Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Р. РІКАМÄЕ
представено на 13 юни 2024 година [1]

Дело C-134/23

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“,
Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“
срещу
Ypourgos Exoterikon,
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(Преюдициално запитване, отправено от Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция)

„Преюдициално запитване — Предоставяне и отнемане на международна закрила — Директива 2013/32/ЕС — Член 38 — Понятие „сигурна трета страна“ — Квалифициране на Турция като „сигурна трета страна“ — Споразумение ЕС — Турция за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица — Фактическо преустановяване на обратното приемане на кандидатите за международна закрила“

I. Въведение

1. По настоящото дело Съдът е сезиран от Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция) с преюдициално запитване относно тълкуването на член 38 от Директива 2013/32/ЕС [2].

2. Трите преюдициални въпроса са отправени от запитващата юрисдикция в рамките на жалба за отмяна на национална правна уредба, определяща Турция като принципно сигурна страна по отношение на определени категории кандидати за международна закрила, въпреки че тази страна, в нарушение на сключеното със Съюза споразумение за обратно приемане, е преустановила, общо и без ясна перспектива за промяна на тази позиция, обратното приемане на тези кандидати на своя територия.

3. Настоящото дело дава повод на Съда да уточни, от една страна, връзката между условията за определяне на дадена страна като принципно сигурна и прилагането на понятието „сигурна трета страна“ спрямо конкретен кандидат за международна закрила, а от друга страна, обхвата на изискването за приемане или за обратно приемане на кандидата, предвидено в член 38 от Директива 2013/32.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане

4. На 16 декември 2013 г. Европейският съюз и Република Турция сключват споразумение за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица (наричано по-нататък „Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане“) [3]. Това споразумение е ратифицирано от името на Съюза с решение на Съвета от 14 април 2014 г. [4].

5. Член 4 от Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане гласи:

„1. Турция приема обратно, по молба на държава членка и без извършване на други формалности от тази държава членка, освен предвидените в настоящото споразумение, всеки гражданин на трета държава или лице без гражданство, който/което не отговаря или вече не отговаря на действащите изисквания за влизане, престой или пребиваване на територията на молещата държава членка, при условие че в съответствие с член 10 е установено, че съответното лице:

[…]

в) е влязло незаконно и директно на територията на държавите членки, след като е пребивавало на територията на Турция или е минало транзитно през нея.

2. Задължението за обратно приемане на лица, упоменато в параграф 1 от настоящия член, не се прилага, ако:

[…]“.

6. Съгласно Решение (ЕС) 2016/551 на Съвета от 23 март 2016 г. [5] задължението, предвидено в член 4 от Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане, се прилага от 1 юни 2016 г.

2. Директива 2013/32

7. Релевантни за настоящото дело са членове 31, 33, 35 и 38 от Директива 2013/32.

[3] ОВ L 134, 2014 г., стр. 3, с поправка в ОВ L 331, 2014 г., стр. 40.

[4] ОВ L 134, 2014 г., стр. 1.

[5] Решение за установяване на позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз в рамките на Съвместния комитет за обратно приемане, относно решение на Съвместния комитет за обратно приемане относно изпълнителните мерки за прилагането от 1 юни 2016 г. на членове 4 и 6 от [Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане] (ОВ L 95, 2016 г., стр. 9).

Б. Гръцкото право

1. Гръцкият закон относно международната закрила

8. Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, изменен с Nomos 4686/2020 (Закон относно международната закрила и други разпоредби, изменен, FEK A' 169/1.11.2019 г. и FEK A' 96/12.05.2020 г., наричан по-нататък „гръцкият закон относно международната закрила") транспонира Директива 2013/32 в гръцкия правен ред.

9. Член 86 от гръцкия закон относно международната закрила гласи следното:

„1. Една страна се счита за сигурна трета страна за даден кандидат при кумулативно изпълнение на следните критерии:

a) кандидатът за убежище не е заплашен поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политически убеждения за живота и за свободата си;

b) посочената страна спазва принципа на забрана за връщане в съответствие с Женевската конвенция;

c) за кандидата няма опасност от тежко посегателство според определението в член 15 от настоящия закон;

d) посочената страна забранява, в съответствие с международното право, репатрирането на лице в страна, където би било подложено на изтезание или на други форми на жестоко, нехуманно или унизително отнасяне или наказание;

e) съществува възможност да се поиска признаване на статута на бежанец, и когато той бъде признат, да се ползва закрила в съответствие с Женевската конвенция; и

f) между кандидата и посочената трета страна съществува връзка, на основание на която би било разумно кандидатът да отиде в тази страна. Транзитното преминаване на кандидата през трета страна […] може да се счита за връзка между кандидата и третата страна, на основание на която би било разумно кандидатът да отиде в посочената страна.

2. Изпълнението на горепосочените критерии се проверява за всеки отделен случай и за всеки кандидат поотделно, освен ако третата страна не е определена като принципно сигурна и не е включена в националния списък на сигурните трети страни. Ако случаят е такъв, кандидатът за международна закрила може да оспори прилагането на понятието „сигурна трета страна" с мотива, че третата страна не е сигурна в конкретните обстоятелства, свързани с него.

3. С междуведомствено постановление на министъра на имиграцията и убежището и на министъра на външните работи, прието след препоръка на директора на Службата по предоставяне на убежище, се определя кои трети страни се считат за сигурни по смисъла на настоящия член за определени категории търсещи убежище лица в зависимост от присъщите им характеристики (свързани с раса, религия и др.), за целите на разглеждането на молбите за международна закрила. Аспектите, взети предвид при приемането на горепосоченото междуведомствено постановление (вътрешната правна система на третата

страна, двустранните или многостранните международни споразумения или споразуменията, сключени между третата страна и Европейския съюз, и националната практика), трябва да са актуални и да произтичат от надеждни източници на информация, включително от официални дипломатически източници в Гърция и в чужбина, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, законодателството на другите държави членки относно понятието „сигурни трети страни“, Съвета на Европа и Върховния комисариат на ООН за бежанците. Този списък се подлага на задължителен преглед през ноември всяка година. Когато бъдат констатирани значителни промени в положението с правата на човека в определена като сигурна трета страна, това определяне се преразглежда възможно най-бързо и преди настъпването на годишния срок по предходното изречение. Всяко решение за определяне се съобщава на Европейската комисия.

[…]

5. При отказ на горепосочената трета страна да разреши влизането на кандидата на своя територия, неговата молба се разглежда по същество от органите, компетентни да вземат решение.

[…]“.

2. Междуведомствените постановления

10. По силата на оправомощаването, предвидено в член 86 от гръцкия закон относно международната закрила, се приема Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021, озаглавено „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)“ (междуведомствено постановление № 42799/3.6.2021 г., озаглавено „Определяне на трети страни, квалифицирани като сигурни, и създаване на национален списък съгласно разпоредбите на член 86 от Закон № 4636/2019 (A’169)“, FEK B 2425/7.6.2021 г., наричано по-нататък „първото министерско постановление“), в което Турция е определена като сигурна трета страна за кандидатите за международна закрила с произход от Сирия, Афганистан, Пакистан, Бангладеш и Сомалия.

11. Първото министерско постановление е заменено от Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, озаглавено „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou “Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)“ (междуведомствено постановление № 458568/15.12.2021 г. за изменение на междуведомствено постановление № 42799/3.6.2021 г. на министъра на външните работи и министъра на имиграцията и убежището, озаглавено „Определяне на трети страни, квалифицирани като сигурни, и създаване на национален списък съгласно разпоредбите на член 86 от Закон № 4636/2019 (A’169)“ (FEK B’ 5949/16.12.2021 г.), наричано по-нататък „второто министерско постановление“).

12. Във второто министерско постановление Турция отново е определена като сигурна трета страна за кандидатите за международна закрила с произход от Сирия, Афганистан, Пакистан, Бангладеш и Сомалия.

III. Фактите в основата на спора, главното производство и преюдициалните въпроси

13. Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges“ (сдружение „Гръцки съвет за бежанците“) и Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio“ (дружество с нестопанска цел „Подкрепа за бежанците в района на Егейско море“) (наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“), които работят в подкрепа на бежанците, подават до Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция) жалба срещу първото министерско постановление, а след това срещу второто министерско постановление, на основание по-специално несъответствието им с член 86 от гръцкия закон относно международната закрила и с член 38 от Директива 2013/32.

14. По-конкретно, жалбоподателите в главното производство изтъкват, от една страна, че възможността за обратно приемане на засегнатите от тези постановления кандидати за международна закрила в Турция не е осигурена „чрез международни споразумения“ и от друга страна, че няма разумна перспектива за обратно приемане на същите в тази трета страна, тъй като от март 2020 г. и след пандемията от COVID-19 Турция преустановява обратните приемания на своя територия.

15. От акта за преюдициално запитване става ясно, че запитващата юрисдикция приема за допустима само жалбата за отмяна на второто министерско постановление, след което постановява, че твърдението за нарушение трябва да се отхвърли в частта, в която жалбоподателите в главното производство изтъкват липсата на правно задължение на Турция да приема обратно от Гърция кандидати за международна закрила. Всъщност, по-специално предвид Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане, запитващата юрисдикция смята, че Турция е поела такова правно задължение.

16. За разлика от това запитващата юрисдикция иска да се установи дали Турция действително е спазила посоченото задължение, предвид обстоятелството, отбелязано и от гръцките органи, че считано от март 2020 г. и без възможност за промяна на това обстоятелство в близко бъдеще, тази трета страна е преустановила обратното приемане на своя територия на кандидатите за международна закрила, чиито молби са били счетени за недопустими в Гърция въз основа на понятието „сигурна трета страна“.

17. В това отношение запитващата юрисдикция изтъква различните становища на членовете си по този въпрос.

18. Според мнението на мнозинството от тази юрисдикция възможността за обратно приемане на кандидата за международна закрила в съответната трета страна било предварително условие за определянето ѝ като „сигурна трета страна“ по смисъла на член 38 от Директива 2013/32, като се има предвид по-конкретно целта, припомнена по-специално в съображение 18 и изразена също в член 31, параграф 2 от нея, да се гарантира, че молбите за международна закрила се разглеждат възможно най-бързо. Различно тълкуване просто щяло да удължи времето за разглеждане на молбата за международна закрила, несигурността на кандидата относно престоя му в страната, в която е подал молбата си, без при това да се изключва рискът от обратното му връщане в страна, където би могъл да бъде изложен на преследване, и възможността от настъпване на смут в международните отношения. От това следвало, че държава членка не може да изготви национален списък на принципно сигурни трети страни, упражнявайки правото, предоставено ѝ с член 38, параграф 2 от Директива 2013/32, ако въпросната трета страна

не гарантира ефективното спазване на правното задължение, което е поела. Ето защо мнозинството от членовете на запитващата юрисдикция смята, че жалбата за отмяна на второто министерско постановление следва да бъде уважена.

19. Запитващата юрисдикция обаче посочва, че други членове на нейния състав тълкуват разпоредбите на Директива 2013/32 по различен начин. Според тези членове проверката на условието за ефективност на обратното приемане на кандидатите за международна закрила не е определящо за валидността на регулаторния акт, с който дадена страна е определена като принципно сигурна, а трябва да се извърши на по-късни етапи от административната процедура. Това било условие, уреждащо валидността или на индивидуалния акт, с който конкретна молба за международна закрила се обявява за недопустима в приложение на понятието „сигурна трета страна“, или на привеждането в действие на решението за изпълнение на такъв акт. Според тези членове на запитващата юрисдикция жалбата за отмяна на второто междуведомствено постановление трябва да се отхвърли като неоснователна.

20. При тези обстоятелства Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 38 от Директива [2013/32], разглеждан във връзка с член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува в смисъл, че не допуска национално (регулаторно) законодателство, което определя като принципно сигурна за определени категории кандидати за международна закрила трета страна, която, въпреки че е поела правно задължение да разреши обратно приемане на своя територия на такива категории кандидати за международна закрила, на практика не позволява от дълго време (в конкретния случай повече от двадесет месеца) обратното приемане на тези категории кандидати за международна закрила, без да е проучена възможността за промяна на позицията на тази страна в близко бъдеще или в смисъл, че

2) обратното приемане в третата страна не представлява кумулативно условие за приемането на национален (регулаторен) акт, определящ трета страна като принципно сигурна за определени категории кандидати за международна закрила, но е кумулативно условие за приемане на индивидуален акт, с който се отхвърля конкретна молба за международна закрила като недопустима на основание съществуването на „сигурна трета страна“ или в смисъл, че

3) обратното приемане в „сигурната трета страна“ е въпрос, който се проверява само в момента на изпълнение на решението, ако решението за отхвърляне на молбата за международна закрила е основано на „сигурна трета страна“?“.

IV. Производството пред Съда

21. Запитващата юрисдикция иска настоящото преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда. На 31 март 2023 г., след като изслушва съдията докладчик и генералния адвокат, председателят на Съда приема, че това искане не следва да бъде уважено.

22. Жалбоподателите в главното производство, гръцкото, чешкото, германското, кипърското, унгарското и нидерландското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища.

23. В съдебното заседание, проведеното на 14 март 2024 г., жалбоподателите в главното производство, гръцкото правителство и Европейската комисия представят устните си становища.

V. Анализ

A. Предварителни съображения

24. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на член 38 от Директива 2013/32 допускат държава членка да определи трета страна като сигурна с акт с общо приложение, въпреки че преди тя да бъде определена като такава, въпросната страна на практика решава да преустанови, в нарушение на поетия от нея правен ангажимент, обратното приемане на своя територия на кандидатите за международна закрила.

25. С втория и третия си въпрос, изложени като алтернатива на първия, тази юрисдикция иска да се установи дали приемането на индивидуален акт, с който молба за международна закрила е обявена за недопустима в приложение на понятието „сигурна трета страна“, зависи от приемането или обратното приемане на кандидата на територията на тази страна, или това условие трябва да се проверява само в момента на изпълнението на това решение.

26. Следва обаче да се отбележи, че посочената юрисдикция е сезирана само с жалба за отмяна на национална правна уредба, включваща Турция в национален списък на сигурните трети страни, така че спорът в главното производство не се отнася до валидността на индивидуални решения за недопустимост, постановени на основание член 33, параграф 2, буква в) от Директива 2013/32. С оглед на това би могло да се приеме, че отговорът на Съда на първия преюдициален въпрос е достатъчен, за да може запитващата юрисдикция да се произнесе по спора в главното производство[6], и че вторият и третият преюдициален въпрос са недопустими.

27. Следва обаче да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран[7].

28. В случая от мотивите на акта за преюдициално запитване става ясно, че запитващата юрисдикция иска да се проучат по-задълбочено правните последици от отказа на трета страна, определена като принципно сигурна, да позволи влизането на своя територия на

[6] В този контекст следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът не следва да дава консултативни становища по общи или хипотетични въпроси. Вж. в този смисъл решение от 20 октомври 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане от територията на жертва на трафик на хора) (C-66/21, EU:C:2022:809, т. 82 и цитираната съдебна практика).

[7] Решение от 18 януари 2024 г., Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61, т. 44 и цитираната съдебна практика).

кандидатите за международна закрила. В този контекст посочената юрисдикция иска да се установи моментът, в който този отказ трябва да бъде взет предвид, като за целта предвижда три етапа, а именно етап на определяне на трета страна като сигурна с акт с общо приложение, етап на приемане на индивидуално решение за недопустимост в приложение на това понятие или етап на изпълнение на това решение.

29. Предвид така поставените въпроси, за да разреши спора, с който е сезирана, при пълно познаване на фактите, запитващата юрисдикция трябва да разполага с пълен набор от насоки за тълкуване на член 38 от Директива 2013/32, които да ѝ позволят да установи с точност последиците от отказа на съответната трета страна и етапа на процедурата, в който този отказ трябва да се вземе предвид.

30. С оглед на това изискване ми се струва, че необходимостта да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, предполага да се разгледа не само първият преюдициален въпрос, отнасящ се до валидността на акт с общо приложение, но също така вторият и третият преюдициален въпрос, свързани с индивидуалния акт, приет въз основа на понятието „сигурна трета страна“, в хипотезата, при която правото на Съюза не е пречка за приемането на такъв акт.

Б. По преюдициалните въпроси

31. В началото подчертавам, че в заключението си по съединени дела Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[8] поддържам, че *липсата на сигурност* относно приемането или обратното приемане в сигурна трета страна не е пречка за приемането на решение за недопустимост, основано на разпоредбите на член 38 от Директива 2013/32, и че влизането в тази страна се проверява едва в момента на изпълнението на това решение.

32. Следва обаче да се отбележи, на първо място, че в решението си от 14 май 2020 г. Съдът не се произнася по тълкуването на разпоредбите на този член, отнасящ се до приемането или обратното приемане на кандидатите за международна закрила, тъй като въпросите на запитващата юрисдикция във връзка с това са недопустими[9].

33. По-нататък, от информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, и от обясненията, дадени от гръцкото правителство в съдебното заседание, става ясно, че от март 2020 г. изпълнението на решенията за недопустимост, основани на определянето на Турция като принципно сигурна страна, се сблъсква с общия и абсолютен отказ на тази страна от март 2020 г. да приема обратно кандидатите за международна закрила, за неопределено време и без ясна перспектива за промяна на тази позиция[10]. Впрочем това обстоятелство, доколкото изключва ab initio влизането на кандидата на територията на страната, определена като принципно сигурна, ме кара да изключа анализа, който преди това бях предложил на Съда.

[8] C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, т. 111—114 и 127.

[9] Решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 172—174).

[10] Позицията на турското правителство е изложена в Шестия годишен доклад относно Механизма за бежанците в Турция [COM(2022) 243 final]. В това съобщение, адресирано до Съвета и Европейския парламент, Комисията отбелязва по-специално: „В отговор на неколкократните искания от страна на гръцките органи и Европейската комисия за възобновяване на операциите по връщане Турция заяви, че операции по връщане няма да се провеждат, освен ако не спрат предполагаемите отблъсквания по турско-гръцката граница и Гърция не отмени своето решение, съгласно което счита Турция за сигурна трета държава“.

34. Според мен обаче това единствено обстоятелство не може да има за *правна* последица определянето на дадена страна като принципно сигурна да бъде поставено под въпрос. Всъщност от текста и структурата на член 38 от Директива 2013/32 следва, че изискването за приемане или обратно приемане на кандидат за международна закрила не представлява условие за валидността на такъв акт. Ето защо предлагам на Съда да отговори отрицателно на първия преюдициален въпрос (раздел 1).

35. За разлика от това смятам, по същите причини, че този член не допуска компетентните органи на държава членка да могат да приемат индивидуално решение за недопустимост, основано на понятието „сигурна трета страна“, когато същите са се *убедили*, още при индивидуалното разглеждане на молбата за международна закрила, че кандидатът няма да бъде приет или обратно приет в тази страна (раздел 2).

1. По първия преюдициален въпрос

36. Член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно случаите, в които държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима [11]. Сред тези основания е и предвидената в буква в) от този член възможност държава членка да приеме дадена молба за недопустима, ако страна, която не е държава членка, се смята за „сигурна трета страна“ съгласно член 38 от тази директива.

37. В решението си от 19 март 2020 г. Съдът уточнява, че прилагането на понятието „сигурна трета страна“ зависи от спазването на условията, предвидени в параграфи 1—4 от този член [12]. Както отбелязва генерален адвокат Bobek, тези условия по същество могат да бъдат описани като *принципи*, *норми* и *гаранции* [13].

38. Най-напред, по силата на член 38, параграф 1 от Директива 2013/32 държавите членки могат да прилагат понятието „сигурна трета страна“ само ако компетентните органи са се убедили, че в съответната трета страна се спазват посочените в букви а)—д) от този параграф принципи: а) кандидатът за международна закрила не е заплашен поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политически убеждения за живота и за свободата си; б) кандидатът за международна закрила не е изложен на опасност от тежко посегателство според определението в Директива 2011/95/ЕС [14]; в) спазва се принципът на забрана за връщане в съответствие с Женевската конвенция [15]; г) спазва се забраната за репатриране в нарушение на правото на защита от мъчения и жестоко, нехуманно или унизително отнасяне, както е предвидена от

[11] Решение от 8 февруари 2024 г., Bundesrepublik Deutschland (Допустимост на последваща молба) (C-216/22, EU:C:2024:122, т. 26 и цитираната съдебна практика).

[12] Решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 36). От друга страна, следва да се подчертае, че Споразумението ЕС—Турция за обратно приемане определя условията, при които определени категории мигранти могат да бъдат приети обратно на територията на Турция. Това споразумение установява само обща правна рамка, различна от общите процедурни правила за предоставяне и отнемане на международна закрила, уредени с Директива 2013/32. От това следва, че това споразумение не засяга прилагането на понятието „сигурна трета страна“, което зависи само от изпълнението на условията, предвидени в параграфи 1—4 от Директива 2013/32.

[13] Заключение на генерален адвокат Bobek по дело LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, т. 42).

[14] 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).

[15] Конвенция за статута на бежанците, съставена в Женева на 28 юли 1951 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 189, стр. 137, № 2545 (1954 г.).

международното право; и д) кандидатът за международна закрила има възможност да поиска признаване на статута на бежанец, както и, когато той бъде признат, да ползва закрила в съответствие с Женевската конвенция.

39. По-нататък, нормите са посочени в член 38, параграф 2 от Директива 2013/32. Във връзка с това прилагането на понятието „сигурна трета страна“ е подчинено на нормите на националното право. Тези норми включват по-специално а) нормите, които предвиждат съществуването на връзка между кандидата за международна закрила и съответната трета страна в такава степен, че да е разумно връщането на кандидата в посочената страна; б) нормите, които се отнасят до прилаганите от компетентните органи методи, с които да се убедят, че понятието „сигурна трета страна“ може да се приложи спрямо определена страна или определен кандидат за международна закрила; в) нормите, които съответстват на международното право и които позволяват индивидуално разглеждане, за да се определи дали дадена трета страна е сигурна за определен кандидат за международна закрила, и дават възможност, в този контекст, на кандидата да обжалва както прилагането на понятието „сигурна трета страна“ спрямо своето конкретно положение, така и наличието на връзка между него и същата тази страна.

40. Накрая, що се отнася до гаранциите, в допълнение към тази възможност за обжалване член 38, параграф 3 от Директива 2013/32 задължава държавите членки, които изпълняват решение, основано единствено на понятието „сигурна трета страна“, да информират за това кандидата и да му предоставят документ, с който информират властите на третата страна, на езика на тази страна, че молбата не е била разгледана по същество. От друга страна, член 38, параграф 4 от тази директива предвижда, че когато третата страна не разреши на кандидата да влезе на нейна територия, държавите членки гарантират, че на това лице е предоставен достъп до процедурата в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II от посочената директива.

41. Струва ми се, че от текста и структурата на член 38 от Директива 2013/32 могат да се изведат две заключения.

42. На първо място, няма никакво съмнение, че разпоредбите на този член разрешават на държава членка да определи една страна като „сигурна трета страна“ с акт с общо приложение. Във връзка с това отбелязвам, че методите, посочени в член 38, параграф 2, буква б) от тази директива, изрично предвиждат „каузална проверка на сигурността в страната за съответния кандидат и/*или определянето от дадена държава членка на страните, считани като сигурни в общ план*“ [16].

43. В същия смисъл член 38, параграф 2, буква в) от посочената директива задължава държавите членки да определят норми, даващи възможност на кандидата да обжалва прилагането на понятието „сигурна трета страна“ *поради това, че въпросната трета страна не е сигурна в неговия конкретен случай*, от което следва, че разглеждането на индивидуалното положение на съответното лице може да се включи в контекста на акт с общо приложение, приет преди това от държава членка.

44. Впрочем подобно тълкуване се потвърждава от текста на съображение 44 от Директива 2013/32, което се отнася до установяването на „общи принципи за приемането и определянето от страна на държавите членки на трети държави като сигурни“.

[16] Курсивът е мой.

Съображение 46 от тази директива е още по-конкретно, доколкото в него се уточнява, че „когато държавите членки […] определят страните като сигурни чрез приемане на списъци с тази цел“, те следва да се основават на съответната информация и данни [17].

45. На второ място, смятам, че валидността на акт с общо приложение, определящ дадена трета страна като сигурна, не е поставена в зависимост от изискване за приемане или обратно приемане на кандидат за международна закрила.

46. По този въпрос, изглежда, е необходимо да се направи разграничение между, от една страна, изискванията, необходими за *прилагането* на понятието „сигурна трета страна“ спрямо конкретен кандидат за международна закрила, които предполагат спазването на условията по член 38, параграфи 1—4 от Директива 2013/32, и от друга страна, условията, необходими за *определянето* на трета страна като принципно сигурна по отношение на всички или на определени категории кандидати за международна закрила. Според мен това разграничение следва от самата структура на този член, която приканва да се направи това разграничение на няколко етапа.

47. В това отношение, за да са сигурни, че в конкретната трета страна кандидатът ще бъде третиран в съответствие с принципите, прогласени в член 38, параграф 1 от тази директива, държавите членки трябва да разгледат положението в съответната страна посредством методите, които трябва да са установени в националното им право съгласно параграф 2, буква б) от този член. Както става ясно от текста на съображение 46, проверката на тези стандарти не може да се основава само на формално проучване на дадена правна система, а трябва да стъпи и на актуален и конкретен анализ на ефективното прилагане от тази държава на прогласените в този член принципи [18].

48. Не мога да отрека, че ефективността на приемането или на обратното приемане на кандидат за международна закрила има съществена роля, що се отнася до това изискване, доколкото последният ще може да получи третиране, съответстващо на прогласените в член 38, параграф 1 от Директива 2013/32 принципи, само ако бъде допуснат да влезе в съответната трета страна. Смятам обаче, че проверката, която се изисква на този етап, се отнася до сигурността, че кандидатът ще бъде третиран в съответствие с тези принципи в хипотезата на установено *впоследствие* негово влизане на територията на третата страна.

49. Всъщност налага се констатацията, че влизането на кандидата в третата страна само по себе си не е сред принципите, прогласени в този член, и се взема предвид едва при разглеждането на индивидуалното положение на кандидата за международна закрила. Това тълкуване според мен се подкрепя от анализа на останалите разпоредби на член 38 от Директива 2013/32.

50. От една страна, член 38, параграф 2, буква а) от този член задължава държавите членки да предвидят национални норми относно съществуването на връзка между конкретен кандидат и съответната трета страна, която да прави разумно връщането на кандидата в тази страна. Съвсем логично, индивидуалната преценка на връзка, годна да обоснове влизането на кандидат за международна закрила в съответната страна, може да се направи

[17] Следва да се отбележи, че Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (ОВ L 2024/1348, 22.5.2024 г.) изрично предвижда в членове 60 и 64 възможността за определяне на трета страна като сигурна както на равнището на Съюза, така и на национално равнище.

[18] Вж. също ВКБООН „UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures“, септември 2019 г.

едва след като държавата членка се увери, в съответствие с установените в националното право методи за определяне, в изпълнението на кумулативните условия, предвидени в член 38, параграф 1 от посочената директива, които са необходими за определянето на тази страна като принципно сигурна.

51. От друга страна, в член 38, параграф 4 от Директива 2013/32 се уреждат последиците от отказа на трета страна да допусне влизането на конкретен кандидат за международна закрила. Следователно подобно положение съответства на етапа, в който независимо от наличието на основания да се смята, че кандидатът ще бъде приет или обратно приет в сигурната трета страна, изпълнението на това решение се възпрепятства от отказа на тази страна да допусне влизането му на своята територия. В такъв случай държавата членка трябва да гарантира достъпа на кандидата до процедура по разглеждане на молбата му в съответствие с предвидените в тази директива основни принципи и гаранции. От това следва, че ефективността на приемането или на обратното приемане не представлява необходимо обстоятелство за квалифицирането като „сигурна трета страна“, а само условие, необходимо за прилагането на това понятие спрямо конкретен кандидат, което трябва да се проверява в момента на изпълнението.

52. Това тълкуване се потвърждава от разглеждането на разпоредбите относно понятието „първа страна на убежище“, което съгласно член 33, параграф 2, буква б) от Директива 2013/32 представлява основание за недопустимост на молбата за международна закрила. По този въпрос от член 35, параграф 1 от тази директива следва, че това понятие се прилага, когато кандидатът вече е признат за бежанец в тази страна и все още се ползва от тази закрила или когато се ползва от друга закрила в тази държава, включително от принципа на забрана за връщане, при условие че бъде повторно приет.

53. Следователно общото между понятията „първа страна на убежище“ и „сигурна трета страна“ е обвързването на приемането или обратното приемане на кандидата за международна закрила с тяхното прилагане. От текста на член 35 от Директива 2013/32 обаче следва, че това условие трябва да бъде проверено ab initio, така че квалифицирането като първа страна на убежище не може да се приеме, ако липсва приемане или обратно приемане на кандидата. Съответно от член 38 от тази директива, в който установеното влизане на кандидата се споменава само в параграф 4, може да се заключи, че ефективното приемане или обратно приемане на кандидатите не е сред предварителните условия, за да се определи дадена страна като принципно сигурна, и трябва да се проверява едва на етапа на индивидуалното разглеждане на молбата за международна закрила.

54. От всичко изложено по-горе заключавам, че обстоятелството, че дадена страна de facto и по принцип отказва обратното приемане на кандидатите за международна закрила на своя територия, не е пречка за приемането от държава членка на национална правна уредба, в която тази страна се определя като принципно сигурна.

55. Разрешението, което предлагам на Съда да възприеме, се състои в това да се определи, както е предложено във втория и третия преюдициален въпрос, доколко и в кой момент от процедурата, започната от конкретен кандидат за международна закрила, трябва да се вземе предвид отказът на съответната трета страна.

2. По втория и третия преюдициален въпрос

56. С втория и третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали общият и абсолютен отказ на определената като принципно сигурна трета страна е пречка за приемането на индивидуален акт, в който молба за международна закрила се счита за недопустима в изпълнение на член 33, параграф 2, буква в) и член 38 от Директива 2013/32, или условието за приемане или обратно приемане трябва да се проверява само в момента на изпълнението на този акт.

57. За да се отговори на този въпрос, следва да се подчертае, че когато понятието „сигурна трета страна“ се прилага спрямо конкретен кандидат за международна закрила, разглеждането на условието за приемането или обратното приемане на този кандидат по принцип трябва да се извърши на два етапа, първият от които се отнася до приемането на решението за недопустимост, а вторият — до неговото изпълнение.

58. Що се отнася до първия от тези етапи, от член 38, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 следва, че решение за недопустимост, основано на понятието „сигурна трета страна“, може да бъде прието само в рамките на национални норми, предвиждащи съществуването на връзка между кандидата и съответната трета страна, *на основание на която би било разумно кандидатът да отиде в тази страна*. Впрочем съображение 44 от тази директива, което е посветено на това понятие, освобождава държавите членки от задължението им да разглеждат по същество молба за международна закрила, само ако „съществуват основания да се очаква, че кандидатът ще бъде приет или повторно приет в тази страна“. Така от тези текстове ясно следва, че приемането на решение, с което се отхвърля молба за международна закрила в приложение на понятието „сигурна трета страна“, предполага приемането или обратното приемане на кандидата от тази страна да е вероятно или най-малкото правдоподобно.

59. Едва след приключването на този първи етап държавите членки трябва да проверят ефективността на приемането или на обратното приемане на кандидата. Ако се установи, че независимо от посочената по-горе вероятност съответната трета страна не разрешава на кандидата да влезе на нейна територия, държавите членки не могат да приведат в изпълнение решението за недопустимост и в съответствие с член 38, параграф 4 от посочената директива трябва да позволят на това лице да започне процедура по разглеждане на молбата му за международна закрила.

60. Следователно, когато държавите членки са се уверили още на първия етап, че кандидатът няма да може да влезе на територията на „сигурната трета страна“, проверката ефективно ли е приемането или обратното приемане, извършвана на втория от тези етапи, става безпредметна. При това положение смятам, че при направена още на първия етап констатация, че приемането или обратното приемане на кандидата за международна закрила е невъзможно, държавите членки не могат да приемат решение за недопустимост, основано на понятието „сигурна трета страна“, по отношение на този кандидат.

61. Според мен този извод не може да бъде обезсилен от предходното определяне на съответната страна като принципно сигурна в национална правна уредба. Всъщност това определяне, което е подчинено единствено на сигурността, че са спазени принципите, прогласени в член 38, параграф 1 от Директива 2013/32, не зависи от начина, по който се определя има ли основания да се смята, че конкретен кандидат ще бъде приет или обратно приет в тази страна.

62. Освен това има още две обстоятелства, които според мен подкрепят този анализ.

63. На първо място, следва да се припомни, че съгласно съображение 18 от Директива 2013/32 „[в] интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите международна закрила е по молбите за международна закрила да бъде вземано решение възможно най-бързо, без това да засяга точността и пълнотата на тяхното разглеждане“ [19]. Смятам обаче, че в положение като разглежданото в главното производство да се изчаква моментът на изпълнението на решението, с което се отхвърля молба като недопустима, за да се изведат последиците от фактическо положение, известно още при разглеждането на молбата за международна закрила, би било в противоречие със задължението за бързина, произтичащо от този член.

64. На второ място, това разрешение е изрично възпроизведено от законодателя на Съюза в Регламент (ЕС) 2024/1348 [20]. Така от съображение 53 и член 38, параграф 1, буква б) от този регламент следва, че компетентните органи на държава членка не могат да отхвърлят молба за международна закрила като недопустима въз основа на понятието „сигурна трета страна“, когато на етапа, в който се разглежда допустимостта ѝ, е ясно, че кандидатът няма да бъде приет или обратно приет в съответната трета страна.

65. На този етап от разсъжденията си смятам за важно да представя — на базата на информацията, предоставена от гръцкото правителство в съдебното заседание — следваната от органите на тази държава процедура, доколкото тя дава представа за трудностите, до които довежда практиката да се чака моментът на изпълнението на решение за недопустимост, след като вече е установено, че кандидатът за международна закрила няма да бъде допуснат в съответната трета страна поради принципното преустановяване на обратните приемания.

66. В общи линии тази процедура може да бъде описана по следния начин. Най-напред гръцките органи приемат решение, с което отхвърлят молбата за международна закрила като недопустима с мотива, че в акт с общо приложение Турция е определена като сигурна трета страна по отношение на определени категории кандидати.

67. След това, на етапа на изпълнението на това решение, Гърция се обръща към Турция, за да установи дали тя възнамерява да позволи на кандидата да влезе на нейна територия. Тъй като турските органи отказват да отговорят на всички отправени в този смисъл запитвания, гръцките органи изчакват известно време, определено в съдебното заседание като „разумно“ [21], за да констатират невъзможността да се осъществи обратното приемане на кандидата.

[19] Това задължение е конкретизирано по-специално в член 31, параграф 2 от Директива 2013/32, който изисква от държавите членки да гарантират, че процедурата по разглеждане приключва възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането.

[20] Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (ОВ L 2024/1348, 22.5.2024 г.). По силата на член 79, параграф 3 този нов регламент се прилага по отношение на процедурата за предоставяне на международна закрила във връзка с молби, подадени от 12 юни 2026 г., докато молбите за международна закрила, подадени преди тази дата, се уреждат от Директива 2013/32.

[21] Отбелязвам, че освен тази квалификация, в съдебното заседание гръцкото правителство посочи, че става дума за няколко месеца, но не успя да предостави по-конкретни данни относно точната времева продължителност. Във всеки случай, смятам, че такова време за изчакване е напълно ненужно, доколкото е сигурно, че кандидатът няма да бъде приет обратно на територията на Турция. Според мен подобна констатация е характеристика на неспазване на задължението за бързина, изисквано от Директива 2013/32.

68. Накрая, след тази констатация гръцкото правителство посочва, че заинтересованото лице трябва да подаде нова молба в този смисъл, тъй като съгласно гръцкото законодателство компетентните органи нямат задължение да възобновят служебно разглеждането на молбата за международна закрила [22].

69. След това представяне мога да изложа допълнителни съображения, годни да подкрепят анализа ми относно обхвата на задължението на държавите членки да разгледат по същество молба за международна закрила в хипотезата, при която кандидатът не е допуснат да влезе на територията на сигурна трета страна.

70. По този въпрос следва да се припомни, че съгласно член 2, буква в) от Директива 2013/32 „кандидат“ означава „гражданин на трета страна или лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила, по отношение на която все още не е взето окончателно решение“, а окончателното решение е определено в член 2, буква д) от тази директива като „всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без гражданство получава статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила по силата на [Директива 2011/95] […]“. От това следва, както поддържам в заключението си по съединени дела Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23], че мигрантът губи качеството си на кандидат за международна закрила едва към момента на приемането на решение, с което се отхвърля признаването на статута на бежанец или на лице, което се нуждае от субсидиарна закрила, или с други думи, към момента на приемането на решение по същество.

71. Задачата на прилагането на понятието „сигурна трета страна“ обаче е да се предостави възможност на органите на държава членка да прехвърлят отговорността за разглеждането на молба за международна закрила на друга страна, за която е сигурно, че ще третира мигранта в съответствие с принципите, прогласени в член 38, параграф 1 от Директива 2013/32. От тази гледна точка това понятие гарантира на засегнатото лице, че молбата му за международна закрила ще бъде разгледана по същество или в държавата членка, в която е подало молбата си, или, в случай на ефективно приемане или обратно приемане — в съответната трета държава.

72. Въз основа на тези обстоятелства според мен трябва да се разграничат две положения.

73. Първото е положението, при което държава членка приема решение за недопустимост, след като констатира, че има основания да смята, че кандидатът ще влезе на територията на страна, квалифицирана като сигурна. Ако на етапа на изпълнението на това решение се окаже, че тази страна не разрешава влизането на това лице на своя територия, последното запазва качеството си на кандидат, така че държавата членка е длъжна служебно да възобнови разглеждането на молбата за международна закрила.

[22] Според обясненията на гръцкото правителство тази нова молба трябва да бъде приета за допустима и следователно да бъде разгледана по същество. Подобно задължение, изглежда, произтича от член 86, параграф 5 от гръцкия закон относно международната закрила, съгласно който, „[к]огато посочената по-горе трета страна не позволява на кандидата да влезе на нейна територия, молбата на последния се разглежда по същество от органите, компетентни да вземат решение“.

[23] C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, точка 118.

74. Второто от тези положения съответства на спора по главното производство. В този случай държавата членка трябва да продължи с разглеждането на молбата за международна закрила, без да може да приеме решение за недопустимост в приложение на понятието „сигурна трета страна“ [24].

75. С оглед на всички тези съображения предлагам на Съда да постанови, че когато още при разглеждането на молбата за международна закрила на държава членка е било известно, че кандидатът няма да бъде допуснат на територията на страна, определена като принципно сигурна, член 38 от Директива 2013/32 не допуска приемането на решение за недопустимост, основано на понятието „сигурна трета страна“.

VI. Заключение

76. Предвид всички тези съображения предлагам на поставените от Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция) преюдициални въпроси да се отговори по следния начин:

77. „Член 38 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

трябва да се тълкува в смисъл, че:

– допуска национална правна уредба, която определя трета страна като принципно сигурна по отношение на определени категории кандидати за международна закрила, въпреки че в нарушение на свое правно задължение тази страна е преустановила, общо и без ясна перспектива за промяна на тази позиция, приемането или обратното приемане на тези кандидати,

– не допуска национална правна уредба, в която се предвижда приемането на решение за недопустимост на молба за международна закрила в приложение на понятието „сигурна трета страна“, въпреки че още в момента на разглеждането на тази молба на държавата членка е било известно, че съответната трета страна няма да позволи на кандидата да влезе на нейна територия“.

[24] Според мен няма пречка, освен в случай на по-благоприятни национални разпоредби, държава членка, която продължава разглеждането на молбата за международна закрила, да се позове на някое друго от основанията за недопустимост, изброени в член 33, параграф 2 от Директива 2013/32.