Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

10 декември 2013 година*

„Преюдициално запитване — Обща европейска система за убежище — Регламент (ЕО) № 343/2003 — Определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за убежище — Контрол за спазване на критериите за компетентност да се разгледа молбата за убежище — Обхват на съдебния контрол“

По дело C-394/12,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Asylgerichtshof (Австрия) с акт от 21 август 2012 г., постъпил в Съда на 27 август 2012 г., в рамките на производство по дело

Shamso Abdullahi

срещу

Bundesasylamt,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund и J. L. da Cruz Vilaça, председатели на състави, A. Rosas (докладчик), G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 май 2013 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Abdullahi, от E. Daigneault и R. Seidler, Rechtsanwälte,

— за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от G. Papagianni, L. Kotroni и M. Michelogiannaki, в качеството на представители,

— за френското правителство, от S. Menez, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— за унгарското правителство, от M. Fehér и G. Koós, както и от K. Szíjjártó, в качеството на представители,

— за правителството на Обединеното кралство, от J. Beeko, в качеството на представител, подпомагана от S. Lee, barrister,

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

— за Европейската комисия, от W. Bogensberger и M. Condou-Durande, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 юли 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 10, 16, 18 и 19 от Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. 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).

2 Това запитване е отправено в рамките на спор между г-жа Abdullahi, сомалийска гражданка, и Bundesasylamt (Федерална служба по въпросите на убежището) във връзка с определянето на държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, подадена от г-жа Abdullahi до тази служба.

Правна уредба

Женевската конвенция

3 Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), наричана по-нататък „Женевската конвенция“], е в сила от 22 април 1954 г. Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г. (наричан по-нататък „Протоколът от 1967 г.“), който влиза в сила на 4 октомври 1967 г.

4 Всички държави членки са страни по Женевската конвенция и по Протокола от 1967 г., а така също и Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария. Европейският съюз не е страна по Женевската конвенция, нито по Протокола от 1967 г., но член 78 ДФЕС и член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) предвиждат, че правото на убежище се гарантира по-специално при спазване на тази конвенция и на протокола.

Правото на Съюза

5 За да постигнат договорената от Европейския съвет в Страсбург на 8 и 9 декември 1989 г. цел за хармонизиране на политиките си в областта на убежището, на 15 юни 1990 г. в Дъблин държавите членки подписват Конвенцията за определяне на държавата, компетентна за разглеждането на молбите за убежище в една от държавите — членки на Европейските общности (ОВ C 254, 1997 г., стр. 1, наричана по-нататък „Дъблинската конвенция“). Тази конвенция влиза в сила на 1 септември 1997 г. за дванадесетте първоначално подписали я държави, на 1 октомври 1997 г. — за Република Австрия и Кралство Швеция, а на 1 януари 1998 г. — за Република Финландия.

6 Заключенията на Европейския съвет в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г. в частност предвиждат да се създаде обща европейска система за убежище.

7 Договорът от Амстердам от 2 октомври 1997 г. въвежда член 63 в Договора за ЕО, с който на Европейската общност е предоставена компетентност да приеме мерките, препоръчани от Европейския съвет в Тампере. Приемането на тази разпоредба даде възможност, наред с останалото, Дъблинската конвенция да бъде заменена в отношенията между държавите членки, с изключение на Кралство Дания, с Регламент № 343/2003, който влиза в сила на 17 март 2003 г.

8 Именно на основание на този член са приети различни директиви, сред които:

— Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52); тази директива е заменена с Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, стр. 9),

— 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); тази директива е заменена с Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, стр. 60).

Регламент № 343/2003

9 Съображения 3 и 4 от Регламент № 343/2003 гласят, както следва:

„(3) В заключенията от Тампере също така се посочва, че тази система трябва да включва в краткосрочен план ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище.

(4) Един подобен метод трябва да се основава на обективни, честни 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 определяне статута на бежанец, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за убежище“.

10 Съгласно член 1 от него Регламент № 343/2003 установява критериите и механизмите за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа молба за убежище, подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна.

11 Член 3, параграф 1 от този регламент предвижда:

„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“.

12 За да се определи „компетентната държава членка“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 343/2003, в членове 6—14 от този регламент, намиращи се в глава III, озаглавена „Йерархия на критериите“, са изброени обективни, йерархично подредени критерии, които се отнасят до случаите с непридружени малолетни или непълнолетни лица, до целостта на семейството, до издаването на разрешение за пребиваване или виза, до случаите на незаконно влизане или пребиваване в държава членка, до случаите на законно влизане в държава членка и до случаите на подаване на молба за убежище в международната транзитна зона на летище.

13 Член 10 от този регламент гласи следното:

„1. Когато се установи, въз основа на преки или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 18, параграф 3, включително данни, предвидени в глава III от Регламент (ЕО) № 2725/2000 [на Съвета от 11 декември 2000 година за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция (ОВ L 316, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 62)], че търсещо убежище лице незаконно е пресякло по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязло, идвайки от трета страна, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбите за убежище. Тази отговорност отпада 12 месеца след датата на нелегално пресичане на границата.

2. Когато държава членка не може или повече не може да носи отговорност в съответствие с параграф 1 и когато се установи, въз основа на преки или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 18, параграф 3, че търсещият убежище — който е влязъл незаконно на територията на държавите членки или чиито обстоятелства на влизане на тази територия не могат да бъдат установени — към момента на подаване на молбата продължително време е живял в държава членка в течение на поне пет месеца, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за убежище.

Ако търсещият убежище е живял в различни държави членки в течение на периоди от поне пет месеца, държавата членка на последното пребиваване е компетентна за разглеждането на молбите“.

14 Член 13 от посочения регламент предвижда, че когато нито една държава членка не може да бъде посочена като компетентна при прилагането на изброените в същия регламент критерии в йерархичната им последователност, компетентна да разгледа молбата за убежище по дефиниция е първата държава членка, пред която е подадена молбата за убежище.

15 Член 16 от Регламент № 343/2003 гласи:

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

а) да поеме, при условията, предвидени в членове от 17 до 19, отговорността за търсещо убежище лице, което е подало молба в друга държава членка;

б) да завърши разглеждането на молбите за убежище;

[…]

2. Ако държава членка издаде документ за пребиваване на името на търсещия убежище, задълженията по параграф 1 преминават върху тази държава членка.

3. Задълженията по параграф 1 отпадат, ако гражданинът на трета страна е напуснал територията на държавите членки от поне три месеца, освен ако гражданинът на трета страна притежава валиден документ за пребиваване, издаден от компетентната държава членка.

[…]“.

16 Съгласно член 17 от този регламент, когато държава членка, пред която е била подадена молба за убежище, прецени, че друга държава членка е компетентна за разглеждането на молбата, тя може възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата, на която молбата е била подадена, да се обърне към другата държава членка с искане да поеме отговорността за търсещия убежище.

17 Член 18 от този регламент има следното съдържание:

„1. Замолената държава членка извършва необходимата проверка и се произнася по искането за поемане на отговорността за търсещо убежище лице в двумесечен срок от датата, на която е получено искането.

2. В рамките на процедурата за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище, предвидена в настоящия регламент, се използват преки и косвени доказателства.

3. В съответствие с процедурата по член 27, параграф 2 се съставят и периодически се ревизират два списъка, в които се посочват преките и косвените доказателства в съответствие със следните критерии:

а) Преки доказателства:

i) Става дума за формални доказателства, които определят компетентността по силата на настоящия регламент, до момента, в който те не бъдат оборени с доказателства в подкрепа на противното.

ii) Държавите членки предоставят на комитета по член 27 образци на различните видове административни документи в съответствие с типологията, установена в списъка на формалните доказателства.

б) Косвени доказателства:

i) Става дума за индикативни елементи, които, макар и да са оборими, могат да бъдат достатъчни в определени случаи, в зависимост от придадената им доказателствена сила.

ii) Тяхната доказателствена сила във връзка с компетентността за разглеждането на молбите за убежище се оценява за всеки случай поотделно.

4. Изискването на доказателства не бива да надхвърля необходимото за правилното прилагане на настоящия регламент.

5. При липса на формално доказателство замолената държава членка признава компетентността си, ако косвените доказателства са логически последователни, могат да бъдат проверени и са достатъчно подробни, за да се установи компетентността.

[…]

7. Бездействието в рамките на двумесечния срок по параграф 1 и едномесечният срок по параграф 6 е равностойно на приемане на искането и влече след себе си задължението за поемане на отговорността за лицето, включително за подходяща организация на пристигането му“.

18 Член 19, параграфи 1—4 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Когато замолената държава членка приеме, че следва да поеме отговорността за молител, държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, информира търсещия убежище за решението да не разглежда молбата и за задължението да предаде търсещия убежище на компетентната държава членка.

2. Решението по параграф 1 съдържа мотивите, на които се основава. В него се указва срокът за осъществяване на прехвърлянето, като при нужда съдържа информация за мястото и датата, на която търсещият убежище трябва да се яви, ако пътува до компетентната държава членка със собствени средства. Това решение подлежи на обжалване или преразглеждане. Това обжалване или преразглеждане няма суспендиращ ефект върху изпълнение[то] на прехвърлянето, освен ако съдилищата или компетентните органи не вземат такова решение за всеки случай поотделно, в случай че националното законодателство позволява това.

3. Предаването на търсещия убежище от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, на компетентната държава членка се осъществява в съответствие с националното право на първата държава членка след съгласуване между заинтересованите държави членки веднага щом това бъде възможно в практически план и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането за поемането на отговорността или на решението за обжалване или преразглеждане в случай на суспендиращ ефект.

[…]

4. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентността се носи от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище. Този срок може да бъде удължен максимум до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че търсещият убежище се намира в затвор или максимум до осемнадесет месеца, ако търсещият убежище се укрие“.

19 Регламент № 343/2003 е отменен и заменен с 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 (преработен текст) (ОВ L 180, стр. 31).

Регламент (ЕО) № 1560/2003

20 Член 3 („Обработка на искане за поемане на отговорност“) от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент № 343/2003 (ОВ L 222, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140) гласи:

„1. Правните и фактическите аргументи, изложени в искането, се разглеждат от гледна точка на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 343/2003 и на списъците с преките и косвените доказателства, съдържащи се в приложение II към настоящия регламент.

2. Независимо от критериите и разпоредбите на Регламент (ЕО) № 343/2003, на които се позовава искането, замолената държава членка проверява в сроковете, определени в член 18, параграфи 1 и 6 от посочения регламент, по изчерпателен и обективен начин и въз основа на цялата информация, която е пряко или непряко на нейно разположение, дали е установена отговорността ѝ за разглеждането на заявленията за убежище. Ако проверката на замолената държава членка покаже, че тя е, която е компетентна по силата на поне един от критериите на Регламент (ЕО) № 343/2003, тази държава членка е длъжна да признае своята компетентност“.

21 Член 4 („Обработка на искане за обратно приемане“) от Регламент № 1560/2003 гласи:

„Когато едно искане за обратно приемане на търсещия убежище се основава на данните, предоставени от централното звено ”Евродак” и проверени от молещата държава членка съгласно член 4, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 2725/2000, замолената държава членка признава своята компетентност, освен ако проведената проверка покаже, че нейната компетентност е отпаднала по силата на разпоредбите на член 4, параграф 5, втора алинея или по силата на член 16, параграф 2, 3 или 4 от Регламент (ЕО) № 343/2003 Позоваване на отпадането на задълженията по силата на тези разпоредби може да има само на основата на веществени доказателства или подробни и подлежащи на проверка изявления на търсещия убежище“.

22 Член 5 („Отрицателен отговор“) от този регламент предвижда:

„1. Когато след направена проверка замолената държава членка счете, че представените доказателства не установяват нейната компетентност, отрицателният отговор, който тя изпраща на молещата държава членка, съдържа пълно и подробно изложение на мотивите за този отказ.

2. Когато молещата държава членка счита, че полученият отказ се основава на погрешна оценка или когато тя разполага с допълнителни доказателства за представяне, тя може да поиска преразглеждане на искането си. Тази възможност трябва да се реализира в рамките на три седмици след получаване на отрицателния отговор. Замолената държава членка полага необходимите усилия за да даде своя отговор в двуседмичен срок. При всички обстоятелства допълнителната процедура не удължава сроковете, предвидени в член 18, параграфи 1 и 6 и член 20, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 343/2003“.

23 Член 14 („Уреждане на спорове“) от посочения регламент гласи следното:

„1. Когато държавите членки не могат да решат някакъв спор, отнасящ се до нуждата от осъществяване на прехвърляне или събиране на роднини на основата на член 15 от Регламент (ЕО) № 343/2003 или отнасящ се до държавата членка, в която заинтересованите лица трябва да бъдат събрани, те могат да прибягнат до процедурата за уреждане на спора, предвидена в параграф 2 от настоящия член.

2. Процедурата за уреждане на спора се възбужда по искане на една от спорещите държави членки до председателя на комитета, създаден по силата на член 27 от Регламент (ЕО) № 343/2003. Като приемат да прибягнат до помирителна процедура, заинтересованите държави членки се ангажират да държат в най-голяма степен сметка за решението, което ще бъде предложено.

Председателят на комитета определя трима членове на комитета, представляващи три държави членки, нямащи отношение към проблема. Те получават в писмен вид или устно аргументите на страните и, след разисквания, предлагат в срок от един месец решение, при нужда — след гласуване.

Председателят на комитета или неговият заместник председателства разискванията. Той може да изрази своята гледна точка, но не участва в гласуването.

Независимо дали се приема или отхвърля от страните, предложеното решение е окончателно и не подлежи на преразглеждане“.

24 Този член 14 е отменен с Регламент № 604/2013, но съдържанието му е възпроизведено в член 37 от последния.

Директива 2005/85

25 Съображение 29 от Директива 2005/85 гласи:

„Настоящата директива не се прилага относно процедурите, които са уредени с [Регламент № 343/2003]“.

Австрийското право

26 Федералният закон за предоставянето на убежище (Закон за убежището от 2005 г.) [Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005) BGBl. I, 100/2005] предвижда в член 18, параграф 1:

„Във всички фази на производството Bundesasylamt и Asylgerichtshof [(съд по въпросите на убежището)] служебно предприемат необходими действия, за да съберат нужните за целите на решението сведения или допълнят данните относно обстоятелствата, посочени за обосноваване на молбата, както и за да укажат съответните доказателствени средства и допълнят вече представените доказателства, и като цяло дават всички разяснения, необходими за обосноваването на молбата. Ако е необходимо, те служебно събират доказателства“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

27 Г-жа Abdullahi е 22-годишна сомалийска гражданка. Тя влиза в Сирия със самолет през април 2011 г., а след това, през юли същата година, преминава транзитно през Турция, преди да проникне незаконно в Гърция с лодка. Г-жа Abdullahi не подава молба за убежище пред

гръцкото правителство. С помощта на трафиканти тя стига до Австрия, заедно с други лица, като преминава през Бивша югославска република Македония, Сърбия и Унгария. Границите на всички тези страни са преминати незаконно. Г-жа Abdullahi е задържана в Австрия, близо до унгарската граница, от служители на австрийската полиция, които установяват използвания от г-жа Abdullahi маршрут, като разпитват и други участници в това пътуване.

28 На 29 август 2011 г. г-жа Abdullahi подава в Австрия молба за международна закрила до Bundesasylamt, който е компетентният административен орган. На 7 септември 2011 г. на основание член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003 Bundesasylamt отправя до Унгария искане за поемането на отговорност. С писмо от 29 септември 2011 г. тази държава дава съгласието си. Унгария мотивира решението си, като посочва, че предвид предоставените от г-жа Abdullahi сведения, така както те са ѝ били предадени от Република Австрия, и общите сведения за маршрутите на нелегалната миграция съществуват достатъчно доказателства, че заинтересованата е влязла незаконно от Сърбия в Унгария, а оттам —направо в Австрия.

29 С решение от 30 септември 2011 г. Bundesasylamt отхвърля като недопустима молбата на г-жа Abdullahi за убежище в Австрия и разпорежда прехвърлянето ѝ в Унгария.

30 Г-жа Abdullahi подава жалба срещу това решение, която Asylgerichtshof уважава с решение от 5 декември 2011 г. поради допуснати процесуални нарушения. Всъщност в жалбата положението в Унгария, що се отнася до предоставянето на убежище, се критикува от гледна точка на член 3 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), който забранява изтезанията и нечовешкото и унизително отношение, като се посочва, че Bundesasylamt е основал преценката си за положението в Унгария на източници, които не са вече актуални.

31 В резултат на това решение на Asylgerichtshof, Bundesasylamt продължава административното производство и с решение от 26 януари 2012 г. отхвърля отново молбата за убежище като недопустима и едновременно с това разпорежда прехвърлянето на г-жа Abdullahi в Унгария. В подкрепа на решението си, след като актуализира данните относно Унгария, с които разполага, Bundesasylamt приема по-специално че прехвърлянето на г-жа Abdullahi в тази държава не би нарушило правата ѝ по член 3 от ЕКПЧ.

32 На 13 февруари 2012 г. е подадена нова жалба срещу това решение пред Asylgerichtshof, в която г-жа Abdullahi изтъква за пръв път, че държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата ѝ за убежище, не е Унгария, а Република Гърция. Тя поддържа обаче, че в определени отношения последната държава членка не спазва правата на човека, поради което австрийските власти следвало да се произнесат по молбата ѝ за убежище.

33 Тези власти не са отправили допитване до Република Гърция, нито са поискали от тази държава членка да поеме отговорност.

34 С решение от 14 февруари 2012 г. Asylgerichtshof обявява тази жалба на г-жа Abdullahi за неоснователна, като приема съгласно член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003, че Унгария е държавата членка, компетентна да разгледа молбата за убежище.

35 Г-жа Abdullahi сезира Verfassungsgerichtshof (Конституционния съд), като поддържа отново по същество довода, че държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, не е Унгария, а Република Гърция. С решение от 27 юни 2012 г. (U 350/12-12) Verfassungsgerichtshof отменя решението на Asylgerichtshof от 14 февруари 2012 г. Verfassungsgerichtshof мотивира решението си, като се позовава на друго решение, постановено на същия ден по дело, разкриващо сходна фактическа обстановка (решение U 330/12-12). В това последно решение Verfassungsgerichtshof определя като „съмнителна“ тезата, на която Asylgerichtshof основава решението си да потвърди прехвърлянето на г-жа Abdullahi в Унгария,

а именно че отговорността, основана на член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003 (тази на Република Гърция), отпада, щом като, макар и за кратък период, лицето е пребивавало в трета страна (в случая Бивша югославска република Македония и Сърбия). Според Verfassungsgerichtshof, макар Asylgerichtshof да обосновава с оглед на германската и австрийската доктрина във връзка с Регламент № 343/2003 решението си, че Унгария е компетентната държава членка, някои австрийски автори поддържат противната теза. Фактът, че г-жа Abdullahi е продължила пътя си към трета страна, би могъл да доведе до отпадане на задължението за поемане на отговорност от Република Гърция, съгласно член 16, параграф 3 от Регламент № 343/2003, само ако съответното лице е било напуснало територията на държавите членки за период от поне три месеца. Освен това позоваването на Решение на Съда от 21 декември 2011 г. по дело N.S. и др. (C-411/10 и C-493/10, Сборник, стр. I-13905) не било относимо, доколкото фактическата обстановка по него не била сравнима с тази в главното производство.

36 Като приема, че по този въпрос е трябвало да се отправи преюдициално запитване към Съда, Verfassungsgerichtshof отменя решението на Asylgerichtshof с мотива, че този съд е нарушил правото на г-жа Abdullahi на процес пред определения от закона съд (т.нар. принцип на „законния съд“).

37 Решението на Verfassungsgerichtshof от 27 юни 2012 г. е изпратено на Asylgerichtshof, който го получава на 10 юли 2012 г. От този момент производството е висящо пред Asylgerichtshof.

38 Доколкото Verfassungsgerichtshof поставя под съмнение значението, което се отдава на поемането на отговорност от дадена държава членка, запитващата юрисдикция си задава, на първо място, въпрос в това отношение. Тя отбелязва, че контролът относно компетентността на държавата членка предполага извършването на твърде широкообхватна проверка, несъвместима с изискването бързо да се определи компетентната държава членка. Освен това, макар да предвижда право на търсещия убежище да оспори прехвърлянето си, Регламент № 343/2003 не му дава право да избере държавата членка, която да разгледа молбата му за убежище. Според установената с този регламент система единствено държавите членки имат, помежду си, субективни права — оспорими по съдебен ред, — що се отнася до спазването на критериите за компетентност. Asylgerichtshof подчертава също така факта, че решение на национален съд, което определя като компетентна друга държава, би могло да се окаже практически неизпълнимо спрямо тази държава членка поради установените в същия регламент срокове.

39 На второ място, във връзка с евентуалната компетентност на Република Гърция Asylgerichtshof си задава въпроса дали не е трябвало да се вземе предвид съгласието на Унгария да поеме отговорност. Като се позовава на точки 44 и 45 от Решение от 3 май 2012 г. по дело Kastrati (C-620/10), запитващата юрисдикция заключава, че член 16, параграф 3 от Регламент № 343/2003, съгласно който задълженията на компетентната държава членка отпадат, когато търсещият убежище е напуснал територията на държавите членки за период от поне три месеца, е приложим само ако е подадена молба за убежище. Тя отбелязва освен това, че тази разпоредба е част от процесуалните разпоредби на посочения регламент, а не от глава III от него, която установява критериите за материална компетентност. Запитващата юрисдикция отбелязва и че освен това Регламент № 1560/2003 посочва член 16, параграф 3 от Регламент № 343/2003 само в член 4, който се отнася до искането за обратно приемане, а не в член 3, който се отнася до искането за поемане на отговорност. Тя подчертава, най-сетне, че проверката на използвания от търсещия убежище маршрут, както и на датите на влизанията и излизанията му от територията на Съюза, може да отнеме време и да постави деликатни въпроси във връзка с доказването, което би могло да удължи процедурата и периода на несигурност за търсещия убежище.

40 На трето и последно място, в случай че в главното производство за компетентна държава трябва да се приеме Република Гърция, запитващата юрисдикция отбелязва, че ако прехвърлянето към Република Гърция не е възможно поради системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище в тази държава, това оставя на търсещите убежище възможността да изберат държава членка на местоназначение, която да е материално компетентна да се произнесе по молбата за предоставяне на убежище, което би било в противоречие с целите на Регламент № 343/2003. Тя се пита също така дали с оглед на тези съображения Република Гърция би могла да бъде изначално изключена, тоест още на стадия на определяне на компетентната държава членка. Друга възможност би било да се вземе предвид Унгария при преценката на „следващите критерии“, израз, употребен в точка 96 от Решение по дело N.S. и др., посочено по-горе, и повдигащ въпроси.

41 Предвид тези обстоятелства Asylgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член 19 от Регламент № 343/2003 във връзка с член 18 от същия да се тълкува в смисъл, че когато на основата на тези разпоредби държава членка приеме да разгледа молба за убежище, тя следва да се счита за компетентната държава по смисъла на член 16, параграф 1, първо изречение от Регламент № 343/2003, или пък трябва да се тълкува в смисъл, че когато в производство по обжалване или преразглеждане по член 19, параграф 2 от Регламент № 343/2003 съответният национален орган — предвид правото на Съюза и независимо от факта на приемането — стигне до извода, че съгласно глава III от Регламент № 343/2003 друга държава е компетентна (дори когато до тази държава не е било отправяно искане за поемане на отговорност или същото не е било уважено), той трябва задължително да установи компетентността на тази друга държава членка за целите на произнасянето му в производството по обжалване или преразглеждане? Има ли в това отношение търсещият убежище субективно право молбата му за убежище да бъде разгледана от определена според тези критерии за компетентност държава членка?

2. Следва ли член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003 да се тълкува в смисъл, че държавата членка на първото незаконно влизане („първа държава членка“) трябва да приеме, че е компетентна да разгледа молбата за убежище на гражданин на трета страна, ако са налице следните обстоятелства:

Гражданин на трета страна влиза незаконно от трета страна в съответната първа държава членка. Той не подава молба за убежище в тази държава членка и впоследствие я напуска, като отива в друга трета страна. След по-малко от три месеца влиза от трета страна в друга държава — членка на ЕС („втора държава членка“), отново незаконно. От тази втора държава членка отива направо в трета държава членка, в която за първи път подава молба за убежище. Между този момент и незаконното влизане в първата държава членка са изминали по-малко от дванадесет месеца.

3. Независимо от отговора на втория въпрос, когато посочената в него „първа държава членка“ е държава членка, чиято процедура за предоставяне на убежище се характеризира със системни недостатъци, сходни на описаните в Решение на Европейския съд по правата на човека от 21 януари 2011 г. по дело M.S.S. (жалба 30.696/09), необходима ли е друга преценка за по принцип компетентната по смисъла на Регламент № 343/2003 държава членка, независимо от Решение на Съда [по дело N.S. и др., посочено по-горе]? Може ли да се приеме, че престоят в такава държава членка е изначално ирелевантно обстоятелство за определянето на компетентността по смисъла на член 10 от Регламент № 343/2003?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

42 С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 19, параграф 2 от Регламент № 343/2003 трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят право на търсещия убежище да иска, в рамките на производство по обжалване на решението за прехвърляне по член 19, параграф 1 от този регламент, да се упражни контрол върху определянето на компетентната държава членка, като се позове на неправилно прилагане на критериите, установени в глава III от посочения регламент.

Становища, представени на Съда

43 Г-жа Abdullahi и Европейската комисия изтъкват, че органът, пред който се обжалва, трябва да провери дали са спазени критериите за компетентност. Те се позовават на съображение 4 от Регламент № 343/2003, съгласно което методът за определяне на компетентната държава членка трябва да се основава „на обективни, честни критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица“.

44 Според г-жа Abdullahi закрепването чрез Регламент № 343/2003 на обективни критерии за определяне на компетентната държава членка създава субективни права в полза на търсещите убежище, като последните могат да искат да се извърши проверка дали тези критерии са законосъобразно приложени, включително проверка на фактическите условия, които водят до отпадане на отговорността. Това тълкуване отговаряло на изискванията на член 47 от Хартата. Освен това Регламент № 343/2003 не предвиждал тази проверка за законосъобразност да бъде ограничена, например до проверка за произвол.

45 Като се позовава също на член 47 от Хартата, Комисията поддържа, че принципът на ефективна съдебна защита, предвиден в член 19, параграф 2 от Регламент № 343/2003, предполага търсещият убежище да може да изисква проверка за законосъобразност на прехвърлянето му към замолената държава членка, което налага да се установи дали йерархията на критериите или сроковете по Регламент № 343/2003 са били спазени. Търсещият убежище би могъл също така да изложи доводи за евентуална опасност от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата в държавата, в която ще бъде прехвърлен. Ако органът, пред който се обжалва, стигне до извода, че обжалваното решение е незаконосъобразно, той би трябвало да го измени или отмени и да посочи сам държавата членка, която счита за компетентна да разгледа молбата за убежище. Държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, би трябвало в такъв случай да започне отново процедурата, предвидена в членове 17—19 от Регламент № 343/2003.

46 Правителствата на Гърция, Унгария, Обединеното кралство и Конфедерация Швейцария, напротив, считат, че съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 343/2003 жалбата може да засяга само отказа да се разгледа молбата и задължението за прехвърляне. Тя би могла да се основава единствено на нарушение на конкретни права, каквото е посегателството срещу основни права в държавата членка, към която се извършва прехвърлянето, или срещу целостта на семейството. Гръцкото и унгарското правителство, както и това на Обединеното кралство подчертават, че евентуални проучвания относно компетентната държава членка или допитвания до друга държава членка биха довели до забавяне, докато Регламент № 343/2003 набляга върху бързината при разглеждането на молбите за убежище. Такива проучвания не биха били оправдани, след като със съгласието на дадена държава членка да поеме отговорност би била постигната целта на Регламент № 343/2003, а именно определяне на държавата, компетентна да разгледа молбата за убежище.

Отговор на Съда

47 Въпросът се отнася до тълкуването на Регламент № 343/2003 и до правата, които търсещите убежище извличат от този регламент, което съставлява един от елементите на общата европейска система за убежище, приета от Европейския съюз.

48 В това отношение е важно да се припомни, че съгласно член 288, втора алинея ДФЕС регламентът е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Ето защо поради самото естество и функцията си в системата на източниците на правото на Съюза той може да предостави на частноправните субекти права, които националните юрисдикции са длъжни да защитават (Решение от 10 октомври 1973 г. по дело Variola, 34/73, Recueil, стр. 981, точка 8, Решение от 17 септември 2002 г. по дело Muñoz и Superior Fruiticola, C-253/00, Recueil, стр. I-7289, точка 27 и Решение от 14 юли 2011 г. по дело Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 и C-27/10, Сборник, стр. I-6131, точка 40).

49 Следва да се провери в каква степен разпоредбите, намиращи се в глава III от Регламент № 343/2003, действително предоставят на търсещите убежище права, по отношение на които националните юрисдикции са задължени да осигурят защита.

50 Важно е предварително да се отбележи, че Регламент № 343/2003 предвижда обжалване само на един вид решение съгласно член 19, параграф 2 от него. Тази разпоредба предвижда възможността търсещият убежище да подаде жалба или искане за преразглеждане на решението дадена молба да не бъде разгледана и молителят да бъде прехвърлен в компетентната държава членка. Освен това в съображение 29 от Директива 2005/85, която описва по-специално в глава V производствата за обжалване във връзка с разглеждането на молбите за убежище, се посочва, че тази директива не се прилага относно процедурите, които са уредени с Регламент № 343/2003.

51 Когато става въпрос за обхвата на обжалването по член 19, параграф 2 от Регламент № 343/2003, този регламент следва да се тълкува не само с оглед на текста на включените в него разпоредби, но и с оглед на общия му разум, цели и контекст, и по-специално на развитието, което той е претърпял във връзка със системата, от която е част.

52 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че общата европейска система за убежище е създадена в контекст, в който е можело да се допусне, че всички участващи в нея държави, било то държави членки или трети държави, спазват основните права, включително правата по Женевската конвенция и Протокола от 1967 г., както и по ЕКПЧ, и че в това отношение държавите членки могат да си имат взаимно доверие (Решение по дело N.S. и др., посочено по-горе, точка 78).

53 Именно поради този принцип на взаимно доверие законодателят на Съюза приема Регламент № 343/2003, така че да рационализира обработването на молбите за убежище и да предотврати претоварването на системата поради задължението на държавните власти да разглеждат множество молби за убежище от едно и също лице, а и така че да повиши правната сигурност при определянето на държавата, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и по този начин да предотврати практиката за forum shopping, като основната цел на всичко това е да се ускори разглеждането на молбите в интерес както на търсещите убежище лица, така и на участващите държави (Решение по дело N.S. и др., посочено по-горе, точка 79).

54 От друга страна, приложимите правила спрямо молбите за убежище са до голяма степен хармонизирани на равнището на Съюза, последно с Директиви 2011/95 и 2013/32.

55 От това следва, че молбата на търсещия убежище ще бъде разгледана до голяма степен съобразно едни и същи правила, независимо коя е държавата членка, компетентна съгласно Регламент № 343/2003 да разгледа тази молба.

56 Освен това някои разпоредби на Регламенти № 343/2003 и № 1560/2003 свидетелстват за намерението на законодателя на Съюза да установи, когато става въпрос за определянето на държавата членка, компетентна да разгледа дадена молба за убежище, организационни правила, уреждащи отношенията между държавите членки, подобно на Дъблинската конвенция (вж. по аналогия Решение от 13 юни 2013 г. по дело Unanimes и др., C-671/11—C-676/11, точка 28 и Решение по дело Syndicat OP 84, C-3/12, точка 29).

57 Така член 3, параграф 2 (т.нар. „клауза за суверенитет“) и член 15, параграф 1 (хуманитарна клауза) от Регламент № 343/2003 целят да съхранят прерогативите на държавите членки при упражняването на правото да предоставят убежище, независимо коя е държавата членка, която е компетентна да разгледа дадена молба в приложение на критериите, определени от този регламент. Що се отнася до диспозитивните разпоредби, те предоставят широко право на преценка на държавите членки (вж. в този смисъл Решение от 21 декември 2011 г. по дело N.S. и др., посочено по-горе, точка 65 и Решение от 6 ноември 2012 г. по дело K, C-245/11, точка 27).

58 По същия начин член 23 от Регламент № 343/2003 позволява на държавите да установяват помежду си на двустранна основа административни договорености във връзка с практическите подробности по изпълнението на настоящия регламент, които могат да се отнасят по-специално до опростяване на процедурите и скъсяване на сроковете за предаване и разглеждане на исканията за поемане на отговорността или за обратно приемане на търсещите убежище. Освен това член 14, параграф 1 от Регламент № 1560/2003 — сегашният член 37 от Регламент № 604/2013 — предвижда, че при спорове, свързани с прилагането на Регламент № 343/2003, държавите членки могат да прибегнат до помирителна процедура, в която участват членове на комитет, представляващи три държави членки, ненамесени в конкретния спор, но в която не се предвижда дори изслушване на търсещия убежище.

59 Най-сетне, видно от съображения 3 и 4 от Регламент № 343/2003, една от главните му цели е да се установи ясен и работещ метод за бързо определяне на компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за определяне статута на бежанец и да не се застраши постигането на целта за бърза обработка на молбите за убежище.

60 В случая спорното решение е решението на държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище на жалбоподателката в главното производство, да не разгледа тази молба и жалбоподателката да бъде прехвърлена в друга държава членка. Тази втора държава членка е приела да поеме отговорност за жалбоподателката в приложение на критерия, посочен в член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003, а именно в качеството на държава членка на първото влизане на жалбоподателката на територията на Съюза. Предвид изложените в точки 52 и 53 от настоящото решение съображения, когато държавата членка приема да поеме отговорност, търсещото убежище лице може да оспори избора на този критерий единствено като се позове на съществуването на системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсещи убежище лица в тази държава членка, които недостатъци съставляват сериозни и потвърдени основания да се смята, че това лице би било изложено на реална опасност от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата (вж. в този смисъл Решение по дело N.S. и др., посочено по-горе, точки 94 и 106, както и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело Puid, C-4/11, точка 30).

61 Видно от преписката, предоставена на Съда, липсват данни, въз основа на които да се приеме, че именно такъв е случаят в главното производство.

62 С оглед на всички гореизложени съображения, на първия въпрос следва да се отговори, че член 19, параграф 2 от Регламент № 343/2003 трябва да се тълкува в смисъл, че когато дадена държава членка е приела да поеме отговорност за търсещо убежище лице в приложение на критерия по член 10, параграф 1 от посочения регламент, а именно в качеството ѝ на държава членка на първото влизане на това лице на територията на Съюза, същото може да оспори избора на този критерий единствено като се позове на съществуването на системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсещи убежище лица в тази държава членка, които недостатъци съставляват сериозни и потвърдени основания да се смята, че търсещото убежище лице би било изложено на реална опасност от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата.

По втория и третия въпрос

63 На останалите два преюдициални въпроса не следва да се отговаря, тъй като те са поставени в хипотезата на отговор, че търсещият убежище има право да изиска контрол върху определянето на държавата членка, компетентна да разгледа молбата му за убежище.

По съдебните разноски

64 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. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 19, 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 когато дадена държава членка е приела да поеме отговорност за търсещо убежище лице в приложение на критерия по член 10, параграф 1 от посочения регламент, а именно в качеството ѝ на държава членка на първото влизане на това лице на територията на Европейския съюз, същото може да оспори избора на този критерий единствено като се позове на съществуването на системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсещи убежище лица в тази държава членка, които недостатъци съставляват сериозни и потвърдени основания да се смята, че търсещото убежище лице би било изложено на реална опасност от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Подписи