Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 3 септември 2020 година [1]

Съединени дела C-322/19 и C-385/19

K.S.,
M.H.K.
срещу
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ирландия и the Attorney General (C-322/19)
(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия)
и
R.A.T.
D.S.
срещу
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(Преюдициално запитване, отправено от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила, Ирландия)]

„Преюдициално запитване — Политика относно убежището — Директива 2013/33/ЕС — Стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила — Член 15 — Достъп до пазара на труда — Условия за достъп — Тълкуване на условието относно качеството „кандидат“ — Тълкуване на условието за липса на забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата — Кандидати, по отношение на които е прието решение за прехвърляне в приложение на Регламент (ЕС) № 604/2013 — Национално законодателство, което лишава кандидатите от това качество поради приемането на такова решение — Допустимост“

I. Въведение

1. По настоящите дела Съдът е приканен да уточни условията за приемане на кандидат за международна закрила (наричан по-нататък „кандидатът“), по отношение на когото национален орган е приел решение за прехвърляне в държавата членка, която е определил като компетентна за разглеждането на тази молба (наричана по-нататък „компетентната държава членка“) в приложение на Регламент (ЕС) № 604/2013 [2].

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Регламент 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). Този регламент заменя Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56).

2. По-специално преюдициалните въпроси са относно достъпа до пазара на труда, който е условие за приемане, посочено в член 15, параграф 1 от Директива 2013/33/ЕС[3]. Съгласно тази разпоредба държавите членки трябва да гарантират, че кандидатът има достъп до пазара на труда не по-късно от 9 месеца от подаването на молбата му, ако не е било взето решение на първа инстанция и забавянето не може да бъде вменено в отговорност на кандидата.

3. Разглежданото ирландско законодателство обаче предвижда, че приемането на решение за прехвърляне на кандидата води до лишаване на заинтересованото лице от това качество, както и от правото да поиска свързаното с него разрешение за работа[4].

4. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се ограничи до анализа на новите основни правни въпроси, които се поставят в случая.

5. Първият въпрос се отнася до определянето на лицата, които се ползват от предвидената в член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 мярка, и е свързан по-специално с тълкуването на понятието „кандидат“ с оглед на предвиденото в тази разпоредба право на достъп до пазара на труда. Целта на този въпрос, който е в духа на решение от 27 септември 2012 г., Cimade и GISTI[5], е да се установи дали в приложение на посочената разпоредба държава членка може да откаже достъпа до пазара на труда на кандидат, по отношение на когото е прието решение за прехвърляне.

6. В настоящото заключение ще обясня причините, поради които приемането на решение за прехвърляне спрямо кандидат не може да доведе до лишаването му от това качество и от свързаните с него права.

7. Вторият въпрос се отнася до естеството на действията, които може да са довели до забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33. Съдът е приканен да установи дали национален орган може да вмени в отговорност на кандидата забавянето, произтичащо от прилагането на процедурата за определяне на компетентната държава членка, и така да го лиши от достъп до пазара на труда, с мотива, първо, че не е подал молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо незаконно влизане или в случай на законно пребиваване — пред държавата членка на пребиваване, и второ, че е упражнил правото си на съдебно обжалване срещу приетото спрямо него решение за прехвърляне в приложение на Регламент № 604/2013.

8. В настоящото заключение ще изложа съображенията, поради които с оглед на действащите текстове на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) не може да се счита, че нито едното, нито другото обстоятелство е довело до забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 и да го лиши от достъп до пазара на труда на приемащата държава членка.

3 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96).

4 С решение от 30 май 2017 г., № 31 и 56/2016 г. Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) постановява, че предходното законодателство, в което е била предвидена абсолютна забрана кандидат да получи достъп до пазара на труда преди приемането на решение във връзка с молбата му, противоречи на ирландската конституция (вж. в това отношение, т. 84 от настоящото заключение).

5 C-179/11, наричано по-нататък „решение Cimade и GISTI“, EU:C:2012:594.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

9. Съгласно член 78 ДФЕС общата европейска система за убежище се състои от няколко текста, по-специално от Директива 2011/95/ЕС[6], която определя условията за предоставяне на международна закрила, от Директива 2013/32/ЕС[7], която уточнява процедурите за разглеждане на молба за международна закрила, от Директива 2013/33, чието тълкуване се иска в случая и която съдържа стандартите за приемане на кандидатите за международна закрила, и от Регламент № 604/2013, който уточнява критериите и механизмите за определяне на компетентната държава членка.

1. Директива 2011/95

10. Съгласно член 1 от Директива 2011/95 нейната цел по-специално е установяването на стандарти за определянето на граждани на трети държави или на лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила.

11. Член 4 от тази директива, озаглавен „Оценяване на фактите и обстоятелствата“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки могат да преценят, че е задължение на молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила. Държавата членка следва да оцени, в сътрудничество с молителя, елементите, свързани с молбата.

2. Елементите, посочени в параграф 1, се състоят от декларации на молителя и от всички документи, с които разполага молителят, за своята възраст, минало, включително и за свързаните с него роднини, самоличност, гражданство(а), държава(и), както и за мястото или местата на предишно пребиваване, предходни молби за убежище, за своя маршрут на пътуване, документи за пътуване, както и причини за подаване на молба за международна закрила“.

2. Директива 2013/32

12. Целта на Директива 2013/32 е да се определят процедурните норми и гаранции, приложими при разглеждането на молба за международна закрила.

13. Член 2, буква п) от тази директива определя израза „оставане в държава членка“ като „факта на оставане на територията […] на държавата членка, в която е подадена или се разглежда молбата за международна закрила“.

14. Член 9, параграф 1 от глава II от посочената директива, озаглавена „Основни принципи и гаранции“, предвижда, че „[к]андидатите могат да останат в държавата членка единствено за целите на процедурата, докато решаващият орган се произнесе, в съответствие с процедурите на първа инстанция, установени в глава III“.

6 Директива 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).

7 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, 2013 г., стр. 60).

15. Член 13 от Директива 2013/32, в който се посочват „[з]адълженията на кандидата“, гласи:

„1. Държавите членки налагат на кандидатите задължението да сътрудничат на компетентните органи при установяването на тяхната самоличност и други елементи, посочени в член 4, параграф 2 от Директива [2011/95]. Държавите членки могат да наложат на кандидата други задължения да сътрудничи на компетентните органи, доколкото тези задължения са необходими за разглеждането на молбата.

2. По-конкретно държавите членки могат да предвидят, че:

а) от кандидатите се изисква да докладват на компетентния орган или да се представят лично, незабавно или в определен момент;

б) кандидатите трябва да предоставят документите, с които разполагат и които имат значение при разглеждането на молбата, като например своите паспорти;

в) от кандидатите се изисква да уведомяват компетентните органи за своето настоящо място на пребиваване или адрес, както и за настъпили промени в него, възможно най-скоро […];

г) компетентните органи имат право да претърсят кандидата, както и вещите, които носи със себе си […];

д) компетентните органи могат да фотографират кандидата; и

е) компетентните органи имат право да правят запис на устно направени от кандидата изявления, при условие че той е информиран предварително за това“.

16. Член 31, параграф 3 от глава III от Директива 2013/32 гласи:

„Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата.

В случаите, при които молбата подлежи на процедурата, предвидена в Регламент [№ 604/2013], шестмесечният срок започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, се определя в съответствие с посочения регламент, кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган.

Държавите членки могат да удължат шестмесечния срок, установен в настоящия параграф, за допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато:

[…]

в) закъснението се дължи на факта, че кандидатът не е спазил задълженията си по член 13.

[…]“.

17. Член 32, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Неоснователни молби“, гласи:

„[Д]ържавите членки могат да считат определена молба за неоснователна, ако решаващият орган установи, че кандидатът не отговаря на условията за международна закрила съгласно Директива [2011/95]“.

18. Член 33, параграф 1 от Директива 2013/32, озаглавен „Недопустими молби“, предвижда че „[в] допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда, в съответствие с Регламент [№ 604/2013], от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива [2011/95], когато молбата се счете за недопустима съгласно настоящия член“.

19. Член 33, параграф 2 от тази директива съдържа изчерпателен списък на случаите, в които държавите членки могат да приемат, че дадена молба е недопустима.

3. Директива 2013/33

20. Съгласно член 1 от Директива 2013/33 тя има за цел да определи стандарти за приемането в държавите членки на кандидати за международна закрила.

21. Съображения 8, 11, 12, 13, 23 и 35 от тази директива гласят:

„(8) За да се гарантира в целия [Европейски] съюз еднакво отношение към кандидатите, настоящата директива следва да се прилага през всички етапи и видове процедури, свързани с молбите за международна закрила, във всички места и центрове, в които са настанени кандидатите, и за цялото време, за което им е разрешено да останат на територията на държавите членки като кандидати.

[…]

(11) Следва да се установят стандарти за приемане на кандидатите, които да бъдат достатъчни, за да гарантират достоен стандарт на живот и сравними условия на живот във всички държави членки.

(12) Хармонизирането на условията на приемане на кандидатите, следва да допринесе за ограничаването на вторичните движения на кандидатите, водени от различията в условията на приемането им.

(13) С цел да се осигури еднакво отношение към всички кандидати за международна закрила, както и за да се гарантира съгласуваност с настоящите достижения на правото на Съюза в областта на убежището […], е целесъобразно приложното поле на настоящата директива да се разшири, за да обхване кандидатите за субсидиарна закрила.

[…]

(23) За да се насърчава самостоятелността на кандидатите и за да се ограничат значителните несъответствия между държавите членки, от основно значение е да се предвидят ясни правила относно достъпа на кандидатите до пазара на труда.

[…]

(35) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз[8]. Настоящата директива цели по-специално да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и да улесни прилагането на членове 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 и 47 от Хартата и трябва да бъде прилагана в съответствие с това“.

8 Наричана по-нататък „Хартата“.

22. Член 2 от Директива 2013/33, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива:

[…]

б) „кандидат“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са подали молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение;

[…]

е) „условия на приемане“ означава съвкупността от мерките, взети от държавите членки в полза на кандидатите, в съответствие с настоящата директива;

ж) „материални условия на приемане“ означава условията на приемане, които включват жилище, храна и облекло, предоставени в натура или под формата на финансова помощ или на бонове, или като комбинация от трите, както и помощ за дневни разходи;

[…]“.

23. Съгласно член 3, параграф 1 от тази директива тя се прилага по отношение на всички граждани на трети държави и лица без гражданство, които подават молба за международна закрила на територията на […] дадена държава членка, докато имат разрешение да останат на територията в качеството на кандидати“.

24. В глава II от посочената директива, озаглавена „Общи разпоредби за условията на приемане“, член 15 — чието тълкуване се иска в случая — гласи следното:

„1. Държавите членки гарантират, че кандидатите имат достъп до пазара на труда не по-късно от 9 месеца от датата, на която е подадена молбата за международна закрила, ако не е било взето решение на първа инстанция от компетентния орган и забавянето не може да бъде вменено в отговорност на кандидата.

2. Държавите членки решават при какви условия да бъде предоставен достъп на кандидата до пазара на труда, в съответствие с националното си право, като в същото време гарантират, че кандидатите имат ефективен достъп до пазара на труда.

По съображения, свързани с тяхната политика на пазара на труда, държавите членки могат да предоставят предимство на гражданите на Съюза и на тези от държавите — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и на законно пребиваващите граждани на трети държави.

3. Достъпът до пазара на труда не се отнема, докато продължават процедурите по обжалването, когато жалбата срещу решение, с което се отхвърля жалбата, взето в рамките на редовна процедура, има суспензивно действие до момента на съобщаване на решението, с което се отхвърля жалбата“.

4. Регламент № 604/2013

25. Съгласно член 1 от Регламент № 604/2013 целта му е да се установят критерии и механизми за определяне на компетентната държава членка.

26. Съображения 11, 12 и 19 от този регламент гласят:

„(11) Директива [2013/33] следва да се прилага по отношение на процедурата за определянето на компетентната държава членка съгласно настоящия регламент, при спазване на ограниченията в прилагането на посочената директива.

(12) Директива [2013/32] следва да се прилага в допълнение и без да засяга разпоредбите относно процедурните гаранции, уредени с настоящия регламент, при спазване на ограниченията в прилагането на посочената директива.

[…]

(19) За да се гарантира ефективната защита на правата на засегнатите лица, следва да бъдат установени законови гаранции и право на ефективна правна защита по отношение на решения, засягащи прехвърляния в компетентната държава членка, 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“.

27. В глава II от Регламент № 604/2013, озаглавена „Общи принципи и гаранции“, член 3, параграф 1 предвижда, че „[д]ържавите 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“.

28. В глава VI от този регламент, озаглавена „Процедури за поемане на отговорност и за обратно приемане“, член 20, параграф 1 предвижда, че „[п]роцедурата за определяне на компетентната държава членка започва веднага, след като за първи път бъде подадена молба за международна закрила пред държава членка“.

29. В раздел IV от тази глава, озаглавен „Процедурни гаранции“, член 26, параграф 1 от посочения регламент предвижда по-специално, че „[к]огато замолената държава членка се съгласи да поеме отговорността или да приеме обратно кандидат или друго лице […], 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“.

30. Член 27 от Регламент № 604/2013, озаглавен „Правна защита“, гласи:

„1. Кандидатът […][има] 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.

[…]

3. За целите на обжалването или преразглеждането на решението за прехвърляне, държавите членки предвиждат в националното си право, че:

а) жалбата или искането за преразглеждане предоставя на засегнатото лице правото да остане във въпросната държава членка до произнасянето по жалбата […]“.

Б. Ирландското право

31. След прилагането на член 4 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие[9], European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [Правилник за условията на (въвеждане в изпълнение на правилата на) Европейските общности от 2018 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 2018 г.“) транспонира в ирландското право, считано от 30 юни 2018 г., разпоредбите на Директива 2013/33.

32. Член 2 от Правилника от 2018 г. предвижда в параграфи 2 и 3:

„2. За целите на настоящия правилник, когато по отношение на кандидат е прието решение за прехвърляне по смисъла на [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]], считано от датата на уведомлението за това решение, в приложение на правило 5, параграф 2 от този правилник засегнатото лице:

a) губи статута си на кандидат; и

b) се квалифицира като получател, а не като кандидат.

3. За целите на настоящия правилник лице, което съгласно член 16, параграф 2 от [Правилника относно Европейския съюз от 2018 г. (Система от Дъблин)] сезира International Protection Appeals Tribunal [Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила, Ирландия] с жалба, по която последният все още не се е произнесъл, се счита за получател, а не за кандидат“.

33. Член 11, параграфи 3 и 4 от Правилника от 2018 г., с който се прилага член 15, параграф 1 от Директива 2013/33, гласи:

„3. Кандидат може да подаде молба за разрешение за работа:

[…]

b) не по-рано от осем месеца, считано от подаване на молбата му [за международна закрила].

4. Minister for Justice and Equality [министър на правосъдието и равенството, Ирландия] може […] да предостави разрешение [за достъп до пазара на труда] на кандидата, ако:

a) без да се засяга разпоредбата на параграф 6, от подаването на молбата е изтекъл деветмесечен срок и към тази дата не е било взето решение на първа инстанция относно подадената от кандидата молба за закрила; и

b) положението, посочено в точка a) по-горе, не може да се вмени изцяло или частично в отговорност на кандидата“.

III. Споровете в главното производство и преюдициалните въпроси

34. Преюдициалните въпроси, отправени, от една страна, от High Court (Висш съд, Ирландия) по дело The International Protection Appeals Tribunal и др. (C-322/19), и от друга страна, от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила) по дело Minister for Justice and Equality (C-385/19), се поставят в

9 ОВ C 202, 2016 г., стр. 295.

10 Правилник за Европейския съюз от 2018 г. (система от Дъблин).

рамките на спорове между граждани на трети държави и министъра на правосъдието и равенството относно законосъобразността на решения, с които на тези граждани е отказано разрешение за достъп до пазара на труда в качеството им на кандидати за международна закрила, които в приложение на Регламент № 604/2013 е трябвало да бъдат прехвърлени в друга държава членка.

35. С решение на председателя на Съда от 14 юни 2019 г. двете дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

A. Дело C-322/19

36. K.S. напуска Пакистан през февруари 2010 г. и отива в Обединеното кралство, държава членка, в която той не подава молба за международна закрила. През май 2015 г. той отива в Ирландия, където подава такава молба. След като на 9 март 2016 г. е прието решение за прехвърляне на заинтересованото лице в Обединеното кралство, то подава жалба срещу това решение пред Refugee Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с бежански статут, Ирландия), която е отхвърлена на 17 август 2016 г. Тогава K.S. инициира производство за съдебен контрол пред High Court (Висш съд), което има суспензивно действие.

37. Що се отнася до M.H.K., той напуска Бангладеш и отива в Обединеното кралство на 24 октомври 2009 г. След като разрешението му за пребиваване в тази държава членка изтича и преди да е налице произнасяне по молбата му за продължаване на това разрешение, на 4 септември 2014 г. той отива в Ирландия, където на 16 февруари 2015 г. подава молба за международна закрила. След като на 25 ноември 2015 г. е прието решение за прехвърлянето му в Обединеното кралство, M.H.K. подава жалба срещу това решение пред Refugee Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с бежански статут), която е отхвърлена на 30 март 2016 г. Тогава заинтересованото лице сезира High Court (Висш съд) с искане да бъде образувано производство за съдебен контрол, като се позовава на член 17 от Регламент № 604/2013. Това производство все още е висящо и има суспензивно действие.

38. На основание член 11, параграф 3 от Правилника от 2018 г. K.S. и M.H.K. подават молби за достъп до пазара на труда пред Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Отдел за достъп до пазара на труда към Министерството на правосъдието и равенството, Ирландия). След отхвърлянето на молбите им всяко от заинтересованите лица подава жалба, която също е отхвърлена. Те подават въззивна жалба срещу това решение пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила). С решение от 11 септември 2018 г. посоченият съд потвърждава полученото от K.S. решение за отказ с мотива, че съгласно разглежданото национално законодателство кандидатите, спрямо които се прилага процедура за прехвърляне в приложение на Регламент № 604/2013, нямат право на достъп до пазара на труда. С решение от 17 октомври 2018 г. International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила) отхвърля и жалбата, подадена от M.H.K., като постановява по-специално, че достъпът до пазара на труда не е сред „материалните условия на приемане“. Тогава K.S. и M.H.K. сезират High Court (Висш съд) с искане да бъде образувано производство за съдебен контрол по отношение на посочените съдебни решения.

39. Тази юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Когато при тълкуването на един акт на правото на Съюза, който се прилага в определена държава членка, същевременно бъде приет акт, неприложим за тази държава членка, може ли вторият акт да се вземе предвид при тълкуването на първия?

2) Прилага ли се член 15 от Директива [2013/33] за лице, по отношение на което е било взето решение за прехвърляне съгласно Регламент [№ 604/2013]?

3) Може ли при прилагането на член 15 от Директива [2013/33] държава членка да приеме обща мярка, която всъщност вменява на кандидатите, подлежащи на прехвърляне по Регламент [№ 604/2013], отговорността за забавяния при или след приемането на решение за прехвърляне?

4) Когато даден кандидат напусне държава членка, без да е поискал международна закрила в нея, и пътува до друга държава членка, в която подава молба за международна закрила и в която се приеме решение съгласно Регламент [№ 604/2013], с което кандидатът се прехвърля обратно в първата държава членка, може ли съответното забавяне при разглеждането на молбата за [международна] закрила да бъде вменено в отговорност на кандидата по смисъла на член 15 от Директива [2013/33]?

5) Когато даден кандидат подлежи на прехвърляне в друга държава членка съгласно Регламент [№ 604/2013], но това прехвърляне се забави поради производство за съдебен контрол, започнато от кандидата, което има за последица спиране на прехвърлянето на основание определение за спиране, постановено от High Court (Висш съд), може ли произтичащото от това забавяне на разглеждането на молбата за международна закрила да бъде вменено в отговорност на кандидата по смисъла на член 15 от Директива [2013/33], по принцип или конкретно, когато в това производство се установи, че съдебната жалба е неоснователна или явно неоснователна или представлява злоупотреба с процесуални права?“.

Б. Дело C-385/19

40. R.A.T., иракска гражданка, подава молба за международна закрила в Ирландия на 7 март 2018 г. С писмо от 2 октомври 2018 г. тя е информирана, че в приложение на Регламент № 604/2013 е прието решение за прехвърлянето ѝ в Обединеното кралство. При това положение на 18 октомври 2018 г. тя подава жалба срещу това решение пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международната закрила). Производството по тази жалба все още е висящо.

41. D.S., ирански гражданин, твърди, че е напуснал Ирак на 1 август 2015 г., за да отиде в Австрия, прекосявайки Турция, а и след това и Гърция. Той напуска Австрия преди вземането на решение по молбата му за международна закрила, подадена в тази страна. На 8 февруари 2016 г. D.S. подава нова молба за международна закрила в Ирландия. В приложение на член 18, параграф 1, буква б) от Регламент № 604/2013 ирландските органи приемат решение за прехвърлянето му в Австрия. D.S. подава жалба срещу това решение пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международната закрила), която е отхвърлена. Той сезира High Court (Висш съд) с искане за образуване на производство за съдебен контрол, което все още е висящо.

42. R.A.T. и D.S. подават молби за разрешение за достъп до пазара на труда в приложение на член 11, параграф 3 от Правилника от 2018 г. Молбите им са отхвърлени с мотива, че тъй като по отношение на тях е прието решение за прехвърляне в друга държава членка в приложение на Регламент № 604/2013, те вече нямат качеството „кандидат“ и занапред би трябвало да се квалифицират като получатели по смисъла на този правилник. Поради това те не могат да получат разрешение за достъп до ирландския пазар на труда. При това положение R.A.T. и D.S. обжалват тези решения пред International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила).

43. Тази юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Предвиждат ли се отделни категории „кандидати“ в член 15 от Директива [2013/33]?

2) Какъв вид поведение представлява забавяне, което може да бъде вменено в отговорност на кандидата по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива [2013/33]?“.

IV. Анализ

44. Преди да разгледам преюдициалните въпроси, мисля, че ще е полезно да изложа предварителни бележки.

A. Предварителни бележки

45. Първата бележка е относно обхвата на настоящото заключение. В съответствие с искането на Съда заключението ще се съсредоточи върху две групи проблеми, изложени във втория, третия, четвъртия и петия въпрос по дело C-322/19 и в двата въпроса по дело C-385/19.

46. Първата група проблеми се отнася до определянето на лицата, които могат да се ползват от правото на достъп до пазара на труда, предвидено в член 15, параграф 1 от Директива 2013/33. Докато с втория си въпрос по дело C-322/19 High Court (Висш съд) пита Съда дали кандидат, спрямо когото е прието решение за прехвърляне, се ползва от посоченото право на достъп до пазара на труда, с първия си въпрос по дело C-385/19 International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международната закрила) от своя страна иска да се установи дали в контекста на тази разпоредба могат да се разграничат няколко категории кандидати.

47. Втората група проблеми се отнася до обстоятелствата, при които държава членка може да вмени в отговорност на кандидата забавянето при разглеждането на молбата му за международна закрила по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33, когато това забавяне е резултат от процедурата за определяне на компетентната държава членка, и по този начин да му откаже достъп до пазара на труда. Ако с втория въпрос по дело C-385/19 International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила) иска от Съда да уточни естеството на действията, които могат да предизвикат такова забавяне, то с четвъртия и петия си въпрос по дело C-322/19 High Court (Висш съд) иска да си изясни две особени действия, които биха могли да представляват забавяне, което да се вмени в отговорност на кандидата, а именно, от една страна, когато той не е подал молбата си пред държавата членка на първо незаконно влизане или в случай на законно пребиваване — пред държавата членка на пребиваване — тъй като тогава разглеждането на молбата му изисква прилагането на процедура за поемане на отговорност/обратно приемане и евентуално за прехвърляне на заинтересованото лице в посочената държава — и от друга страна, когато кандидатът е упражнил правото си на съдебно обжалване срещу приетото спрямо него решение за прехвърляне в приложение на Регламент № 604/2013.

48. Разглеждането на тези въпроси изисква освен нормите, изрично посочени в актовете за преюдициално запитване, да се вземат предвид и други норми от правото на Съюза, и по-специално прогласените от законодателя на Съюза в директиви 2011/95 и 2013/32 материални и процесуални норми.

Б. Определянето на лицата, които имат право на достъп до пазара на труда по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33

49. High Court (Висш съд), с втория си въпрос по дело C-322/19, и International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила), с първия си въпрос по дело C-385/19, по същество искат от Съда да установи дали държава членка, на чиято територия е подадена молба за международна закрила, е длъжна да предостави достъп до пазара на труда на кандидата, спрямо когото нейните органи са приели решение за прехвърляне в държавата членка, която тези органи са идентифицирали като компетентна в приложение на Регламент № 604/2013.

50. Отговорът на този въпрос очевидно е положителен. Той се основава на буквално, систематическо и телеологично тълкуване на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33, както и на принципите, изведени от Съда в решение Cimade и GISTI. Припомням, че по делото, приключило с това решение, Съдът е запитан дали държава членка, сезирана с молба за международна закрила на границата или на територията си, е длъжна да предостави на кандидат предвидените в Директива 2003/9/ЕО[11] минимални условия на приемане, когато в приложение на Регламент № 343/2003 тя реши да отправи искане към друга държава членка като компетентна държава членка за поемане на отговорността или за обратно приемане на заинтересованото лице. Разглежданите разпоредби по делото, приключило с решение Cimade и GISTI, по същество са идентични на тези, чието тълкуване се иска в настоящия случай. Делата обаче се различават в две отношения. Първо, достъпът до пазара на труда е условие на приемане, което не е минимално или материално по смисъла на директиви 2003/9 и 2013/33. Всъщност правото на достъп до пазара на труда няма за цел да удовлетвори основна или жизненоважна нужда на кандидата. Второ, по делата в главното производство процедурата за определяне на компетентната държава членка е в по-напреднал етап, отколкото тази по делото, приключило с решение Cimade и GISTI, тъй като по делата в главното производство по отношение на заинтересованите лица вече е прието решение за прехвърляне.

1. Буквално тълкуване на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33

51. На първо място, от текста на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 следва, че „кандидатът“ трябва да има право на достъп до пазара на труда на приемащата държава членка.

52. Понятието „кандидат“ е определено в член 2, буква б) от тази директива като обозначаващо „гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са подали молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение“.

53. Най-напред следва да се посочи, че в случая законодателят на Съюза се позовава на определение на понятието „кандидат“, което е общо за всички текстове, от които се състои общата европейска система за убежище (ОЕСУ)[12]. Всъщност по действащото право на Съюза нито един от актовете, от които се състои тази система, не установява собствено определение, нито впрочем собствен правен статут на кандидата, спрямо когото се прилага процедура за поемане на отговорност/обратно приемане и за прехвърляне в приложение на Регламент № 604/2013. Още в решение Cimade и GISTI с оглед на формулировката на членове 2 и 3 от Директива 2003/9 Съдът приема, че съществува само една категория кандидати за международна закрила, включваща всички граждани на трети страни и лица без гражданство, които подават молба за убежище[13].

11 Директива на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, 2003 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г. глава 19, том 6, стр. 48), заменена с Директива 2013/33.

12 Вж. в това отношение член 2, подточка i) от Директива 2011/95, член 2, буква в) от Директива 2013/32 и член 2, буква в) от Регламент № 604/2013.

13 Вж. решение Cimade и GISTI (т. 40).

54. Що се отнася до определението на понятието „кандидат“ по член 2, буква б) от Директива 2013/33, ще отбележа, най-напред, че като използва израза „гражданин на трета държава или лице без гражданство“, с обобщителното местоимение „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]“ в текста на Директивата на френски език и с неопределителния член „a [thrid-country national or a stateless person]“ в текста на Директивата на английски език, законодателят на Съюза показва, че нито един гражданин на трета държава или лице без гражданство не е лишен/о a priori от статута на кандидат. По-нататък, макар да въвежда изискване той/то да подаде молба за международна закрила, следва да се отбележи, че за изпълнението на това изискване законодателят не налага тази молба да бъде подадена до компетентната по смисъла на Регламент № 604/2013 държава членка[14]. Най-накрая, ще отбележа, че съгласно това определение заинтересованото лице запазва статута си докато „по [молбата му за международна закрила] още не е взето окончателно решение“. Следователно според Съда заинтересованото лице губи качеството си на кандидат едва от момента, в който е прието окончателно решение[15]. Това предполага административен и евентуално съдебен орган да са се произнесли окончателно относно признаването на статута на лице, на което е предоставена международна закрила.

55. Решение за прехвърляне, прието на основание на член 26 от Регламент № 604/2013, обаче не е решение, „взето окончателно“ по молбата за международна закрила, което единствено може да доведе до загубата на качеството „кандидат“.

56. Както подчертава Съдът в решение от 31 май 2018 г., Hassan[16], решението за прехвърляне е част от установения с Регламент № 604/2013 собствен механизъм за определяне на компетентната държава членка и от уредената в членове 26 и 27 от този регламент строга процедурна система.

57. С решение за прехвърляне не се решава нито въпросът за допустимостта на молбата, нито този за нейната основателност. Всъщност от член 33 от Директива 2013/32 следва, че когато молбата не е разгледана в приложение на Регламент № 604/2013 — какъвто е случаят при приемането на решение за прехвърляне съгласно член 26, параграф 1 от този регламент — държавата членка не може да приеме, че тази молба е недопустима[17]. Тя не е длъжна и да проверява дали кандидатът отговаря на условията за предоставяне на международна закрила[18]. Всъщност приемането на решение за прехвърляне предполага отговорността за това разглеждане да се прехвърли върху органите на посочената като компетентна държава членка[19].

58. С оглед на гореизложеното, тъй като решението за прехвърляне не е окончателно решение по молба за международна закрила, приемането му не може да доведе до лишаване на заинтересованото лице от качеството „кандидат“ по смисъла на член 2, буква б) от Директива 2013/33 и от правата, свързани с това качество.

59. На второ място, от текста на член 15, параграф 1 от тази директива следва, че кандидатът трябва да има достъп до пазара на труда не по-късно от 9 месеца от датата, на която е подадена молбата му и до вземането на „решение на първа инстанция“ от компетентния орган. Впрочем съгласно член 15, параграф 3 от посочената директива в случай на обжалване на решение за отхвърляне на молбата срокът, през който кандидатът се ползва от този достъп, се удължава до момента на съобщаване на решението, с което се отхвърля жалбата.

14 Вж. в това отношение решение Cimade и GISTI (т. 40).

15 Вж. в това отношение решение Cimade и GISTI (т. 53) и решение от 19 юни 2018 г., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, т. 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, т. 41 и сл.

17 В член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 законодателят на Съюза изброява изчерпателно случаите, в които държавите членки могат да приемат, че молбата е недопустима. Установявам обаче, че хипотезата, при която една молба за международна закрила не е била разгледана в приложение на Регламент № 604/2013, не фигурира в този списък.

18 Вж. в това отношение член 33, параграф 1 от Директива 2013/32.

19 Член 18, параграф 2 от Регламент № 604/2013 изисква от нея да разгледа или да завърши разглеждането на молбата за международна закрила, като по този начин да гарантира приемствеността на процедурата за разглеждане.

60. Законодателят на Съюза не определя понятието „решение на първа инстанция“ в Директива 2013/33. За тази цел трябва да се направи препращане към разпоредбите на глава III от Директива 2013/32. От съдържащите се в членове 32 и 33 от тази директива разпоредби следва, че решение на първа инстанция е решение, с което решаващият орган се произнася по допустимостта на молбата за международна закрила или по същество. Припомням обаче, че като приема решение за прехвърляне, компетентният национален орган не се произнася по нито един от двата въпроса. Освен това уточнявам, че когато заедно с решението за прехвърляне този орган реши и да не разглежда молбата за международна закрила, второто решение също не спада към случаите, при които държавите членки могат да преценят, че дадена молба е недопустима по смисъла на член 33 от Директива 2013/32. В този контекст нито решението за прехвърляне, прието в приложение на член 26, параграф 1 от Регламент № 604/2013, нито евентуално решението, с което компетентният национален орган решава да не разглежда молбата за международна закрила, представлява „решение на първа инстанция“ по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33, което единствено може да погаси предвиденото в тази разпоредба право на достъп до пазара на труда.

61. При тези обстоятелства приемането на решение за прехвърляне не може да доведе до лишаване на заинтересованото лице от качеството му на кандидат и от правото му на достъп до пазара на труда, предвидено в член 15, параграф 1 от тази директива.

62. От това следва, че за лице, което има право на достъп до пазара на труда по смисъла на член 15, параграф 1 от посочената директива, се счита всяко лице, което подаде молба за международна закрила до органите на държава членка, дори тя да не е компетентна да разгледа молбата и да не се е произнесла по нейната допустимост или основателност.

2. Системата, от която е част член 15, параграф 1 от Директива 2013/33

63. На първо място, ще посоча, че в приложното поле на Директива 2013/33, определено в член 3, параграф 1, попадат „всички граждани на трети държави и лица без гражданство, които подават молба за международна закрила на територията […] на дадена държава членка, *докато имат разрешение да останат на територията в качеството на кандидати*“ [20].

64. Условието кандидатът да има разрешение да остане на територията, се налага с оглед на целта на тази директива. Всъщност съгласно член 1 от Директивата, целта ѝ е да определи „стандарти за приемането на [кандидати]“. Приемането обаче може да се осъществи само от държавата членка, на чиято територия се намира кандидатът, който има разрешение да остане, тъй като е подал молба за международна закрила.

65. Ще отбележа, че изразът „да остане в държавата членка“ е определен в член 2, буква п) от Директива 2013/32 и трябва да се тълкува като „факта на оставане на територията […] на държавата членка, в която е подадена или се разглежда молбата за международна закрила“. Както постановява Съдът в решение Cimade и GISTI, това означава, че кандидатът има разрешение да пребивава не само на територията на държавата членка, в която ще се разглежда молбата му, но и на територията на държавата членка, в която е подадена молбата [21].

66. По този начин условието кандидатът да има разрешение да остане на територията, позволява да се гарантира осигуряването на условията на приемане независимо от етапа на процедурата за разглеждане на молбата. Именно това е смисълът на съображение 8 от Директива 2013/33, съгласно което, за да се гарантира в целия Съюз еднакво отношение към

20 Курсивът е мой.

21 Вж. решение Cimade и GISTI (т. 48).

кандидатите, тази директива „следва да се прилага през всички етапи и видове процедури, свързани с молбите за международна закрила, във всички места и центрове, в които са настанени кандидатите, и за цялото време, за което им е разрешено да останат на територията на държавите членки като кандидати“.

67. По самата си същност обаче процедурата за определяне на компетентната държава членка, провеждана в приложение на Регламент № 604/2013, е „процедура, свързана с молбите за международна закрила“. Става въпрос за административна процедура, чиято цел съгласно член 1 от този регламент е да се установят критерии и механизми за определяне на компетентната държава членка.

68. Така съгласно член 20, параграф 1 от посочения регламент процедурата за определяне на компетентната държава членка започва веднага след като *за първи път* бъде подадена молба за международна закрила пред държава членка. В съображение 11 от Регламент № 604/2013 законодателят на Съюза добавя, че „Директива [2013/33] следва да се прилага по отношение на процедурата за определянето на компетентната държава членка съгласно [този] регламент“. Процедурата за определяне на компетентната държава членка на практика се провежда, когато кандидатът се намира на територията на приемащата държава членка. За да се гарантира еднаквото отношение, целено от законодателя на Съюза, е необходимо кандидатът, спрямо когото е прието решение за прехвърляне, да се ползва от условията на приемане, предвидени в Директива 2013/33. Впрочем член 27, параграф 3, буква а) от Регламент № 604/2013 изрично предоставя на кандидата, спрямо когото е прието такова решение, когато той го е обжалвал, „правото да остане във въпросната държава членка“ до произнасянето по жалбата му.

69. Следователно такъв кандидат действително попада в приложното поле на Директива 2013/33, така че не може a priori да се изключи възможността той да се ползва от предвидените в нея условия на приемане.

70. Именно в този смисъл се е произнесъл Съдът в решение Cimade и GISTI. Всъщност той постановява, че „само с действителното прехвърляне на кандидата [...] от молещата държава членка се прекратява разглеждането от нейна страна на молбата [...] и се погасява задължението ѝ, свързано с предоставянето на минимални условия на приемане“ [22]. Тази съдебна практика е приложима по същия начин към предоставянето на условия на приемане, различни от материалните, като достъпа до пазара на труда. Всъщност условието кандидатът да има разрешение да остане на територията, се прилага независимо от естеството на потребностите, които законодателят на Съюза иска да удовлетвори.

71. На второ място, ще отбележа, че съгласно член 15, параграф 2 от Директива 2013/33 държавите членки трябва да определят условията за достъп до пазара на труда при спазване на принципа на ефективност.

72. Макар в членове 17, 18 и 20 от тази директива законодателят на Съюза да формулира относително точни разпоредби във връзка с условията за предоставяне, ограничаване и отнемане на възможността за ползване на материалните условия на приемане, следва да се отбележи, че той не предвижда аналогични разпоредби относно условията за достъп до пазара на труда [23]. По този начин той оставя държавите членки да определят съгласно тяхното национално право условията, при които предоставят този достъп.

73. Забелязвам обаче, че законодателят на Съюза излага две резерви.

22 Вж. решение Cimade и GISTI (т. 55).

23 Относно обстоятелствата, при които държава членка може да ограничи или да отнеме възможността за ползване на материалните условия на приемане, вж. решение от 12 ноември 2019 г., Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

74. Първо, макар държавите членки да имат право да въвеждат и други условия освен изрично посочените в член 15, параграф 1 от посочената директива, те все пак трябва да гарантират *ефективен достъп* до пазара на труда. С други думи, при липсата на определени в правото на Съюза правила условията за достъп до този пазар, въведени от всяка от държавите членки, не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на това право, предоставено от правния ред на Съюза[24]. В този контекст национална норма, чрез която кандидат се лишава от това качество с мотива, че спрямо него е образувана процедура за прехвърляне, изглежда, противоречи на прогласения от законодателя на Съюза принцип, тъй като не му позволява да се ползва от правата, които все пак са свързани с този статут.

75. Второ, макар по съображения, свързани с тяхната политика на заетост, държавите членки да могат да предоставят предимства на определени категории от населението, това може да се отнася само за гражданите на Съюза, за гражданите на държавите от Европейското икономическо пространство и за законно пребиваващите граждани на трети държави. От член 15, параграф 2 от Директива 2013/33 следва, че съображенията, свързани с националната политика на заетостта, не позволяват да се прави разграничение между кандидатите в зависимост от това дали молбата им ще се разгледа от приемащата държава членка, или от държавата членка, която компетентните национални органи са посочили като компетентна с оглед на посочените в Регламент № 604/2013 критерии.

76. Ето защо контекстът и общата структура на Директива 2013/33 също подкрепят тълкуване на член 15, параграф 1 в смисъл, че приемането на решение за прехвърляне не може да доведе до лишаване на заинтересованото лице от качеството му на кандидат и от предоставеното му в приложение на тази разпоредба право на достъп до пазара на труда.

77. Мисля, че целта на тази директива, както и задължението за зачитане на основните права подкрепят това тълкуване.

3. Телеологичен анализ на Директива 2013/33

78. Съгласно съображение 35 от Директива 2013/33 основните права са референтната рамка, в която се вписват нормите за приемането на кандидата. В този смисъл целта на съдържащите се в глава II от тази директива разпоредби е да се гарантира ефективната закрила на кандидата в приемащата държава членка чрез поемане на грижата за непрекъснато удовлетворяване на нуждите му, като се зачитат основните му права, и по-специално достойнството му, и се осигурява еднаквото отношение към кандидатите.

79. Условията на приемане, установени с Директива 2013/33, се отнасят преди всичко до поемането на грижата за основните и непосредствените нужди на кандидата. Тези условия са определени в член 2, буква ж) от тази директива с израза „материални условия на приемане“ (жилище, храна, облекло и помощ за дневни разходи). В решение Cimade и GISTI Съдът е постановил, че кандидат не може да бъде лишен от тях, дори временно след подаване на молбата му и преди действително да бъде прехвърлен, именно поради риска от незачитане на целта на Директива 2003/9 и изискването на член 1 от Хартата, според който човешкото достойнство трябва да се зачита и защитава[25].

80. Условията на приемане, установени с Директива 2013/33, целят също така да се удовлетворят останалите нужди на кандидата, когато той се намира на територията на приемащата държава членка за престой, който може да се окаже продължителен. Макар целта на тези условия да не е удовлетворяване на жизненоважните му нужди, все пак целта им е да се

24 Вж. по аналогия решение от 20 октомври 2016 г., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, т. 29 и цитираната съдебна практика).

25 Вж. решение Cimade и GISTI (т. 56).

гарантира зачитането на прогласените в Хартата основни права като единството на семейството (член 7 от Хартата и член 12 от Директива 2013/33), закрилата на детето (член 24 от Хартата и член 23 от Директива 2013/33), правото на образование и на достъп до професионално обучение (член 14 от Хартата и членове 14 и 16 от Директива 2013/33), достъпа до медицински грижи (член 35 от Хартата и членове 13 и 19 от Директива 2013/33) или също правото на труд (член 15 от Хартата и член 15 от Директива 2013/33). Така достъпът до пазара на труда, подобно на посещаването на училище от непълнолетните, трябва да позволи удовлетворяването на обективна потребност на кандидата по време на пребиваването му на територията на приемащата държава членка.

81. Поради това държава членка не може да лиши кандидат от правото му да се ползва от това условие на приемане, без да рискува да наруши целите на Директива 2013/33, както и основните права, които той черпи от Хартата.

82. На първо място, съображения 11 и 23 от Директива 2013/33 ясно изразяват волята на законодателя на Съюза на кандидата да се гарантира достоен стандарт на живот по време на пребиваването му в приемащата държава членка и да се насърчава неговата самостоятелност.

83. Правото на труд, прогласено в много международни и регионални актове за правата на човека[26], има значение не само за пълноценното личностно развитие на индивида, както и за социалното и икономическото му интегриране в обществото, но и за запазване на неговото достойнство.

84. В нотата си от 2007 г. относно интеграцията на бежанците в Европейския съюз Върховният комисариат за бежанците към Организацията на обединените нации набляга на независимостта, признанието и социалния статут, които кандидатът получава чрез професионалната дейност[27]. В своя Общ коментар № 18 относно правото на труд[28] Икономическият и социален съвет на Организацията на обединените нации на свой ред подчертава, че макар да не може да се счита за абсолютно и безусловно право за получаване на работа[29], това право е необходимо за упражняването на други права на човека, че е неотделимо и е неразделна част от човешкото достойнство, че допринася както за оцеляването на индивида и на неговото семейство, така и, доколкото работата е свободно избрана или приета, за неговото пълноценно развитие в общността[30]. Това според Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации е причината, поради която достъпът до заетост трябва да е гарантиран, в частност за маргинализираните лица и групи и тези в неравностойно положение, така че да им даде възможност за достойно съществуване[31]. Това е и една от причините, поради които в решение от 30 май 2017 г.[32] Supreme Court (Върховен съд) е постановил, че предходното ирландско

26 Вж. например член 23 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 10 декември 1948 г., или член 6 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 16 декември 1966 г. и влязъл в сила на 3 януари 1976 г., в чийто параграф 1 правото на труд е прогласено по следния начин: „Държавите, страни по този пакт, признават правото на труд, което включва правото на всеки човек да има възможността да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет и ще вземат съответни мерки за защита на това право“. Вж. също и член 1 от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., както и преамбюла на Конвенция № 168 за насърчаване на заетостта и защита от безработица на Международната организация на труда, приета в Женева на 21 юни 1988 г., а що се отнася до бежанците — членове 17—19 от Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 189, стр. 150, № 2545, 1954 г.).

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, на разположение на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (т. 14).

28 Право на труд, Общ коментар № 18, приет на 24 ноември 2005 г., член 6 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, на разположение на следния интернет адрес: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc= 4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Наричан по-нататък „Общ коментар № 18“.

29 Точка 6 от Общ коментар № 18.

30 Точка 1 от Общ коментар № 18.

31 Точка 31, буква а) от Общ коментар № 18.

32 Вж. бележка под линия 4 от настоящото заключение.

законодателство, съгласно което кандидат, независимо какъв, не може да получи достъп до пазара на труда, преди да се приеме решение във връзка с молбата му, е противоконституционно [33]. Това дело се отнася до положението на кандидат от Бирма, на когото е отказан достъп до пазара на труда, докато молбата му е била предмет на висяща от осем години процедура за разглеждане. През този период кандидатът се е ползвал от материални условия на приемане, както и от помощ в размер на 19 EUR седмично. Върховната юрисдикция постановява, че като налага абсолютна забрана за достъпа до пазара на труда, при положение че не съществува никакво ограничение във времето за процедурата за разглеждане на молба за международна закрила, такова законодателство причинява вреди на лицето, които Конституцията именно е искала да предотврати [34].

85. Що се отнася до кандидата, трудът явно допринася за запазването на неговото достойнство, тъй като получаваните от тази работа доходи му позволяват не само да се издържа сам, но и да разполага с жилище извън приемните центрове, в което евентуално да приеме семейството си. Няма никакво съмнение, че предвид принудителното естество на миграцията и на свързаните с нея често травмиращи преживявания полученият от кандидата отказ да упражнява каквато и да било професионална дейност, може да задълбочи уязвимостта му, несигурността на положението му, а понякога и изолацията и отхвърлянето, от които той вече страда, още повече че периодът на изчакване може да продължи много месеци. В този контекст трябва да се подчертае, че в крайна сметка кандидатът, спрямо когото е образувана процедура за поемане на отговорност/обратно приемане и евентуално за прехвърляне, в крайна сметка е в по-несигурно положение от това на кандидат, който ще бъде освободен от нея. Тук имам предвид особено дългите срокове за провеждане на процедурите за поемане на отговорност/обратно приемане и евентуално за прехвърляне, които съгласно член 29 от Регламент № 604/2013 са между шест и осемнадесет месеца. Вземам също под внимание действителния брой прехвърляния в сравнение с решенията за прехвърляне, за които е изпратено уведомление [35]. Така още през 2012 г. в решение Cimade и GISTI Съдът е посочил, че предвидената в Регламент № 343/2003 процедура може в някои случаи да доведе до това кандидатът изобщо да не бъде прехвърлен в замолената държава членка, а да остане в държавата членка, в която е подал молбата си за международна закрила [36]. В докладите във връзка с прилагането на Регламент № 604/2013 се стига до същата констатация [37].

86. Като се имат предвид тези срокове, изключването на кандидата от пазара на труда може освен това да създаде повишен риск от бягство — който достъпът до заетост впрочем би могъл да намали — и нарастване на броя на случаите на незаконно наемане на работа, а държавите членки се опитват да противодействат именно на такива явления и на злоупотребите, до които те водят.

87. Освен това трябва да се подчертае, че когато кандидатът няма собствени финансови ресурси, последицата от изключването му от достъп до пазара на труда е, че приемащата държава членка е длъжна да му гарантира равнище на достоен живот по-специално като му предостави посочените в членове 17—20 от Директива 2013/33 материални условия на приемане. Това приемане изисква мобилизирането на материални, финансови и човешки ресурси. В този

33 Вж. по-специално точки 19—21 от това решение.

34 Вж. точка 20 от посоченото решение.

35 Вж. статистическите данни, представени през септември 2019 г. от Евростат, Dublin statistics on countries responsible for asylum application, по-специално в раздела Implemented transfers within the Dublin procedure, на разположение на следния интернет адрес: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Вж. решение Cimade и GISTI (т. 45).

37 Вж. резултатите от оценките, посочени във връзка с 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 от 4 май 2016 г. (COM(2016) 270 final), в което Европейската комисия подчертава, че през 2014 г. само около една четвърт от общия брой на уважените молби за поемане на отговорност/обратно приемане действително са довели до физическо прехвърляне (стр. 11).

контекст е очевидно, че предоставянето на достъп до пазара на труда намалява миграционния натиск, както и носените от приемащата държава членка социални и финансови задължения, като по този начин ѝ позволява да съсредоточи усилия за поемане на грижата за най-уязвимите категории кандидати.

88. От друга страна, при положение че са налице системни пропуски във връзка с условията на приемане, изключването на достъпа на кандидатите до легалния пазар на труда би могло да породи риск за държавата членка от нарушаване на принципите, прогласени в членове 1 и 4 от Хартата. Именно в този смисъл се е произнесъл Европейският съд по правата на човека в решение от 11 декември 2014 г. AL.K с/у Гърция [38]. По това дело жалбоподателят поддържа, че като е отказала по-специално да му предостави разрешение за работа, Република Гърция не му е осигурила достойни условия на приемане и му е попречила да подобри условията си на съществуване. В решението си Европейският съд по правата на човека приема, че като се имат предвид административните пречки, но също и практики, дължащи се на общия контекст на икономическа криза, нарушаването на правото на достъп до пазара на труда в съчетание с липсата на настаняване в приемен център може да представлява унизително отношение по смисъла на член 3 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи [39].

89. Предвид гореизложеното няма никакво основание кандидатът, спрямо когото е прието решение за прехвърляне, да бъде лишен от достъп до пазара на труда, докато му е разрешено да остане на територията на приемащата държава членка.

90. На второ място, съгласно член 67, параграф 2 и член 80 ДФЕС общата европейска система за убежище (ОЕСУ), към която спадат Директива 2013/33 и Регламент № 604/2013, се основава на единна политика, която трябва да е справедлива спрямо гражданите на трети страни [40]. С изключение на разпоредбите, които се отнасят до уязвимите лица, в Директива 2013/33 законодателят на Съюза съвсем ясно показва намерението си да гарантира еднаквото отношение към всички кандидати, като уеднаквява и хармонизира статута им и свързаните с него права и задължения. По този начин той включва в кръга на лицата, за които могат да се приложат стандартите за приемане, кандидатите за субсидиарна закрила, които не са били посочени в предходните разпоредби на Директива 2003/9 [41].

91. В съображение 5 от Директива 2013/33 законодателят на Съюза припомня амбициите на Стокхолмската програма — кандидатите да бъдат третирани по равностоен начин във връзка с условията на приемане, независимо от държавата членка, в която са подали молбата си. Целта, както подчертава законодателят в съображение 11 от тази директива, е по този начин да им се гарантират сравними условия на живот във всички държави членки, а както се посочва в съображение 12 от Директивата, да се намали рискът от „вторични движения“, водени от различията в условията на приемането им.

92. Съображение 8 от Директива 2013/33 също е много показателно, тъй като в него се посочва, че за да се гарантира в целия Съюз еднакво отношение към кандидатите, тази директива следва да се прилага през всички етапи и видове процедури, свързани с молбите за международна закрила, във всички места и центрове, в които са настанени кандидатите, и за цялото време, за което им е разрешено да останат на територията на държавите членки в това качество.

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, § 56—60.

39 Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

40 Съгласно член 67, параграф 2 ДФЕС Съюзът развива единна политика по въпросите на убежището, която се основава на солидарността между държавите членки. В член 80 ДФЕС се посочва, че политиката на Съюза по въпросите на убежището се ръководи от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки.

41 Вж. съображение 13 от Директива 2013/33.

93. Като се имат предвид тази цел и начинът, по който е формулирана, безспорно е, че законодателят на Съюза не е искал да въведе система от права с променливо съдържание, и по-специално различно третиране във връзка с приемането на гражданите на трети държави, чиято молба се разглежда от приемащата държава членка, и на тези, чиято молба ще се разглежда от държавата членка, посочена като компетентна в приложение на Регламент № 604/2013. Нуждите на кандидат, на когото е разрешено да остане на територията на приемащата държава членка, са еднакви, когато изчаква вземането на окончателно решение по молбата му за международна закрила или когато изчаква действителното му прехвърляне в компетентната държава членка. В този контекст не би било нито обективно обосновано, нито дори разумно във втората хипотеза кандидатът да бъде лишен от възможността законно да полага труд и сам да се издържа, при положение че продължителността на пребиваването му на територията на приемащата държава членка може да превиши срока на пребиваване на кандидата в първата хипотеза. Всъщност трябва да се вземат предвид сроковете на процедурата за поемане на отговорност/обратно приемане и за прехвърляне, посочени в членове 21—25 и в член 29 от Регламент № 604/2013, както и често срещаното положение, при което прехвърлянето не се извършва в определените срокове. Припомням, че в този случай компетентната държава членка се освобождава от своите задължения, тъй като тогава молещата държава членка, която е приемаща държава членка, става компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила [42].

94. Ето защо с оглед на всичко изложено считам, че член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, в резултат на което на кандидата се отказва достъп до пазара на труда с мотива, че компетентният национален орган е приел спрямо него решение за прехвърляне в държавата членка, която е определил като компетентна в приложение на член 26 от Регламент № 604/2013.

95. Приемането на такова решение не може да води до лишаване на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила пред приемащата държава членка, нито от качеството му на кандидат, нито от свързаните с него права.

B. Значението на условието за забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата

96. С четвъртия и петия въпрос, поставени от High Court (Висш съд) по дело C-322/19, и с втория въпрос, поставен от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила) по дело C-385/19, Съдът по същество е приканен да уточни естеството на действията, които могат да представляват забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33.

97. По-специално High Court (Висш съд) пита Съда дали съгласно тази разпоредба е възможно на кандидата да се вмени в отговорност забавянето, произтичащо, първо, от това, че той не е подал молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или пред държавата членка на пребиваване — тъй като тогава разглеждането на молбата му налага да се приложи процедура за поемане на отговорност/обратно приемане и евентуално за прехвърляне в тази държава — и второ, от това, че е упражнил правото си на съдебно обжалване срещу приетото спрямо него решение за прехвърляне.

42 Вж. в това отношение член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013.

98. С този въпрос Съдът е приканен да установи значението на едно от условията по член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 за получаване на достъп до пазара на труда от кандидата. Всъщност припомням, че съгласно тази разпоредба държавите членки трябва да гарантират, че кандидатът има право на този достъп не по-късно от 9 месеца от датата, на която е подадена молбата, ако „не е било взето решение на първа инстанция от компетентния орган и забавянето не може да бъде вменено в отговорност на кандидата“.

99. Отбелязвам, че текстът на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 не уточнява обстоятелствата, които позволяват да се приеме, че забавянето при приемане на решение на първа инстанция може да бъде вменено в отговорност на кандидата. Впрочем прегледът на системата, от която е част тази разпоредба, и на целта на тази директива също не позволява да се определи естеството на тези обстоятелства. Както от заглавието и от преамбюла на посочената директива, така и от съдържанието и целта ѝ се установява, че тя няма за задача да изведе процесуалните норми за приемане на решение на първа инстанция, нито да установи задълженията на кандидата в това отношение.

100. Поради това следва да се направи препращане към съдържащите се в Директива 2013/32 процесуални норми, както и към преследваната с тях цел.

101. В глава II от Директива 2013/32, озаглавена „Основни принципи и гаранции“, както и в глава III, озаглавена „Първоинстанционни процедури“, се определят правата и задълженията на кандидата в рамките на процедурата за приемане на решение на първа инстанция. Така в член 31, параграф 3, трета алинея, буква в) от тази директива изрично са посочени обстоятелствата, при които национален орган може да вмени в отговорност на кандидата забавянето при приемането на решение на първа инстанция. Всъщност тази разпоредба предвижда, че държавите членки могат да удължат шестмесечния срок, предвиден за приемане на решение на първа инстанция, за допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато „закъснението се дължи на факта, че *кандидатът не е спазил задълженията си по член 13* [от посочената директива]“ [43].

102. Член 13 от Директива 2013/32 е озаглавен „Задължения на кандидата“. От параграф 1 следва, че кандидатът е длъжен да сътрудничи на компетентния национален орган за установяване на неговата самоличност и другите елементи, посочени в член 4, параграф 2 от Директива 2011/95, а именно неговата възраст, минало, включително и за свързаните с него роднини, самоличност, гражданство(а), държава(и), както и мястото или местата на предишно пребиваване, предходни молби за убежище, неговия маршрут на пътуване, документи за пътуване, както и причини за подаване на молба за международна закрила. Тук става въпрос за основни елементи, необходими за оценката на фактите и обстоятелствата, която трябва да извърши компетентният национален орган, за да разгледа молбата за международна закрила. Съгласно практиката на Съда такова задължение за сътрудничество предполага кандидатът да представи, доколкото е възможно, изисканите документи и евентуално поисканите обяснения и сведения [44].

43 Курсивът е мой.

44 Вж. решение от 14 септември 2017 г., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, т. 38).

103. В член 13 от Директива 2013/32 законодателят на Съюза позволява на държавите членки да конкретизират това сътрудничество, като предвидят други задължения в тежест на кандидата, „доколкото [те] са необходими за разглеждането на молбата“ [45]. Според законодателя на Съюза по-конкретно държавите членки могат да задължат кандидата да докладва на компетентния национален орган или да се яви пред него, да предостави необходимите за разглеждането на молбата му документи, да съобщи адреса си и всяка промяна, свързана с него, да бъде претърсен, фотографиран или пък да бъдат записани устно направени от него изявления [46].

104. Следователно, макар държавите членки да разполагат със свобода на преценка, трябва да се констатира, че наложените на кандидата задължения трябва да са свързани с установеното в член 4 от Директива 2011/95 сътрудничество. Освен това те трябва да позволяват да се съберат и преценят най-относимите доказателства, за да се определи нуждата на кандидата от международна закрила, както и да се набави цялата необходима информация, за да се прецени дали може да му се вярва и дали молбата е основателна. Що се отнася до молбата за предоставяне на статута на бежанец, целта е да се определи, съгласно член 2, буква г) от Директива 2011/95 и въз основа на съвсем конкретна информация, дали опасенията на лицето от преследване след завръщането му в страната на произход са обективно обосновани. Що се отнася до молбата за субсидиарна закрила, целта е да се прецени, в светлината на член 2, буква е) от тази директива, дали има сериозни основания да се смята, че ако бъде изпратено обратно в държавата на произход, заинтересованото лице би било изложено на реална опасност от тежки посегателства. Съгласно член 4, параграф 1 от посочената директива тежестта на доказване се носи от кандидата. Всъщност той е длъжен да представи във възможно най-кратък срок всички необходими доказателства в подкрепа на молбата си.

105. С оглед на изложеното стигам до извода, че трябва да се счита, че задълженията на кандидата, към които препраща законодателят на Съюза в член 13, както и в член 31, параграф 3, трета алинея, буква в) от Директива 2013/32 за целите на приемането на решение на първа инстанция, се отнасят само до преценката на допустимостта и на основателността на молбата за международна закрила.

106. Ето защо предлагам на втория въпрос, поставен от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международната закрила), да се отговори, че при прилагането на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 държава членка може да вмени в отговорност на кандидат забавянето при приемането на решение на първа инстанция само доколкото той е нарушил задълженията си за сътрудничество по член 13 от Директива 2013/32.

107. Сега следва да се установи дали, както твърди High Court (Висш съд) в акта си за преюдициално запитване, държава членка може да вмени в отговорност такова забавяне, поради факта, първо, че кандидатът не е подал молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или на пребиваване и второ, че е упражнил правото си на съдебно обжалване срещу приетото спрямо него решение за прехвърляне.

45 Член 13, параграф 1 от тази директива.

46 Вж. член 13, параграф 2 от посочената директива.

108. Предвид действащите текстове на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) считам, че нито едно от тези обстоятелства не може да се разглежда като причина за забавяне, което може да се вмени в отговорност на кандидата по смисъла на член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 и което може да го лиши от достъп до пазара на труда на приемащата държава членка[47].

109. Всъщност нито едно от тези обстоятелства не свидетелства за неизпълнение на задълженията му в рамките на процедурата за определяне на статута на лице, на което е предоставена международната закрила.

110. Случаите на неизпълнение на задължения, които се твърди, че съществуват, и на които се позовава High Court (Висш съд), в действителност са свързани с процедурата за определяне на компетентната държава членка, установена с Регламент № 604/2013. Този регламент обаче не изисква от гражданина на трета държава или от лицето без гражданство нито да подаде молба за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или пред държавата членка на пребиваване, нито да се откаже да упражни правото си на съдебно обжалване, за да се гарантира бързината на процедурата.

111. Ето защо предлаганото от High Court (Висш съд) тълкуване противоречи на съдържанието, структурата и целта на Регламент № 604/2013.

112. На първо място, както току-що отбелязах, нито една разпоредба от този регламент не предвижда задължение за гражданина на трета държава или за лицето без гражданство да подаде молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или пред държавата членка на пребиваване. Наистина при преработването на системата от Дъблин Комисията предлага да се въведе такова задължение, за да се противодейства на вторичните движения на кандидатите[48], но това предложение, направено през 2016 г., все още не е прието. По действащото право на Съюза и както подчертава Съдът в решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash[49], Регламент № 604/2013 установява съвкупност от мерки за приобщаване на кандидата към процеса на определяне на компетентната държава членка. Така веднага след като за първи път бъде подадена молба пред държава членка, членове 4 и 5 от този регламент изискват компетентните национални органи, от една страна, да информират кандидата, писмено и на разбираем за него език, за въведените с посочения регламент различни механизми, и по-специално за критериите за определяне на компетентната държава членка и за последователността, в която те трябва да се прилагат, и от друга страна, да организират индивидуално интервю[50]. Както показва последователността, в която са посочени критериите за компетентност в глава III от Регламент № 604/2013, компетентната държава членка не е

47 В предложението си за регламент, посочено в бележка под линия 37 от настоящото заключение, Комисията предлага да се въведе нов член 4, озаглавен „Задължения на кандидата“, който в параграф 1 да установи задължението на кандидата да подаде молбата си или в държавата членка на първо незаконно влизане, или в случай на редовно пребиваване — в държавата членка на пребиваване (вж. също обяснения във връзка с въвеждането на това ново задължение на стр. 16 от предложението). Нарушаването на това задължение би довело съгласно новия член 5, параграф 3 от изменения регламент до невъзможност за кандидата да се ползва от условието на приемане, предвидено в член 15 от Директива 2013/33, в друга държава членка, освен в тази, в която е длъжен да се намира.

48 Вж. бележка под линия 37 от настоящото заключение.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, т. 46—48.

50 Член 4 от Регламент № 604/2013 е озаглавен „Право на информация“. В параграф 1 от него се предвижда по-специално: „От момента на подаването в държава членка на молбата за международна закрила по смисъла на член 20, параграф 2, компетентните органи на тази държава членка информират кандидата за прилагането на настоящия регламент, и по-специално относно: а) целите на настоящия регламент и последиците от подаването на друга молба в друга държава членка […]; б) критериите за определяне на компетентната държава членка, йерархията на тези критерии на различните етапи на процедурата и тяхната продължителност […]; в) индивидуалното интервю съгласно член 5 и възможността да се предостави информация за присъствието на членове на семейството, роднини или други близки в държавите членки […]; г) възможността за обжалване на решение за прехвърляне […]“. Що се отнася до член 5 от Регламент № 604/2013, озаглавен „Индивидуално интервю“, той гласи следното: „1. С цел да улесни процеса на определянето на компетентната държава членка, определящата държава членка провежда индивидуално интервю с кандидата. Освен това интервюто дава възможност информацията, предоставена на кандидата в съответствие с член 4, да бъде правилно разбрана […] 3. Индивидуалното интервю се провежда своевременно и при всички случаи преди вземането на решение за прехвърляне на кандидата в компетентната държава членка съгласно член 26, параграф 1 […]“.

задължително държавата членка на първо влизане или държавата членка на пребиваване, ако например е установено, че членовете на семейството на кандидата пребиват постоянно в друга държава членка, или ако това не е във висшия интерес на съответното ненавършило пълнолетие лице[51].

113. Следователно „законосъобразното и надлежното прилагане“ на Регламент № 604/2013, на което се позовава High Court (Висш съд) в акта си за преюдициално запитване, не изисква от гражданина на трета държава или от лицето без гражданство да подаде молбата си за международна закрила пред държавата членка, на чиято територия е влязъл/влязло за първи път, идвайки от трета страна, или на чиято територия е пребивавал/о.

114. При тези обстоятелства приемащата държава членка не може да вмени в отговорност на този кандидат забавянето, до което е довела процедурата за определяне на компетентната държава членка, и да му откаже достъп до пазара на труда, предвиден в член 15, параграф 1 от Директива 2013/33.

115. На второ място, същият извод се налага и по отношение на предлаганото от High Court (Висш съд) тълкуване в смисъл, че държава членка може да вмени в отговорност на кандидата забавянето, до което е довела подадената от него жалба срещу приетото спрямо него решение за прехвърляне.

116. Съдът вече е посветил пространно изложение на съдържанието на правото на съдебна защита, предвидено в Регламент № 604/2013, в решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash[52], както и в решения от 25 октомври 2017 г., Shiri[53], от 31 май 2018 г., Hassan[54] и от 2 април 2019 г., H. и R.[55], към които препращам. В рамките на настоящото заключение ми се струва достатъчно да припомня, че заедно с приемането на Регламент № 604/2013 законодателят на Съюза предвижда и мерки за засилване на процедурните гаранции, признати на кандидата в рамките на системата от Дъблин[56], и по-специално на съдебната защита, от която той се ползва съгласно член 47 от Хартата[57].

117. Припомням, че съгласно тази разпоредба всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд[58]. Така държавите членки са длъжни да предвидят правните средства, необходими за тази цел, и да зачитат правото на защита на адресатите на решения, които засягат осезаемо техните интереси[59]. Такъв е случаят с решение за прехвърляне.

51 Съгласно член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 604/2013 държавата членка, в която е подадена молба за международна закрила, всъщност трябва да прилага критериите в последователността, в която са изложени в тази глава, въз основа на положението, което съществува към момента, в който кандидатът е подал за първи път молбата си пред държава членка.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, т. 30 и сл.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, т. 36 и сл.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, т. 56 и цитираната съдебна практика.

55 C-582/17 и C-583/17, EU:C:2019:280, т. 38—42 и цитираната съдебна практика.

56 Вж. в това отношение решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, т. 57). В този смисъл вж. също Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство (COM(2008) 820 окончателен), по-специално в част 3 от обяснителния меморандум точка 3, озаглавена „Правни гаранции за лицата, които попадат в обхвата на прилагане на дъблинската процедура“ (стр. 8), както и точка 6, озаглавена „Особено голямо бреме или неадекватна степен на закрила“ (по-специално стр. 12).

57 Вж. в това отношение решение от 31 май 2018 г., Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, т. 57 и 58 и цитираната съдебна практика).

58 Вж. решения от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 60 и цитираната съдебна практика) и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 127 и цитираната съдебна практика).

59 Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 29, 30 и 33 и цитираната съдебна практика).

118. Правото на съдебно обжалване срещу такова решение, на първо място, е посочено в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 604/2013[60]. На следващо място, то е прогласено в член 27, параграф 1 от този регламент. На последно място, съдържанието му е уточнено от законодателя на Съюза в съображение 19 от посочения регламент, както и от Съда в практиката му, цитирана в бележки под линия 52—59 от настоящото заключение.

119. Във връзка с това Съдът припомня, че „законодателят на Съюза не е възнамерявал да жертва съдебната защита на търсещите международна закрила лица в полза на изискване[то] за бърза [обработка на молбите за международна закрила]“[61]. Що се отнася до опасността процедурата за определяне на компетентната държава членка да продължи прекалено дълго поради упражняването на съдебен контрол, Съдът приема, че тази опасност е ограничена с оглед на изрично предвидените в Регламент № 604/2013 разпоредби[62].

120. Поради това ми се струва очевидно, че държавата членка, пред която е подадена молба за международна закрила, не може да разубеди кандидата да упражни правото на обжалване, което му е признато изрично както от Хартата, така и от този регламент, като му вмени в отговорност забавянето, произтичащо от съдебното производство, и като го лиши от стандарта на приемане, предвиден в член 15, параграф 1 от Директива 2013/33.

121. Такова действие не само би нарушило правото на кандидата на ефективна съдебна защита, но и правото му на достойни условия на приемане при зачитане на основните му права, така, както бе посочено по-горе.

122. На трето и последно място, държа да подчертая, че ако държава членка счита, че кандидатите ще упражнят правото си на съдебно обжалване по измамен или прекомерен начин, за да забавят образуваната спрямо тях процедура за прехвърляне, това не е основание за приемането на мярка, насочена към вменяване в отговорност изобщо на всички кандидати на забавянето при приемането на решение на първа инстанция.

123. Припомням, че съгласно практиката на Съда при липсата на изрична разпоредба в правна уредба на Съюза фактът, че в дадена държава членка са налице много голям брой случаи на злоупотреба с право или измама от страна на граждани на трети страни, не може да обоснове приемането на мярка, която се основава на съображения за обща превенция и изключва възможността за конкретна преценка на поведението на засегнатото лице. Всъщност Съдът е постановил, че приемането на мерки, чиято цел е обща превенция на широко разпространена практика на злоупотреби с права или измами, предполага, че държавите членки ще могат да откажат признаването на право, предоставено изрично от правото на Съюза, единствено поради принадлежността към определена група лица[63].

124. Поради това Съдът приема, че националната юрисдикция следва да докаже злоупотребата с право, като установи наличието на два елемента. Първият елемент налага да се докаже наличието на съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в правната уредба на Съюза условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната. Вторият елемент, от своя страна, предполага да се докаже, че заинтересованото лице е ръководено от намерението да получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено създава условията, необходими за получаване на това предимство[64].

60 Вж. бележка под линия 50 от настоящото заключение.

61 Вж. в това отношение решение от 31 май 2018 г., Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, т. 57 и цитираната съдебна практика).

62 Вж. в това отношение решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, т. 58).

63 Вж. в това отношение решение от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 55 и 56).

64 Вж. решения от 14 декември 2000 г., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 52—54) и от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 54 и цитираната съдебна практика).

125. Ето защо с оглед на всички посочени съображения считам, че член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка може да вмени в отговорност на кандидата забавянето при приемането на решение на първа инстанция само доколкото той не е изпълнил задълженията си за сътрудничество съгласно член 13 от Директива 2013/32.

126. При това положение държава членка не може да вмени в отговорност на кандидата забавянето, произтичащо от процедурата за определяне на компетентната държава членка, нито с мотива, че той не е подал молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или в случай на законно пребиваване — пред държавата членка на пребиваване, нито с мотива, че той е упражнил правото си на обжалване срещу решението за прехвърляне, прието спрямо него в приложение на член 26 от Регламент № 604/2013.

V. Заключение

127. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, отправен от High Court (Висш съд, Ирландия) по дело The International Protection Appeals Tribunal и др. (C-322/19), както и на първия преюдициален въпрос, отправен от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила, Ирландия) по дело Minister for Justice and Equality (C-385/19), по следния начин:

„1) Член 15, параграф 1 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, в резултат на което на кандидат за международна закрила се отказва достъп до пазара на труда с мотива, че компетентният национален орган е приел спрямо него решение за прехвърляне в приложение на член 26 от 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.

2) Приемането на такова решение не може да води до лишаване на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила пред приемащата държава членка, нито от качеството му на кандидат за международна закрила, нито от свързаните с него права“.

128. Освен това предлагам на Съда да отговори на отправените от High Court (Висш съд) по дело The International Protection Appeals Tribunal и др. (C-322/19) четвърти и пети преюдициален въпрос, както и на втория преюдициален въпрос, отправен от International Protection Appeals Tribunal (Съд за разглеждане на жалби във връзка с международна закрила) по дело Minister for Justice and Equality (C-385/19), по следния начин:

„1) Член 15, параграф 1 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка може да вмени в отговорност на кандидат за международна закрила забавянето при приемането на решение на първа инстанция само доколкото той не е изпълнил задълженията си за сътрудничество съгласно член 13 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.

2) При това положение държава членка не може да вмени в отговорност на кандидата за международна закрила забавянето, произтичащо от процедурата за определяне на компетентната за разглеждането на молбата му за международна закрила държава членка, нито с мотива, че той не е подал молбата си за международна закрила пред държавата членка на първо влизане или в случай на законно пребиваване — пред държавата членка на пребиваване, нито с мотива, че той е упражнил правото си на обжалване срещу решението за прехвърляне, прието спрямо него в приложение на член 26 от Регламент № 604/2013“.