Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 18 март 2021 година [1]

Дело C-8/20

L.R.
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване, отправено от Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд на Шлезвиг-Холщайн, Германия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика в областта на убежището — Директива 2013/32/ЕС — Молба за международна закрила — Член 33, параграф 2, буква г) — Недопустимост в случай на окончателно решение, взето по предходна молба — Окончателно решение, взето от Норвегия — Член 2, буква р) — Понятие за последваща молба — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Член 19, параграф 3 — Молба за международна закрила, подадена след ефективно извеждане на кандидата в страната му на произход“

1. Настоящото преюдициално запитване във връзка с молба за международна закрила се отнася до тълкуването на основанието за недопустимост по член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 [2]. Това основание се отнася до „последващите молби“ [3], когато не са били налични или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на въпроса дали кандидатът отговаря на условията за получаване на такава закрила.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между L. R., ирански гражданин, и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) относно законосъобразността на решение на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge — Außenstelle Boostedt (Федерална служба за миграцията и бежанците, подразделение Бощет, Германия, наричана по-нататък „Службата“), с което молбата за международна закрила на заинтересованото лице е отхвърлена като недопустима. Решението се основава на факта, че няколко години преди това L. R. е подал първоначална молба до Кралство Норвегия, по която е произнесено отрицателно окончателно решение.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Директива 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). Тази директива е свързана 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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31, наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“).

3 Понятието „последваща молба“ е определено в член 2, буква р) от Директива 2013/32. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 33, параграф 2, буква г) от същата директива, разглеждан във връзка с първата разпоредба.

3. Така както е формулиран, поставеният от запитващата юрисдикция въпрос цели да се получат разяснения относно участието на Кралство Норвегия в общата европейска система за убежище, за да се установи по същество дали отрицателно окончателно решение на тази трета държава относно молба за международна закрила може да се разглежда като все едно взето от „държава членка“ решение, което да позволи на Службата да обяви за недопустима „последваща молба“ от същия кандидат по смисъла на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32.

4. Преди да мога да отговоря на този въпрос, смятам обаче, че следва да изясня дали в контекста на прилагането на Регламент „Дъблин III“ обстоятелството, че кандидатът се е върнал в държавата си на произход между първоначалната и повторната му молба, само по себе си е пречка последната да бъде квалифицирана като „последваща молба“.

5. След като изложа съображенията си, ще предложа на Съда да постанови, че тъй като след разглеждането на първоначалната му молба L. R. е бил изведен от Кралство Норвегия в държавата му на произход, разглежданата по делото в главното производство молба трябва да се третира като нова молба. При условията на евентуалност, в случай че Съдът не възприеме това предложение, ще изложа съображенията, поради които според мен обстоятелството, че решението е взето от друга държава членка или, както в случая, от Кралство Норвегия, не е пречка държавата членка, до която е подадена молба, да я обяви за недопустима като „последваща молба“.

I. Правна уредба

A. Споразумението между Европейския съюз, Република Исландия и Кралство Норвегия

6. Споразумението между [Европейския съюз] и Република Исландия и Кралство Норвегия относно критериите и механизмите за определяне на държавата, която е компетентна при разглеждането на молба за убежище, подадена в държава членка или в Исландия или Норвегия (ОВ L 93, 2001 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 108, наричано по-нататък „Споразумението между Съюза, Република Исландия и Кралство Норвегия“) е одобрено от името на Европейския съюз с Решение 2001/258/ЕО[4].

7. Съгласно член 1 от посоченото споразумение:

„1. Разпоредбите от Дъблинската конвенция, изброени в част 1 от приложението към настоящото споразумение и решенията на комитета, създаден с член 18 от Дъблинската конвенция, изброени в част 2 на гореупоменатото приложение, се изпълняват от страна на Исландия и Норвегия и намират приложение в техните взаимоотношения и в отношенията им с държавите членки при условията на параграф 4.

2. При условията на параграф 4 държавите членки прилагат разпоредбите, посочени в параграф 1, по отношение на Исландия и Норвегия.

[…]

4. За целите на параграфи 1 и 2 упоменаването на „държави членки“ в разпоредбите, които са предмет на приложението, следва да се тълкува като обхващащо и Исландия и Норвегия.

[…]“.

4 Решение на Съвета от 15 март 2001 г. (ОВ L 93, 2001 г., стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 108).

8. Нито Директива 2011/95[5], нито Директива 2013/32 са посочени в приложението към това споразумение.

Б. Правото на Съюза

1. Регламент „Дъблин III“

9. Член 18, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ предвижда:

„1. Компетентната държава членка по смисъла на настоящия регламент[…] е длъжна:

[…]

г) да приеме обратно, при условията, предвидени в членове 23, 24, 25 и 29, гражданин на трета държава или лице без гражданство, чиято молба е била отхвърлена и който е подал молба в друга държава членка или който се намира на територията на друга държава членка без документ за пребиваване“.

10. Член 19, параграф 3 от този регламент гласи:

„Задълженията, определени в член 18, параграф 1, букви в) и г) се прекратяват, когато компетентната държава членка, [от която] е поискано да приеме обратно кандидат или друго лице, посочено в член 18, параграф 1, буква в) или г), е в състояние да установи, че въпросното лице е напуснало територията на държавите членки в изпълнение на решение за връщане или заповед за извеждане, издадено след оттеглянето или отхвърлянето на молбата.

Молба, подадена след ефективно проведено извеждане, се счита за нова молба и дава началото на нова процедура за определяне на компетентната държава членка“.

2. Директива 2013/32

11. Съображение 13 от Директива 2013/32 гласи:

„Сближаването на нормите за процедурата за предоставяне и отнемане на международна закрила би следвало да допринесе за ограничаването на вторичното движение на кандидатите за международна закрила между държавите членки в случаите, когато такова движение се дължи на различията в правната рамка при отделните държави членки, и да създаде равностойни условия за прилагането на Директива [2011/95] в държавите членки“.

12. Съображение 36 от тази директива гласи:

„Когато един кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания, би било ненужно да се задължават държавите членки да стартират нова процедура по пълно разглеждане на молбата. В такива случаи би следвало държавите членки да бъдат в състояние да отхвърлят молбата като недопустима в съответствие с принципа за [формалната законна сила]“.

5 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, 2011 г., стр. 9).

13. Член 2 от посочената директива е озаглавен „Определения“ и предвижда:

„За целите на настоящата директива:

[…]

р) „последваща молба“ означава молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предишна молба, като това включва и случаите, когато кандидатът изрично е оттеглил молбата си, и случаите, когато решаващият орган е отхвърлил молбата след нейното негласно оттегляне в съответствие с член 28, параграф 1“.

14. Съгласно член 33, параграф 2 от същата директива, озаглавен „Недопустими молби“:

„2. Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

[…]

г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95[…]

[…]“.

15. Член 40 от Директива 2013/32 е озаглавен „Последваща молба“ и гласи:

„1. Когато лицето, което е подало молба за международна закрила в държава членка, предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в същата държава членка, тази държава членка разглежда тези допълнителни сведения или елементите на последващата молба в рамките на разглеждането на предходната молба, или в рамките на разглеждането на преразглежданото или обжалваното решение, доколкото в тази рамка компетентните органи могат да отчетат и разгледат всички елементи в подкрепа на новите сведения или последващата молба.

2. С цел вземането на решение относно допустимостта на молба за международна закрила съгласно член 33, параграф 2, буква г) първоначално последващата молба за международна закрила е предмет на предварително разглеждане с цел да се определи дали по тази молба са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или нови факти, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95].

[…]

5. Когато последващата молба не е разгледана допълнително в съответствие с настоящия член, тя се счита за недопустима в съответствие с член 33, параграф 2, буква г).

[…]

7. Когато дадено лице, по отношение на което следва да се приложи решение за прехвърляне по силата на Регламент [„Дъблин III“], предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в държавата членка, осъществяваща прехвърлянето, тези сведения или последващи молби се разглеждат от отговорната държава членка, както е определено в посочения регламент, в съответствие с настоящата директива“.

B. Германското право

16. Член 29 от Asylgesetz (Закон за убежището, наричан по-нататък „AsylG“) в редакцията му, приложима към фактите по главното производство, озаглавен „Недопустими молби“, гласи:

„(1) Молбата за убежище е недопустима, когато:

[…]

5. В случай на последваща молба по член 71 или при повторна молба по член 71a не следва да се провежда последваща процедура за предоставяне на убежище. […]“.

17. Член 71a от AsylG е озаглавен „Повторна молба“ и предвижда:

„(1) Когато е постановен отказ в рамките на процедурата по предоставяне на убежище в сигурна трета страна (член 26a), за която се прилагат разпоредбите на [Европейския съюз] относно компетентността за провеждане на процедура за предоставяне на убежище или с която Федерална република Германия е сключила международен договор в тази област, но чужденецът подаде молба за убежище (повторна молба) на федералната територия, нова процедура по предоставяне на убежище се провежда единствено ако Федерална република Германия е компетентна за провеждането на процедурата по предоставяне на убежище и са налице предпоставките по член 51, параграфи 1—3 от Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон за административното производство); [Службата] следва да извърши съответната проверка за това. […]“.

18. Съгласно обясненията на запитващата юрисдикция в случай на повторна молба за убежище член 51, параграф 1 от Закона за административното производство изисква да бъде представено убедително изложение на фактите, въз основа на което да могат да бъдат направени вероятностни изводи и да не бъде изначално изключено, а след разглеждане на всяка гледна точка, която може да бъде обоснована, то да може да се използва за получаване на предявеното право.

II. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

19. На 22 декември 2014 г. L. R., ирански гражданин, подава молба за международна закрила до Службата.

20. При разглеждането на молбата се оказва, че преди това L. R. е поискал убежище в Норвегия. Ето защо Федерална република Германия иска от Кралство Норвегия да приеме обратно L. R. в съответствие със задълженията, които произтичат от Регламент „Дъблин III“ и които се прилагат по отношение на тази трета държава.

21. С писмо от 26 февруари 2015 г. Кралство Норвегия отказва да уважи искането, с мотива че е отпаднала компетентността му по член 19, параграф 3 от посочения регламент. В отговора си до Службата Кралство Норвегия уточнява, че на 1 октомври 2008 г. L. R. е подал молба за международна закрила до норвежкия компетентен орган, че на 15 юни 2009 г. същата е била отхвърлена, а на 19 юни 2013 г. L. R. е бил предаден на иранските органи.

22. В хода на процедурата по разглеждане от Службата L. R. посочва, че е напуснал Иран осемнадесет месеца преди да подаде молбата си в Германия и че е живял в Ирак до три месеца преди да пристигне на германска територия.

23. С решение от 13 март 2017 г. Службата отхвърля молбата за международна закрила на L. R. като недопустима на основание член 29, параграф 1, точка 5 от AsylG. Службата приема, че молбата представлява повторна молба по смисъла на член 71a от AsylG и че не са налице предпоставките по член 51, параграф 1 от Закона за административното производство, които да обосноват провеждането на нова процедура за предоставяне на убежище, тъй като фактите, представени от L. R. в подкрепа на молбата му, не изглеждат достоверни в тяхната цялост.

24. L. R. сезира запитващата юрисдикция с жалба срещу това решение. Главното му искане е да му бъде предоставен статут на бежанец, а при условията на евентуалност — да му бъде предоставена субсидиарна закрила[6]. При условията на евентуалност спрямо предходното той иска да се установи, че е налице случай, към който се прилага забрана за извеждане съгласно германското право.

25. Запитващата юрисдикция счита, че за да може да се произнесе по висящия пред нея спор, ѝ е необходимо да установи дали дадена молба за международна закрила може да се квалифицира като „последваща молба“ по смисъла на Директива 2013/32, когато процедурата, приключила с постановяване на отказ с окончателно решение по предходна молба на заинтересованото лице, не е била проведена в друга държава — членка на Съюза, а в Норвегия.

26. В това отношение, на първо място, тя посочва, че според нея основанието за недопустимост по член 33, параграф 2, буква г) от тази директива може да се прилага както когато процедурата е проведена в *същата* държава членка, така и когато е проведена в *друга* държава членка. Обстоятелството, че след като по отношение на кандидата е постановено отрицателно окончателно решение по предходна молба в първа държава членка, той отново иска международна закрила в друга държава членка, не е пречка молбата му да бъде обявена за недопустима като „последваща молба“.

27. На второ място, тази юрисдикция приема, че от текста на тази разпоредба във връзка с член 2, букви б), д) и р) от Директива 2013/32 следва, че понятието „последваща молба“ предполага, че „окончателното решение“, с което се отхвърля предходна молба на същия кандидат, е било взето в *държава членка*, а не в *трета държава*. Тя обаче е склонна да приеме, че посочената директива трябва да се тълкува по-разширително в контекста на асоциирането на Кралство Норвегия към общата европейска система за убежище, установено със Споразумението между Съюза, Република Исландия и Кралство Норвегия.

28. При тези условия с акт от 30 декември 2019 г., постъпил в Съда на 9 януари 2020 г., Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд, Шлезвиг-Холщайн) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е с член 33, параграф 2, буква г) и с член 2, буква р) от Директива 2013/32[…] национална правна уредба, съгласно която молба за международна закрила може да бъде отхвърлена като недопустима последваща молба, когато първата процедура за предоставяне на убежище е приключила с постановяване на отказ и не е била проведена в държава — членка на Съюза, а в Норвегия?“.

29. Писмени становища пред Съда представят Федерална република Германия и Европейската комисия. На 3 декември 2020 г. се провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания, в което участват Комисията и германското правителство.

6 Вж. относно определението на понятието „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ член 2, буква е) от Директива 2011/95.

III. Анализ

30. Както посочих във въведението на настоящото заключение, според мен специфичното в главното производство е обстоятелството, че вследствие на мерки за извеждане в резултат на проведената по отношение на L. R. първа процедура за предоставяне на убежище той напуска територията на Норвегия и се връща в държавата си на произход, преди да подаде повторна молба за международна закрила в Германия.

31. Противно на твърденията на германското правителство в отговор на въпрос на Съда по време на съдебното заседание, ефективно проведеното извеждане на L. R. между първоначалната и повторната му молба има важни последици по отношение на тълкуването на понятието „последваща молба“. Ще ги изясня в раздел А от настоящото заключение. Ще посоча, че при действието на Регламент „Дъблин III“ молбите, подадени от граждани на трети държави като L. R., които, след като са били изведени в държавата им на произход, отново искат международна закрила, според мен не попадат в обхвата на това понятие. Поради това в случай като разглеждания в главното производство молбата на заинтересованото лице не може просто да се обяви за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32.

32. При условията на евентуалност (раздел Б) ще разгледам основателността на разбирането, от което изхожда запитващата юрисдикция в преюдициалното си запитване, а именно че тази разпоредба допуска молба за международна закрила да бъде квалифицирана като „последваща молба“ от държава членка, *различна* от тази, която е взела предходното отрицателно окончателно решение, когато това е възможно съгласно националното ѝ право. Ще посоча, че основанието за недопустимост, предвидено в тази разпоредба, може да се прилага не само когато последователни молби са подадени до една и съща държава членка, но и в случаите на вторични движения, когато държавата членка, до която кандидатът подава повторна молба, става компетентна държава членка.

33. Ще завърша с няколко бележки относно особеното положение на Кралство Норвегия като трета държава, която не се е присъединила нито към Директива 2013/32, нито към Директива 2011/95, но по отношение на която се прилагат разпоредбите на Регламент „Дъблин III“ (раздел В).

А. По приложимостта на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 в случаите, когато кандидатът е изведен в неговата държава на произход, преди отново да поиска международна закрила

34. В самото начало ми се струва полезно да уточня, че макар запитващата юрисдикция формално да ограничава въпроса си до тълкуването на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 във връзка с член 2, буква р) от нея, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила във въпросите си[7].

35. В случая според мен от описаните в акта за преюдициално запитване обстоятелства следва именно че предвид предмета на спора в главното производство, за да бъде полезен отговорът за запитващата юрисдикция, следва да се даде тълкуване и на други разпоредби от правото на Съюза, а именно на разпоредбите от Регламент „Дъблин III“.

7 Вж. решение от 9 юли 2020 г., Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, т. 35 и цитираната съдебна практика).

36. В това отношение припомням, че както следва от член 3, параграф 1, второ изречение, този регламент се основава на логиката, че само една държава членка е компетентна за граждани на трета държава или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила. Съгласно член 18, параграф 1, буква г) от посочения регламент компетентната държава членка е длъжна да приеме обратно кандидата, ако, след отхвърлянето на молбата му, същият подаде молба в друга държава членка.

37. Както следва от точка 21 от настоящото заключение, главното производство се отнася до доста особеното положение, при което такова обратно приемане не е възможно, тъй като държавата, разгледала предходната молба на L. R. (в случая Кралство Норвегия), спира да бъде компетентна. Страните не спорят, че задълженията на последната държава по отношение на L. R. са отпаднали по силата на член 19, параграф 3, първа алинея от същия регламент. Тази разпоредба се отнася до случаи, в които кандидатът е напуснал територията на компетентната държава членка в изпълнение на решение за връщане или мярка за извеждане, издадено след оттеглянето или отхвърлянето на молбата му.

38. В този случай обаче член 19, параграф 3, втора алинея от Регламент „Дъблин III“ предвижда, че молба, подадена от кандидата *след ефективно проведеното му извеждане*, трябва да се счита за *нова молба*, която дава началото на нова процедура за определяне на компетентната държава членка.

39. Трябва ли от това да се направи заключение, че предвид ефективно проведеното извеждане на L. R. разглежданата в главното производство молба трябва — противно на твърденията на германското правителство в отговор на въпрос на Съда по време на заседанието — да се счита за „нова молба“, без Федерална република Германия да има възможност да я квалифицира като „последваща молба“ и да я обяви за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32?

40. Според мен, да.

41. В това отношение следва да се уточни, че молба, подадена след извеждане на кандидата в страната му на произход, не попада в приложното поле на член 18, параграф 1, буква г) от този регламент или в посочените в него разпоредби, които се отнасят до „обратното приемане“ от компетентната държава членка. При това положение според мен следва ясно да се разграничи от правна гледна точка тази молба от подаваните при вторични движения (тоест когато кандидатът се насочва от една държава членка към друга, без да напуска територията на Съюза), които са обхванати от тези разпоредби и които, както ще обясня по-нататък в настоящото заключение, при определени условия могат да бъдат обявени за недопустими като „последващи молби“ [8].

42. Според мен целта на този регламент и на Директива 2013/32 не изисква тълкуване на член 33, параграф 2, буква г) от тази директива, различно от това, което предлагам с оглед на член 19, параграф 3, втора алинея от посочения регламент.

8 Както ще обясня в следващия раздел от настоящото заключение, според мен възможността държавите членки да квалифицират подадените при вторични движения молби като „последващи молби“, има за цел именно да им позволи да избегнат — когато стават компетентни вместо някоя друга държава членка, тъй като са взели решение в този смисъл или тъй като обратното приемане не е възможно — разглеждането на молбата да бъде обвързано с по-благоприятни условия за кандидата, отколкото когато същата държава членка разглежда последователно двете молби. В контекста на молба, подадена след ефективно проведено извеждане на кандидата, този въпрос просто не възниква, тъй като член 19, параграф 3, втора алинея от Регламент „Дъблин III“ води до това, че такава молба се счита за „нова молба“ дори когато е подадена до същата държава членка, която е разгледала предходната молба.

43. В това отношение подчертавам, че с приемането на Регламент „Дъблин III“ законодателят е възнамерявал по-специално да ускори обработването на молбите за международна закрила чрез осигуряване на кандидатите разглеждането на молбата по същество от *една-единствена*, ясно определена държава членка, което би позволило да се предотврати forum shopping [9] и претоварването на системата поради задължението на държавите членки да разглеждат множество молби от едно и също лице [10].

44. Тези цели по същество следват и от съображение 13 от Директива 2013/32.

45. В случай като разглеждания в главното производство обаче, както посочих и в точка 41 от настоящото заключение, не става въпрос за вторично движение от една държава членка (или от трета държава, която участва в този регламент) към друга държава, а за гражданин на трета държава, който за втори път напуска страната си на произход.

46. Нещо повече, гражданинът се намира в положение, което в действителност не се различава много от положението на кандидат, който е подал първоначална молба [11]. По-конкретно при подаването на повторната молба за международна закрила на L. R. за него повече не е имало компетентна държава членка. Следователно фактът, че Федерална република Германия е задължена да подложи на цялостна проверка повторната молба, изобщо не препятства постигането на целта на посочения регламент за централизиране на молбите, за да се предотврати възможността заинтересованото лице да подаде множество молби в други държави членки, при положение че по отношение на него вече има компетентна държава членка.

47. От изложеното следва, че член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 във връзка с член 2, буква р) от нея трябва според мен да се тълкува в смисъл, че молба за международна закрила като подадената от L. R., при обстоятелствата по делото в главното производство, не може да бъде обявена за недопустима като „последваща молба“. Това разрешение се налага по силата на член 19, параграф 3, втора алинея от Регламент „Дъблин III“, от който следва, че молбите, подадени от граждани, по отношение на които вече е била в ход процедура за предоставяне на убежище, след приключването на която е взето отрицателно окончателно решение, и които междувременно са били изведени в държавите им на произход, не може да попадат в обхвата на това понятие [12].

48. В случай че, обратно на това, което предлагам, Съдът приеме, че тази разпоредба не е релевантна за решаването на настоящото дело или че следва да се тълкува в смисъл, че ефективно проведеното извеждане на L. R. преди подаването на молбата му не е от значение за квалифицирането ѝ като „последваща молба“, в следващия раздел ще разгледам при условията на евентуалност основателността на разбирането, от което изхожда запитващата юрисдикция в преюдициалното си запитване, а именно че когато това е възможно съгласно националното ѝ

9 Изразът *forum shopping* по същество се отнася до вторичните движения на кандидатите за международна закрила, които се дължат на съществуващите различия между правните системи на държавите членки.

10 Вж. в този смисъл решение от 10 декември 2013 г., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, т. 53 и цитираната съдебна практика).

11 Всъщност съгласно член 19, параграф 3, втора алинея от Регламент „Дъблин III“ молба, подадена след ефективно проведено извеждане на кандидата, дава началото на нова процедура за определяне на компетентната държава членка.

12 От съображения за изчерпателност ще отбележа, че в член 3, параграф 5 от Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета 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 (COM(2016) 270 final) (наричано по-нататък „предложението за реформа на Регламент „Дъблин III“, достъпно на следния интернет адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN), Комисията предлага да бъде заличен изцяло член 19 от регламента и да се включи разпоредба, която да предвижда, че държавата членка, която е разгледала молба за международна закрила като компетентна държава, следва да бъде компетентна за разглеждането на всяка молба на съответния кандидат, включително на всяка последваща молба, *независимо от това дали той е напуснал или е бил изведен от територията на държавите членки* (което според мен в случай като разглеждания в главното производство би довело до това, че Кралство Норвегия би било длъжно да приеме обратно L. R.). Тези предложения обаче досега още не са приети от законодателя на Съюза.

право, дадена държава членка може да се обяви за недопустими като „последващи молби“ подадените до нея молби за международна закрила както след като друга държава членка е взела отрицателното окончателно решение по предходна молба от кандидата, така и когато самата първа държава членка е приела такова решение.

Б. При условията на евентуалност: по приложимостта на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 в случаите, когато кандидатът иска международна закрила в държава членка, различна от тази, която е взела предходното отрицателно окончателно решение

49. Ще припомня, че съгласно постоянната практика на Съда член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно положенията, при които държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима[13]. Изчерпателният характер на изброяването по тази разпоредба се основава както на текста ѝ[14], така и на целта ѝ, която, както Съдът вече е констатирал, се състои именно в смекчаване на задължението на компетентната държава членка да разгледа молба за международна закрила, като определи случаите, в които такава молба се счита за недопустима[15].

50. В това отношение отбелязвам, че посочената разпоредба прави разграничение между случаите, в които предходна молба за международна закрила е отхвърлена с окончателно решение (член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 във връзка с член 2, буква р) от нея), и случаите, в които вече е предоставена международна закрила (член 33, параграф 2, буква а) от тази директива).

51. Последната разпоредба се отнася изрично до случаите, в които „*друга* държава членка“[16] *уважава* първоначалната молба на съответното лице[17]. За сметка на това нито член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, нито член 2, буква р) от нея, в които е дадено определение на понятието „последваща молба“, уточняват дали, ако окончателното решение по предходна молба на съответното лице е *отрицателно*, то трябва да е било взето без изключение от *същата* държава членка, до която е отправена последващата молба, или напротив, може да е било взето от *друга* държава членка[18].

52. Както посочих в точка 48 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция се основава на разбирането, че понятието „последваща молба“ може да се отнася както за молба за международна закрила, подадена до държава членка, *различна* от тази, която е взела предходното отрицателно окончателно решение, така и за молба, подадена до *същата* държава членка.

13 Вж. решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 29 и цитираната съдебна практика).

14 Вж. по-специално думата „единствено“, която предхожда изброяването на предвидените в тази разпоредба основания за недопустимост.

15 Вж. решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 30 и цитираната съдебна практика).

16 Курсивът е мой.

17 Относно тълкуването на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 вж. по-специално решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219). В това решение се разглежда случай, в който заинтересованите лица напускат държавата си на произход и им е предоставена субсидиарна закрила (съответно в България и в Полша), преди да подадат молби за международна закрила в Германия.

18 Що се отнася до член 40, параграф 1 от Директива 2013/32, също посочен от страните в настоящото производство, вярно е, че той е по-ясен от член 2, буква р) и от член 33, параграф 2, буква г) от същата директива (тъй като се отнася до случаите, в които последваща молба е подадена или са предоставени нови сведения *в същата държава членка*, в която преди това гражданинът е поискал да се ползва от международна закрила). Според мен обаче тази разпоредба не изключва възможността държава членка, различна от тази, която е взела предходното отрицателно окончателно решение, да обяви молба на същото заинтересовано лице за недопустима като „последваща молба“. В това отношение впрочем ще отбележа, че в тази разпоредба не се съдържа никаква препратка към член 33, параграф 2, буква г) от същата директива, докато член 40, параграфи 2—5 препраща изрично към него.

53. Федерална република Германия и германското правителство споделят това становище. Комисията, напротив, счита, че основанието за недопустимост по член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 може да се приложи само в последната хипотеза.

54. По-нататък ще изложа съображенията в подкрепа на тезата, че след вземането на отрицателно окончателно решение по предходна молба, всяка молба, подадена от същия кандидат в *която и да е* държава членка, може да се счита за „последваща молба“[19]. Смятам за полезно да припомня най-напред някои аспекти на механизма за „обратно приемане“ по Регламент „Дъблин III“, за да изясня контекста, в който държава членка, различна от тази, която е взела предходното отрицателно окончателно решение, може евентуално да се произнесе по допустимостта на такава молба.

1. Аспекти на механизма за „обратно приемане“ по Регламент „Дъблин III“, които следва да бъдат припомнени

55. Както вече посочих в точка 36 от настоящото заключение, в рамките на член 18, параграф 1, буква г) от Регламент „Дъблин III“ механизмът за „обратно приемане“ има по-специално за цел да се избегне разглеждането на молба за международна закрила от държава членка, различна от тази, която е взела отрицателното окончателно решение по предходна молба на гражданина[20].

56. По-конкретно, когато дадено лице попада в обхвата на тази разпоредба, държавата членка, в която е подадена молбата (която за по-голяма яснота ще наричам „държавата членка Б“), може да отправи до държавата членка, която е взела отрицателното окончателно решение (тоест „компетентната държава членка“ или „държавата членка А“), искане за обратно приемане на заинтересованото лице[21].

57. След приемането на искането от държавата членка А държавата членка Б уведомява съответното лице за решението за неговото прехвърляне и евентуално за решението да остави без разглеждане молбата му за международна закрила[22]. С други думи, тя приема решение за прехвърляне и оставяне без разглеждане.

58. В това отношение следва да се припомни, че в практиката си Съдът прави ясно разграничение между решенията за прехвърляне и оставяне без разглеждане и решенията за недопустимост съгласно Директива 2013/32. По-специално, Съдът посочва, че видно от текста на член 33, параграф 1 от тази директива, и по-специално от употребата на израза „[в] допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда в съответствие с Регламент „Дъблин III“, както и с оглед на преследвана с тази разпоредба цел за процесуална икономия следва, че в изброените в член 33, параграф 2 от посочената директива случаи тя позволява на държавите членки да отхвърлят молбата за международна закрила като недопустима, *без да прилагат приоритетно предвидените в този регламент процедури за поемане на отговорност или за обратно приемане*[23].

19 По съображения за изчерпателност ще добавя, че предложеното от мен тълкуване подкрепя пояснението на Комисията в предложенията ѝ за реформа на общата европейска система за убежище (вж. в това отношение член 42, параграф 1 от Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (COM(2016) 467 final) (достъпно на следния интернет адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467).

20 Обратно, по отношение на молбите, подадени след като друга държава членка е уважила или частично е уважила предходна молба на заинтересованото лице (тоест тези, които попадат в обхвата на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32), законодателят на Съюза приема, че такава молба би трябвало да бъде отхвърлена по-скоро с решение за установяване на недопустимостта, отколкото с решение, с което се прилага основанието за неразглеждане, предвидено в член 18, параграф 1, буква г) от Регламент „Дъблин III“ (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2020 г., Minister for Justice and Equality (Молба за международна закрила в Ирландия), C-616/19, EU:C:2020:1010, т. 44 и цитираната съдебна практика).

21 В съответствие с член 23 от Регламент „Дъблин III“.

22 Вж. член 26 от Регламент „Дъблин III“.

23 Вж. решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219, т. 77 и 80).

59. От това следва, че за молба за международна закрила не може *едновременно* да има решение за прехвърляне и оставяне без разглеждане и тя да бъде обявена за недопустима.

60. Този извод се подкрепя от член 40, параграф 7 от Директива 2013/32, който предвижда, че последващите молби на лице, по отношение на което следва да се приложи решение за прехвърляне, се разглеждат от компетентната държава членка (тоест от държавата членка А), поради което не може друга държава членка (тоест държавата членка Б) да се произнесе по евентуалната им недопустимост [24].

61. В това отношение Комисията поддържа, че за всяка молба, подадена до държава членка, *различна* от тази, която е взела отрицателно окончателно решение по предходна молба на кандидата, приоритетно трябва — в съответствие с член 18, параграф 1), буква г) от Регламент „Дъблин III“ — да се приложи механизмът за „обратно приемане“. Според нея едва в случай че държавата членка А повече не е компетентна, когато обратното приемане не е възможно съгласно член 19, параграф 3 от Регламент „Дъблин III“, в контекст, засягащ няколко държави членки, би могло евентуално да се постави въпросът за приложимостта на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 към такава молба.

62. На първо място обаче, както посочих в предходния раздел от настоящото заключение, когато обратното приемане не е възможно съгласно член 19, параграф 3 от този регламент, всяка молба, подадена от кандидата след извеждането му в държавата му на произход, според мен трябва да се счита за „нова молба“.

63. На второ място, според мен няма съмнение, че въпросът за приложимостта на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 в действителност се вписва в по-широк от посочения от Комисията контекст, тъй като условията за прилагане на механизма за „обратно приемане“ са ясно определени от законодателя на Съюза.

64. В това отношение, от една страна, от израза „може да отправи искане“, употребен от законодателя в член 23, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, е видно, че процедурата по „обратно приемане“, образувана на основание на тази разпоредба, се провежда по преценка на държавите членки [25]. Затова, вместо да приеме решение за прехвърляне и оставяне без разглеждане, напълно възможно е държавата членка Б да приеме, че тя е държавата членка, компетентна да разгледа молба на гражданин на трета държава, по отношение на когото държавата членка А вече е взела отрицателно окончателно решение [26].

65. От друга страна, при всички случаи държавата членка трябва да извърши това разглеждане, ако не отправи искане за обратно приемане до държавата членка А до два месеца след получаване на положителен резултат в базата данни Евродак [27]. Същото важи и ако прехвърлянето не е извършено в срок от шест месеца, считано от приемането на искането за обратно приемане от държавата членка А [28].

24 Ще добавя, че според мен текстът на тази разпоредба дава основание понятието „последваща молба“ да се тълкува по начин, съответстващ на разбирането, на което се основава запитващата юрисдикция. Всъщност в разпоредбата е използван изразът „последваща молба“, с който се обозначават молбите, подадени в държава членка, *различна* от компетентната държава членка.

25 Вж. също решение от 5 юли 2018 г., X (C-213/17, EU:C:2018:538, т. 33), в което Съдът посочва, че органите на държавата членка, в която е подадена нова молба, имат *възможност* съгласно член 23, параграф 1 от този регламент да отправят искане за обратно приемане на съответното лице.

26 Вж. член 17, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, който гласи, че „всяка държава членка може да вземе решение да разгледа молба за международна закрила, която е подадена до нея от гражданин на трета държава или лице без гражданство […]. Държавата членка, която е взела решение да разгледа молба за международна закрила съгласно настоящия параграф, става компетентна държава членка и изпълнява задълженията, свързвани с тази компетентност“.

27 Това задължение произтича от член 23, параграфи 2 и 3 от Регламент „Дъблин III“. Вж. също решение от 5 юли 2018 г., X (C-213/17, EU:C:2018:538, т. 34 и 35 и цитираната съдебна практика).

28 Вж. член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“. В случай на лишаване от свобода или укриване на кандидата този срок може да бъде удължен съответно най-много до една година или до осемнадесет месеца.

66. От това произтича, че дори когато последваща молба е подадена до държавата членка Б, след като държавата членка А е взела отрицателно окончателно решение по предходна молба на кандидата, механизмът за „обратно приемане“ представлява способът, на който Регламент „Дъблин III“ дава предимство, като не е задължително, нито дори е винаги възможно държавата членка Б да прибегне до него[29]. Тези последици са резултат от направения от законодателя на Съюза избор, доколкото той е предвидил преминаване на компетентност от държавата членка А към държавата членка Б в някои положения, обхванати от член 18, параграф 1, буква г) от този регламент.

67. Именно в този контекст, който излиза извън рамките на посочения от Комисията, следва да се отговори на въпроса дали, както предлагат Федерална република Германия и германското правителство, когато след отрицателно окончателно решение на държава членка А кандидатът подаде повторна молба за международна закрила в държава членка Б, последната може да се основе на мотива за недопустимост по член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 и да предвиди в националното си право, че такава молба е недопустима като „последваща молба“.

68. Поради причините, които ще изложа в следващия подраздел, считам, че доколкото в съответствие с единните критерии, установени в Регламент „Дъблин III“, държавата членка Б става компетентна вместо държавата членка А (тъй като решава да направи това или защото срокове за отправяне на искането за обратно приемане или прехвърляне не са спазени[30]), на този въпрос следва да се отговори утвърдително.

2. По възможността държавата членка Б да обяви молбата за недопустима като „последваща молба“

69. В практиката си Съдът многократно е посочвал, че принципът на взаимно доверие между държавите членки, на който се основава общата европейска система за убежище, има основно значение в правото на Съюза, тъй като позволява създаването и поддържането на пространство без вътрешни граници[31]. По-специално Съдът изрично признава, че член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 е израз на този принцип[32].

70. Според Комисията при липсата на изрично намерение на законодателя само от тази разпоредба не може да се направи извод, че и член 33, параграф 2, буква г) от посочената директива трябва да се прилага в трансграничен контекст в рамките на Съюза. Член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 бил изключение, дължащо се на факта, че понастоящем правото на Съюза не предвижда взаимното признаване между държавите членки на решенията, взети във връзка с убежището.

29 Според мен германското правителство обобщи много добре един от характерните проблеми на Регламент „Дъблин III“, заявявайки в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, че на теория наистина съществува задължение за обратно приемане съгласно член 18, параграф 1, буква г) от същия регламент, но на практика прехвърлянето рядко се осъществява. За всеки случай ще уточня, че според това правителство през 2019 г. Федерална република Германия е отправила приблизително 50 000 искания за обратно приемане (сред които 9000, отнасящи се до последващи молби). Само около 17 % от тези искания са довели до прехвърляне на съответното лице. Ще добавя, че в предложението си за реформа на Регламент „Дъблин III“ (стр. 11) Комисията отбелязва, че през 2014 г. в Съюза само около една четвърт от общия брой на приетите от компетентната държава членка искания за обратно приемане и за поемане на отговорност действително са завършили с прехвърляне (за пълната препратка към документа вж. бележка под линия 12 от настоящото заключение).

30 Вж. точки 64 и 65 от настоящото заключение.

31 Вж. решение от 10 декември 2020 г., Minister for Justice and Equality (Молба за международна закрила в Ирландия) (C-616/19, EU:C:2020:1010, т. 48 и цитираната съдебна практика).

32 Решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219, т. 85) (за повече подробности относно делата, по които е постановено това решение, вж. бележка под линия 17 от настоящото заключение).

71. Това становище на Комисията произтича по-специално от факта, че съображение 36 от Директива 2013/32 обвързва член 33, параграф 2, буква г) от тази директива с принципа на формалната законна сила на административния акт [33]. Според нея, след като в държавите членки само националните решения биха могли да влязат във формална законна сила, тази разпоредба може да се отнася само до случаите, когато отрицателното окончателно решение по предходна молба на кандидата е взето от същата държава членка, в която е подадена последващата молба.

72. Споделям без затруднения преценката на Комисията, че когато кандидат подава последователни молби в една и съща държава членка, по силата на принципа на формалната законна сила [34] посочената разпоредба позволява да се обяви за недопустима „последваща молба“, когато не са се налице или не са били представени нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали са изпълнени условията за международна закрила.

73. Не споделям обаче тезата ѝ, че окончателният характер на отрицателно решение, взето по предходна молба, може да бъде признат само в държавата членка на административния орган, който го е постановил, а не и от други държави членки. Всъщност нито от практиката на Съда, нито от общия разум и целите на Регламент „Дъблин III“ и Директива 2013/32 следва, че това би трябвало да е така.

74. В това отношение, най-напред, следва да се отбележи, че в решение Ibrahim [35] Съдът посочва, че член 33, параграф 2), буква а) от тази директива цели да позволи да се отхвърли нова молба като недопустима и в случаите, в които на кандидата е била предоставена само субсидиарна закрила в друга държава членка, а не само когато вече е получил статут на бежанец. Тъй като предоставянето на субсидиарна закрила води непременно до отхвърляне на молбата, доколкото с нея се цели получаване на статут на бежанец, според мен следва да се приеме, подобно на германското правителство, че по същество Съдът вече е разширил приложението на принципа на взаимно доверие спрямо частично отрицателните решения, постановени от държавите членки [36].

75. По-нататък, тълкуването на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 в смисъл, че позволява на държавата членка Б, по силата на посочения принцип и при условие че това е предвидено в националното ѝ право, да обяви за недопустима молба за международна закрила като „последваща молба“, когато става компетентна да разгледа тази молба, ми се струва съвместимо с определението на понятието „последваща молба“ в член 2, буква р) от посочената директива, което е достатъчно широко, за да се приеме това тълкуване.

76. На последно място, това разрешение се вписва в последователното постигане на целите на тази директива и на Регламент „Дъблин III“.

33 Както следва от точка 12 от настоящото заключение, това съображение гласи, че „[к]огато един кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания […], [в] такива случаи би следвало държавите членки да бъдат в състояние да отхвърлят молбата като недопустима в съответствие с *принципа за* [*формалната законна сила*]“ (курсивът е мой).

34 В това отношение ще уточня, че принципът на силата на пресъдено нещо се отнася до съдебните решения, а Съдът пояснява, че в областта на политиката относно убежището правото на Съюза не изисква административният орган да е поначало длъжен да оттегли административен акт, станал окончателен след изтичане на разумни срокове или чрез изчерпване на способите за оспорването му (вж. 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. 186).

35 Решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219, т. 58).

36 Освен това подчертавам, че в заключението си по дело X (C-213/17, EU:C:2018:434, т. 107) генералният адвокат Bot посочва, че държавите членки вече са съгласни да признават решенията относно убежището, издадени от други държави членки, когато тези решения са отрицателни.

77. На първо място, то позволява да се отговори на нуждата от ефективно възпиране на вторичните движения между държавите членки, които този регламент и посочената директива целят именно да предотвратят [37].

78. В това отношение припомням, че ако последваща молба не бъде отхвърлена като недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 [38], компетентната държава членка може да реши да я разгледа по ускорена процедура [39]. В края на процедурата тя може евентуално да приеме, че молбата е „очевидно неоснователна“ [40]. Тя има също така възможността при определени условия да предвижда изключения от правото на кандидата да остане на нейна територия [41].

79. В такъв случай, когато кандидатът подаде последваща молба, какви са последиците, ако само държавата членка, която е взела предходното отрицателно окончателно решение (държавата членка A), може да прилага горепосочените разпоредби, а всяка друга държава членка бъде задължена да извърши ново, цялостно разглеждане на молбата, без да може да я третира като „последваща молба“? Както посочва германското правителство, резултатът определено би бил, че след като по отношение на тях е взето отрицателно окончателно решение в държавата членка A, това би насърчило гражданите да умножават подобни молби до други държави членки, за да получат ново, цялостно разглеждане на отнасящите се до тях обстоятелства, което би довело до вторични движения, в противоречие с целите, преследвани едновременно с Регламент „Дъблин III“ и с Директива 2013/32.

80. В това отношение уточнявам, че наскоро Съдът се основа на същите тези цели на Регламент „Дъблин III“ в решение Minister for Justice and Equality (Молба за международна закрила в Ирландия) [42], за да позволи на държава членка, по отношение на която се прилага този регламент, но не се прилага Директива 2013/32, да приеме за недопустима молба за международна закрила, когато кандидатът се ползва със статут на субсидиарна закрила, предоставен в друга държава членка.

81. *На второ място*, задължението за ново, цялостно разглеждане на последващите молби, подадени до държави членки, различни от тази, която е разгледала предходна молба на кандидата, би засегнало в значителна степен продължителността на процедурите, въпреки че Директива 2013/32 е повлияна от основния принцип, че в интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите международна закрила е молбите за международна закрила да получават *възможно най-бързо* решение, без да се накърняват *точността и пълнотата* на разглеждането [43].

37 Вж. точки 43 и 44 от настоящото заключение.

38 Тъй като става дума за молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95.

39 Вж. член 31, параграф 8, буква е) от Директива 2013/32.

40 Вж. член 32, параграф 2 от Директива 2013/32.

41 Вж. член 41, параграф 1 от Директива 2013/32. Ще уточня, че тъй като решенията за извеждане подлежат на взаимно признаване от държавите членки (вж. Директива 2001/40/ЕО на Съвета от 28 май 2001 година относно взаимното признаване на решения за експулсиране на граждани на трети страни (ОВ L 149, 2001 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 124), струва ми се, че тази разпоредба може да се прилага не само за положения, които са изцяло вътрешни за всяка държава членка, но и за трансгранични положения в рамките на Съюза. Според мен тази разпоредба подкрепя тезата, че понятието „последваща молба“ трябва да се тълкува разширително и не може да се ограничава само до молбите, подадени в същата държава членка, която вече е взела отрицателно окончателно решение.

42 Вж. решение от 10 декември 2020 г. (C-616/19, EU:C:2020:1010, т. 51 и 52 и цитираната съдебна практика). Препращам и към заключението ми по това дело (C-616/19, EU:C:2020:648, т. 62), в което посочвам, че в контекста на приемането на Регламент „Дъблин III“ една от първостепенните и постоянни цели на законодателя е била да се ограничат вторичните движения на гражданите на трети страни.

43 Вж. съображение 18 от посочената директива. Ще добавя, че от съображение 25 от посочената директива следва, че всяко търсещо убежище лице трябва да има ефективен достъп до процедурите, трябва да има възможност да сътрудничи и да влиза във връзка по подходящия начин с компетентните органи, за да представи съответните факти по своя случай, и трябва да разполага с достатъчни процесуални гаранции за разглеждане на молбата му на всички етапи на процедурата.

82. Именно във връзка с тези цели, за да се вземе решение относно допустимостта на последващите молби съгласно член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, тези молби първо са предмет на предварително разглеждане по член 40, параграф 2 от същата директива с цел да се определи дали по тях са налице или са били представени от кандидата нови елементи или факти.

83. В това отношение подчертавам, че обстоятелството, че държавата членка Б, която не е взела отрицателното окончателно решение относно предходна молба на същия кандидат, пристъпва към това предварително разглеждане, само по себе си не създава никаква особена трудност, що се отнася до ефективния достъп на кандидата до подходящо разглеждане на неговото положение.

84. Всъщност, както подчертава германското правителство, обменът на информация в рамките на Регламент „Дъблин III“, и по-специално в рамките на член 34 от този регламент, прави това разглеждане напълно осъществимо от всяка държава членка. Тази разпоредба предвижда възможност да се получат всички данни за разглеждането на молба за международна закрила, които са необходими, уместни и в разумен обем (по-специално дата и място на подаване на предходна молба, на какъв етап се намира производството и съдържание и дата на взетото решение) [44].

85. С оглед на тези съображения считам, че член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 във връзка с член 2, буква р) от нея допуска национална правна уредба, съгласно която държавата членка Б може да обяви молба за международна закрила за недопустима като „последваща молба“, когато друга държава членка е взела окончателното отрицателно решение по предходна молба на същия кандидат. Такава правна уредба обаче трябва ясно да показва, че държавата членка Б може да обяви молбата за недопустима само при условие, както посочих в точка 68 от настоящото заключение, че тя е станала компетентна в съответствие с единните критерии, установени в Регламент „Дъблин III“ [45].

86. Практическата последица от препоръчвания от мен подход е само да се даде възможност на тази държава членка, когато стане компетентна, да се основе на предходното отрицателно окончателно решение на другата държава членка и да приложи същите правила, които другата държава членка би приложила, ако молбата беше подадена до нея [46].

44 По същите причини считам, че сам по себе си не създава проблеми фактът, че държавата членка Б разполага с възможност, както предвижда член 42, параграф 2, буква б) от Директива 2013/32, да извърши предварителното разглеждане, като го ограничи само до писмените сведения, без да се провежда лично интервю с търсещото убежище лице (тоест без кандидатът да бъде лично изслушан), както би могла да направи това държавата членка А, ако това разглеждане попада в нейната компетентност. В това отношение ще добавя, че независимо дали се извършва от държавата членка А, или от държавата членка Б, във всички случаи предварителното разглеждане трябва да зачита гаранциите, предвидени в член 12, параграф 1 от директивата.

45 За да бъда съвсем ясен, ще подчертая, че както е видно от предходния подраздел от настоящото заключение, член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 отговаря на логика, различна от тази, на която се основава механизмът за „обратно приемане“, който, обратно, предполага държавата членка А да продължава да е компетентна.

46 За всеки случай уточнявам, че държавата членка, разбира се, е свободна, ако желае, да пристъпи към пълно разглеждане на молбата, в случай че националното ѝ право предвижда такава възможност. В това отношение припомням, че от член 5 от Директива 2013/32 следва, че държавите членки разполагат с общо правомощие, за да въведат или да запазят по-благоприятни норми, и че що се отнася до последващите молби, съгласно член 40, параграф 3, второ изречение от посочената директива държавите членки могат да предвидят допълнителни причини за разглеждането им.

3. Междинно заключение

87. От всичко изложено следва, че при прилагането на Регламент „Дъблин III“ във връзка с Директива 2013/32 съгласно принципа на взаимно доверие държава членка може да приеме в националното си право уредба, съгласно която молба за международна закрила може да бъде обявена за недопустима като „последваща молба“ по смисъла на член 33, параграф 2, буква г) от тази директива във връзка с член 2, буква р) от нея, когато самата тя не е взела окончателното решение, с което се отхвърля предходна молба на същия кандидат, но е станала компетентна за разглеждането на молбата.

88. Както посочих в предходния раздел от настоящото заключение обаче, посочената държава членка не разполага с тази възможност, когато кандидатът е бил действително изведен между приемането на предходното окончателно решение за отхвърляне на предходната молбата и подаването на новата молба.

В. По приложимостта на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 в случаите, когато първата процедура за предоставяне на убежище е проведена в Норвегия

89. Припомням, че Кралство Норвегия е обвързано от политиката на Европейския съюз в областта на убежището и имиграцията по-специално чрез Шенгенското споразумение[47]. Тази държава също е обвързана със системата от Дъблин и с Евродак[48], тъй като Регламент „Дъблин III“ е част от норвежкото право[49] в съответствие със Споразумението между Съюза, Република Исландия и Кралство Норвегия.

90. Присъединяването на Кралство Норвегия към този регламент е пълно, без специални режими или изключения.

91. В това отношение е важно да се отбележи, че посоченият регламент е бил създаден в контекст, в който е можело да се допусне, че всички участващи в него държави, *било то държави членки или трети държави*, спазват основните права, включително правата по Женевската конвенция и Протокола от 1967 г.[50], тоест принципа за забрана за връщане, както и по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи[51], и че следователно тези държави могат да имат взаимно доверие, що се отнася до спазването на тези основни права, тъй като освен това всички тези държави са страни както по Женевската конвенция и този протокол, така и по ЕКПЧ[52].

47 Съгласно член 6, първа алинея от Протокола за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз, приложен с Договора от Амстердам към Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност, на 18 май 1999 г. е сключено споразумение от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 1999 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 19, стр. 147). Вж. също Решение 2000/777/ЕО на Съвета от 1 декември 2000 година за прилагането на достиженията на правото от Шенген в Дания, Финландия и Швеция, и в Исландия и Норвегия (ОВ L 309, 2000 г., стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 58).

48 Що се отнася до присъединяването на Кралство Норвегия към Евродак, препращам към член 1, параграф 5 от Споразумението между Европейския съюз, Република Исландия и Кралство Норвегия, чиито релевантни разпоредби цитирам в раздел I.A от настоящото заключение.

49 Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) (Закон от 17 декември 2013 г. за изменение на Закона за имиграцията (прилагане на Регламент „Дъблин III“), влязъл в сила на 1 януари 2014 г.).

50 Конвенция за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 189, стр. 150, № 2545 (1954 г.), в сила от 22 април 1954 г.). Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. (наричан по-нататък „Протоколът от 1967 г.“), влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

51 Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

52 Вж. в този смисъл решение от 23 януари 2019 г., M.A. и др. (C-661/17, EU:C:2019:53, т. 83 и цитираната съдебна практика). Вж. също съображения 32 и 39 от Регламент „Дъблин III“.

92. От това следва, че участието на Кралство Норвегия в системата от Дъблин се основава, както подчертава германското правителство, на презумпцията, че отношението към кандидатите за международна закрила от страна на тази трета държава е в съответствие с всички изисквания, които държавите членки трябва да спазват по силата на тези актове.

93. Следва обаче да се отбележи също, че Кралство Норвегия не се е присъединило нито към Директива 2013/32, нито към Директива 2011/95, която в рамките на понятието „международна закрила“ предвижда два отделни режима на закрила, а именно, от една страна, статута на бежанец, и от друга страна, статута на субсидиарна закрила.

94. В това отношение следва да се отбележи, че както следва от съображения 6 и 33 от Директива 2011/95, субсидиарната закрила има за цел да допълни закрилата на бежанците, закрепена в Женевската конвенция [53], чиято обща европейска система за убежище впрочем има за цел цялостното ѝ и пълно прилагане [54].

95. Ще добавя, че член 10, параграф 2 от Директива 2013/32 предвижда, че при разглеждането на молбите за международна закрила решаващият орган определя *първо* дали кандидатите отговарят на условията за предоставяне на *статут на бежанец* и *ако те не отговарят на тези условия*, дали отговарят на условията за *субсидиарна закрила*.

96. Ето защо, когато държава членка отхвърли молба за международна закрила, това предполага да е проверила не само дали има основание да се предостави статут на бежанец на заинтересованото лице, но и дали то може да се ползва от статута на субсидиарна закрила.

97. Наистина подобна констатация не се налага спрямо компетентните органи на Кралство Норвегия съгласно посочената директива. Норвежкото право [55] предвижда обаче предоставянето на статут на „бежанец“ не само на лицата, посочени в Женевската конвенция, а и на тези, за които има „реална опасност да бъдат осъдени на смърт, да бъдат подложени на изтезание или на друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание, когато се върнат в държавата си на произход“, тоест на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила в рамките на Съюза.

98. Освен това, преди да отхвърли окончателно молба за международна закрила, компетентният норвежки орган [56] преценява — така както аз разбирам процедурата, предвидена от Кралство Норвегия — не само дали съответното лице попада в обхвата на Женевската конвенция, но и дали то се намира в някое от положенията, във връзка с които съществува реална опасност [57].

53 Вж. решение от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 39 и цитираната съдебна практика).

54 В съответствие с член 78, параграф 1 ДФЕС и с член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

55 Вж. по-специално член 28, параграф 1, букви a) и b) от Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Закон от 15 май 2008 г. за влизането и пребиваването на чужденци в Кралство Норвегия).

56 Компетентният орган е Utlendingsdirektoratet (Дирекция за чужденците) на Кралство Норвегия.

57 Както следва от точка 97 от настоящото заключение, норвежкото право предвижда, че статутът на бежанец се предоставя както на посочените в Женевската конвенция лица, така и на лицата, за които има „реална опасност да бъдат осъдени на смърт, да бъдат подложени на изтезание или на друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание, когато се върнат в държавата си на произход“. Според мен това предполага, че за всяка молба за международна закрила, подадена в Норвегия, компетентният орган преценява дали съответното лице попада в едната или другата от тези категории (вж. също в това отношение т. 3.2 и 3.3 от практическото ръководство на Дирекцията за чужденците, достъпно на следния адрес: https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/). Ще добавя, че в Prop 90 L „Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)“ (проектозакона, озаглавен „Изменения на Закона за чужденците (ограничения II)“ (2015—2016), член 6.1), с цел да се приведе норвежкото право в съответствие с правото на Съюза, се предлага да се добави нова разпоредба, с която на лицата, за които съществува „реална опасност“, се предоставя по-скоро право на субсидиарна закрила, отколкото статут на бежанец. Видно от това предложение, което не е прието от норвежкия законодател, понастоящем предоставяното от Норвегия равнище на закрила е по-високо от равнището, предоставяно по силата на двойния режим по Директива 2011/95.

99. В този контекст и ако се приеме, че разглеждането на молба за международна закрила в тази трета държава гарантира на съответното лице поне толкова високо равнище на закрила, колкото изискваното от държавите членки съгласно двойния режим по Директива 2011/95 — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — според мен фактът, че отрицателното окончателно решение по предходна молба на кандидата е взето от посочената трета държава, сам по себе си не пречи държава членка като Федерална република Германия да обяви за недопустима „последваща молба“ на същия кандидат съгласно член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32.

100. Този извод не може да бъде поставен под съмнение от довода на Комисията, че тълкуване на член 33, параграф 2, буква г) от тази директива в този смисъл било невъзможно, като се има предвид, че текстът на тази разпоредба препраща изрично към Директива 2011/95, от което следвало, че само окончателните решения, взети въз основа на тази директива, тоест тези, взети от държавите членки, са релевантни за целите на прилагането на посочената разпоредба.

101. Всъщност в член 2, буква г) от Регламент „Дъблин III“, в който се съдържа определение на понятието „разглеждане на молба за международна закрила“, също се посочва Директива 2011/95, като това изобщо не пречи Кралство Норвегия да бъде приравнено на „държава членка“ за целите на прилагането на този регламент.

102. Накрая ще подчертая, че въпросът, който запитващата юрисдикция поставя на Съда, има за цел единствено да изясни дали по силата на член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 държава членка може да обяви молба за недопустима при такива обстоятелства, без да се разглежда въпросът дали в обратния случай последващите молби, подадени в Норвегия, след като държава членка е взела отрицателно окончателно решение, се третират по същия начин.

Заключение

103. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд, Шлезвиг-Холщайн, Германия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 33, параграф 2, буква г) от 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, разглеждан във връзка с член 2, буква р) от тази директива, трябва да се тълкува в смисъл, че молба за международна закрила не може да бъде обявена за недопустима като „последваща молба“, след като кандидатът е бил изведен в държавата си на произход, преди да подаде тази молба“.