Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

30 май 2013 година*

„Убежище — Регламент (ЕО) № 343/2003 — Определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна — Член 3, параграф 2 — Право на преценка на държавите членки — Роля на Върховния комисариат на Организацията на обединените нации за бежанците — Задължение за държавите членки да поискат от тази институция да представи становище — Липса“

По дело C-528/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с акт от 12 октомври 2011 г., постъпил в Съда на 18 октомври 2011 г., в рамките на производство по дело

Зухейр Фрайех Халаф

срещу

Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen (докладчик), председател на състав, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus, г-н M. Safjan и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Wahl,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за германското правителство, от г-н T. Henze и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

— за нидерландското правителство, от г-н J. Langer и г-жа C. Wissels, в качеството на представители,

* Език на производството: български.

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа C. Murrell, в качеството на представител, подпомагана от г-н R. Palmer, barrister,

— за швейцарското правителство, от г-н D. Klingele, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande и г-н B. Савов, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 343/2003 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, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56, наричан по-нататък „регламентът“), и на членове 18, 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между иракския гражданин г-н Халаф и Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (наричана по-нататък „ДАБ“) по повод на взетото от агенцията решение да му се откаже образуването на производство за предоставяне на статут на бежанец и да се разреши прехвърлянето му в Гърция.

Правна уредба

Женевска конвенция

3 Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (Сборник договори на Обединените нации, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), наричана по-нататък „Женевската конвенция“), е в сила от 22 април 1954 г.

4 Страни по Женевската конвенция са всички държави членки, а също така Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Швейцарската конфедерация. Европейският съюз не е страна по Женевската конвенция, но член 78, параграф 1 от ДФЕС и член 18 от Хартата се позовават на тази конвенция.

5 В преамбюла на конвенцията се посочва, че Върховният комисариат на Организацията на обединените нации за бежанците (наричан по-нататък „ВКБ“) е натоварен със задачата да наблюдава изпълнението на международните конвенции за закрила на бежанците, и се признава, че ефективното координиране на мерките, предприемани за решаване на този проблем, зависи от сътрудничеството на държавите с ВКБ.

6 Член 35, параграф 1 от конвенцията гласи:

„Договарящите държави се задължават да сътрудничат с [ВКБ] или с всяка друга служба на Организацията на обединените нации, която би могла да я наследи, при упражняване на нейните функции, и по-специално да я улесняват в нейните задължения да наблюдава прилагането на разпоредбите на тази конвенция“.

Право на Съюза

Регламентът

7 В неговото съображение 12 се уточнява, че по отношение на третирането на лицата, попадащи в обхвата на настоящия регламент, държавите членки са обвързани със задължения по силата на международните правни актове, по които те са страни [и които не допускат дискриминация].

8 По-специално член 2 от регламента предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

в) „молба за убежище“ означава молба, ко[я]то е подадена от гражданин на трета страна, която може да се разбира като молба за международна закрила от държава членка, по силата на Женевската конвенция. Всяка молба за международна закрила по презумпция се приема, че е молба за убежище, освен ако гражданинът на трета страна изрично поиска друг вид закрила, която може да бъде поискана отделно.

[…]“.

9 В параграфи 1 и 2 на член 3 от регламента се посочва:

„1. Държавите членки разглеждат молбите на всеки гражданин на трета държава, който подава молба за убежище до която и да било от тях на границата или на тяхна територия. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, изложени в глава III, сочат, че е компетентна за това.

2. Чрез дерогация от параграф 1 всяка държава членка може да разгледа молба за убежище, която е подадена до нея от гражданин на трета държава членка, дори ако подобно разглеждане не спада към нейните отговорности съгласно критериите, изложени в настоящия регламент. В този случай въпросната държава членка става държава членка, компетентна по смисъла на настоящия регламент и изпълнява задълженията, свързвани с тази отговорност. […]“.

10 За определянето на „компетентната държава членка“ по смисъла на член 3, параграф 1 от регламента, във включените в глава III от този регламент членове 6—14 се изброяват обективни и подредени по реда на прилагането критерии.

11 Член 15 от регламента, който е единственият член от глава IV под заглавие „Хуманитарна клауза“, предвижда:

„1. Всяка държава членка, дори когато не е компетентна по смисъла на определените в настоящия регламент критерии, може да събере заедно членовете на едно и също семейство, както и други роднини на негова издръжка, от хуманитарни подбуди, основаващи се по-специално на съображения от семеен или културен характер. […]

2. В случаите, когато заинтересованото лице е в зависимост от друго лице по причина бременност или новородено дете, тежко заболяване, тежък недъг или старост, държавите членки обикновено оставят или събират заедно търсещия убежище с друг роднина, намиращ се на територията на една от държавите членки, при условие че семейните връзки са съществували в страната по произход.

[…]“.

12 В глава V от регламента, озаглавена „Поемане на отговорността и обратно приемане“, е включен по-специално член 16, чийто параграф 1 има следното съдържание:

„Държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище по смисъла на настоящия регламент, е длъжна:

[…]

в) да приеме обратно, при условията, предвидени в член 20, търсещо убежище лице, чиято молба е в процес на разглеждане и което се намира на територията на друга държава членка без разрешение;

[…]“.

13 Член 20 от регламента предвижда:

„1. Обратното приемане на търсещо убежище лице в съответствие с член 4, параграф 5 и член 16, параграф 1, букви в), г) и д) се осъществява по следния ред:

[…]

б) поканената да приеме обратно търсещия убежище държава членка е длъжна да направи необходимите проверки и да отговори на отправеното ѝ искане възможно най-бързо и при всички обстоятелства не по-късно от един месец от сезирането ѝ. Когато искането се основава на данни, извлечени от системата Евродак, този срок се намалява на две седмици;

в) ако замолената държава членка не съобщи решението си в рамките на едномесечния или двуседмичния срок по буква б), се счита, че тя е приела да поеме обратно отговорността за търсещия убежище;

[…]“.

Директива 2005/85/ЕО

14 Съображение 29 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242) уточнява, че директивата не се прилага за процедурите, които са уредени с регламента.

15 Член 8, параграф 2 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки гарантират решенията по молбите за убежище да се вземат от решаващия орган след извършване на подходящо разглеждане. За тази цел те гарантират, че:

[…]

б) е набавена точна и актуализирана информация от различните източници, като например [ВКБ] по отношение на общата обстановка в страната на произход на кандидата за убежище, и при необходимост — в страните, през които кандидатът за убежище преминава транзитно, и че такава е предоставена на служителите, които разглеждат молбите и вземат решение по тях;

[…]“.

16 Член 21 от същата директива, озаглавен „Ролята на ВКБООН“, предвижда:

„1. Държавите членки разрешават на ВКБООН:

[…]

в) да дава становище при изпълнение на контролни правомощия, които произтичат от член 35 от Женевската конвенция […], на всеки компетентен орган, по отношение на всяка молба за убежище, във всеки етап от хода на процедурата.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 Г-н Халаф е иракски гражданин, който подава на 1 юни 2010 г. молба за убежище в България.

18 След като проучване в системата Евродак установява, че на 6 август 2008 г. той вече е подал молба за убежище в Гърция, ДАБ отправя искане на 6 юли 2010 г. до гръцките власти да поемат обратно отговорността за него в съответствие с член 16, параграф 1, буква в) от регламента.

19 Поради липсата на отговор на това искане в двуседмичния срок по член 20, параграф 1, буква б), второ изречение от регламента ДАБ приема на основание член 20, параграф 1, буква в) от регламента, че Република Гърция е приела да поеме обратно отговорността за г-н Халаф.

20 Поради това с решение от 21 юли 2010 г. ДАБ отказва да образува производство за предоставяне на статут на бежанец на г-н Халаф и разрешава прехвърлянето му в Гърция.

21 На 1 декември 2010 г. г-н Халаф подава жалба до запитващата юрисдикция, като иска да се отмени това решение на ДАБ и да ѝ бъде разпоредено да образува производство за предоставяне на статут на бежанец. По-специално той мотивира жалбата си с обстоятелството, че ВКБ е отправил апел към европейските правителства да спрат връщането в Гърция на търсещите убежище.

22 Запитващата юрисдикция иска да установи възможно ли е в подобен контекст да бъде приложен член 3, параграф 2 от регламента, като се има предвид, че в случая с г-н Халаф не е налице обстоятелство, което да допуска прилагането на член 15 от регламента.

23 При тези условия с акт от 12 октомври 2011 г. Административен съд София-град решава да спре производството и да постави на Съда шест преюдициални въпроса.

24 С писмо от 21 декември 2011 г. секретариатът на Съда изпраща до запитващата юрисдикция препис от Решение от 21 декември 2011 г. по дело N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, Сборник, стр. I-13905), като я приканва да го уведоми дали в светлината на това решение поддържа преюдициалното си запитване.

25 С постъпил на 25 януари 2012 г. в Съда акт от 24 януари 2012 г. Административен съд София-град оттегля своя първи и трети въпрос, като посочва, че поддържа само следните четири преюдициални въпроса:

„1) Следва ли член 3, параграф 2 от регламента [...] да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да поеме отговорност за разглеждането на молбата за убежище, когато по отношение на подалото молба за убежище лице не са налице факти от лично естество, обуславящи приложимост на хуманитарната клауза по член 15 от [...] регламент[а] и когато компетентната по правилата на член 3, параграф 1 от [...] регламент[а] държава членка не е отговорила на запитването за обратно приемане по член 20, параграф 1 от [...] регламент[а], при условие че в същия не са предвидени разпоредби за спазването на принципа за солидарност по член 80 ДФЕС?

2) Какво е съдържанието на правото на убежище по член 18 от [Хартата] във връзка с член 53 от същата, определението по член 2, буква в) и съображение 12 от регламент[а]?

3) Следва ли член 3, параграф 2 от регламент[а] във връзка със задължението по член 78, параграф 1 ДФЕС за спазване на международни актове в областта на убежището да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да изискат становище на [ВКБ] в производството по определянето на компетентната държава членка по регламента, когато в актове на тази служба са изнесени факти и са направени изводи, че компетентната по правилата на параграф 1 от същата разпоредба на регламента държава членка нарушава разпоредби по правото на Европейския съюз в областта на убежището?

[4)] При положителен отговор на този [трети] въпрос, [...] [к]огато не е взето посоченото становище на [ВКБ], допуснато ли е съществено нарушение на процедурата при определянето на компетентната държава членка по член 3 от [...] регламент[а] и нарушение на правото на добра администрация и на ефективни средства за защита съответно по член 41 и член 47 от [Хартата] и по аргумент от член 21 на Директива [2005/85], предвиждаща правото тази служба да изрази становище при разглеждането на всяка молба за убежище?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

26 Без да повдига изрично възражение за недопустимост, правителството на Обединеното кралство счита, че преюдициалните въпроси имат теоретичен характер.

27 Според него от посоченото Решение по дело N. S. и др. всъщност следва, че прехвърлянето в Гърция на търсещия убежище създава действителна опасност от нарушаване на член 4 от Хартата, и поради това компетентните български органи трябва сами да определят въз основа на това решение държавата членка, която следва да разгледа искането за убежище.

28 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 24 и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Garkalns, C-470/11, точка 17).

29 Оттук следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (Решение от 1 юни 2010 г. по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629, точка 36 и Решение от 5 юли 2012 г. по дело Geistbeck, C-509/10, точка 48).

30 Следва обаче да се приеме, че запитващата юрисдикция поставя въпроси, които се отнасят до тълкуването на норми от правото на Съюза. Единствено обстоятелството, че Съдът вече се е произнасял по тълкуването на някои от тези норми в посоченото Решение по дело N.S. и др., не означава, че въпросите имат теоретичен или хипотетичен характер.

31 При тези условия не изглежда очевидно, че поисканото тълкуване на правото на Съюза не би имало никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство. Следователно изтъкнатият от Обединеното кралство довод не е достатъчен, за да обори посочената в точка 30 от настоящото решение презумпция за релевантност.

32 Поради това поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се приемат за допустими.

По първия въпрос

33 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 3, параграф 2 от регламента трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да разгледа молба за убежище, макар посочените в глава III от регламента критерии да не ѝ възлагат такава компетентност и да не е налице никакво обстоятелство, обуславящо прилагането на хуманитарната клауза по член 15 от регламента, при положение че компетентната съгласно тези критерии държава членка не е дала отговор на искането за обратно приемане на търсещия убежище.

34 Във връзка с това следва да се припомни, че член 3, параграф 1 от регламента предвижда молбата за убежище да се разглежда само от една държава членка, а именно държавата, която посочените в глава III критерии определят за компетентна.

35 Въпреки това член 3, параграф 2 от регламента предвижда изрично като отклонение от параграф 1 на същия член възможността всяка държава членка да разгледа подадена от гражданин на трета страна молба за убежище дори когато няма задължение за това в съответствие с предвидените в регламента критерии.

36 По този начин дори от текста на член 3, параграф 2 от регламента ясно следва, че упражняването на тази възможност не е обвързано с никакво определено условие.

37 Впрочем този извод се подкрепя и от свързаните с регламента подготвителни работи. Предложението на Комисията (COM(2001) 447 окончателен), довело до неговото приемане, всъщност уточнява, че правилото на член 3, параграф 2 от регламента се въвежда, за да позволи на всяка държава членка сама да реши — в зависимост от политически, хуманитарни или практически съображения — дали да приеме разглеждането на молба за убежище дори когато няма такова задължение в съответствие с предвидените в регламента критерии.

38 Поради това предвид обхвата на предоставената по този начин на всяка държава членка свобода на преценка установяването на обстоятелството дали компетентната съгласно критериите на глава III от регламента държава членка се е произнесла по искане за обратно приемане на търсещия убежище, не засяга възможността друга държава членка да разгледа дадена молба за убежище на основание член 3, параграф 2 от регламента.

39 С оглед на горепосоченото на първия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 2 от регламента трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да разгледа молба за убежище, макар посочените в глава III от регламента критерии да не ѝ възлагат такава компетентност и да не е налице никакво обстоятелство, обуславящо прилагането на хуманитарната клауза по член 15 от регламента. Тази възможност не е обвързана от непредоставянето на отговор на отправено искане за обратно приемане на търсещия убежище до държавата членка, на която същите критерии възлагат компетентността.

По втория въпрос

40 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи какво е съдържанието на правото на убежище съгласно член 18 от Хартата във връзка с нейния член 53, както и с определението в член 2, буква в) и със съображение 12 от регламента.

41 От акта за преюдициално запитване е видно, че този втори въпрос е мотивиран от предпоставката, според която, когато съдържащата се в член 15 от регламента хуманитарна клауза не се прилага, държавата членка може да разглежда молба за убежище на основание член 3, параграф 2 от регламента само ако се докаже, че гарантираното от член 18 на Хартата право на убежище на молителите не е спазено от компетентната съгласно критериите на глава III от регламента държава членка.

42 На втория въпрос обаче не следва да се отговаря, доколкото от дадения вече отговор на първия въпрос следва, че упражняването на предоставената на държавите членки от член 3, параграф 2 от регламента възможност не е обвързана с никакво определено условие.

По третия въпрос

43 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали държавата членка, в която се намира търсещият убежище, е длъжна при определянето на компетентната държава членка да поиска становище от ВКБ, когато от документите на тази служба следва, че определената като компетентна съгласно критериите на глава III от регламента държава членка нарушава правилата на правото на Съюза относно убежището.

44 Най-напред следва да се напомни, че изготвяните от ВКБ документи са част от актовете, които могат да позволят на държавите членки да преценят как функционира системата за предоставяне на убежище в държавата членка, която е компетентна съгласно критериите на глава III от регламента, и следователно да преценят реалните опасности за търсещото убежище лице в случай на прехвърлянето му в тази държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело N. S. и др., посочено по-горе, точки 90 и 91). При такава преценка тези документи имат особено значение предвид ролята, предоставена на ВКБ от Женевската конвенция, в съответствие с

която трябва да се тълкуват правилата на правото на Съюза относно убежището (вж. в този смисъл Решение по дело N.S. и др., посочено по-горе, точка 75 и Решение от 19 декември 2012 г. по дело Abed El Karem El Kott и др., C-364/11, точка 43).

45 Все пак, макар член 8, параграф 2, буква б) и член 21 от Директива 2005/85 да предвиждат различни форми на сътрудничество между ВКБ и държавите членки, когато те разглеждат молби за убежище, тези привила не се прилагат при определянето в съответствие с регламента на компетентната държава членка, както това е уточнено в съображение 29 от Директива 2005/85.

46 В това отношение е важно да се посочи, че няма пречка дадена държава членка да поиска становище от ВКБ, ако счита това за уместно, по-специално в случай като този в главното производство.

47 С оглед на горепосоченото на третия въпрос следва да се отговори, че държавата членка, в която се намира търсещият убежище, не е длъжна при определянето на компетентната държава членка да иска становище от ВКБ, когато от документите на тази служба следва, че определената като компетентна съгласно критериите на глава III от регламента държава членка нарушава правилата на правото на Съюза относно убежището.

По четвъртия въпрос

48 Предвид предоставения отговор на третия въпрос, не следва да се отговаря на четвъртия въпрос.

По съдебните разноски

49 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 343/2003 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, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да разгледа молба за убежище, макар посочените в глава III от този регламент критерии да не ѝ възлагат такава компетентност и да не е налице никакво обстоятелство, обуславящо прилагането на хуманитарната клауза по член 15 от регламента. Тази възможност не е обвързана от непредоставянето на отговор на отправено искане за обратно приемане на търсещия убежище до държавата членка, на която същите критерии възлагат компетентността.**

2) **Държавата членка, в която се намира търсещият убежище, не е длъжна при определянето на компетентната държава членка да иска становище от Върховния комисариат на Организацията на обединените нации за бежанците, когато от документите на тази служба следва, че определената като компетентна съгласно критериите на глава III от Регламент № 343/2003 държава членка нарушава правилата на правото на Съюза относно убежището.**

Подписи