Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

3 юни 2021 година *

„Преюдициално запитване — Член 99 от Процедурния правилник на Съда — Политика в областта на имиграцията и убежището — Международна закрила — Директива 2013/33/ЕС — Член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) — Задържане на кандидати за международна закрила — Кандидат, задържан по процедура за връщане съгласно Директива 2008/115/ЕО, за когото е налице добре обоснована презумпция, че подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане — Обективни критерии, позволяващи да се обосноват подобни основания — Кандидат, който вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище“

По дело C-186/21 PPU

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Upravno sodišče (Административен съд, Словения) с акт от 15 март 2021 г., постъпил в Съда на 25 март 2021 г., в рамките на производство по дело

J.A.

срещу

Republika Slovenija,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan (докладчик) и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 99 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

* Език на производството: словенски.

Определение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96).

2 Запитването е отправено в рамките на спор на J. A. с Republika Slovenija (Република Словения) във връзка с административното му задържане при подаването на молба за международна закрила.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2008/115/ЕО

3 Член 1 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), гласи:

„Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

4 Член 6, параграф 1 от тази директива има следното съдържание:

„Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5“.

5 Съгласно член 15, параграф 1 от посочената директива:

„Освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процеса на извеждане, и по-специално когато:

а) е налице опасност от укриване; или

б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането.

Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури“.

Директива 2013/33

6 Съображения 15 и 20 от Директива 2013/33 гласят:

„(15) Задържането на кандидати следва да се прилага в съответствие с основополагащия принцип, че едно лице не следва да се задържа единствено на това основание, че то търси международна закрила, по-специално в съответствие с международните правни задължения на държавите членки и с член 31 от Женевската конвенция. Кандидатите могат да бъдат задържани единствено при съвсем ясно определени изключителни обстоятелства, предвидени в настоящата директива, и при спазване на принципа на необходимост и пропорционалност по отношение както на начина, така и на целта на такова задържане. Когато е задържан кандидат, той следва да има ефективен достъп до съответните процедурни гаранции[,] като например право на съдебна защита пред национален съдебен орган.

[…]

(20) За да се осигури по-успешно физическата и психическата неприкосновеност на кандидата, задържането следва да бъде крайна мярка и може да се прилага едва след като всички алтернативни на задържането мерки, несвързани с лишаване от свобода, са били надлежно разгледани. Всяка алтернативна на задържането мярка трябва да зачита основните човешки права на кандидата“.

7 Член 8 от тази директива е озаглавен „Задържане“ и гласи:

„1. Държавите членки не могат да задържат едно лице единствено поради това, че то е кандидат за международна закрила в съответствие с Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила [(ОВ L 180, 2013 г., стр. 60)].

2. Когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки.

3. Кандидат може да бъде задържан единствено:

[…]

г) когато е задържан по процедура за връщане съгласно Директива [2008/115], за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждането и съответната държава членка може да докаже чрез обективни критерии, включително че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, че има разумни основания да се предположи, че той подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане;

[…]

Основанията за задържане трябва да са предвидени в националното право.

[…]“.

Словенското право

8 Съгласно член 84, параграф 1, трето тире от Zakon o mednarodni zaščiti (Закон за международната закрила) от 4 март 2016 г. (Uradni list RS, № 16/17, наричан по-нататък „ZMZ-1“) компетентният орган може да налага на кандидат за международна закрила мярка задължително задържане в помещенията на център за приемане на търсещи убежище лица, когато на кандидата е наложена административна мярка задържане съгласно Zakon o tujcih (Закона за чужденците) от 16 юни 2011 г. (Uradni list RS, № 1/18) за целите на прилагането и изпълнението на процедура за връщане или извеждане, и е налице добре обоснована презумпция, че този кандидат подава молбата си единствено с цел да забави или да затрудни извеждането, макар на по-ранен етап вече да е имал възможност да подаде такава молба.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

9 J. A. е гражданин на Босна и Херцеговина, който на неуточнена дата подава в Словения молба за международна закрила, която е отхвърлена с решение от 24 февруари 2020 г., влязло в сила на 11 януари 2021 г. и подлежащо на изпълнение от 11 февруари 2021 г.

10 В хода на производството по тази молба с решение от 6 ноември 2018 г. на Okrožno sodišče v Ljubljani (Областен съд Любляна, Словения) J.A. е осъден на една година лишаване от свобода за извършване на деяния, съставляващи заплаха, проява на насилие и повреждане на имущество на друго лице. В производството по обжалване с решение от 23 май 2019 г. Višje sodišče v Ljubljani (Апелативен съд Любляна, Словения) осъжда J. A. на лишаване от свобода за срок от една година и три месеца и на допълнително наказание забрана за влизане на националната територия за срок от три години. J.A. все още изтърпява в затвор наложеното му наказание лишаване от свобода, когато решението за отхвърляне на молбата му за международна закрила придобива изпълнителна сила на 11 февруари 2021 г.

11 След изтърпяване на наказанието лишаване от свобода J. A. е предаден на словенските полицейски органи, пред които заявява желанието си да подаде нова молба за международна закрила. Съгласно формуляра за регистрация, изготвен от тези органи на 27 февруари 2021 г., J. A. е посочил в тази връзка смъртните заплахи, на които бил подложен в страната си на произход.

12 J. A. е отведен в центъра за приемане на търсещи убежище лица в Любляна (Словения) и след като подава новата молба за международна закрила, устно му е съобщено за наложената му административна мярка задържане.

13 На 1 март 2021 г. на основание член 84, параграф 1, трето тире от ZMZ-1 Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (Министерство на вътрешните работи на Република Словения, наричано по-нататък „Министерството на вътрешните работи“) приема официално решение, с което е разпоредено задържането на J. A. в помещенията на центъра за задържане на чужденци в Постойна (Словения) за периода от 27 февруари 2021 г. до отпадане на основанията за задържане, като срокът на задържане е трябвало при все това да изтече на 27 май 2021 г., без да се засяга възможността за едномесечното му удължаване. Това решение е мотивирано с обстоятелството, че J. A. вече е задържан съгласно Закона за чужденците във връзка със започнатата по отношение на него процедура за връщане и е

налице добре обоснована презумпция, че новата молба за международна закрила е била подадена единствено с цел да се забави или затрудни извеждането му, макар J. A. да е имал възможност да подаде такава молба на по-ранен етап.

14 Във връзка с последното Министерство на вътрешните работи приема, че J. A. е заявил намерението си да подаде нова молба за международна закрила едва когато е станало очевидно, че ще започне процедурата по извеждането му от словенска територия за целите на изпълнението на допълнителното наказание забрана за влизане на националната територия. Всъщност J. A. е можел да заяви пред служителите в затвора, в който е изтърпявал наказанието лишаване от свобода, намерението си да подаде такава молба веднага след като решението за отхвърляне на първата му молба за международна закрила е станало подлежащо на изпълнение. С оглед на това Министерството на вътрешните работи приема, че J.A. е подал молбата си единствено с цел да забави или да затрудни провеждането на процедурата по извеждане от словенска територия, което се потвърждавало от факта, че в подкрепа на новата молба J. A. не посочил никакви нови факти или доказателства в сравнение с посочените в първата молба за международна закрила.

15 J. A. обжалва решението на Министерството на вътрешните работи пред Upravno sodišče (Административен съд, Словения). Той счита, че не може да бъде задържан на основание член 84, параграф 1, трето тире от ZMZ-1, тъй като в тази разпоредба не се посочвали обективни критерии, позволяващи да се прецени дали той е заявил намерението си да подаде нова молба за международна закрила единствено с цел да забави изпълнението на процедурата по извеждането му от словенска територия.

16 На 11 март 2021 г. по молба на J. A. запитващата юрисдикция разпорежда привременни мерки, както и заинтересованото лице да бъде задържано в центъра за приемане на търсещи убежище лица в Любляна до постановяване на окончателно решение по същество по жалбата или най-късно до изтичането на срока, посочен в решението на Министерството на вътрешните работи.

17 Запитващата юрисдикция иска от Съда да приложи спешното преюдициално производство на основание член 107 от Процедурния правилник, като същевременно обяснява, че изходът от жалбата на J. A. зависи от тълкуването на член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33, който е транспониран в националното право с член 84, параграф 1, трето тире от ZMZ-1.

18 В това отношение запитващата юрисдикция иска да се установи дали, като предвижда, че лице в положението на J. A. трябва вече да е имало възможността да поиска международна закрила, член 84, параграф 1, трето тире от ZMZ-1 въвежда „обективен критерий“ по смисъла на член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33.

19 В този контекст запитващата юрисдикция посочва, че с оглед на израза „включително“, използван в член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33, може да се поддържа, че фактът, „че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище“, посочен в тази разпоредба, представлява „обективен критерий“ по смисъла на посочената разпоредба, който съответства на критерия по член 84, параграф 1, трето тире от ZMZ-1. При тези условия фактът, че словенският законодател не е предвидил в същата тази разпоредба други обективни критерии, не би могъл да има

каквото и да било значение по дело, в което, както в настоящия случай, националните органи се позовават изключително на съществуването на този обективен критерий, за да мотивират решението за задържане.

20 Ако това тълкуване не следва да се възприеме, запитващата юрисдикция иска да се установи дали при транспонирането на Директива 2013/33 националният законодател не е трябвало от съображения за правна предвидимост и за спазване на принципите на недопускане на дискриминация и на равно третиране, както и с оглед на съображение 15 от тази директива, да определи в рамките на задължителна, ясна и обща разпоредба обективните критерии, въз основа на които и в допълнение към предварителната констатация, че съответното лице е имало възможност да подаде молба за международна закрила, националните органи да могат да приемат, че е налице добре обоснована презумпция, че това лице подава молба за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане. Запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно този подход решението на Министерството на вътрешните работи, което е предмет на главното производство, трябва да бъде отменено, поради това че в ZMZ-1 не са определени конкретно обективните критерии, които националните органи трябва да вземат предвид.

21 В този контекст Upravno sodišče (Административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 8, параграф 3, [първа алинея], буква г) от Директива [2013/33] да се тълкува в смисъл, че изразът „включително“ изрично нарежда сред обективните критерии обстоятелството, че „кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище“?

2) При отрицателен отговор на този въпрос, трябва ли член 8, параграф 3, [първа алинея], буква г) от Директива [2013/33] да се тълкува в смисъл, че при описаните обстоятелства задържането е допустимо само въз основа на предварително установени обективни критерии и на предварителната констатация, че кандидатът вече е имал възможност да подаде молба за международна закрила и въз основа на която може да се приеме, че е налице добре обоснована презумпция, че посочената молба е подадена единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане?“.

По спешното преюдициално производство

22 Запитващата юрисдикция е поискала преюдициалното запитване да се разгледа по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107 от Процедурния правилник на Съда.

23 В подкрепа на искането си тази юрисдикция отбелязва, че на J. A. е наложена мярка административно задържане и че срокът на задържането зависи от изхода на спора в главното производство.

24 В това отношение следва да се констатира, на първо място, че преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2013/33, която е сред актовете, уреждани от част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Следователно запитването може да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство.

25 На второ място, що се отнася до условието спешност, важно е да се подчертае, че това условие е изпълнено по-специално когато понастоящем заинтересованото лице не е на свобода и че продължаването на задържането му зависи от изхода на спора в главното производство. В това отношение положението на заинтересованото лице следва да се подложи на преценка към момента на преценяването на искането за разглеждане на запитването по реда на спешното преюдициално производство (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 99 и цитираната съдебна практика).

26 Същевременно съгласно постоянната съдебна практика настаняването на гражданин на трета страна в център за задържане, независимо дали по време на разглеждане на молбата му за международна закрила или с оглед на неговото извеждане, представлява мярка, включваща лишаване от свобода (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 100 и цитираната съдебна практика).

27 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че жалбоподателят в главното производство не е на свобода от момента на задържането му, постановено във връзка с молбата му за международна закрила, и че задържането му зависи от изхода на спора в главното производство, доколкото отмяната на решението на Министерството на вътрешните работи би могла да доведе до прекратяването му.

28 С оглед на тези съображения следва да се уважи искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на настоящото преюдициално запитване по реда на спешното преюдициално производство.

По преюдициалните въпроси

29 Съгласно член 99 от Процедурния правилник на Съда, когато отговорът на преюдициален въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът на такъв въпрос не оставя място за разумно съмнение, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат.

30 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящото дело.

По първия въпрос

31 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че обстоятелството, че кандидат за международна закрила вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, представлява обективен критерий по смисъла на тази разпоредба.

32 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 8, параграф 1 от Директива 2013/33 държавите членки не могат да задържат лице единствено поради това, че е подало молба за международна закрила.

33 Освен това член 8, параграф 2 от посочената директива гласи, че задържане може да се извършва само когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки. От това следва, че националните органи могат да задържат кандидат за международна закрила само след като са проверили във всеки отделен случай дали това задържане е пропорционално на следваните цели, като тази проверка изисква те да се уверят по-специално че задържането се прилага само като крайна мярка (вж. в този смисъл решения от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 175 и цитираната съдебна практика и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 258 и цитираната съдебна практика).

34 Освен това съгласно постоянната практика на Съда член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 изчерпателно изброява различните основания за задържане и всяко от тези основания отговаря на конкретна потребност и е самостоятелно (решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 168 и цитираната съдебна практика).

35 Що се отнася по-конкретно до основанието за задържане по член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33, тази разпоредба предвижда, че кандидат за международна закрила може да бъде задържан на основание на тази директива, когато вече е задържан по процедура за връщане по реда на Директива 2008/115, за да се подготви връщането му и/или да се извърши процесът на извеждането му и когато съответната държава членка може да докаже чрез обективни критерии, включително чрез факта, че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, че е налице добре основана презумпция, че той подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане.

36 В този смисъл основанието за задържане по член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33 е подчинено на две отделни условия, които трябва да са налице кумулативно. Необходимо е, от една страна, кандидатът за международна закрила вече да е задържан с цел извеждане по реда на глава IV от Директива 2008/115, и от друга страна, да е налице добре обоснована въз основа на обективни критерии презумпция, че кандидатът подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане.

37 Що се отнася до обективните критерии, въз основа на които компетентните органи на държавите членки трябва да обосноват презумпциите си съгласно член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33, следва да се констатира, че макар в тази разпоредба да не е дефинирано понятието „обективни критерии“ е даден пример за критерий, на който тези органи могат да се позоват, а именно че кандидатът за международна закрила вече е имал възможност да получи достъп до процедурата за предоставяне на убежище.

38 Всъщност използването в тази разпоредба на думата „включително“, която в говоримия език е синоним на „като“, „например“, „по-специално“, „по-конкретно“, „подобно на“ или „по подобие на“, сочи недвусмислено, че законодателят на Съюза е искал да даде пример за обективен критерий, на който компетентните национални органи могат да се позоват, за да докажат, че е налице добре обоснована презумпция, че кандидатът подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане.

39 Ето защо следва да се приеме, че фактът, че кандидатът за международна закрила вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, представлява един от обективните критерии, на които компетентните национални органи могат да се позоват, за да докажат, че е налице добре обоснована презумпция, че заинтересованото лице подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане.

40 С оглед на всички гореизложени съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че фактът, че кандидат за международна закрила вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, представлява обективен критерий по смисъла на тази разпоредба.

По втория въпрос

41 Тъй като вторият въпрос е поставен в случай на отрицателен отговор на първия въпрос, не е необходимо да му се даде отговор.

По съдебните разноски

42 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) определи:

Член 8, параграф 3, първа алинея, буква г) от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила трябва да се тълкува в смисъл, че фактът, че кандидат за международна закрила вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, представлява обективен критерий по смисъла на тази разпоредба.

Подписи