 от същия регламент гласи:

„1. Предаването на кандидата […] от молещата държавата членка на компетентната държава членка се осъществява […] след съгласуване между заинтересованите държави членки, веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането от друга държава членка да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3.

[…]

2. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентната държава членка се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност или приемане

обратно на засегнатото лице и в такъв случай отговорността се прехвърля върху молещата държава членка. Този срок може да бъде удължен най-много до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че засегнатото лице е задържано в учреждение за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или най-много до осемнадесет месеца, ако засегнатото лице се укрие“.

Б. Германското право

1. Законът за убежището

8. Член 29 от Asylgesetz (Закон за убежището) урежда недопустимостта на молбите за убежище. По-специално в първия параграф от него се посочва:

„Молбата за убежище е недопустима, когато:

1. друга държава е компетентна да проведе процедурата по предоставяне на убежище

а) съгласно [Регламент Дъблин III], или

б) въз основа на други разпоредби на правото на Европейския съюз или на международен договор,

[…]“.

9. Член 34bis от Закона за убежището, озаглавен „Заповед за отвеждане“, гласи следното (извадки):

„(1) Ако чужденецът трябва да бъде отведен в трета сигурна държава (член 26bis) или в държава, която е компетентна да проведе процедурата по предоставяне на убежище (член 29, параграф 1, точка 1), [Службата] разпорежда отвеждането в тази държава веднага след като се установи, че то може да бъде осъществено. […] За изпълнението на заповедта за отвеждане не се изисква предварително уведомяване за предстоящото отвеждане, нито предоставянето на срок. Ако не може да бъде издадена заповед за отвеждане съгласно първо и второ изречение, Службата предупреждава [съответното лице] за предстоящото отвеждане в съответната държава.

(2) Заповедта за отвеждане може да се обжалва по реда на член 80, параграф 5 от [Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуалния кодекс)] в срок от една седмица от връчването. Ако жалбата е подадена в срок, не се допуска отвеждане до постановяването на съдебното решение“.

2. Административнопроцесуалният кодекс

10. Член 80, параграфи 4 и 5 от Административнопроцесуалния кодекс гласи:

„(4) Органът, който е издал административния акт или който трябва да се произнесе по административната жалба, може да спре изпълнението в случаите по параграф 2, доколкото във федерален закон не е предвидено друго. […]

(5) Компетентният да се произнесе по съществото на спора съд може, ако е направено такова искане, да разпореди пълно или частично суспензивно действие […]“.

III. Обстоятелствата в основата на споровете в главните производства, главните производства и преюдициалните въпроси

A. Дело C-245/21

11. През ноември 2019 г. MA и PB подават молби за убежище в Германия. Тъй като справка в системата „Евродак“ показва, че те са влезли незаконно на територията на Италия и са регистрирани в тази държава членка като търсещи международна закрила лица, на 19 ноември 2019 г. Службата отправя до италианските органи искане за поемане на отговорността за MA и PB на основание на Регламент „Дъблин III“. Италианските органи оставят без отговор искането за поемането на отговорност.

12. С решение от 22 януари 2020 г. Службата отхвърля като недопустими молбите за убежище на MA и PB, констатира липсата на мотиви, които да попречат на извеждането им, разпорежда принудителното им отвеждане в Италия и им налага забрана за влизане и пребиваване.

13. На 1 февруари 2020 г. MA и PB обжалват това решение на Службата пред компетентния административен съд. Освен това заедно с жалбата PB подава молба за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне. На 11 февруари 2020 г. тази молба е отхвърлена.

14. С писмо от 8 април 2020 г. Службата спира изпълнението на заповедите за отвеждане съгласно член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ до следващо разпореждане и посочва като мотив, че с оглед на развитието на пандемията от COVID-19 изпълнението на прехвърлянето било невъзможно.

15. С решение от 14 август 2020 г. сезираният административен съд отменя решението на Службата. Това решение се основава на констатацията, че дори да се предположи, че Италианската република е компетентна да разгледа молбите за убежище на MA и PB, тази компетентност преминава към Федерална република Германия поради изтичането на срока за прехвърляне по член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, тъй като решението за спиране на Службата от 8 април 2020 г. не води до прекъсване на този срок.

16. Федерална република Германия подава ревизионна жалба срещу това решение директно пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд).

Б. Дело C-248/21

17. През август 2019 г. LE подава молба за убежище в Германия. Тъй като справка в системата „Евродак“ показва, че на 7 юни 2017 г. той е подал молба за международна закрила в Италия, Службата отправя искане до италианските органи за поемане на отговорността за LE на основание на Регламент „Дъблин III“. Италианските органи уважават искането за поемане на отговорност.

18. Службата отхвърля като недопустима молбата за убежище на LE, констатира липсата на мотиви, които да попречат на извеждането му, разпорежда принудителното му отвеждане в Италия и му налага забрана за влизане и пребиваване.

19. На 11 септември 2019 г. LE подава жалба срещу това решение на Службата пред компетентния административен съд. Освен това заедно с жалбата той подава молба за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне. На 1 октомври 2019 г. молбата е отхвърлена.

20. С писмо от 24 февруари 2020 г. италианските органи уведомяват германските органи, че поради пандемията от COVID-19 прехвърляния във и от Италия в приложение на Регламент „Дъблин III“ вече няма да се извършват.

21. С писмо от 25 март 2020 г. Службата спира изпълнението на заповедта за отвеждане съгласно член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ до следващо разпореждане и посочва като мотив, че с оглед на развитието на пандемията от COVID-19 изпълнението на прехвърлянето е невъзможно.

22. След като на 4 май 2020 г. отхвърля втора молба за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне, с решение от 10 юни 2020 г. сезираният административен съд отменя решението на Службата. Това съдебно решение се основава на мотиви, сходни с изложените в решението, посочено в точка 15 от настоящото заключение.

23. Федерална република Германия подава ревизионна жалба срещу това решение директно пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд).

B. Общи съображения и за двете дела

24. Запитващата юрисдикция счита, че подадените пред нея жалби трябва да се уважат, ако се установи, че спирането на изпълнението на заповед за отвеждане, основание за което е фактическата невъзможност за прехвърляне, дължаща се на пандемията от COVID-19, попада в приложното поле на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ и следователно може да доведе до прекъсване на срока за прехвърляне по член 29, параграф 1 от този регламент.

25. Запитващата юрисдикция счита, че макар член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ да изисква предвиденото в този член спиране на изпълнението на решението за прехвърляне да е свързано с обжалване по съдебен ред, не е изключено този член да може евентуално да се приложи в положения като разглежданите в главните производства, тъй като производството по жалба срещу решение за прехвърляне е все още висящо, и че съгласно германското право невъзможността да се осъществи отвеждането може да породи съмнения относно законосъобразността на решението за прехвърляне. Следвало обаче да се вземат предвид целите на този регламент, както и съответните интереси на засегнатите лица и на съответната държава членка, чието равновесие трябва да се осигури в настоящия санитарен контекст.

26. При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Попада ли в обхвата на член 27, параграф 4 от Регламент […] „Дъблин III“ хипотеза, в която административен орган реши в рамките на висящо производство по съдебно обжалване да спре изпълнението на решение за прехвърляне, като спирането може да бъде отменено и се дължи само на фактическата (временна) невъзможност за прехвърляне в резултат на пандемията от COVID-19?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: води ли такова решение за спиране до прекъсване на срока за прехвърляне по член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос: важи ли това и когато преди появата на пандемията от COVID-19 съд е отхвърлил молба, подадена от търсещото закрила лице съгласно член 27, параграф 3, буква в) от Регламент „Дъблин III“, за спиране на изпълнението на решение за прехвърляне до приключването на производството по обжалване?“.

IV. Производството пред Съда

27. Актовете за преюдициално запитване по дела C-245/21 и C-248/21 от 26 януари 2021 г. постъпват в секретариата на Съда съответно на 19 и 21 април 2021 г. С решение на председателя на Съда от 7 юни 2021 г. настоящите дела са съединени за целите на писмените и устните фази на производствата и на съдебното решение.

28. Освен това запитващата юрисдикция е поискала от Съда преюдициалните запитвания да се разгледат по реда на бързото производство съгласно член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда. На 7 юни 2021 г. след изслушване на съдията докладчик и генералния адвокат председателят на Съда решава да отхвърли това искане.

29. В срока по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз писмени становища представят германското и швейцарското правителство, както и Европейската комисия.

30. В съдебното заседание на 9 март 2022 г. представителите ad litem на MA и PB, на германското правителство, както и на Комисията, представят устни становища.

V. Правен анализ

A. Предварителни бележки

1. Характеристиките на общата европейска система за убежище

31. Правото на убежище е съществен елемент на международното право. Признато за първи път през 1951 г. в Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г.[3], с това право се предоставя международна закрила на лицата, които бягат

[3] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954) (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

от преследване в собствената си държава. На равнището на Съюза създаването на пространство, в което лицата могат да се движат свободно през отворените вътрешни граници насърчава хармонизирането на процедурите за предоставяне на убежище. В заключенията си на срещата на върха в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет потвърждава отново значението, което Съюзът и неговите държави членки придават на абсолютното спазване на правото да се иска убежище. Постигнато е съгласие да се работи за установяването на обща европейска система за убежище, която се основава на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция, като по този начин се гарантира, че никой не може да бъде върнат обратно там, където отново може да бъде подложен на преследване, тоест като се запазва принципът на забрана за връщане. Член 78, параграф 1 ДФЕС и член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) потвърждават този ангажимент.

32. Общата европейска система за убежище понастоящем е регламентирана в редица правни актове. „Дъблинската система“, наречена така поради мястото на подписване на 15 юни 1990 г. на Конвенцията за определяне на държавата, компетентна за разглеждането на молба за убежище, подадена в една от държавите — членки на Европейските общности[4], се основава на принципа, че само една държава е компетентна да разгледа молбата на търсещо убежище лице, като тази компетентност трябва да се определя въз основа на обективни критерии. Регламент (ЕО) № 343/2003 („Дъблин II“)[5], с който се установяват процесуални срокове и срокове за прехвърляне, както и принципът на защита на целостта на семейството, влиза в сила след Договора от Амстердам. Регламент „Дъблин III“, приет въз основа на Договора от Лисабон и в сила от 19 юли 2013 г., добавя към задълженията на държавата членка, компетентна да разглежда молби за убежище[6], процесуални гаранции за лицата, които могат да бъдат прехвърлени. Бързината при разглеждането на молбите за международна закрила и гарантирането на правото на ефективни правни средства за защита срещу решения за прехвърляне са два централни принципа на системата от Дъблин, които са релевантни при преценката на настоящите дела.

2. Релевантността на преюдициалните въпроси за разрешаването на споровете по главните производства

33. Значението на въпроса дали националните административни органи имат възможност да спират изпълнението на решение за прехвърляне и да прекъсват срока за прехвърляне се обяснява с особеностите на взаимодействието между правото на Съюза и националното право, които следва да се изложат накратко. Съгласно член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ срокът за прехвърляне започва да тече от уважаването на искането от другата държава членка. Ако обаче кандидатът обжалва решението за прехвърляне, срокът започва да тече едва от постановяването на окончателното решение по обжалване, което забавя началото на срока за прехвърляне. Предварителното условие обаче е обжалването да има суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3 от Регламент „Дъблин III“.

[4] ОВ C 254, 1997 г., стр. 1.

[5] Регламент на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56).

[6] *Warin*, C. Le contentieux du règlement Dublin III — Droit luxembourgeois et européen de l’asile (ed. F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin), Luxembourg 2019, p. 118.

34. Съгласно германското право жалба за отмяна на заповед за отвеждане на основание член 75, параграф 1 от Закона за убежището няма суспензивно действие. Засегнатите лица обаче могат в едноседмичен срок да подадат молба да се постанови суспензивно действие на основание член 34bis, параграф 2, втора алинея, първо изречение от този закон. Ако молбата за постановяване на временни мерки не е подадена или е отхвърлена, срокът за прехвърляне започва да тече; по време на пандемията от COVID-19 тази ситуация изправя административните органи пред затруднения, по-специално във връзка със спазването на срока за прехвърляне. При тези обстоятелства германските административни органи са се възползвали от възможността да прекъснат срока, като спрат изпълнението на решението за прехвърляне на основание член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс. Това обаче поставя въпроса дали този подход е съвместим с правото на Съюза.

35. Трите поставени от запитващата юрисдикция преюдициални въпроса са неразривно свързани, доколкото вторият и третият въпрос е необходимо да се разгледат само ако на първия въпрос се даде утвърдителен отговор. В интерес на структурирания и разбираем анализ на тези преюдициални въпроси предлагам те да се разгледат заедно и да се даде ясен отговор, който да позволи на запитващата юрисдикция да реши споровете в главните производства. Въпросите се отнасят по същество до възможността националните административни органи да спрат изпълнението на решение за прехвърляне на основание член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ и да прекъснат срока за прехвърляне по член 29, параграф 1 от посочения регламент.

36. Анализът на тези въпроси изисква най-напред да се изтъкне връзката между посочените разпоредби[7] и след това да се разгледа въпросът дали фактическата невъзможност за такова прехвърляне поради пандемията от COVID-19 представлява легитимно основание, позволяващо на националните органи да прилагат посочените разпоредби[8]. Ще разгледам подробно този последен аспект, доколкото той е в основата на настоящите дела, като взема предвид особените обстоятелства по всяко от делата в главните производства[9].

Б. Относно връзката между член 27, параграф 4 и член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“

1. Тълкуване на релевантните разпоредби с оглед на съдебната практика

37. Признаването на възможността националните административни органи да спират изпълнението на решение за прехвърляне и така да прекъсват срока за прехвърляне налага да се анализира връзката между релевантните разпоредби.

38. Съгласно член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ „[д]ържавите членки могат да предвидят, че компетентните органи могат да решат служебно да спрат изпълнението на решение за прехвърляне“. Член 29, параграф 1 от този регламент предвижда, че „[п]редаването […] от молещата държавата членка на компетентната държава членка се осъществява […] след съгласуване между заинтересованите държави членки, веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок от приемането на

7 Вж. точка 37 и сл. от настоящото заключение.

8 Вж. точка 47 и сл. от настоящото заключение.

9 Вж. точка 75 и сл. от настоящото заключение.

искането от друга държава членка да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3“.

39. Както се установява от съвместния прочит на посочените разпоредби, първото затруднение за определянето каква е връзката помежду им произтича от факта, че член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ препраща към параграф 3, а не към член 27, параграф 4 от този регламент.

40. Не считам обаче, че тази липса на изрично посочване на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ може да изключи тълкуване, съгласно което националните административни органи следва да имат възможност да прекъсват срока за прехвърляне след спиране на изпълнението на съответното решение за прехвърляне. Напротив, струва ми се, че има доводи в подкрепа на тезата, че член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ трябва да се тълкува в смисъл, че включва и спиране, разпоредено от националните органи на основание член 27, параграф 4 от този регламент.

41. От член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ следва, че срокът за извършване на прехвърлянето започва да тече едва от момента, в който бъдещото прехвърляне по принцип е уговорено и гарантирано и остава да бъдат уредени само подробностите му. Това обаче не е така, докато изпълнението на решението за прехвърляне е спряно до приключване на производство по обжалване или по преразглеждане.

42. В това отношение следва да се отбележи, че не съществува *никаква обективна причина за разграничение* между спиране на изпълнението на решението за прехвърляне на основание член 27, параграф 3 или член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“. И в двата случая спирането на изпълнението е свързано с жалба срещу решението за прехвърляне и съответните държави членки са изправени пред едни и същи практически затруднения при организиране на прехвърлянето. Следователно и в двата случая те следва да разполагат със същия шестмесечен срок, който да използват максимално, за да уредят техническите подробности по осъществяване на прехвърлянето.

43. Освен това следва да се отбележи, че във връзка с приложимото правило за сроковете, предвидено в член 28, параграф 3, трета алинея от Регламента „Дъблин III“, Съдът вече е постановил, че макар по отношение на началния момент на срока в това правило да се посочва единствено член 27, параграф 3 от Регламента, а не член 27, параграф 4, срокът започва да тече едва от момента, в който обжалването или преразглеждането губи суспензивното си действие и когато съответното лице не е поискало изрично спирането на изпълнението на решението за прехвърляне, какъвто е случаят в член 27, параграф 4 от посочения регламент [10].

44. Съдът също така подчертава *приликата между термините, използвани* в член 28, параграф 3, трета алинея и в член 29, параграф 1, първа алинея от същия регламент. В това отношение Съдът констатира, че тълкуване на тази разпоредба, съгласно което срокът за осъществяване на прехвърлянето би трябвало да бъде изчислен, считано от уважаването на искането за поемане на отговорност или за обратно приемане, дори когато компетентният орган използва предвидената в член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ възможност, на практика би лишило изцяло разглежданата разпоредба от

[10] Решение от 13 септември 2017 г., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, т. 63—73).

полезно действие. Всъщност тази разпоредба не може да бъде приложена, без да е налице опасност от възпрепятстване на прехвърлянето в сроковете, определени от този регламент [11].

45. Поради изложените по-горе съображения съм на мнение, че срокът по член 29, параграфи 1 и 2 от Регламент „Дъблин III“ не може да започне да тече, докато решение на административен орган, прието на основание член 27, параграф 4 от този регламент, спира изпълнението на решението за прехвърляне до приключване на производството по обжалване от засегнатото лице.

2. Междинно заключение

46. От изложеното следва, че националните административни органи по принцип имат възможност да спират изпълнението на решение за прехвърляне и така да прекъсват срока за прехвърляне.

B. По възможността националните административни органи да спират изпълнението на решение за прехвърляне и така да прекъсват срока за прехвърляне по съображение за фактическа невъзможност, свързана с пандемията

47. Както вече беше посочено в предварителните бележки, въпросът дали националните административни органи разполагат с тази възможност, тъй като практически не могат да извършват прехвърляне поради пандемията от COVID-19, е в основата на настоящите дела.

48. За да се отговори на този въпрос, е необходимо да се установи посредством методите на тълкуване, признати в практиката на Съда, дали мярка като приетата от германските органи в главните производства попада в обхвата на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“.

1. Прилагане на методите на тълкуване, признати в съдебната практика

49. Съгласно постоянната практика на Съда от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза следва, че доколкото текстът на разпоредба от правото на Съюза не съдържа препращане към правото на държавите членки по отношение на определено понятие, същото трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчитат не само съдържанието, но и контекстът на разпоредбата и целта, преследвана с правната уредба, от която тя е част [12].

a) Езиково тълкуване

50. В текста на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ се посочва, че тази разпоредба визира административните решения, приети с оглед на производство по обжалване от страна на засегнатото лице. Всъщност съгласно тази разпоредба компетентните органи на държавите членки могат да решат служебно „да спрат изпълнението на решение за прехвърляне *до произнасянето* по жалбата или искането за преразглеждане“ [13].

[11] Решение от 13 септември 2017 г., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, т. 70 и 71).

[12] Решение от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, т. 55).

[13] Курсивът е мой.

Следователно самият текст на тази разпоредба очевидно се основава на разбирането, че *е налице връзка между подадената от засегнатото лице жалба и решението за спиране, прието от органите*.

51. Противно на твърденията на германското правителство в становището му, тази връзка не се ограничава само до времева свързаност. Анализът на текстовете на различни езици позволява тълкуване на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ в смисъл, че решението за спиране трябва да е взето *с намерение да се защити правният статут* на търсещото убежище лице, докато трае производството по обжалване или преразглеждане [14]. Този извод се потвърждава и от други методи на тълкуване.

б) Систематично тълкуване

52. Систематичното място на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ потвърждава, че тази разпоредба визира само административните решения за спиране на изпълнението, които са *акцесорни към жалба*, подадена от засегнатото лице. Всъщност, както следва от заглавието („Правна защита“) и от член 27, параграф 1 от този регламент, в посочения член става дума за жалби, подадени от засегнато лице. Следователно член 27, параграф 4 от посочения регламент *може да се отнася само за административните решения във връзка с такава жалба*.

53. Мястото на тази разпоредба в системата на Регламент „Дъблин III“ в широк смисъл също е в подкрепа на необходимостта от такава връзка. В частност фактът, че тази разпоредба е включена в раздел IV („Процедурни гаранции“), подчертава законната цел, посочена в съображение 19 от този регламент, да се гарантира ефективната защита на правата на засегнатите лица, като се установят законови гаранции и право на ефективна правна защита по отношение на решенията за прехвърляния в компетентната държава членка, по-специално в съответствие с член 47 от Хартата.

в) Телеологично тълкуване

1) Съображения, свързани с целта за гарантиране на ефективна правна защита

54. Телеологичното тълкуване налага да се припомни, че Съдът също така е подчертал значението на спирането на изпълнението на решение за прехвърляне, поискано от съд от засегнатото лице в контекста на прилагането на член 27, параграфи 3—6 от Регламент „Дъблин III“. Всъщност в практиката си Съдът констатира, че законодателят на Съюза приобщава към този процес търсещите убежище лица, като задължава държавите членки да им осигуряват право на ефективна правна защита срещу решението за прехвърляне, с което евентуално може да приключи този процес [15].

[14] Вж. текстовете на испански („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión“), датски („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger“), немски („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen“), естонски („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni“), английски („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review“), италиански („sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione“), нидерландски („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar“) и португалски език („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão“).

[15] Решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, т. 50—52).

55. Поради изложените в предходните точки на настоящото заключение причини съм убеден, че възможността, предоставена на националните административни органи на основание член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, да решат служебно да спрат изпълнението на решението за прехвърляне, *не може да бъде отделена от функцията ѝ да гарантира ефективна правна защита* на засегнатото лице.

56. Ето защо считам, че твърде широко тълкуване на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, което позволява на националните административни органи да спрат изпълнението на решение за прехвърляне, независимо от подадената от засегнатото лице жалба, неизбежно би довело до това те да могат да отложат прехвърлянето на съответното лице в компетентната държава членка на каквото и да е основание, без никакви последици за преминаване на компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила към други държави членки.

57. Струва ми се обаче, че подобна ситуация би била в противоречие именно с целта, преследвана с Регламент „Дъблин III“, да се установи метод, позволяващ да се определи бързо компетентната държава членка, без да се компрометира целта за бързо разглеждане на молбите за убежище, посочена в съображение 5. Всъщност търсещо убежище лице би се оказало в положение да се съобразява с волята на националните административни органи, тъй като те могат да удължат времето за изчакване, макар това време да може да се използва по-ефикасно за разглеждане на молбата му за убежище.

58. Освен това ми се струва, че продължаването на предвидения шестмесечен срок за осъществяване на прехвърлянето *може да се обоснове само с интереса на засегнатото лице съдебен орган да изясни законосъобразно ли е решението за прехвърляне*, а не от интереса, какъвто и да е той, на административните органи от спиране на изпълнението на решението. Всъщност следва да се отбележи, че Съдът многократно е подчертавал, че „законодателят на Съюза не е възнамерявал да жертва съдебната защита на търсещите международна закрила лица в полза на изискването за бърза обработка на молбите за убежище“ [16]. Следователно Съдът никога не е възнамерявал да остави на националните административни органи неограничена свобода на действие при упражняване на техните правомощия. Това важи по-специално за възможността, предоставена с член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, който, както посочва самата запитваща юрисдикция, ограничава до известна степен предоставената широка свобода на действие съгласно националното право.

59. Ето защо считам, че тълкуване на тази разпоредба, което би позволило на националните административни органи по своя воля да прекъсват срока за прехвърляне поради практически затруднения, каквито и да са те, при осъществяваните от тях действия, не е съобразено със системата, установена с Регламент „Дъблин III“.

2) Съображения, свързани със задължението за поемане на риска от евентуална фактическа невъзможност за прехвърлянето

60. В този контекст следва да се припомни, че сходни случаи вече са предмет на уредба от законодателя на Съюза или са признати в практиката на Съда, в които изрично е предвидено, че компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила трябва да премине към молещата държава членка. За целите на настоящия анализ според

[16] Решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, т. 57).

мен е уместно да се посочат две хипотези, при които фактическата невъзможност да се извърши прехвърляне на търсещото убежище лице, е довела конкретно до такова преминаване на компетентността.

61. От една страна, възможно е да възникне хипотезата по член 3, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“, който предвижда, че държавата членка, определяща държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, става компетентна държава членка, когато поради „*системни недостатъци* в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унизително отношение“ в първоначално посочената за компетентна държава членка, и никоя друга държава членка не може да бъде посочена за компетентна. В това отношение е важно да се отбележи, че тази разпоредба кодифицира практиката на Съда, установена по дела N. S. и др. [17].

62. От друга страна, държа да посоча, че в решение по дело C. K. и др. Съдът приема, че в случаите, когато *здравословното състояние* на съответното търсещо убежище лице не позволява на молещата държава членка да извърши прехвърлянето му преди изтичане на шестмесечния срок, предвиден в член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, компетентната държава членка се освобождава от задължението си да поеме отговорност за търсещото убежище лице, като в този случай отговорността се прехвърля на първата държава членка съгласно параграф 2 от този член [18].

63. Тези примери показват ясното намерение на законодателя на Съюза да задължи молещата държава членка да *поеме евентуалния риск от фактическа невъзможност за прехвърляне* на търсещото убежище лице в държавата членка, която по принцип е компетентна за разглеждане на молба за международна закрила [19]. Както вече бе посочено в настоящото заключение [20], такъв риск не би трябвало да има неблагоприятно въздействие върху правото на засегнатото лице молбата му за убежище да бъде разгледана с цялата необходима бързина.

64. Прекъсването обаче на срока, вероятно sine die, от молещата държава членка, изправена пред най-малкото затруднение при изпълнението на решение за прехвърляне, би повлияло наистина неблагоприятно на решението. Предложеното от законодателя на Съюза разрешение относно разпределението на рисковете при управлението на установената с Регламент „Дъблин III“ система би било пренебрегнато, ако държавата членка имаше възможност да се освободи от задълженията си, като не допуска прехвърлянето на отговорност на основание член 29, параграф 2 от този регламент.

65. Съображенията, които току-що изложих, са валидни на по-силно основание в положения като разглежданите в главните производства, а именно здравна криза в глобален мащаб, която като *непреодолима сила* не може да се приписва нито на търсещото убежище лице, нито на държавата членка, която по принцип е компетентна да разгледа

[17] Решение от 21 декември 2011 г. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865).

[18] Решение от 16 февруари 2017 г. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 89).

[19] *Werdermann*, D. Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF — Legal Tribune Online, 9.IV.2020; авторът счита, че основанията, свързани с невъзможност за прехвърляне, водещи до удължаване на срока, са уредени изчерпателно в член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“. Имат се предвид по-конкретно случаи на лишаване от свобода и укриване на търсещото убежище лице. Във всички останали случаи държавата членка, която не може да спази срока, поема риска от евентуална фактическа невъзможност за извършване на прехвърляне, като правото на търсещото убежище лице молбата му за закрила да бъде разгледана бързо има предимство.

[20] Вж. точка 57 от настоящото заключение.

молбата за международна закрила. С оглед на изложените съображения установената с Регламент „Дъблин III“ система изисква държавата членка, която е разпоредила отвеждането на търсещото убежище лице, да бъде тази, която трябва да поеме риска от евентуална фактическа невъзможност за осъществяване на това прехвърляне.

66. Всъщност при това положение няма никаква съществена разлика в сравнение с други положения, считани за случаи на непреодолима сила и които могат да попречат на осъществяването на такава процедура по прехвърляне, като например внезапно заболяване на засегнатото лице, неочаквана техническа повреда на самолета, с който трябва да се извърши полетът за прехвърляне или внезапна промяна на времето, което прави превоза невъзможен [21]. В съответствие с принципа на равно третиране тези до голяма степен сходни положения не следва да се третират по различен начин [22].

67. Освен това считам за необходимо да насоча вниманието към факта, че в Насоките си относно прилагането на съответните разпоредби на ЕС в областта на процедурите за предоставяне на убежище и за връщане и относно презаселването, приети във връзка с пандемията от COVID-19 [23], Комисията изрично признава затрудненията, пред които са изправени държавите членки в подобен контекст. Следва обаче да се отбележи, че Комисията подчертава необходимостта *„да [се] възобновят прехвърлянията възможно най-бързо*, вземайки предвид променящите се обстоятелства“ (курсивът е мой).

68. В документа Комисията посочва, че „[с]ъгласно член 29, параграф 2 от [Регламента „Дъблин III“] когато прехвърлянето в компетентната държава членка не бъде извършено в рамките на приложимия срок, *компетентността се прехвърля на държавата членка, поискала прехвърлянето*“, което ми се струва особено релевантно за целите на настоящите дела. Всъщност това твърдение трябва да се разглежда във връзка със съдържащата се в същия параграф преценка, че *„[н]икоя от разпоредбите на регламента не допуска изключение от това правило* в ситуация като възникналата вследствие на пандемията от COVID-19“ (курсивът е мой). Тази преценка ми се струва правилна и впрочем потвърждава възприетото в настоящото заключение тълкуване [24].

3) Съображения, свързани с правната сигурност в рамките на управлението на общата европейска система за убежище

69. Освен това в този контекст считам за уместно да посоча още две хипотези на временна фактическа невъзможност, вече уредени от законодателя на Съюза и при които член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ не предвижда прекъсване на срока sine die, а удължаване на срока за прехвърляне най-много до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради лишаване от свобода на засегнатото лице, или най-много до 18 месеца, ако засегнатото лице се укрива. Тези примери показват, че законодателят на

[21] *Petterson*, P. Abschiebungen und Corona — Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung — Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, № 7/2020, p. 232; според автора обстоятелството, че държава членка не може да поеме отговорност за съответните лица поради пандемията, представлява непреодолима сила.

[22] Решение от 15 април 2010 г., Gualtieri/Комисия (C-485/08 P, EU:C:2010:188, т. 70).

[23] Съобщение на Комисията „COVID-19: Насоки относно прилагането на съответните разпоредби на ЕС в областта на процедурите за предоставяне на убежище и за връщане и относно презаселването“ (2020/C 126/02) (ОВ C 126, 2020 г., стр. 12).

[24] *Neumann*, C. Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF — Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, № 9/2020, p. 319; авторът приема, че санитарното състояние не обосновава прекъсване на сроковете за прехвърляне, предвидени в Регламент „Дъблин III“. Не подкрепя и прилагане по аналогия, тъй като според него не съществува никаква правна празнота. Той тълкува насоките на Комисията в смисъл, че посочените срокове не зависят от добрата воля на държавите членки или не са оставени на тяхната преценка.

Съюза има за цел да *определи ясни срокове в интерес на правната сигурност* чрез достатъчно предвидими за всички държави членки процедури на общата европейска система за убежище.

70. Тези хипотези, които са предмет на специална уредба, потвърждават констатацията, че съгласно направената от законодателя на Съюза преценка само по изключение може да се допусне отклоняване от целта за бързина въз основа на определени причини, приети за основателни. Сред тези причини е поведението (лишаване от свобода и укриване), за което е отговорно търсещото убежище лице. Друга причина е необходимостта да му *се гарантира ефективна правна защита*, както следва от взаимовръзката между, от една страна, член 27, параграфи 3 и 4, и от друга страна, член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. С други думи, целта за бързина трябва да отстъпи пред други защитени от законодателя интереси. Обратно, при обстоятелства, които не се дължат на кандидата или не са свързани с правната му защита, именно молещата държава членка трябва да поеме риска прехвърлянето евентуално да стане невъзможно или най-малкото трудно за организиране [25].

71. Ето защо ми се струва, че изложените съображения на запитващата юрисдикция, сочещи наличието на „неволна празнота в правната уредба“, която води до прилагане по аналогия на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ и до допускане на възможността за прекъсване на срока за прехвърляне по член 29, параграф 1 от този регламент, са неоснователни. Напротив, посочените в предходните точки на настоящото заключение примери подкрепят тълкуване в полза на *преминаване на компетентността към молещата държава членка, ако не се извърши прехвърляне в шестмесечния срок* съгласно член 29, параграф 2 от посочения регламент.

72. Ето защо споделям изразените от швейцарското правителство съмнения относно твърде широкото тълкуване на приложното поле на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“. По-конкретно считам, че да се позволи на националните административни органи да спират изпълнението на решението за прехвърляне „до следващо разпореждане“ (на немски език „bis auf Weiteres“) и следователно, поне за момента, за неопределен период, би било *в ущърб на правната сигурност*, поради това че държавите — страни по Дъблинската система, вече не биха могли да се осланят на установени срокове.

73. Освен това други неясноти биха произтекли от факта, че при тълкуване като предложеното от запитващата юрисдикция държавите — страни по Дъблинската система, занапред биха могли да се позовават на фактически пречки за прехвърлянето, които всеки път водят до прекъсване на срока за прехвърляне, който би започнал да тече отново едва след като се появи възможност за осъществяване на прехвърляне. Има опасност обаче такова тълкуване да доведе до значителни проблеми с разпределението на компетентността между съответните държави членки. Ето защо доброто функциониране на общата европейска система за убежище би било *сериозно накърнено*.

2. Междинно заключение

74. По изложените съображения считам, че член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ следва да се тълкува в смисъл, че обхваща решенията за спиране на изпълнението, взети от националните административни органи, поради обстоятелството че съществували

[25] Вж. в този смисъл *Lehnert*, M., *Werdermann*, D. Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise — Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, vol. 39, № 18/2020, p. 1310.

съмнения относно законосъобразността на решението за прехвърляне, повдигнати в рамките на производството по подадената от засегнатото лице жалба. За разлика от това тази разпоредба не обхваща решенията на националните административни органи, взети по други съображения, и по-специално във връзка с интереса им от спиране на изпълнението на решението, за да се избегне преминаване на компетентност към молещата държава.

Г. По изложените от германските административни органи мотиви, с които се разпорежда спиране на изпълнението на решението за прехвърляне на жалбоподателите в главните производства

1. Твърдяната фактическа невъзможност за изпълнение, която може да доведе до незаконосъобразност на решението за прехвърляне

75. По-нататък възниква въпросът дали твърдяната фактическа невъзможност за прехвърляне на търсещо убежище лице поради пандемията от COVID-19 при описаните от запитващата юрисдикция обстоятелства е легитимно основание, позволяващо националните органи да се позоват на посочените разпоредби. За да се отговори на този въпрос, следва да се провери дали решението, взето от германските административни органи в главните производства, попада в приложното поле на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, както е дефинирано в точка 74 от настоящото заключение.

76. Както бе обяснено в предходните точки, при разглеждането на обхвата на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ от решаващо значение е дали съмненията относно законосъобразността на решението за прехвърляне, произтичащи от невъзможността за осъществяване на прехвърлянето поради пандемията от COVID-19, са *повдигнати в рамките на производството по жалбата*, подадена от засегнатото лице.

77. Съгласно информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, спирането на изпълнението, разпоредено от германските органи, е свързано с правната защита в случаите на временна невъзможност за прехвърляне, тъй като отвеждане до границата на страната може да бъде разпоредено само след като се установи, че то може да бъде осъществено. Запитващата юрисдикция пояснява, че съгласно германското право, в случай че не е възможно отвеждане, са налице съмнения относно законосъобразността на заповедта за отвеждане. Този довод може да се разглежда в смисъл, че със спирането на изпълнението Службата претендира, че *е искала да избегне задължението да изпълни незаконосъобразно административно решение*.

78. Анализът обаче на обстоятелствата, предхождащи споровете в главните производства, ме навежда на мисълта, че в действителност германските административни органи може да са решили да спрат изпълнението на прехвърлянето на жалбоподателите в главните производства на основания, които не са посочени в член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“. Всъщност някои индиции позволяват да се допусне, че административните органи са приели мярка, която не попада в материалното приложно поле на тази разпоредба. Излагам най-напред виждането си в рамките на анализ, който има за цел да установи *границите, които правото на Съюза налага на свободата на действие на държавите членки при прилагането на тази разпоредба*. На следващо място ще посоча аспектите, които според мен пораждат съмнения относно правилното ѝ прилагане.

2. Изискването за наличие на висяща „жалба“ или „искане за преразглеждане“ „пред национален административен съд“

79. Веднага следва да се отбележи, че член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ недвусмислено сочи, че „компетентните органи могат да решат служебно да спрат изпълнението на решение за прехвърляне *до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане*“ (курсивът е мой). Както вече бе посочено в настоящото заключение [26], тази разпоредба дава право на националните административни органи да вземат предвид целта да се гарантира ефективна правна защита на търсещото убежище лице.

80. В това отношение следва да се отбележи, че както следва, първо, от използваната във въпросната разпоредба терминология, и второ, от тълкуването ѝ във връзка с параграф 1 („пред съд или правораздавателен орган“) самите административни органи не може да се произнасят по такава „жалба“ или „искане за преразглеждане“ и че само сезираният със спора компетентен съд има такова правомощие. С други думи, административните органи може да разпоредят служебно спиране на изпълнението, но не и да осъществят самия съдебен контрол, с оглед на който се приема подобна мярка.

81. Следователно спирането от националните административни органи на изпълнението на решение за прехвърляне, без да има висящ спор пред съд или правораздавателен орган, не може да се приеме за мярка, чието правно основание е горепосочената разпоредба, тъй като не е взета „до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане“. Следователно такова спиране на изпълнението на решението за прехвърляне не може да доведе до прекъсване на срока за прехвърляне на основание член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Същото се отнася и за решение за спиране, прието впоследствие, тоест след като компетентният съд е постановил окончателно решение.

82. На отправен въпрос в съдебното заседание за обхвата на административната практика на съответната Служба германското правителство заявява, че изпълнението на решенията във връзка с търсещите убежище лица не е спряно за всички, а *само за лицата, които са подали жалба до националните административни съдилища*. Впрочем това е така в случаите на жалбоподателите в главните производства. Ето защо на този етап от анализа следва да се приеме, че в настоящия случай е изпълнено съществено условие за прилагането на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, свързано с наличието на висяща жалба.

3. Спирането на изпълнението на решение за прехвърляне „до следващо разпореждане“ надхвърля границите, наложени от правото на Съюза

83. Макар Регламент „Дъблин III“ да е пряко приложим в държавите членки, това не променя факта, че редица негови разпоредби изискват да се прибягва до разпоредбите на националното право, за да бъдат ефективно приложени. Такъв по-специално е случаят с националните процесуални разпоредби, които трябва да се тълкуват по начин, който съответства на текста и целта на правото на Съюза. Както следва от направеното в настоящото заключение тълкуване [27], член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ изисква да е налице неразривна връзка между подадената пред съда жалба срещу решение за прехвърляне и разрешеното от административните органи спиране на изпълнението.

[26] Вж. точка 55 от настоящото заключение.

[27] Вж. точки 47—74 от настоящото заключение.

Изразът „*до произнасянето* по жалбата“ (курсивът е мой) сочи, че решението за спиране на изпълнението на решението за прехвърляне *трябва да остане в сила до приключването на висящото съдебно производство*.

84. В това отношение следва да се отбележи, че Службата спира изпълнението на заповедите за отвеждане „до следващо разпореждане“ на основание член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс. Това означава, че съответното решение за прехвърляне се очаква да бъде изпълнено, когато Службата счете това за уместно. От семантична гледна точка изразът „до следващо разпореждане“ включва признаването на *широка свобода на действие*, която според мен далеч надхвърля свободата, предоставена на националните административни органи с член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“.

85. Всъщност, противно на тази разпоредба, спиране на изпълнението на основание член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс по никакъв начин не изисква „жалба“ или „искане за преразглеждане“ да са подадени пред съд или правораздавателен орган. Освен това изразът „до следващо разпореждане“ предполага спирането на изпълнението на административен акт да бъде разпоредено само след последващо решение, *оставено единствено на преценката на административните органи*[28].

86. При липса на точна информация е логично да се предположи, че претендираното в случая от административните органи право на преценка включва и възможността за определяне на продължителността на спирането на изпълнението, докато член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ допуска такова спиране само до „произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане“ (курсивът е мой), тоест по време на продължителността на съдебния спор, като по този начин се гарантира, че търсещото убежище лице няма да бъде принудително отведено до границата на страната, преди сезираната юрисдикция да се произнесе по законосъобразността на решението за прехвърляне. Следователно свободата на действие, предоставена на националните административни органи от законодателя на Съюза, преследва определена цел и по принцип е ограничена във времето. Тези аспекти са в подкрепа на схващането ми, че са налице основни различия между възприетия от Службата подход и установената от правото на Съюза нормативна рамка.

87. По-конкретно, не може да се изключи възможността спирането на изпълнението на решенията за прехвърляне да е обосновано от интереси на административните органи, и по-специално от *интереса да се предотврати преминаване на компетентността* към молещата държава членка, по-специално по настоящите дела към Федерална република Германия, в съответствие с член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ поради затрудненията на административните органи на посочената държава членка да извършват своевременно прехвърляния по време на здравната криза[29]. Прекъсване на шестмесечния

[28] *Neumann*, C. Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF — Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, № 9/2020, p. 318. Авторът признава, че при пандемия може да възникнат съмнения относно законосъобразността на решение за прехвърляне. Независимо от това той приема, че спиране на изпълнението на основание член 80, параграф 4 от Административнопроцесуалния кодекс в действителност няма за цел да гарантира осъществяване на съдебен контрол, а по-скоро да даде възможност на административните органи след отмяна на решението за спиране на изпълнението да възобновят прехвърлянето, след като отпаднат практическите затруднения, свързани с пандемията.

[29] *Petterson*, P. Abschiebungen und Corona — Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung — Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, № 7/2020, p. 232. Авторът счита, че национален административен орган не може да прекъсне свободно срока за прехвърляне. Този срок е необходим, за да се изпълнят условията по член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, а именно да се гарантира правната защита на търсещото убежище лице. Спиране на изпълнението единствено с цел прекъсване на срока би представлявало по-скоро „злоупотреба с право“. Според автора възприетият от Службата подход няма за цел да гарантира правна защита.

срок на основание член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ би позволило на административните органи да разполагат с „допълнително време“ за извършване на прехвърлянията.

88. Струва ми се, че тази хипотеза поне отчасти се потвърждава от обясненията на жалбоподателите в главните производства, които в съдебното заседание се позовават на организационни предизвикателства, пред които са били изправени германските органи. Все пак прилагане на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, обосновано от такива съображения, би било в противоречие с посочената в съображение 5 от този регламент цел за бързо разглеждане на молбите за убежище[30]. Всъщност спиране на изпълнението на решение за прехвърляне за *неопределено време* води до ненужно удължаване на времето за изчакване на засегнатото лице, при положение че това време би могло да се използва за разглеждане на молбата му за убежище.

89. Както правилно подчертава Комисията в съдебното заседание, изглежда неприемливо лице, което иска международна закрила, да остане в положение на правна несигурност през продължителен период от време. Освен това трябва да се вземе предвид фактът, че доколкото краят на световна пандемия като тази от COVID-19 не може да се предвиди с достатъчна сигурност, възприетият от Службата подход на практика би означавал отлагане sine die, което би довело до парализиране на общата европейска система за убежище. Очевидно е обаче, че този резултат изобщо не е желателен. Такъв подход би накърнил правната сигурност и би засегнал доброто функциониране на общата европейска система за убежище[31].

4. Спирането на изпълнението на решение за прехвърляне не може да има за основна цел да се избегне преминаване на компетентността към молещата държава

90. Що се отнася по-специално до конкретните причини, поради които Службата е спряла изпълнението на решенията за прехвърляне, бих искал да отбележа, че доводът на германското правителство и на запитващата юрисдикция, който цели да подчертае *предимството на интереса на държавата членка, която възнамерява да извърши прехвърлянето, пред интереса на търсещото убежище лице*, до известна степен е в разрез със съображенията на това правителство, че посоченото решение за спиране е било взето, за да се гарантира ефективна правна защита на търсещото убежище лице. Тази непоследователност в довода поражда съмнения относно действителните основания на възприетия от Службата подход.

91. Накрая, за изчерпателност следва да се отбележи, че от актовете за преюдициално запитване е видно, че решението на Службата да спре изпълнението на решението за прехвърляне е взето едва след като германски съд е отхвърлил молбата за постановяване на временни мерки, подадена от жалбоподателите с цел жалбата им да има суспензивно действие. Следователно компетентният съд вече се е бил произнесъл предварително и неблагоприятно по отношение на необходимостта да се предостави временна правна защита на жалбоподателите в главните производства. Поради това е логично да се предположи, че *това съдебно решение е било обосновано със съображения, много различни от тези в решението, прието впоследствие* от административните органи, тоест по време на здравната криза.

[30] Вж. точка 57 от настоящото заключение.

[31] Вж. точка 69 и сл. от настоящото заключение.

92. Ето защо ми се струва, че решението на Службата да спре изпълнението на решението за прехвърляне *не е взето с намерение да се изчака „произнасянето“ в съдебното производство*, както изисква член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, а въз основа на съображения, различни от посочените в тази разпоредба, а именно с цел да се предотврати преминаване на компетентност в съответствие с член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. В такава хипотеза евентуалното наличие на спор пред съд или правораздавателен орган би било само *случайно обстоятелство* [32]. От тази гледна точка не ми се струва убедителен доводът на германското правителство, че германските административни органи в крайна сметка са „уважили молбата за правна защита на жалбоподателите в главните производства“.

93. При тези обстоятелства възниква въпросът дали предвид фактическата невъзможност за извършване на прехвърляне не би било най-подходящо да се отмени решението за отвеждане, прието по отношение на засегнатото лице, и да се поеме отговорност за разглеждането на молбата му за международна закрила на основание на дискреционната клауза по член 17, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Следва да се припомни, че съгласно член 67, параграф 2 ДФЕС и член 80 ДФЕС общата европейска система за убежище, от която е част Регламент „Дъблин III“, се основава на „солидарността между държавите членки“ и „справедливото разпределение на отговорностите“ между тях. Както следва от съображение 22 от този регламент, солидарността представлява „основен елемент“ на тази система. Предложеният подход е израз на по-голяма солидарност, особено по отношение на тези държави членки, които търпят както последиците от здравната криза, така и значителни миграционни потоци [33].

94. Наистина не може да се изключи възможността в случаите, когато пред национален съд има висящ спор, доводът относно обективната фактическа невъзможност да се изпълни решение за прехвърляне да може да бъде предмет и на висящия пред административния съд спор. Това обаче изисква *националното процесуално право да допуска страните да се позовават на този довод в рамките на спора*. В този случай би било правилно да се твърди, че решение за спиране действително е взето *„до произнасянето* по жалба или искане за преразглеждане“ по смисъла на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ (курсивът е мой). Както вече обясних в настоящото заключение [34], тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че визира решения за спиране, взети от националните административни органи поради съмненията, повдигнати в жалбата относно законосъобразността на решението за прехвърляне, подадена от засегнатото лице.

95. В това отношение, що се отнася до главните производства, достатъчно е да се отбележи, че няма никакви индиции, че твърдяната незаконосъобразност, изведена от фактическа невъзможност да се осъществи прехвърлянето, е била повдигната в жалбите, подадени от жалбоподателите в главните производства. При всички случаи актовете за преюдициално запитване не съдържат никаква точна информация в това отношение. Ето защо ми се струва, че дори в тази хипотеза условията за прилагане на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ не са изпълнени в настоящия случай.

[32] *Lehnert*, M., и *Werdermann*, D. Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise — Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, vol. 39, № 18/2020, p. 1310, 1311. Авторите приемат, че решението за спиране на изпълнението на решенията за прехвърляне не е взето *„с оглед на* жалба“, а по-скоро *„във връзка с* жалба“ (курсивът е мой). Според тях решенията за спиране не дават възможност да се открие основание, свързано със съответните лица, което да обосновава изключение от целта за бързина при разглеждане на молбите за международна закрила.

[33] Вж. решение от 26 юли 2017 г., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, т. 100).

[34] Вж. точка 74 от настоящото заключение.

96. С оглед на изложеното считам, че запитващата юрисдикция следва да прецени фактите, за да установи с необходимата степен на сигурност дали основанията на Службата за спиране на изпълнението на решенията за прехвърляне имат *само за цел да се предотврати преминаването на компетентността* към Федерална република Германия на основание член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ поради затрудненията на германските административни органи своевременно да осъществяват прехвърлянията по време на здравната криза, или за да се *гарантира ефективна правна защита* на жалбоподателите в главните производства[35]. В първата хипотеза трябва да се изключи възможността за прекъсване на срока за прехвърляне.

97. Във втората хипотеза *възможността за прекъсване на срока за прехвърляне следва да е обвързана с определени условия*. По-конкретно Службата би трябвало да има право да се позове на член 27, параграф 4 и член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ поради временна фактическа невъзможност да извършва прехвърлянията поради пандемията от COVID-19, при условие че решението за спиране е взето във връзка със съмнения относно законосъобразността на решението за прехвърляне, повдигнати в рамките на производство по обжалване срещу решение за прехвърляне или на преразглеждане на решение за прехвърляне на засегнатото лице.

5. Междинно заключение

98. Някои индиции позволяват да се предположи, че Службата може да е спряла изпълнението на решенията за прехвърляне, за да избегне прехвърлянето на отговорност след изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ поради затрудненията своевременно да осъществява прехвърлянето на търсещи убежище лица в други държави членки по време на здравната криза.

99. Доколкото *такова основание само по себе си не представлява основателна причина, която може да обоснове прекъсване на срока за прехвърляне* на основание член 27, параграф 4 и член 29, параграф 1 от посочения регламент, изглежда уместно да се поиска от запитващата юрисдикция да установи дали решението за спиране е взето *основно поради съмнения относно законосъобразността на решението за прехвърляне*.

100. Следва обаче да се уточни, че такова основание е релевантно за прилагането на посочените разпоредби само ако съмненията относно законосъобразността са били *повдигнати пред съд в рамките на съдебен спор*, а именно в рамките на производство по жалба срещу решение за прехвърляне или на искане за преразглеждане на решение за прехвърляне на засегнатото лице.

[35] В този контекст е важно да се отбележи, че в практиката си Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) признава риска от „злоупотреба с право“ при прилагане на член 27, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“, наред с останалото, когато германските административни органи са взели решение за спиране на прехвърляне *с единствената цел срокът да бъде прекъснат*, тъй като този срок не е можел да бъде спазен поради недостатъци на администрацията (вж. решение на Bundesverwaltungsgericht от 8 януари 2019 г., BVerwG 1 C 16.18, т. 27).

VI. Заключение

101. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия), по следния начин:

„1. Администрацията на молещата държава членка разполага при определени условия с възможност да спира изпълнението на решение за прехвърляне и така да прекъсва срока за прехвърляне съгласно член 27, параграф 4 и член 29, параграф 1 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.

2. Администрацията на молещата държава членка може да упражни тази възможност, при условие че спирането на изпълнението е разпоредено главно поради съмнения относно законосъобразността на решението за прехвърляне, повдигнати пред национален съд в рамките на производство по обжалване срещу решение за прехвърляне или на искане за преразглеждане на решение за прехвърляне на засегнатото лице.

3. Тъй като интересът на администрацията от избягване на преминаване на компетентността към молещата държава членка след изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013 поради затруднения за своевременно осъществяване на прехвърляния на търсещи убежище лица в други държави членки по време на пандемията от COVID-19 сам по себе си не представлява основателна причина, която може да обоснове прекъсване на срока за прехвърляне, запитващата юрисдикция трябва да установи мотивите, поради които администрацията е спряла изпълнението на съответните решения за прехвърляне“.