Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 17 март 2016 година[1]

Дело C-63/15

Mehrdad Ghezelbash
срещу
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Den Haag,

заседаващ в Хертогенбос (Нидерландия)

„Убежище — Разглеждане на молба за международна закрила — Критерии за определяне на компетентната държава членка — Тълкуване на член 27, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 — Право на обжалване или на преразглеждане“

Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване от Rechtbank Den Haag (Окръжен съд, Хага), заседаващ в Хертогенбос (Нидерландия) (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) и дело Karim, C-155/15, са свързани. И в двата случая търсещо убежище лице иска да оспори решението на компетентните органи в държавата членка, в която се намира, за прехвърлянето му в друга държава, която е приела искане, отправено от първата държава, да поеме отговорност за разглеждането на молбата му за предоставяне на убежище. Делата повдигат важен въпрос. Дали Регламент № 604/2013 (наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“)[2], също като предшестващия го Регламент № 343/2003 (наричан по-нататък „Регламент „Дъблин II“)[3], е изцяло междудържавен механизъм, който не допуска конкретно търсещо убежище лице да оспори такова решение? Може ли понастоящем такова лице да обжалва или да поиска преразглеждане пред съд, съгласно член 27 от Регламент „Дъблин III“, на решение за прехвърляне на основание, че критериите по глава III за определяне на компетентната държава членка са приложени неправилно?

2. Тъй като фактическите обстоятелства, свързани с искането на всеки от жалбоподателите, са различни, конкретните въпроси, които възникват, не са еднакви. Затова ще представя две заключения в един и същи ден.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — 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).

3 — 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).

3. Общата европейска система за убежище (наричана по-нататък „ОЕСУ“) обхваща няколко мерки, включително регламенти, които имат за цел бързо да се определи държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище от дадено лице. Тези мерки са известни общо като „системата от Дъблин“ [4]. Когато гражданин на трета страна е свързан с повече от една държава членка (например поради това, че влиза в Европейския съюз от една държава, но подава молба за убежище във втора държава), е необходимо да се определи коя държава е компетентна да разгледа неговата молба за убежище. Критериите за определяне на компетентната държава членка са установени в Регламент „Дъблин III“ в строг йерархичен ред (наричани по-нататък „критериите по глава III“). Ако държавата членка, в която е подадена молба за убежище, прецени въз основа на тези критерии, че друга държава членка е компетентна да се произнесе по молбата, първата държава може да отправи искане към втората държава да приеме обратно кандидата (или да поеме отговорност за него). След разрешаването на този въпрос молбата за предоставяне на убежище се разглежда по правилата, установени в съответния акт от ОЕСУ [5].

4. В решение Abdullahi [6], разглеждайки член 19, параграф 2 от Регламент „Дъблин II“, Съдът приема, че основанията за обжалване или преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на решение за прехвърляне са ограничени в случая, когато държавата членка се съгласява да поеме отговорност за търсещо убежище лице. Всъщност лицето може да оспори такова решение 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 на основните права на Европейския съюз [7].

5. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали решение Abdullahi продължава да се прилага в контекста на Регламент „Дъблин III“ и дали е невъзможно лице като например г-н Ghezelbash да оспори прилагането на критериите по глава III в производство за обжалване или преразглеждане съгласно член 27, параграф 1 от същия регламент.

4 — Релевантните актове понастоящем са: i) Регламент „Дъблин III“, заменящ Регламент „Дъблин II“; ii) Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 222, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140) — този регламент е частично отменен от Регламент „Дъблин III“ и съществено изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1560/2003 (ОВ L 39, стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът за изпълнение“), и iii) Регламентът за Евродак (Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г.). В представеното от мен заключение по дело Karim (доколкото е релевантно) посочвам необходимите подробности от този регламент.

5 — Тези актове включват 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 (преработен текст) (ОВ L 180, стр. 60) (наричана по-нататък „Директивата за процедурите“) и 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 (преработен текст) (ОВ L 337, стр. 9) (наричана по-нататък „Директивата за признаването“). Тази директива отменя и заменя 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), считано от 21 декември 2013 г.

6 — Решение Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, т. 60 и 62).

7 — ОВ C 83, стр. 389 (наричана по-нататък „Хартата“).

Правна уредба

Хартата

6. Член 18 гарантира правото на убежище при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците [8] и в съответствие с Договорите.

7. Член 47, първа алинея предвижда, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд [9].

8. Член 52, параграф 3 предвижда, че доколкото Хартата „...съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от [ЕКПЧ], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в [ЕКПЧ]. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

Системата от Дъблин — общ преглед

9. На 15 юни 1990 г. държавите — членки на Европейските общности (тогава 12 на брой), подписват Дъблинската конвенция [10]. Тъй като впоследствие член 63, параграф 1, буква а) от ЕО изисква Дъблинската конвенция да бъде заменена от инструмент на Общността, е приет Регламент „Дъблин II“ [11]. Критериите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, се съдържат в глава III (членове 5—14) от същия регламент. Член 19, параграф 2 гласи следното: „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 на прехвърлянето, освен ако съдилищата или компетентните органи не вземат такова решение за всеки случай поотделно, в случай че националното законодателство позволява това“.

8 — Подписана в Женева на 28 юли 1951 г. и влязла в сила на 22 април 1954 г. (Сборник с договори на ООН, том 189, стр. 150, № 2545, 1954 г.), допълнена с Протокола за статута на бежанците, приет в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

9 — Правата, съответстващи на съдържащите се в член 47 от Хартата, са закрепени в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

10 — Конвенцията, определяща държавата, компетентна за разглеждането на молби за убежище, подадени в една от държавите — членки на Европейските общности (наричана по-нататък „Дъблинската конвенция“, ОВ C 254, стр. 1), влиза в сила на 1 септември 1997 г. Преди тази дата процедурите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молби за убежище, са установени в глава VII от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 239, стр. 19), в съответствие с Протокола, подписан на 26 април 1994 г.

11 — Регламент „Дъблин II“ се прилага в Дания от 2006 г. по силата на Споразумението между Европейската общност и Кралство Дания относно критериите и механизмите за определяне на държава, която е компетентна за разглеждане на молба за убежище, подадена на територията на Дания или друга държава членка на Европейския съюз, и системата „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци за ефективното прилагане на Дъблинската конвенция (ОВ L 66, стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 271). Липсва съответстващо споразумение във връзка с Регламент „Дъблин III“ и Дания не е обвързана от този регламент. В съответствие с член 3 и член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие тези държави членки са уведомили за желанието си да вземат участие в приемането и прилагането на Регламент „Дъблин III“.

Регламентът от Дъблин

10. Регламент „Дъблин II“ претърпява няколко съществени изменения и с оглед внасянето на по-голяма яснота този регламент е преработен като Регламент „Дъблин III“. Преамбюлът на последния включва следните цели:

— установяване на ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище [12],

— този метод трябва да се основава на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица; по-специално, той трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за международна закрила [13],

— с оглед на инструментите от първата фаза на ОЕСУ, като едновременно с това въз основа на натрупания опит бъдат предприети необходимите подобрения за повишаването на ефективността на системата от Дъблин и предоставената в рамките на тази система защита на кандидатите, следва да се извърши изчерпателна проверка за пригодност чрез провеждане на обективен преглед на правните, икономическите и социалните последици от системата от Дъблин, включително въздействието ѝ върху основните права [14],

— ефективната защита на правата на засегнатите лица следва да се гарантира чрез установяване на законови гаранции и право на ефективна правна защита по отношение на решения, засягащи прехвърляния в компетентната държава членка; тези гаранции следва да бъдат установени по-специално в съответствие с член 47 от Хартата; за да се гарантира спазването на международното право, ефективната правна защита следва да включва както разглеждането на прилагането на настоящия регламент, така и на законовата и фактическа ситуация в държавата членка, в която е прехвърлен кандидатът [15].

11. Преамбюлът съдържа още следните изявления относно третирането на лицата, попадащи в приложното поле на Регламент „Дъблин III“: „[…] държавите членки са обвързани със задълженията си по силата на международните правни актове, включително имащата отношение съдебна практика на Европейския съд по правата на човека“ [16]; „регламент[ът] зачита основните права и съблюдава принципите, които са признати по-специално в [Хартата]. По-специално, настоящият регламент се стреми да обезпечи пълното зачитане на правото на убежище, което е гарантирано в член 18 на Хартата, и на правата, признати в членове 1, 4, 7, 24 и 47 от нея […]“ [17].

12. Член 2 съдържа следните релевантни определения:

„а) „гражданин на трета държава“ означава всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС, и което не е гражданин на държава, която участва в настоящия регламент по силата на споразумение с Европейския съюз;

б) „молба за международна закрила“ означава молба за международна закрила съгласно определението в член 2, буква з) от [Директивата за признаването];

12 — Съображение 4.
13 — Съображение 5.
14 — Съображение 9.
15 — Съображение 19.
16 — Съображение 32.
17 — Съображение 39.

в) „кандидат“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, което е подало молба за международна закрила, по която все още не е взето окончателно решение;

г) „разглеждане на молба за международна закрила“ означава всяко разглеждане на или решение, или определение относно молба за международна закрила от компетентните органи в съответствие с [Директивата за процедурите] и [Директивата за признаването], с изключение на процедурите за определяне на компетентната държава членка в съответствие с настоящия регламент;

[…]

м) „виза“ означава разрешение или решение на държава членка, което се изисква за транзитно преминаване или влизане с намерение за пребиваване в тази държава членка или в няколко държави членки […]“.

13. Член 3 предвижда:

„1. Държавите членки разглеждат всяка молба за международна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който подава молба на територията на която и да било от тях, включително на границата или в транзитните зони. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, предвидени в глава III, сочат, че е компетентна за това.

2. Когато не може да бъде посочена държава членка, компетентна за разглеждането на молбата за убежище, на основата на критериите, изброени в настоящия регламент, първата държава членка, пред която е представена молбата за убежище, е компетентна за разглеждането.

Когато е невъзможно кандидатът да бъде прехвърлен в първоначално посочената за компетентна държава членка, тъй като са налице основателни опасения да се смята, че в тази държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от [Хартата], определящата държава членка продължава да разглежда критериите по глава III, за да установи дали друга държава членка може да бъде посочена за компетентна.

Когато прехвърлянето не може да се осъществи съгласно настоящия параграф към никоя държава членка, посочена въз основа на предвидените в глава III критерии, или към първата държава членка, в която е подадена молбата, определящата държава членка, става компетентна държава членка.

[…]“.

14. Член 4 е озаглавен „Право на информация“. Съгласно член 4, параграф 1, буква г) държавите членки трябва да информират кандидатите за тяхното право да обжалват решение за прехвърляне и ако е приложимо, да искат спиране изпълнението на това решение.

15. Член 5, параграф 1 въвежда право на индивидуално интервю с цел да улесни процеса на определянето на компетентната държава членка и задължава компетентните органи да проведат такова индивидуално интервю с кандидата. Интервюто може да не бъде проведено по-специално ако „след като е получил информацията, посочена в член 4, кандидатът вече е предоставил по друг начин информацията, необходима за определяне на компетентната държава членка. Държавата членка, която не провежда интервюто, дава на кандидата възможност да представи всякаква допълнителна информация, която е от значение за правилното определяне на компетентната държава членка, преди да бъде взето решение за прехвърляне на кандидата в

компетентната държава членка съгласно член 26, параграф 1“ [18]. Индивидуалното интервю се провежда своевременно и при всички случаи преди вземането на решение за прехвърляне на кандидата в компетентната държава членка [19].

16. Глава III е озаглавена „.Критерии за определяне на компетентната държава членка“. Йерархията на критериите е посочена в член 7, който гласи:

„1. Критериите за определяне на компетентната държава членка се прилагат в последователността, в която са изложени в настоящата глава.

2. Компетентната държава членка в съответствие с критериите, посочени в тази глава[,] се определя въз основа на съществуващото положение към момента, в който кандидатът е подал за първи път молбата си за международна закрила пред държава членка.

3. С оглед на прилагането на критериите, посочени в членове 8, 10 и 16, държавите членки вземат предвид всякакви налични доказателства за присъствието на територията на дадена държава членка на членове на семейството, роднини или други близки на кандидата, при условие че тези доказателства са представени преди приемането на искането от друга държава членка за поемане на отговорността или за обратно приемане на въпросното лице съгласно съответно членове 22 и 25 и при условие че по предходните молби за международна закрила на кандидата не е взето решение по същество до този момент“.

17. На първо място в йерархията на критериите са съображенията, свързани със семейството. В случай че кандидатът е непридружен и не е ненавършил пълнолетие, компетентната държава членка е тази, в която законно се намира член на семейството или брат или сестра [20]. За навършили пълнолетие кандидати компетентната държава членка е тази, в която законно се намират членовете на семейството [21]. Ако нито един от тези два критерия не се прилага, отговорността се предоставя, като се установи първата държава членка, през която кандидатът е влязъл на територията на Европейския съюз.

18. Следните разпоредби на член 12 са от значение:

„1. Ако кандидатът притежава валиден документ за пребиваване, държавата членка, която е издала документа, е компетентна за разглеждането на молбите за международна закрила.

2. Ако кандидатът притежава валидна виза, държавата членка, която е издала визата, е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила, освен ако визата е била издадена от името на друга държава членка съгласно договореност за представителство, както е предвидено в член 8 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския Парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността [22].В този случай представляваната държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила.

[…]

18 — Член 5, параграф 1, буква б).

19 — Член 5, параграф 3.

20 — Член 8, параграф 1. Решенията трябва да се вземат в съответствие с висшия интерес на детето (вж. още член 6, параграф 1).

21 — Членове 9, 10 и 11. Вж. още член 16 относно правото на държавите членки да преценят дали да поемат отговорност за търсещи убежище лица, които са зависими от други членове а семейството.

22 — ОВ L 243, стр. 1.

4. Когато кандидатът притежава само един или няколко документа за пребиваване, чиято валидност е изтекла по-малко от две години преди това или една или няколко визи, чиято валидност е изтекла по-малко от шест месеца преди това и които на практика са му позволили да влезе на територията на държава членка, параграфи 1, 2 и 3 се прилагат дотогава, докато кандидатът не напусне територията на държавите членки.

Когато кандидатът притежава един или няколко документа за пребиваване, чиято валидност е изтекла повече от две години преди това или една или няколко визи, чиято валидност е изтекла повече от шест месеца преди това и които на практика са му позволили да влезе на територията на държава членка и ако той не е напуснал територията на държавата членка, компетентна е държавата членка, в която е подадена молбата за международна закрила.

5. Обстоятелството, че документът за пребиваване или визата е издаден/а на основата на лъжлива или присвоена чужда самоличност или след представяне на документи с невярно съдържание, или на подправени или невалидни документи, не пречи компетентността да се предостави на държавата членка, която го/я е издала. Независимо от това, държавата членка, която издава документа за пребиваване или визата, не е компетентна, ако може да установи, че е налице измама, извършена след като документът или визата е бил/а издаден/а“.

19. Съгласно член 17, параграф 1 и чрез дерогация от член 3, параграф 1 „[…] 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, дори ако подобно разглеждане не попада в нейната компетентност съгласно критериите, предвидени в настоящия регламент“ [23].

20. Член 18 установява задълженията на компетентната държава членка. Те включват обратно приемане на кандидат в случаите, когато i) неговата молба е в процес на разглеждане и той подаде молба в друга държава членка или се намира на територията на друга държава членка без документ за пребиваване [24]; ii) оттегли молбата си в процес на разглеждане и подаде молба в друга държава членка [25] или iii) молбата му е била отхвърлена и той подаде молба в друга държава членка или се намира на територията на друга държава членка без документ за пребиваване [26]. В тези случаи компетентната държава членка трябва да разгледа или завърши разглеждането на молбата за международна закрила [27].

21. Процедурите за обратно приемане на кандидат за убежище се уреждат от разпоредбите на глава VI. Процедурата за определяне на компетентната държава членка трябва да започне възможно най-скоро [28]. Когато държава членка, пред която е била подадена молба за международна закрила, счита, че друга държава членка е компетентна за разглеждането на молбите, тя може възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата на подаване на молбата да поиска от другата държава членка да поеме отговорността за

23 — Когато държава членка реши да разгледа молба по член 17, параграф 1, тя става компетентната държава членка. Тази разпоредба е известна накратко като „клаузата за суверенитета“.

24 — Член 18, параграф 1, буква б).

25 — Член 18, параграф 1, буква в).

26 — Член 18, параграф 1, буква г). Член 18, параграф 1, букви б)—г) трябва да е се разглежда във връзка с членове 23, 24, 25 и 29.

27 — Член 18, параграф 2.

28 — Член 20, параграф 1.

кандидата[29]. Замолената държава членка трябва да извърши необходимата проверка и да се произнесе в двумесечен срок от получаване на искането[30]. В рамките на процедурата за определяне на компетентната държава членка се използват преки и косвени доказателства[31]. Относимите преки и косвени доказателства се посочват в Регламента за изпълнение[32].

22. Член 26 гласи:

„1. Когато замолената държава членка се съгласи да поеме отговорността или да приеме обратно кандидат или друго лице от посочените в член 18, параграф 1, буква в) или г), молещата държава членка, уведомява засегнатото лице за решението да го прехвърли в компетентната държава членка и, където това е необходимо, че тя няма да разглежда неговата молба за международна закрила. Ако правен съветник или друг консултант представлява засегнатото лице, държавата членка може да предпочете да уведоми този правен съветник или консултант за решението вместо засегнатото лице и ако е приложимо, да съобщи решението на кандидата.

2. Решението по параграф 1 съдържа също информация относно съществуващите средства за правна защита, включително относно правото да се изисква суспензивно действие, където е приложимо, и за сроковете за използването на подобни средства за правна защита и относно срока за осъществяване на прехвърлянето, като при нужда съдържа информация за това къде и на коя дата съответното лице трябва да се яви, ако това лице пътува до компетентната държава членка със собствени средства[33]“.

23. Член 27 предвижда:

„1. Кандидатът или друго лице, посочено в член 18, параграф 1, буква в) или г), имат право на ефективна правна защита под формата на право на обжалване или на преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на решението за прехвърляне по отношение на неговите правни и фактически основания.

2. Държавите членки осигуряват приемлив срок, в рамките на който засегнатото лице може да упражни правото на ефективна правна защита съгласно параграф 1“.

24. Когато кандидат подаде жалба срещу решение за прехвърляне или искане за преразглеждането му съгласно член 27, параграф 3, държавите членки имат няколко задължения във връзка с гарантирането на правата на това лице. Тези задължения включват: i) да предвидят оставането на кандидата във въпросната държава членка до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане или да предвидят спиране изпълнението на решението за прехвърляне[34] и ii) да гарантират достъп на кандидата до правна помощ и предоставяне на безплатна правна помощ при поискване и когато засегнатото лице не е в състояние да поеме

29 — Член 21, параграф 1.

30 — Член 22, параграф 1.

31 — Член 22, параграф 2.

32 — Член 22, параграф 3.

33 — Текстът на член 26, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ на френски език гласи: „Lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d'un demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), l'État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner sa demande de protection internationale. […]“. Според мен това показва по-ясно отколкото текста на английски език, че държава членка може да обедини в едно решение самото решение за прехвърляне и (паралелното) решение да не разглежда молбата на кандидата за международна закрила.

34 — Член 27, параграф 3, букви а) и б).

разходите, свързани с нея. Все пак, „[б]ез да ограничават произволно достъпа до правна помощ, държавите членки могат да предвидят, че безплатната правна помощ и представителство се предоставя само ако според компетентния орган или според съд или правораздавателен орган жалбата или искането за преразглеждане има реални изгледи за успех“ [35].

25. Член 37 предвижда, че ако не могат да решат спор или всеки друг въпрос, свързан с прилагането на Регламент „Дъблин III“, държавите членки могат да прибягнат до процедура за уреждане на спор.

Факти, производство и преюдициални въпроси

26. На 4 март 2014 г. г-н Ghezelbash, ирански гражданин, подава молба за убежище в Нидерландия. Нидерландските органи правят справка във визовата информационна система на ЕС [36] и откриват, че на 17 декември 2013 г. му е издадена виза от френските органи, която е валидна от същата дата до 11 януари 2014 г. На 7 март 2014 г. нидерландските органи отправят молба до френските органи да разгледат неговата молба за убежище. На 5 май 2014 г. френските органи дават положителен отговор на молбата. В съответствие с това на 21 май 2014 г. нидерландските органи отхвърлят искането на г-н Ghezelbash и едновременно с това вземат решение да го прехвърлят във Франция. На 22 май 2014 г. г-н Ghezelbash обжалва това решение и подава молба за временни мерки.

27. Г-н Ghezelbash признава, че на 18 декември 2013 г. използвал издадената му от френските органи виза. Той обаче твърди, че се е върнал в Иран, след като е прекарал само една нощ в Париж. Като журналист той пътувал до Париж по работа, за да отразява турнир по футбол на маса. Върнал се в Иран на 19 декември 2013 г., тъй като Иран решил да се оттегли от турнира в последния момент.

28. Г-н Ghezelbash няма проблеми в своята държава на произход до 15 февруари 2014 г. На 20 февруари 2014 г. той напуска Иран и пътува през Турция за Нидерландия, където пристига на 1 март 2014 г. Паспортът му, в който има положени от френските органи съответно входящ и изходящ печат от декември 2013 г., бил конфискуван от Sepah-e Pasdaran-e Enqelab-e Eslami (Ислямска революционна гвардия); той не пази никакви други доказателства за тези пътувания, тъй като към посочения момент не се е налагало да го прави. Той обаче притежава други документи, които предоставят доказателства в подкрепа на неговата версия за събитията. Тези документи включват декларация от неговия работодател, медицинско удостоверение и подписан договор за продажба на недвижим имот. Г-н Ghezelbash твърди, че договорът за продажба е съставен на 10 януари 2014 г., докато той пребивавал в Иран, като за сключването му е трябвало да присъства лично и той действително бил подписал документа. Всички тези материали (наричани по-нататък „косвените доказателства“) са предоставени на нидерландските органи на 28 май 2014 г., *след като* френските им колеги са изразили съгласието си да поемат отговорност за разглеждането на молбата за убежище на г-н Ghezelbash.

35 — Член 27, съответно параграфи 5 и 6.

36 — Вж. Решение на Съвета от 8 юни 2004 година за създаване на визова информационна система (ВИС) (ОВ L 213, стр. 5; Специално издание на български език; 2007 г., глава 19, том 7, стр. 28), по-специално член 1.

29. Г-н Ghezelbash твърди, че неговата молба следва да се разгледа по удължената процедура за молби за убежище[37], за да се даде възможност той да представи оригиналните документи, а нидерландските органи — да ги разгледат. Той не е искал убежище във Франция и френските органи никога, в нито един момент не са били компетентни по отношение на такова искане от негово име.

30. Нидерландските органи считат, че съгласно член 12, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ френските органи са компетентни за разглеждането на молбата за убежище на г-н Ghezelbash поради следните съображения. Първо, те са издали виза на г-н Ghezelbash на 17 декември 2013 г. Второ, Франция се е съгласила да поеме отговорност за разглеждането на неговото искане. Трето, това съгласие може да се оспорва единствено на ограничените основания по член 7, параграф 3 от Регламент „Дъблин III“ (а именно присъствието на територията на конкретна държава членка на членове на семейството или други роднини), а това обстоятелство не е релевантно в настоящия случай. Четвърто, г-н Ghezelbash не е доказал, че е напуснал територията на държавите членки и че впоследствие е пътувал от Иран за Нидерландия (през Турция). Представените от него косвени доказателства не доказват по убедителен начин твърденията му. Пето, нидерландските органи не са били длъжни да предадат тази информация на френските си колеги, тъй като г-н Ghezelbash не е заявил изрично, че задълженията на Франция са прекратени съгласно член 19, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“[38].

31. Запитващата юрисдикция счита, че нидерландските органи са действали прибързано, като са поискали от Франция да поеме отговорност за г-н Ghezelbash. Нидерландските органи са действали в нарушение на член 21 от Регламент „Дъблин III“, като не са препратили на френските си колеги косвените доказателства, представени от г-н Ghezelbash, подкрепящи неговото твърдение, че след престоя си във Франция той се е върнал в Иран. За да се съобразят с член 22 от същия регламент, при преценката дали Франция е компетентна за разглеждането на молбата за убежище на г-н Ghezelbash френските органи е трябвало също да имат възможност да вземат предвид косвените доказателства. Действително тази информация е от изключителна важност за преценката.

32. Запитващата юрисдикция твърди, че някои материали, предоставени от г-н Ghezelbash, са противоречиви и следователно той не е доказал по убедителен начин, че е напуснал територията на държавите членки. Други представени от него документи обаче (най-вече медицинското свидетелство и договора за продажба) действително са косвени доказателства, които на пръв поглед доказват, че той се е върнал в Иран след очевидно кратък престой във Франция.

33. Според разбирането на запитващата юрисдикция в решение Abdullahi Съдът приема, че търсещо убежище лице, което е подало жалба срещу отказ да бъде разгледана неговата молба, не може да оспорва прилагането на критериите по глава III за определяне на компетентната държава членка, когато замолената държава членка е дала положителен отговор на искане за обратно приемане. Прилагането на тези критерии засяга единствено междудържавните отношения между молещата и замолената държава.

34. Все пак в контекста на промените, въведени с Регламент „Дъблин III“, за укрепване на съдебната защита на търсещите убежище лица запитващата юрисдикция иска да установи дали изменените критерии по глава III понастоящем представляват основание за обжалване на решение за прехвърляне по смисъла на член 27, параграф 1 от същия регламент.

37 — В брошура, издадена от Нидерландия, се посочва, че компетентният национален орган обикновено преценява дали кандидатът отговаря на условията за издаване на разрешение за пребиваване като бежанец по „общата процедура за предоставяне на убежище“. Ако обаче компетентните органи се нуждаят от повече време за разглеждане на молбата, може да се приложи „удължената процедура за предоставяне на убежище“.

38 — Разглеждам тази разпоредба в представеното от мен заключение по дело Karim.

35. Затова запитващата юрисдикция поставя следните въпроси:

„1. Какъв е обхватът на член 27 от [Регламент „Дъблин III“] евентуално [разглеждан] във връзка със съображение 19 от този регламент?

Следва ли да се приеме, че на основание на този член в случай като настоящия — в който едва след положителния отговор на искането за поемане на отговорността да бъде разгледана молба за предоставяне на убежище чужденецът се запознава с това искане и представя доказателства, които биха могли да дадат основание да се смята, че компетентна да разгледа молбата за предоставяне на убежище е не замолената държава членка, а молещата държава членка, като впоследствие молещата държава членка нито проверява, нито представя тези документи на замолената държава членка — търсещото убежище лице разполага с (ефективни) способи за правна защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на прилагането на критериите за определяне на компетентната държава, посочени в глава III от [Регламент „Дъблин III“]?

2. В случай че чужденецът по принцип не може да се позовава на неправилното прилагане на критериите за определяне на компетентната държава членка нито на основание на [Регламент „Дъблин III“], нито на основание на [Регламент „Дъблин II“], когато замолената държава членка е дала положителен отговор на искане за поемане на отговорност, следва ли да се приеме за правилно становището на ответника, че изключение от този принцип е възможно единствено в свързани със семейството хипотези по смисъла на член 7 от [Регламент „Дъблин III“], или и други особени факти и обстоятелства могат да са основание за чужденеца да се позове на неправилното прилагане на критериите за определяне на компетентната държава членка?

3. Ако отговорът на втория въпрос е в смисъл, че извън свързаните със семейството хипотези чужденецът може да се позовава на неправилното прилагане на критериите за определяне на компетентната държава членка и при наличието на други обстоятелства, възможно ли е фактите и обстоятелствата, описани в [точки 31—33 по-горе][39], да представляват такива особени факти и обстоятелства?“.

36. Г-н Ghezelbash, Чешката република, Франция, Нидерландия и Европейската комисия представят писмени становища. В съдебното заседание от 15 декември 2015 г. същите страни, с изключение на Чешката република, излагат устно доводите си.

Анализ

Предварителни бележки

37. ОЕСУ се основава на допускането, че всички участващи държави спазват основните права, включително правата по Женевската конвенция и по ЕКПЧ, и че държавите членки могат и трябва да имат взаимно доверие в степента на закрила, която гарантират. Регламент „Дъблин III“ е приет в контекста на този принцип на взаимно доверие, така че да рационализира обработването на молбите за убежище, да предотврати претоварването на системата поради задължението на органите в отделните държави членки да разглеждат множество молби за убежище от едно и също лице, да повиши правната сигурност при

39 — В третия си въпрос запитващата юрисдикция препраща към точка 12 от акта за преюдициално запитване.

определянето на държавата, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и по този начин да предотврати практиката на forum shopping. Действително основната цел на системата от Дъблин е чрез всичко това да се ускори разглеждането на молбите в интерес както на търсещите убежище лица, така и на участващите държави [40].

38. Безспорно е, че молбата на г-н Ghezelbash за убежище попада в обхвата на Регламент „Дъблин III“. Следователно критериите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на неговата молба, са предвидените в глава III от същия регламент [41].

39. Когато търсещото убежище лице има връзка с две или повече държави членки, това определяне е преди всичко вътрешнодържавен процес [42]. Следователно в този процес обикновено не се вземат предвид предпочитанията и желанията на лицето [43]. Все пак има няколко изключения от това общо правило в рамките на установената с Регламента нормативна уредба.

40. Първо, когато прилагат критериите по глава III, държавите членки трябва да вземат предвид присъствието на членове на семейството на търсещото убежище лице на територията на ЕС (доколкото е релевантно), преди друга държава членка да приеме искане за обратно приемане или поемане на отговорност за кандидата [44].

41. Второ, при обстоятелства, при които е невъзможно кандидатът да бъде прехвърлен в друга държава членка, тъй като са налице основателни опасения да се смята, че в тази държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата, определящата държава членка трябва да проучи дали друга държава членка може да бъде посочена за компетентна съгласно критериите по глава III [45].

42. Трето, всяка държава членка си запазва правото, съгласно т.нар. „клауза за суверенитета“, да реши да разгледа молба, дори когато не е длъжна да го направи съгласно критериите по глава III. Освен това държава членка може да поиска от друга държава членка да поеме отговорност за кандидат с цел да бъдат събрани заедно членове на семейството по хуманитарни подбуди дори когато другата държава членка не е компетентна съгласно критериите, установени в членове 8—11 и член 16 от Регламента. В такива случаи засегнатите лица следва да дадат писмено съгласие [46].

43. Тези изключения показват, че уредбата в Регламент „Дъблин III“ предвижда известна възможност да се вземат под внимание конкретното положение и мнение на отделния кандидат, въз основа на които държавата следва да разгледа неговата молба за убежище. Въпреки това изглежда никое от изключенията не се прилага по отношение на г-н Ghezelbash и нищо в акта за преюдициално запитване не указва, че той иска да се позове на някое от тях.

40 — Решение NS (C-411/10 и C 493/10, EU:C:2011:865, т. 78 и 79).

41 — Членове 1 и 3.

42 — Вж. например решение Puid (C-4/11, EU:C:2013:740, т. 27—29).

43 — Вж. например решение Puid (C-4/11, EU:C:2013:740, т. 32—34).

44 — Член 7, параграф 3. Вж. още член 8 относно ненавършилите пълнолетие и членове 9—11 във връзка с членовете на семейството.

45 — Вж. член 3, параграф 2, втора алинея.

46 — Член 17, параграф 2.

По въпрос 1

44. Обширният проблем, който запитващата юрисдикция повдига с въпрос 1, се отнася до тълкуването и обхвата на член 27, параграф 1, във връзка със съображение 19 от Регламент „Дъблин III“. Има ли търсещо убежище лице право да обжалва или да иска преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на прилагането от държава членка на критериите по глава III? В рамките на въпрос 1 запитващата юрисдикция задава и по-конкретен въпрос относно обстоятелствата по случая на г-н Ghezelbash. Ще разгледам този подвъпрос в точки 85—90 по-нататък.

45. Според г-н Ghezelbash и представителя на Чешката република, въпреки че търсещо убежище лице не може, съгласно решението на Съда по дело Abdullahi, да оспорва начина, по който са приложени критериите по глава III, с жалба по член 19, параграф 2 от Регламент „Дъблин II“, понастоящем положението е променено по силата на член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Чешката република обаче изтъква, че според нея кандидатът не се ползва от общо право да избира коя държава членка да разгледа искането му за убежище.

46. Франция и Комисията също се позовават на решение Abdullahi и твърдят, че г-н Ghezelbash още няма право да обжалва прилагането на критериите по глава III. По принцип е без значение коя държава членка разглежда молбата му. Член 27, параграф 1 се прилага само доколкото Регламент „Дъблин III“ предоставя конкретни материални или процесуални права, на които кандидатът може да се позове и които на свой ред са отражение на (необходимата) защита на някои основни права. Член 12, параграф 4 от Регламента, на който се основава решението за прехвърляне, не е такава разпоредба и г-н Ghezelbash не търси защита на други материални или процесуални права, произтичащи от Регламента. Френското правителство също твърди, че жалба или искане за преразглеждане пред съд по чл. 27, параграф 1 от Регламента може да има за предмет единствено решението за прехвърляне, но не и съгласието на замолената държава членка (в случая Франция) да разгледа молбата за международна закрила.

47. Нидерландското правителство счита, че в съответствие с решение Abdullahi търсещо убежище лице не може да оспорва прилагането на критериите по глава III, нито начина, по който съответната държава членка е взела решение, дори когато кандидатът поддържа, че предмет на спора е основно право, гарантирано от Хартата и изрично посочено в Регламента. Всяко различно тълкуване би забавило определянето на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на дадена молба за убежище. Това би противоречало на целта на Регламент „Дъблин III“.

По решение Abdullahi

48. Г-жа Abdullahi е сомалийска гражданка, която за първи път влиза в Гърция, след като е пътувала от Сирия през Турция. Тя продължава да пътува през Бившата югославска република Македония, Сърбия и Унгария. След това влиза в Австрия, където подава молба за убежище. Всички граници са преминати незаконно. Австрийските органи прилагат критериите от Регламент „Дъблин II“, които са еквивалентни на критериите по глава III, и определят, че компетентната държава членка е Унгария. Унгарските органи се съгласяват да разгледат молбата ѝ. Г-жа Abdullahi обаче завява, че за компетентна държава следва да се счита Гърция, тъй като именно там за първи път е влязла на територията на ЕС. Към съответния момент връщането на търсещи убежище лица обратно в Гърция е било спряно. Следователно това би ѝ позволило да иска молбата ѝ за убежище да се разгледа в Австрия.

49. Според мен решение Abdullahi не трябва просто да се прилага по аналогия, за да се определи обхватът на правото на съдебен контрол, поради две съображения.

50. Първо, решение Abdullahi се отнася до много конкретна (и много сложна) фактическа обстановка, включваща множество незаконни преминавания на граници, създаващи положение, в което търсещото убежище лице има (потенциална) връзка не с две а с три държави членки. Дори само на това основание е видно, че настоящият случай е много различен и следователно може да се отграничи.

51. Няма данни, че на 17 декември 2013 г. г-н Ghezelbash е влязъл във Франция незаконно. Той е имал виза, влязъл е, но не е потърсил убежище там [47]. Освен това не е констатирано той да е минал през Франция на път за Нидерландия преди да подаде молбата си за убежище.

52. За разлика от г-жа Abdullahi г-н Ghezelbash не твърди, че съгласно критериите по глава III компетентната държава членка не е Франция, а друга държава, която не може разгледа неговата молба за убежище поради системни недостатъци и потенциални нарушения на правата му по член 4 от Хартата, така че неговата молба следва да бъде върната за разглеждане там, където я е подал. Г-н Ghezelbash твърди, че Нидерландия е държавата, в която е подал първата си молба за международна закрила (член 7, параграф 2), и че член 12, параграф 2 не се прилага, тъй като (според твърденията му) той напуска територията на ЕС на 18 декември 2013 г., връща се в държавата по произход и впоследствие отива от Иран в Нидерландия през Турция. Следователно според мен той иска съдебен орган да преразгледа въпроса дали компетентните органи правилно са приложили критериите, посочени в член 12, параграф 4, първа алинея от Регламент „Дъблин III“.

53. Второ, текстът на член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, който Съдът понастоящем е помолен да тълкува, се различава съществено от текста на член 19 параграф 2 от Регламент „Дъблин II“, въз основа на който Съдът постановява решение Abdullahi. Затова според мен не може мотивите на решение Abdullahi да се прилагат автоматично по отношение на последващата разпоредба.

По член 27 от Регламент „Дъблин III“

54. По-нататък най-напред ще разгледам контекста и формулировката на член 27, параграф 1 от Регламент„Дъблин III“ в светлината на съображенията, които посочват целта на тази разпоредба и общите цели на Регламента. В този контекст след това ще разгледам трите възможности за тълкуване на член 27, параграф 1, предложени на Съда.

55. В началото ще отбележа, че преди да се приеме решение за прехвърляне, което подлежи на преразглеждане съгласно член 27, държавата членка, в която се намира търсещото убежище лице, трябва да приложи критериите по глава III и да прецени дали тя или друга държава членка е компетентната държава. Ако втората държава се съгласи да бъде компетентната държава членка, първата държава членка може да приеме решение за прехвърляне. На този етап вече Регламент „Дъблин III“ въвежда процедурни гаранции (в член 26, параграфи 1 и 2), които липсват в Регламент „Дъблин II“. Тези разпоредби съдържат подробни правила, съгласно които първата държава е длъжна да уведоми търсещото убежище лице за решението за прехвърляне и да предостави информация относно съществуващите средства за правна защита, включително относно правото да се иска спиране изпълнението на решението за прехвърляне.

47 — В случая на г-н Ghezelbash към съответния момент не е имало нужда да подава молба за убежище: вж. точки 28 и 29 по-горе. Компетентните национални органи следва да установят дали искането на г-н Ghezelbash е подкрепено с достатъчно доказателства, като тяхното решение подлежи на съдебен контрол от националната юрисдикция, която единствена може да се произнася по фактите.

56. Кандидатът не може да подаде жалба или искане за преразглеждане, преди молещата държава да приеме решение за прехвърляне. Оспорването, ако има такова, е по отношение на решението за прехвърляне, а не на съгласието на замолената държава да поеме отговорност. Това е логично, тъй като именно решението за прехвърляне пряко засяга конкретното търсещо убежище лице.

57. Член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ следователно създава недвусмислено „право на ефективна правна защита“. Посочва се и видът на тази правна защита: „под формата на право на обжалване или на преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на решението за прехвърляне по отношение на неговите правни и фактически основания“. Следва да се отбележат няколко различия, допълнения и пояснения, които се откриват във формулировката на член 27, параграф 1 в сравнение с предшестващата го разпоредба на член 19, параграф 2 от Регламент„Дъблин II“.

58. Първо, с право на обжалване (или на преразглеждане) на решение за прехвърляне се ползват всички лица, търсещи убежище[48], по отношение на които е прието решение за прехвърляне. Второ, правото на обжалване или преразглеждане е изразено императивно („[к]андидатът […] има право […]“). Трето, жалбата или искането за преразглеждане обхваща както правни, така и фактически основания. Четвърто, чрез жалбата или искането за преразглеждане се осъществява съдебен контрол върху административното решение на компетентните органи (тъй като се предявява „пред съд или правораздавателен орган“). Накрая, държавите членки трябва също така да предоставят на лицата, търсещи убежище, достатъчен срок, в рамките на който да упражнят правото си на ефективна правна защита (член 27, параграф 2).

59. Член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ не посочва кои елементи от процеса на вземане на решение от компетентните органи, резултат от който е решението за прехвърляне, могат да бъдат предмет на жалбата или преразглеждането, предвидени в него. Пред Съда се представят три възможности.

60. *Първата* възможност (възприета от Нидерландия) е, че просто казано, нищо не се променило. Понастоящем, както и преди, решение за прехвърляне може да се оспорва на единственото ограничително основание, посочено в решение Abdullahi. Това основание вече е систематизирано в член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент „Дъблин III“[49]. Следователно, когато е невъзможно кандидатът да бъде прехвърлен в посочената за компетентна държава членка, тъй като са налице основателни опасения да се смята, че в тази държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата, определящата държава членка продължава да разглежда критериите, предвидени в глава III, за да установи дали друга държава членка може да бъде посочена за компетентна.

48 — Както и „друго лице“, посочено в член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Тези лица обхващат две категории: i) гражданин на трета държава или лице без гражданство, което оттегли молбата си и е подало молба в друга държава членка или което се намира на територията на друга държава членка без документ за пребиваване (член 18, параграф 1, буква в), и ii) 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 (член 18, параграф 1, буква г).

49 — Член 3, параграф 2 систематизира решението на Съда по дело NS (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 94). Тъй като Регламент „Дъблин III“ (приет на 26 юни 2013 г.) предхожда решение Abdullahi (постановено на 10 декември 2013 г.) с почти 6 месеца, не може да се приеме, че Регламент „Дъблин III“ включва или систематизира последното.

61. *Втората възможност* (посочена от Франция и Комисията) е да се приеме, че в допълнение към това основание член 27, параграф 1 предвижда право на обжалване или преразглеждане в случаите, в които Регламент „Дъблин III“ изрично предоставя на отделните кандидати права, които отразяват по същество основни права, защитени от Хартата [50]. Когато (и само когато) кандидатът твърди, че решението на компетентните органи нарушава някое от тези „защитени права“, той има и право на обжалване или на преразглеждане, съгласно член 27, параграф 1, на решението за прехвърляне.

62. *Третата възможност* (предложена от г-н Ghezelbash) е член 27, параграф 1 да се тълкува като предоставящ по-широко право на обжалване или преразглеждане, гарантиращо съдебен контрол върху прилагането от компетентните органи на релевантната правна уредба (включително критериите по глава III) към представените им факти.

63. При липсата на формулировка, указваща коя от тези възможности е правилна, е необходимо да се вземат предвид целите и контекстът на Регламента [51].

64. Тези цели със сигурност включат установяването на ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, основан на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица. По-специално този метод трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за международна закрила [52]. Друга посочена цел на Регламент „Дъблин III“ обаче е да се подобри правната защита на търсещите убежище лица [53]. Следва ли тогава по-добрата съдебна защита на търсещите убежище лица, изрично въведена с член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, да се тълкува стеснително в интерес на бързата обработка на молбите за убежище?

65. Съображение 19 от Регламент „Дъблин III“ (което намира израз като материалноправна норма в член 27, параграф 1) изрично посочва, че гарантирането на ефективна защита на правата на кандидатите, законовите гаранции и правото на ефективна правна защита по отношение на решения, засягащи прехвърляния, следва да включва както „прилагането на настоящия регламент“, така и „законовата и фактическа ситуация в държавата членка, в която [може да е] прехвърлен кандидатът“.

66. Струва ми се, че втората част на тази гаранция указва уредбата, систематизирана понастоящем в член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент „Дъблин III“. Естествено е първата част на гаранцията да се тълкува в смисъл, че обхватът на член 27, параграф 1 включва начина, по който държавите членки прилагат Регламент „Дъблин III“.

67. Въз основа на текста на член 27, параграф 1, на двойната гаранция, съдържаща се в съображение 19, и на изложеното по-горе по решение Abdullahi [54] ми се струва, че следва *първата възможност* да се отхвърли и да се избере между *втората и третата възможност*.

50 — Правото на информация (член 4), правото на индивидуално интервю (член 5) и правото на събиране на семейството (членове 9—11) са посочени пред Съда като примери за такива права. В съдебното заседание адвокатът на г-н Ghezelbash потвърждава, че кандидатът не е твърдял нарушение на тези права пред националната юрисдикция.

51 — Решение Petrosian и др. (C-19/08, EU:C:2009:41, т. 34).

52 — Съответно съображения 4 и 5.

53 — Вж. съображение 9.

54 — Вж. точки 48—53 по-горе.

68. Основните доводи, изтъквани в подкрепа на *втората възможност*, са, че стеснителното тълкуване съответства в по-голяма степен на законодателната уредба. Твърди се, че Регламент „Дъблин III“ е междудържавна мярка; че ако начинът, по който държавите членки прилагат критериите по глава III, е предмет на съдебен контрол по член 27, параграф 1, системата би станала неприложима, тъй като би било невъзможно да се осигури бързото определяне на компетентната държава членка; и че точно механизмите за това служат за недопускане на forum shopping (тоест, възможности за едновременно или последователно подаване на няколко искания), който следва да се ограничава.

69. Не намирам тези доводи за убедителни.

70. Първо, струва ми се твърде опростено Регламент „Дъблин II“ да бъде определян само като междудържавен инструмент. Макар несъмнено някои междудържавни аспекти да продължават да са налице [55], законодателят е въвел и утвърдил определени материални индивидуални права и процедурни гаранции. Пример за първите е правото на събиране на семейството в членове 9—11. Последните са отразени например в член 4 (право на кандидата на информация) и член 5 (право на индивидуално интервю). И двете разпоредби подчертават значението на информацията, предоставена от кандидата в процеса на определяне на компетентната държава членка в съответствие с уредбата на Регламент „Дъблин III“. Въпреки това в рамките на втората възможност кандидатът би разполагал с правото да оспори решение за прехвърляне, ако индивидуалното интервю не е проведено, но не и с право да оспори решение за прехвърляне, което компетентните органи явно са могли да приемат само при незачитане на предоставената от кандидата информация по време на индивидуалното интервю.

71. Второ, струва ми се, че при администрирането на системата за обжалване или преразглеждане по член 27 държавите членки продължават да разполагат със силни инструменти. Така съгласно член 27, параграф 3 те могат да избират дали да предоставят на засегнатото лице правото да остане до произнасянето по жалбата или искането за преразглеждане, или да спрат прехвърлянето (служебно или по искане на кандидата). Следователно бързината, с която се изпълняват прехвърлянията, не зависи изцяло от това дали кандидатът подава жалба или искане за преразглеждане, а зависи и от избраните и прилаганите от държавите членки правила. Съгласно член 27, параграф 6, втора алинея държавите членки могат още да предвидят ограничаване на достъпа до правна помощ, ако според компетентния орган или според съд или правораздавателен орган жалбата или искането за преразглеждане няма реални изгледи за успех. Като цяло с Регламент „Дъблин III“ се въвеждат разпоредби, които да направят общия процес по-бърз и ефективен в сравнение с неговия предшественик. Продължителността на сроковете се намалява, като се въвеждат нови крайни срокове [56]. Наличието на всички тези механизми предполага, че държавите членки могат да предприемат ефикасни действия, за да не позволят гладкото функциониране на системата „Дъблин III“ да бъде блокирано от несериозни и преднамерени жалби или искания за преразглеждане. Освен това в решение Petrosian (разглеждайки въпроса за съдебната защита, гарантирана от държавите членки, чиито юрисдикции могат да спрат изпълнението на решение за прехвърляне съгласно член 19, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“) Съдът посочва, че целта на законодателя не е била да жертва тази защита в полза на изискването за бърза обработка на молбите за убежище [57].

55 — Например процедурата за уреждане на спорове съгласно член 37.

56 — Вж. разпоредбите на глава VI от Регламент „Дъблин III“, които уреждат процедурите за поемане на отговорност и обратно приемане на търсещо убежище лице.

57 — Решение Petrosian и др. (C-19/08, EU:C:2009:41, т. 48).

72. Ще добавя, че възможностите за оспорване на прилагането на критериите по глава III не са неограничени. Например във връзка с проверката на критериите за документите за пребиваване и визите по член 12 не всяка жалба или искане би попаднала в обхвата на член 27, параграф 1. Така обстоятелството, че документът за пребиваване или визата е издаден/а на основата на лъжлива или присвоена чужда самоличност или след представяне на документи с невярно съдържание, или на подправени или невалидни документи, не пречи компетентността да се предостави на държавата членка, която го/я е издала [58].

73. В този контекст ми се струва, че с довода за „отприщване на бента“, изтъкнат от встъпилите държави членки, се надценяват последиците от тълкуването на член 27, параграф 1 в смисъл, че предоставя правото да се обжалва или да се иска преразглеждане, което включва осъществяването на съдебен контрол върху прилагането на критериите по глава III.

74. Трето, не считам, че е правилно сезирането на юрисдикция с искане за съдебен контрол върху административно решение да бъде сравнявано с forum shopping. Според мен жалбата или искането за преразглеждане съгласно член 27 предпазва лицето от незачитане или неправилна правна квалификация на релевантните факти, както и от неправилно тълкуване или прилагане на релевантното право. В Европейски съюз, който се основава на върховенството на закона [59], това със сигурност е легитимна цел.

75. По-нататък ще разгледам *третата възможност*.

76. Вече посочих, че според мен член 27, параграф 1 трябва да се тълкува поне толкова широко, колкото втората предложена възможност. В настоящия случай обаче г-н Ghezelbash не твърди нарушение на конкретно право, признато съгласно Регламент „Дъблин III“, като например установените в членове 4 и 5, нито се позовава на разпоредбите относно събирането на семейството в членове 9—11. Той желае да оспори прилагането от компетентните органи на предвидените в глава III критерии, довело до приемането на решение за прехвърляне, което, ако бъде изпълнено, ще го прехвърли от Нидерландия във Франция. *Ако* — подчертавам тази дума — неговата версия за фактическите обстоятелства, подкрепена от косвените доказателства, е вярна, той действително подава първата си молба за международна закрила в Нидерландия и прилагайки критериите по глава III, молбата му следва да се разгледа там. Ако член 27, параграф 1 не се тълкува в съответствие с третата възможност, няма механизъм, посредством който той може успешно да изложи своята гледна точка и да оспори посоченото решение за прехвърляне.

77. Отправната ми точка за анализа на третата възможност е, че всяко решение за прехвърляне потенциално може да засегне по неблагоприятен начин интересите на търсещото убежище лице. Ако това не беше така, не би имало особен смисъл член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ да предвижда императивно право на обжалване или преразглеждане.

78. Извън контекста на случаите, които биха попаднали в обхвата на втората възможност, може ли решение за прехвърляне потенциално да засегне по неблагоприятен начин интересите на търсещо убежище лице?

79. Да предположим, че гражданин на трета държава, който вече е заподозрян в държавата по произход като „студентски политически активист“, решава да продължи образованието си в чужбина. Той прави кратко обменно посещение в държавата членка A, където безпроблемно е приет в университет, но не може да осигури необходимите финансови средства, за да остане да

58 — Вж. член 12, параграф 5.

59 — Вж. например решение Van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, т. 13) относно бдителността на заинтересованите частноправни субекти във връзка със защитата на техните права съгласно правото на ЕС. Вж. и решение Schrems, C 362/14, EU:C:2015:650, т. 60 и цитираната съдебна практика във връзка с правовия характер на Съюза.

се обучава. Връща се в държавата по произход, след което с подкрепата на академичната мрежа опитва отново в държавата членка Б, където му е предложена тригодишна стипендия за следдипломна квалификация. Първоначално той няма реални основания да търси убежище в държавата членка Б. Във всички случаи той е погълнат от своето следване, създава нови приятелства и се интегрира в новата среда в приемащата държава членка. Междувременно в държавата му по произход положението се влошава и поради своите известни политически възгледи той се превръща в persona non grata. Година след началото на следдипломното си обучение той решава да подаде молба за убежище в държавата членка Б. Компетентните органи обаче прилагат критериите по глава III и въз основа на документираното му кратко пребиваване в държавата членка А отправят искане и получават нейното съгласие да разгледа молбата му за убежище, в резултат на което приемат решение за прехвърляне, с което се анулира студентската му виза и с което, ако бъде изпълнено, ще бъде прехвърлен от държавата членка Б в държавата членка А. Според мен въз основа на фактите в този пример трудно би могло да се направи извод, че решението за прехвърляне не поражда неблагоприятни последици за търсещия убежище студент.

80. В този контекст следва да се отбележи, че мнението, че последиците от определянето на компетентната държава членка винаги са неутрални за кандидатите, не е общоприето [60]. То се поставя под въпрос от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „Съдът в Страсбург“) [61], а Съдът, разбира се, признава, че не съществува необорима презумпция, че основните права на търсещия убежище ще бъдат спазени в държавата членка, която по принцип е компетентна да разгледа молбата му [62]. По подобен начин други направления от практиката на Съда, приложени по аналогия, навеждат на мисълта, че при определяне на компетентната държава членка може да е по-целесъобразно да се вземе под внимание конкретното положение на кандидата, вместо да се пренебрегват последиците за засегнатото лице [63].

81. Проблемът може да се постави по-просто по следния начин: когато има данни в подкрепа на спорното твърдение, че дадено решение за прехвърляне се основава на неправилно прилагане на критериите по глава III, следва ли от принципа на ефективна защита и/или от правото на защита да се заключи, че съответният кандидат трябва да може да оспори това решение за прехвърляне съгласно член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“?

82. Съдът вече се е произнасял, във връзка с Директива 2004/83, че зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза [64]. Струва ми се, че по аналогия същото трябва да бъде важи за Регламент „Дъблин III“, който ще определи коя държава членка прилага последващия Директива 2004/83 акт, а именно Директивата за признаването, по отношение на всяко конкретно искане. Освен това правото на защита е потвърдено в член 47 от Хартата, който гарантира зачитането на правото на защита, както и правото на справедлив съдебен процес във всяко съдебно производство [65]. Постоянната практика на Съда потвърждава важността на правото на изслушване и широкия му обхват в правния ред на Съюза, приемайки, че това право трябва да се прилага към всяко производство, което може да доведе до приемането на увреждащ акт [66].

60 — Вж. например *Morgades Gil*, S. The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of the sovereignty and humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and CJEU? — International Journal of Refugee Law, 2015, p. 433.

61 — Вж. например решение на ЕСПЧ по дело Tarakhel с/у Швейцария [ГС], № 29217/12, ЕСПЧ 2014 г. (откъси).

62 — Решение NS (C-411/10 и C 493/10, EU:C:2011:865, т. 81, 99 и 100).

63 — Вж. например решения K (C-245/11, EU:C:2012:685) и MA и др. (C-648/11, EU:C:2013:367); вж. още решение Cimade и GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

64 — Вж. решение M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 81).

65 — Вж. решение M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 82), където Съдът се позовава и на правото на добра администрация, гарантирано в член 41 от Хартата.

66 — Вж. решение M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 85).

83. Правото на ефективни правни средства за защита в член 47 от Хартата съответства на правата, гарантирани в член 13 от ЕКПЧ. От член 52, параграф 3 от Хартата следва, че практиката на Съда в Страсбург е релевантна за тълкуването на обхвата на тази разпоредба. Той постановява, че трябва да съществуват правни средства за защита на национално равнище, чрез които да се упражняват гарантираните права и свободи. Той изисква да се предвиди национално средство за защита, при което да се разгледа по същество твърдението за нарушение и да се намери подходящо решение на проблема, като това средство трябва да бъде ефективно както de facto, така и de iure[67].

84. Според мен тези доводи подкрепят възприемането на третата възможност за тълкуване на член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

По задълженията на молещата държава членка във връзка с предоставената от търсещото убежище лице информация

85. Запитващата юрисдикция иска още да установи дали съществува право на обжалване или преразглеждане съгласно член 27, параграф 1 в случай като този в главното производство, при който замолената държава членка се съгласява да разгледа молба за убежище, но след като тя е съобщила съгласието си, търсещото убежище лице представя доказателства, въз основа на които може да се предположи, че това съгласие не би било дадено, ако молещата държава беше проверила документите или ги беше представила на органите на замолената държава членка[68].

86. Нидерландия оспорва констатациите на запитващата юрисдикция относно начина, по който са третирани доказателствата, представени от г-н Ghezelbash във връзка с неговото връщане от Франция в Иран през 2013 г. Тя твърди, че нейните органи са разгледали тези документи, но са счели, че нямат доказателствена стойност, поради което не са ги представили на френските органи.

87. Първо, компетентната национална юрисдикция, която единствена може да се произнася по фактите, трябва да определи дали представените от г-н Ghezelbash доказателства са разгледани от нидерландските органи. Също така единствено националната юрисдикция може да прецени доказателствената стойност и относимостта на тези доказателства, както и дали е трябвало да повлияят на решението за прехвърляне.

88. Второ, представените от г-н Ghezelbash документи (които, припомням, включват медицинско удостоверение и документи за покупко-продажба на имот в Иран) съставляват косвени доказателства по смисъла на приложение II, Списък Б, точка 9 към Регламента за изпълнение. Какво е необходимо, за да се гарантира, че лице, търсещо убежище, има достъп до ефективно правно средство за защита съгласно член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“? Дали неразглеждането на тези документи и/или неизпращането им на молещата държава съставлява основание за обжалване или преразглеждане съгласно тази разпоредба?

89. Ефикасността на съдебния контрол, гарантиран от член 47 от Хартата, изисква да се прецени законосъобразността на съображенията, на които се основава решението, както и дали последното почива на достатъчно солидна фактическа база. Следователно съдебният контрол не може да се свежда до преценка на абстрактната вероятност на посочените мотиви, а трябва

67 — Вж. ЕСПЧ, Mohammed с/у Австрия, № 2283/12, решение от 6 юни 2013 г., т. 69 и 70.

68 — Вж. точки 31 и 32 по-горе.

да включи въпроса дали тези мотиви, или поне онзи от тях, считан сам по себе си за достатъчен да обоснове същото това решение, са обосновани[69]. Отнесено към контекста в настоящия случай, това означава проверка на фактите, свързани с прилагането на релевантните критерии по глава III, на които се основава решението за прехвърляне.

90. Член 27, параграф 1 не посочва как да се извърши тази проверка. Следователно националната юрисдикция е компетентна да я осъществи в съответствие с националните процедурни правила. Тези правила ще определят и обхвата на процеса на преразглеждане, както и резултата от него — тоест дали ако оспорването има успех, молбата ще бъде върната на компетентните национални органи за ново разглеждане или самата юрисдикция ще постанови решение, като във всички случаи се спазва принципът на ефикасност[70].

91. Затова заключавам, че Регламент „Дъблин III“ следва да се тълкува в смисъл, че кандидат за убежище (при обстоятелства като тези в главното производство) може да оспорва, с жалба или искане за преразглеждане, решение за прехвърляне съгласно член 27, параграф 1 и да поиска националната юрисдикция да провери дали критериите по глава III са приложени правилно в неговия случай. Ефикасността на съдебния контрол, гарантиран от член 47 от Хартата, изисква да се прецени законосъобразността на съображенията, на които се основава решението за прехвърляне, както и дали последното почива на достатъчно солидна фактическа база. Способите за извършване на проверката за обективно и справедливо прилагане на критериите по глава III във всеки конкретен случай се определят от националните процедурни правила. При спазване на принципа на ефективността, тези правила уреждат също така обхвата и резултата от обжалването или преразглеждането.

По въпроси 2 и 3

92. С въпрос 2 запитващата юрисдикция иска да установи дали ако търсещото убежище лице не може да се позовава на критериите по глава III, то може да подаде жалба или искане за преразглеждане по член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ единствено в случай че са налице обстоятелства, свързани със семейството по смисъла на член 7 от същия регламент, или има и други основания за това.

93. В случай че Съдът приеме предпочетената от мен трета възможност, не е необходимо да се произнася по въпрос 2. Ако Съдът обаче отхвърли това по-широко тълкуване, от разсъжденията ми относно втората възможност, представена пред Съда[71], следва, че според мен търсещо убежище лице може да заведе дело по член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, за да атакува твърдяно нарушение на материално или процесуално право, което изрично е предвидено в същия регламент. Примерите, представени пред Съда в настоящото производство, включват гаранциите за ненавършилите пълнолетие (в членове 6 и 8) и правото на събиране на семейството (в членове 9—11). Подчертавам, че тъй като съгласно моя подход не е необходимо да се дава отговор на въпрос 2, не съм разгледала подробно и в пълнота Регламент „Дъблин III“, нито съм се опитала да съставя изчерпателен списък на правата, чието предполагаемо нарушаване, съгласно втората възможност, би подлежало на обжалване по член 27, параграф 1.

69 — Вж. по аналогия решение Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 119).

70 — Вж. по аналогия решение Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, т. 60).

71 — Вж. точки 68—74 по-горе.

94. От отговора ми на въпрос 2 следва, че разглеждането на въпрос 3 също е безпредметно. За изчерпателност ще добавя, че в националното производство г-н Ghezelbash изглежда не се е позовал на нито едно от материалните или процесуалните права, поставени на вниманието на Съда в контекста на втората възможност. Косвените доказателства, на които той се позовава (разгледани от мен в точки 85—90 по-горе), според мен са относими, особено в контекста на прилагането на критериите по глава III.

Заключение

95. С оглед на всички изложени по-горе съображения смятам, че Съдът следва да отговори на въпросите, отправени от Rechtbank Den Haag, заседаващ в Хертогенбос (Нидерландия), както следва:

— „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, следва да се тълкува в смисъл, че търсещо убежище лице, при обстоятелства като тези в главното производство, може да оспорва, с жалба или искане за преразглеждане, решение за прехвърляне съгласно член 27, параграф 1 и да поиска националната юрисдикция да провери дали критериите по глава III са приложени правилно в неговия случай. Ефикасността на съдебния контрол, гарантиран от член 47 от Хартата, изисква да се прецени законосъобразността на съображенията, на които се основава решението за прехвърляне, както и дали последното почива на достатъчно солидна фактическа база. Способите за извършване на проверката за обективно и справедливо прилагане на критериите по глава III във всеки конкретен случай се определят от националните процедурни правила. При спазване на принципа на ефективността, тези правила уреждат също така обхвата и резултата от обжалването или преразглеждането.

— Не е необходимо да се дава отговор на въпроси 2 и 3“.