Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

20 октомври 2016 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2004/83/ЕО — Минимални стандарти относно условията за предоставяне на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Национална процесуалноправна норма, предвиждаща срок от петнадесет работни дни за подаване на молба за субсидиарна закрила, считано от уведомлението за отхвърляне на молбата за убежище — Процесуална автономия на държавите членки — Принцип на равностойност — Принцип на ефективност — Добро протичане на процедурата за разглеждане на молбата за субсидиарна закрила — Добро протичане на процедурата за връщане — Несъвместимост“

По дело C-429/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Court of Appeal (Апелативен съд, Ирландия) с акт от 29 юли 2015 г., постъпил в Съда на 5 август 2015 г., в рамките на производство по дело

Evelyn Danqua

срещу

Minister for Justice and Equality,

Ирландия,

Attorney General

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen (докладчик), председател на състава, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 юни 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за E. Danqua, от M. Trayers, solicitor, P. O’Shea, BL и C. Power, SC,

* Език на производството: английски.

— за Minister for Justice and Equality, от R. Cotter и E. Creedon, в качеството на представители, подпомагани от F. O'Sullivan, BL, и R. Barron, SC,

— за Европейската комисия, от Condou-Durande и X. Lewis, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 юни 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на принципа на равностойност.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Evelyn Danqua, гражданска на Гана, от една страна, и Minister for Justice and Equality (Министър на правосъдието и равенството, Ирландия) (наричан по-нататък „министърът"), Ирландия и Attorney General, от друга страна, по повод на отказа на министъра да разгледа молбата на заинтересованото лице за предоставяне на статут на субсидиарна закрила.

Правна уредба

Директива 2004/83/ЕО

3 Съгласно член 2, букви а), д) и е) от 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, 2004 г., стр. 304; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52):

„а) „международна закрила" е статутът на бежанец и статутът на субсидиарна закрила, така както те са определени в букви г) и е);

[…]

д) „лице, което може да търси субсидиарна закрила" е всеки гражданин на трета страна […] което не отговаря на условията за бежанец, но за което има сериозни и потвърдени основания да се смята, че ако бъде изпратено обратно в страната си на произход […] би било изложено на реална опасност от тежки посегателства, така както те са определени в член 15 […];

е) „статут на субсидиарна закрила" е признаването от държава членка на гражданин на трета страна […],[който] може да получи субсидиарна закрила".

4 Член 18 от тази директива е гласял:

„Държавите членки предоставят статут на субсидиарна закрила на гражданин на трета страна […], [който] отговаря на условията за лице, което може да получи субсидиарна закрила съгласно глави II и V".

Директива 2005/85/ЕО

5 Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242) уточнява по-конкретно правата на кандидатите за убежище.

6 Съгласно член 3, параграф 1 от посочената директива тя се прилага за всяка молба за убежище, която е подадена на територията на държавите членки.

7 Член 3, параграф 3 от същата директива предвижда:

„Държавите членки прилагат настоящата директива за целия период на процедурата, когато използват или въвеждат процедура, в рамките на която молбите за убежище се разглеждат в качеството им на молби, основаващи се на Женевската конвенция [за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Сборник договори на Организацията на обединените нации*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954)] и в качествата им на молби от друг вид за международна защита, предоставяна при условията на член 15 от Директива [2004/83]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

8 От преписката, с която разполага Съдът, става ясно, че г-жа Danqua, гражданка на Гана, подава в Ирландия на 13 април 2010 г. молба за предоставяне на статут на бежанец, мотивирана с опасението на заинтересованата, че рискува да бъде подложена на практиката *trokosi*, представляваща форма на ритуално подчинение в Гана, което засяга основно жените.

9 В доклад от 16 юни 2010 г. Refugee Applications Commissionner (Комисар по молбите за предоставяне на статута на бежанец, Ирландия) дава отрицателно становище по тази молба поради липса на достоверност на същата. Това становище е потвърдено при обжалването от Refugee Appeals Tribunal (съд, който разглежда жалбите относно статута на бежанец, Ирландия), с решение от 13 януари 2011 г.

10 На 9 февруари 2011 г. министърът уведомява г-жа Danqua за отхвърлянето на молбата ѝ за убежище и за намерението си да нареди принудителното ѝ отвеждане до границата (*proposal to deport*), като я информира по-специално за възможността, с която тя разполага, в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на това уведомление, да подаде молба за субсидиарна закрила.

11 Вследствие на това решение Refugee Legal Services (Правна служба за бежанците, Ирландия) информира г-жа Danqua, че поради този отказ няма да ѝ бъде оказано съдействие в рамките на постъпките ѝ за получаване на субсидиарна закрила.

12 Правната служба за бежанците обаче подава от името на г-жа Danqua молба за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер.

13 С писмо от 23 септември 2013 г. министърът съобщава на г-жа Danqua, че тази молба е отхвърлена и че на 17 септември 2013 г. е взето решение за връщане по отношение на заинтересованата.

14 На 8 октомври 2013 г. г-жа Danqua подава молба за субсидиарна закрила.

15 С писмо от 5 ноември 2013 г. министърът съобщава на г-жа Danqua, че молбата ѝ за предоставяне на статут на субсидиарна закрила не може да бъде удовлетворена, тъй като същата не е била подадена в срока от петнадесет работни дни, посочен в уведомлението относно решението на министъра от 9 февруари 2011 г. за отхвърляне на молбата ѝ за убежище.

16 Г-жа Danqua оспорва това решение пред High Court (Върховен съд, Ирландия), като изтъква по-конкретно нарушение на принципа на равностойност поради наличието на задължение за кандидата за субсидиарна закрила да спазва срок, като разглеждания в главното производство, за подаването на молба за субсидиарна закрила, докато за подаването на молба за убежище подобен срок не се изисква.

17 С решение от 16 октомври 2014 г. High Court (Върховен съд) отхвърля жалбата на г-жа Danqua, като приема по-конкретно че принципът на равностойност не е приложим в конкретния случай, доколкото заинтересованото лице съпоставя две процесуалноправни норми, основани на правото на Съюза.

18 На 13 ноември 2014 г. г-жа Danqua обжалва това решение пред Court of appeal (Апелативен съд). Заинтересованата повтаря пред тази юрисдикция доводите си, че задължението за кандидата за субсидиарна закрила да спазва срок като разглеждания в главното производство е в разрез с принципа на равностойност, при положение че за лицата, които подават молба за предоставяне на статут на бежанец, подобен срок не се прилага.

19 Като поставя под въпрос релевантността на принципа на равностойност по настоящото дело, Court of appeal (Апелативен съд) счита, че молба за убежище може да бъде подходяща база за съпоставяне, за да се гарантира спазването на този принцип.

20 В това отношение запитващата юрисдикция изтъква, че макар по-голямата част от молбите за убежище да се разглеждат по реда на Директива 2004/83, държавите членки все още могат, поне на теория, да предоставят убежище съгласно националното им право. При това положение молбите за убежище биха могли да попадат в обхвата както на правото на Съюза, така и на националното право.

21 Що се отнася до задължението за кандидата за субсидиарна закрила да спазва срок, като разглеждания в главното производство, за подаването на молба за субсидиарна закрила, запитващата юрисдикция счита, че този срок е обоснован от обективни съображения. Всъщност националната правна уредба, действаща преди постановяването на решението от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302), се характеризира с наличието на две отделни и последователни процедури за разглеждането, съответно на молбата за убежище и на молбата за субсидиарна закрила, което поставя разглеждането на молбата за субсидиарна закрила в зависимост от предварителното отхвърляне на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

22 Според тази юрисдикция действащата правна уредба към датата на фактите, разглеждани в главното производство, е имала за цел да гарантира разглеждането в разумен срок на молбите за международна закрила.

23 В този контекст Court of appeal (Апелативен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли за целите на принципа на равностойност да се счита за подходящо съпоставянето на молба за убежище, чиято уредба се съдържа в национално законодателство, отразяващо задължения на държава членка по Директива 2004/83 […], с молба за субсидиарна закрила?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос — от значение ли е в това отношение фактът, че срокът за подаване на молби за субсидиарна закрила е предвиден с оглед на постигането на важната цел за гарантиране на разглеждането в разумен срок на молбите за международна закрила?“.

По преюдициалните въпроси

24 С тези два въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципът на равностойност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процедура като разглежданата в главното производство, която поставя молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила в зависимост от преклузивен срок от петнадесет работни дни, считано от уведомяването от компетентния орган за възможността за отхвърления кандидат за убежище да подаде подобна молба.

25 В самото начало следва да се припомни, че Директива 2004/83 не е съдържала процесуалноправни норми, приложими за разглеждането на молба за международна закрила.

26 От своя страна Директива 2005/85 урежда минималните стандарти относно процедурите за разглеждане на молбите за международна закрила и уточнява правата на кандидатите за убежище. Член 3, параграфи 1 и 3 от тази директива уточнява, че тя се прилага към молбите за убежище, които са били разгледани в качеството им на молби, основани на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., и в качествата им на молби от друг вид за международна защита, предоставяна при условията на член 15 от Директива 2004/83.

27 Следователно Съдът е приел, че Директива 2005/85 се прилага към молбите за субсидиарна закрила само ако държава членка предвиди единна процедура, в рамките на която да разглежда дадена молба в светлината на двете форми на международна закрила, а именно защитата, свързана със статута на бежанец, и субсидиарната закрила (решение от 8 май 2014 г., N., C-604/12, EU:C:2014:302, т. 39).

28 При все това от преписката по делото става ясно, че това не е така в Ирландия към датата на фактите по главното производство.

29 От това следва, че при липсата на определени в правото на Съюза приложими за Ирландия процесуалноправни норми относно подаването и реда за разглеждане на молба за субсидиарна закрила, тази държава членка следва да уреди тези процесуални правила във вътрешния си правен ред, стига, от една страна, те да не са по-неблагоприятни от процесуалните правила, които уреждат сходни вътрешноправни положения (принцип на равностойност), а от друга страна, да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл решение от 8 май 2014 г., N., C-604/12, EU:C:2014:302, т. 41 и цитираната съдебна практика).

30 Що се отнася до принципа на равностойност, следва да се припомни, че спазването на този принцип налага еднакво прилагане на национално правило към процедурите, основани на правото на Съюза, и процедурите, основани на националното право (вж. в този смисъл решение от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, т. 74).

31 Запитващата юрисдикция има съмнения по въпроса дали молба за предоставяне на статут на бежанец представлява подходяща база за сравнение с молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила, за да се гарантира спазването на този принцип.

32 В конкретния случай обаче, както е отбелязал генералният адвокат в точки 54 и 58 от своето заключение, положението, разглеждано в главното производство, засяга две молби, основани на правото на Съюза, а именно молбата на заинтересованото лице за предоставяне на статут на бежанец и молбата на същото за предоставяне на статут на субсидиарна закрила.

33 Впрочем следва да се подчертае, че съгласно самия текст на първия въпрос, националното законодателство, уреждащо разглеждането на молбите за убежище, „отразява“ задълженията на държавите членки по Директива 2004/83.

34 Освен това от данните, с които разполага Съдът, не следва, че ирландското право относно убежището съдържа материалноправни национални разпоредби, допълващи правото на Съюза.

35 С оглед на гореизложените съображения следва да се констатира, че в положение като разглежданото в главното производство, което се отнася до два вида молби, основани, както едната, така и другата, на правото на Съюза, позоваването на принципа на равностойност не е релевантно.

36 При все това съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. В тази насока при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 28 април 2016 г., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, т. 30 и цитираната съдебна практика).

37 Освен това Съдът има задачата да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаването на делото, с което е сезирана, независимо дали тази юрисдикция е споменала съответната разпоредба в изложението на въпроса си (вж. в този смисъл решение от 21 февруари 2006 г., Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, т. 29 и цитираната съдебна практика).

38 В конкретния случай за тази цел следва двата поставени от запитващата юрисдикция въпроса да се схващат като целящи да се установи дали принципът на ефективност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма като разглеждането в главното производство, която поставя молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила в зависимост от преклузивен срок от петнадесет работни дни, считано от уведомяването от компетентния орган за възможността за отхвърления кандидат за убежище да подаде подобна молба.

39 Що се отнася до този принцип, както беше припомнено в точка 29 от настоящото решение, национална процесуалноправна норма като разглеждането в главното производство не трябва да прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на субективните права, предоставени от правния ред на Съюза. Така в конкретния случай подобна норма трябва да позволява ефективен достъп на лицата, търсещи субсидиарна закрила, до правата, които им предоставя Директива 2004/83.

40 При това положение следва да се разгледа въпросът дали лице като г-жа Danqua, което иска да се ползва от субсидиарната закрила, конкретно е в състояние да изтъкне правата, които черпи от Директива 2004/83, тоест в случая правото да подаде молба за получаване на тази закрила, и ако са изпълнени необходимите условия за ползването на посочената закрила, правото да получи статута, предоставен с нея.

41 От акта за преюдициално запитване, както и от преписката, с която Съдът разполага, става ясно, че съгласно разглежданата в главното производство национална процесуалноправна норма кандидатът за субсидиарна закрила по принцип не може да подаде молба за предоставяне на статут на тази закрила след изтичането на срок от петнадесет работни дни, считано от уведомлението за отхвърлянето на молбата му за предоставяне на статут на бежанец.

42 В това отношение е важно да се отбележи, че Съдът вече е приел, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото развитие и за неговите особености пред различните национални инстанции. В това отношение следва, ако е необходимо, да се вземат предвид по-конкретно принципът за гарантиране на правото на защита, принципът на правна сигурност и правилното протичане на производството (вж. в този смисъл решение от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, т. 41 и цитираната съдебна практика).

43 В случая следва да се провери по-конкретно дали преклузивен срок като разглеждания в главното производство може да се оправдае с гарантирането на правилното протичане на процедурата за разглеждане на молба за субсидиарна закрила, като се имат предвид произтичащите от него последици за прилагането на правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 3 септември 2009 г., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, т. 28).

44 Съдът е приел също така, че що се отнася до преклузивните срокове, държавите членки са длъжни да определят във връзка с националните правни уредби, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, срокове в зависимост по-конкретно от значимостта за заинтересованите лица на решенията, които следва да се приемат, от сложността на приложимите производства и законодателство, от броя на лицата, които могат да бъдат засегнати, и от другите публични или частни интереси, които трябва да се вземат предвид (вж. в този смисъл решение от 29 октомври 2009 г., Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, т. 48).

45 Що се отнася обаче до разглеждането в главното производство законодателство, следва да се отбележи, че както е подчертал генералният адвокат в точки 75—78 от своето заключение, процедурата за разглеждане на молбите за субсидиарна закрила има особено значение, доколкото позволява на кандидатите за международна закрила да се гарантира защитата на техните най-основни права с предоставянето на подобна закрила.

46 В този контекст с оглед на трудностите, които могат да срещнат подобни кандидати, по-конкретно поради тежкото житейско и материално положение, в което те евентуално се намират, следва да се констатира, че преклузивен срок като разглеждания в главното производство се оказва изключително кратък и на практика не гарантира на всички тези кандидати действителна възможност да подадат молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила и евентуално да получат статута, предоставен с тази закрила. При това положение подобен срок не може да бъде разумно оправдан за целите на гарантиране на доброто протичане на процедурата за разглеждане на молба за предоставяне на този статут.

47 Впрочем този извод не може да се постави под въпрос с необходимостта да се гарантира ефикасността на процедурата за връщане, доколкото разглежданият в главното производство срок не е пряко свързан с процедурата за връщане, а с отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

48 Поради това трябва да се заключи, че национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство е от естество да осуети ефективния достъп на кандидатите за субсидиарна закрила до правата, които им са признати с Директива 2004/83.

49 С оглед на гореизложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че принципът на ефективност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, която поставя молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила в зависимост от преклузивен срок от петнадесет работни дни, считано от уведомяването от компетентния орган за възможността за отхвърления кандидат за убежище да подаде подобна молба.

По съдебните разноски

50 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Принципът на ефективност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, която поставя молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила в зависимост от преклузивен срок от петнадесет работни дни, считано от уведомяването от компетентния орган за възможността за отхвърления кандидат за убежище да подаде подобна молба.

Подписи