



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

У. ВОТ

представено на 29 юни 2016 година¹

Дело C-429/15

Evelyn Danqua

срещу

The Minister for Justice and Equality

Ирландия

Attorney General

(Преюдициално запитване,

отправено от Court of appeal (Апелативен съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2004/83/ЕО — Минимални стандарти относно условията за предоставяне на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Директива 2005/85/ЕО — Минимални стандарти относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки — Национална процесуалноправна норма, ограничаваща на петнадесет работни дни срока, в който трябва да се подаде молба за субсидиарна закрила след отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец — Допустимост — Процесуална автономия на държавите членки — Принципи на равностойност и ефективност“

1. Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между г-жа Evelyn Danqua, гражданка на Гана, от една страна, и Minister for Justice and Equality (Министър на правосъдието и на равенството)², Ирландия и Attorney General, от друга страна, относно законосъобразността на процедурата, следвана от ирландските органи при разглеждане на молбата ѝ за субсидиарна закрила.

2. Субсидиарната закрила е международна закрила, която съгласно член 2, буква д) от Директива 2004/83/ЕО³ е предназначена за гражданите на трети страни, които не отговарят на условията за бежанци, но за които съществуват сериозни и потвърдени основания да се смята, че биха били изложени на реална опасност от тежки посегателства след връщането в страната им по произход. В рамките на общата европейска система на убежище субсидиарната закрила допълва правилата относно статута на бежанец, установени в Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г.⁴.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Наричан по-нататък „министърът“.

3 — Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

4 — Организация на обединените нации, Сборник договори, том 189, стр. 150, № 2545 (1954 г.), влязла в сила на 22 април 1954 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

3. Настоящото дело предоставя възможност на Съда отново да се произнесе по процесуалните правила, приложими към молбите за субсидиарна закрила, подадени на основание Директива 2004/83. В решенията си от 22 ноември 2012 г., М. (C-277/11, EU:C:2012:744)⁵, от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, EU:C:2013:45)⁶, както и от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302)⁷ той вече се е произнесъл по многобройните аспекти на тази процедура с оглед на основните принципи на правото на Съюза като правото на изслушване, правото на ефективна съдебна защита или правото на добра администрация. Големият брой на преюдициалните запитвания се обяснява с особеностите, които доскоро характеризираха процедурата за предоставяне на международна закрила в Ирландия⁸. Всъщност, докато повечето държави членки са приели една-единствена процедура, в хода на която разглеждат подадената от заинтересованото лице молба за убежище с оглед на двете форми на международна закрила, Ирландия първоначално установява две отделни процедури за разглеждане съответно на молба за убежище и на молба за субсидиарна закрила, като втората може да се подаде само след отхвърляне на първата.

4. Така съгласно член 4, параграф 1 от European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 [Наредба за условията за получаване на закрила в рамките на Европейските общности от 2006 г.]⁹ към писмото, с което вследствие на отхвърлянето на молбата за убежище на заинтересованото лице министърът оповестява намерението си да издаде заповед за принудително отвеждане до границата на страната¹⁰, трябва да се приложи известие, с което това лице се уведомява, че в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на това уведомление, може да поиска статут на субсидиарна закрила, както и разрешение за временно пребиваване на територията на страната („application for leave to remain“).

5. Молбата за субсидиарна закрила на г-жа Danqua е отхвърлена съгласно тази разпоредба и следователно съвместимостта на тази национална процесуалноправна норма, която изисква молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила да бъде внесена в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението за отхвърляне на молбата за предоставяне на статут на бежанец, в конкретния случай се обсъжда от страните с оглед както на принципа на равностойност, така и на принципа на ефективност, прогласени в практиката на Съда.

6. В настоящото заключение, първо, ще изложа причините, поради които според мен прилагането на принципа на равностойност не е релевантно в положение като това по главното производство, което се отнася до два типа молби, основани на правото на Съюза, чиито предмет и критерии обаче са различни.

5 — Решение, в което Съдът се е произнесъл по обхвата на правото на лицата да бъдат изслушвани в рамките на разглеждането на молба за субсидиарна закрила. В резултат на това решение Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) отправя ново преюдициално запитване, с което иска от Съда да уточни какво конкретно предвижда спазването на правото на изслушване в подобно производство. Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело M (C-560/14, EU:C:2016:320) е представено на 3 май 2016 г. и посоченото дело е висящо пред Съда.

6 — Решение, в което Съдът се е произнесъл по обхвата на правото на ефективна съдебна защита в рамките на процедура като установената в Ирландия, както и по правилата, приложими за ускорените или приоритетните процедури.

7 — Решение, в което Съдът се е произнесъл по съвместимостта на установената в Ирландия процесуалноправна норма, която поставя разглеждането на молбата за субсидиарна закрила в зависимост от предварителното отхвърляне на молбата за предоставяне на статут на бежанец, с оглед спазването на принципа на ефективност и на правото на добра администрация.

8 — В точка 11 от заключението си по дело M (C-560/14, EU:C:2016:320) генералният адвокат Mengozzi е посочил, че процедурата по разглеждане на молба за международна закрила е претърпяла две реформи в Ирландия. Докато извършената през 2013 г. първа реформа запазва дуалистичната система, втората реформа, извършена през 2015 г., замества тази процедура с една-единствена такава за целите на разглеждането на двете форми на международна закрила в съответствие с изискванията, установени с 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 (ОВ L 180, стр. 60).

9 — Приета от Minister for Justice, Equality and Law Reform (Министър на правосъдието, равенството и правната реформа) на 9 октомври 2006 г. и имаща по-специално за предмет транспонирането на Директива 2004/83 (наричана по-нататък „Наредбата от 2006 г.“).

10 — Член 3, параграф 3 от Immigration Act 1999 (Закон за имиграцията от 1999 г.).

7. Второ, ще разгледам националната процесуалноправна норма, предмет на главното производство, с оглед на принципа на ефективност. Макар Court of appeal (Апелативен съд, Ирландия) не е запитал изрично Съда относно съвместимостта на националната разпоредба с оглед на този принцип, ще обясня защо това разглеждане се налага с оглед на сътрудничеството, което трябва надделява в рамките на преюдициалното производство между националната юрисдикция и Съда. По-нататък ще обясня защо считам, че подобна процесуална норма не може да гарантира ефективен достъп на лицата, търсещи субсидиарна закрила, до правата, предоставени им с Директива 2004/83.

8. След това ще приканя компетентния национален съд да прецени дали с оглед на всички житейски и материални обстоятелства, при които е разглеждана молбата за международна закрила, срокът, в който е била подадена молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила, е разумен. За тази цел ще посоча, че според мен той би трябвало да провери дали заинтересованото лице е било поставено в положение, което му позволява да упражни своите права по ефективен начин, като вземе предвид по-конкретно условията, при което последното е било подпомогнато при извършването на неговите постъпки, както и условията, при които то е било уведомено за отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

I – Фактите, националната процедура и преюдициалните въпроси

9. На 13 април 2010 г. г-жа Danqua подава молба за убежище до Office of the Refugee Applications Commissioner (Служба на комисаря по молбите на бежанци). Тя твърди, че при връщане в страната ѝ по произход рискува да бъде подложена на практиката *trokosi* — вид ритуално подчинение, засягащо жените.

10. В доклада си от 16 юни 2010 г. посочената служба дава отрицателно становище по молбата на заинтересованото лице поради съмнения относно достоверността на тези твърдения. Това становище е потвърдено при обжалването от Refugee Appeals Tribunal (съд, който разглежда жалбите относно статута на бежанци) с решение от 13 януари 2011 г.

11. На 9 февруари 2011 г. министърът уведомява г-жа Danqua, от една страна, за отхвърлянето на молбата ѝ за убежище в приложение на член 4, параграф 1 от Наредбата от 2006 г., и от друга страна, за намерението си да нареди принудителното ѝ отвеждане до границата на страната съгласно член 3 от Закона за имиграцията от 1999 г. Уведомлението е придружено със съобщение, с което заинтересованото лице се информира за възможността в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението, да подаде молба за субсидиарна закрила.

12. Вследствие на отхвърлянето на молбата за убежище Refugee Legal Service (наричана по-нататък „RLS“) информира заинтересованото лице, че няма да му бъде оказана помощ в рамките на постъпките му за получаване на субсидиарна закрила. Службата все пак подава от негово име молба за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер.

13. От акта за преюдициално запитване следва, че тази молба е отхвърлена на 23 септември 2013 г., а на 17 септември 2013 г. министърът приема решение за принудително отвеждане на г-жа Danqua до границата на страната.

14. След това последната наема на свои разноски адвокат, който на 8 октомври 2013 г. подава молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила. С писмо от 5 ноември 2013 г. министърът я информира, че молбата ѝ не може да бъде уважена, с мотива че не е била подадена в срок от петнадесет работни дни, както е посочено в уведомлението от 9 февруари 2011 г.

15. Заинтересованото лице оспорва това решение пред High Court (Върховен съд, Ирландия), като изтъква по-специално нарушение на принципа на равностойност, тъй като подобен срок не е предвиден в рамките на подаването на молба за убежище.

16. С решение от 16 октомври 2014 г. High Court (Върховен съд) отхвърля жалбата на заинтересованото лице, като приема, че принципът на равностойност не е приложим в конкретния случай, доколкото то целяло да се съпоставят две процесуалноправни норми, основани на правото на Съюза. След това г-жа Danqua обжалва това решение пред Court of appeal (Апелативен съд).

17. 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.

18. 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.

19. Що се отнася до определянето на срок, като разглеждания в главното производство, за подаването на молба за субсидиарна закрила, запитващата юрисдикция счита, че този срок е обоснован от обективни съображения предвид особеностите на ирландската система, която към момента на настъпването на фактите по спора в главното производство се характеризира с две отделни и последователни процедури. Определянето на такъв срок позволява по-конкретно да се гарантира разглеждането в разумен срок на молбите за международна закрила.

20. 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 постигането на важната цел за гарантиране на разглеждането в разумен срок на молбите за международна закрила?“.

II – Предварителни бележки относно допустимостта на преюдициалното запитване

21. Актът за преюдициално запитване не съдържа изложение на националната правна рамка, приложима към настоящото дело, което може да повдигне въпрос относно допустимостта на настоящото преюдициално запитване.

22. Съгласно постоянната съдебна практика с член 267 ДФЕС се създава производство за тясно и пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез което Съдът им предоставя насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими за разрешаване на висящия пред тях спор¹¹.

11 — Определение от 8 септември 2011 г., Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, т. 9 и цитираната съдебна практика), както и решение от 13 март 2014 г., FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, т. 29 и цитираната съдебна практика).

23. В рамките на този диалог между съдии и при взаимно зачитане на съответните им правомощия всеки има свои отговорности. Съдът трябва да направи всичко възможно, за да помогне на запитващата юрисдикция да тълкува и прилага правилно правото на Съюза, като по-специално ѝ предостави най-широко право да го сезира¹², а запитващата юрисдикция трябва от своя страна да има предвид специфичната функция на Съда в тази област и поради това да се постарее да му предостави всички данни и доказателства, за да може той да изпълни функцията си съгласно залегналата в член 267 ДФЕС цел.

24. За тази цел изложението на фактическата и правната обстановка по делото в главното производство е съставна част от преюдициалното запитване, и дори негова основна част, и липсата му е основание за явна недопустимост на преюдициалното запитване¹³.

25. Що се отнася до фактическата и правната обстановка по делото, Съдът изисква запитващата юрисдикция да изложи поне накратко релевантните факти и да посочи съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика¹⁴.

26. Налага се констатацията, че настоящото преюдициално запитване не съдържа изложение на националната правна уредба, доколкото Court of appeal (Апелативен съд) е пропуснал да направи изрично позоваване на разглежданата национална разпоредба.

27. Въпреки това с оглед на контекста, в който се вписва настоящото преюдициално запитване, и неговия предмет не считам, че този пропуск може да обоснове обявяване на недопустимостта на запитването.

28. Първо, мотивите на акта за преюдициално запитване позволяват да се схване съдържанието на разглежданата национална разпоредба.

29. Второ, Съдът е постановил, че „изискванията [относно съдържанието на преюдициалното запитване] могат да бъдат изпълнени по-лесно, когато [това] запитване [...] е отправено в контекст, който вече е познат в голяма степен поради предходно преюдициално запитване“¹⁵.

30. Както посочих, Съдът вече се е произнесъл по различните характеристики на процедурата по предоставяне на субсидиарна закрила в Ирландия в решенията си от 22 ноември 2012 г., M. (C-277/11, EU:C:2012:744), от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, EU:C:2013:45), както и от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302) и ще се произнесе в скоро време в рамките на дело M (C-560/14), което понастоящем е висящо. Следователно настоящото преюдициално запитване е петото запитване на ирландска юрисдикция относно процесуалния ред и условия, приложими към молбите за субсидиарна закрила, подадени преди реформите от 2013 г. и 2015 г.¹⁶.

31. Както става ясно от постановените предходни решения на Съда, правната уредба в Ирландия, приложима към молба за субсидиарна закрила, е позната, тъй като впрочем разглежданата национална уредба е изрично посочена в точка 15 от решението от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

12 — Решение от 5 октомври 2010 г., Елчинов (C-173/09, EU:C:2010:581, т. 26 и цитираната съдебна практика).

13 — Вж. по-конкретно определение от 15 април 2011 г., Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266), както и решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25).

14 — Определение от 13 декември 2012 г., Debiasi (C-560/11, EU:C:2012:802, т. 24 и цитираната съдебна практика), както и решение от 9 октомври 2014 г., Petru (C-268/13, EU:C:2014:2271, т. 22). Вж. също определение от 8 септември 2011 г., Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, т. 10 и цитираната съдебна практика). Вж. член 94, буква б) от Процедурния правилник на Съда, както и точка 22 от Препоръките на Съда на Европейския съюз към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ С 338, 2012 г., стр. 1).

15 — Определение от 17 юли 2014 г., 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, т. 12).

16 — Вж. бележка под линия 8 на настоящото заключение.

32. Трето, знае се, че Съдът е по-взискателен, когато преюдициалното запитване е отправено в контекста на спорове свързани със сложни фактически и правни положения, каквито са споровете в областта на конкуренцията и обществените поръчки¹⁷.

33. В настоящото дело, макар процедурата по предоставяне на международна закрила да се отличава с множество процесуални фази, отправеният до Съд правен въпрос обаче не е сложен, а е представен по много ясен начин, доколкото поисканото тълкуване се отнася до разпоредба, която има за предмет определяне на срок.

34. Четвърто, следва да се констатира, че съдържашата се информация в акта за преюдициално запитване е позволила на страните по главното производство, както и на Европейската комисия, да представят своите становища.

35. Следователно с оглед на гореизложеното съм убеден, че Съдът разполага с всички данни, за да може да упражни своите правомощия в съответствие с целта, посочена в член 267 ДФЕС, при това въпреки пропуските в акта за преюдициално запитване.

III – Анализ

36. Правото на Съюза не установява точни правила, определящи условията на молбите за субсидиарна закрила и по-конкретно — срока, в който подобни молби трябва да се подават пред компетентните национални органи.

37. Действително предвид съдържанието и целта ѝ Директива 2004/83 не се стреми да предвиди процесуалните правила, приложими към разглеждането на молба за международна закрила, нито следователно да определи процесуалните гаранции, които трябва да се предоставят на това основание на кандидата за убежище¹⁸. Целта на тази директива е единствено да се определят критерии, общи за всички държави членки, що се отнася до материалноправните условия, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни, за да могат да се ползват от международна закрила¹⁹, както и материалноправното съдържание на тази закрила²⁰. Именно в този контекст в член 2, букви в) и д) от Директива 2004/83 са определени лицата, които могат да се ползват от статута на бежанец и от статута, предоставен от субсидиарната закрила, а в глава VII — правата, присъщи на всеки от тези статутути.

38. Що се отнася до процесуалните правила за разглеждане на молба за международна закрила, същите са определени в Директива 2005/85²¹. Съгласно член 1 от нея тя има за цел да установи общи за всички държави членки минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статута на бежанец, а в глави II и III са уточнени процесуалните права и задължения на молителя и на държавата членка относно преценката на молба за международна закрила.

17 — Вж. в областта на конкурентното право определение от 21 ноември 2012 г., Fontaine (C-603/11, EU:C:2012:731, т. 15), както и в областта на обществените поръчки решение от 11 декември 2014 г., Azienda sanitaria locale № 5 „Spezzino“ и др. (C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 47 и 48).

18 — Вж. решение от 22 ноември 2012 г., М. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 73), както и заключението ми по дело М. (C-277/11, EU:C:2012:253, т. 19) и решение от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 38), както и заключението ми по дело N. (C-604/12, EU:C:2013:714, т. 27).

19 — Вж. член 1 от посочената директива.

20 — Вж. решение от 22 ноември 2012 г., М. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 72) и т. 19 от заключението ми по дело М. (C-277/11, EU:C:2012:253).

21 — Директива 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, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242).

39. Освен това по силата на член 3 от тази директива тя се прилага единствено когато държавата членка разглежда молба за предоставяне на статут на бежанец или когато е установила единна процедура, по която разглежда дадена молба в светлината на двете форми на международна закрила, а именно закрилата, свързана със статута на бежанец, и субсидиарната закрила.

40. Следователно Директива 2005/85 предоставя пълна свобода на държавите членки да определят условията и процесуалния ред за разглеждане на молби за субсидиарна закрила, когато са направили избора да разглеждат такива молби в рамките на процедура, различна от тази за получаване на статут на бежанец, както е случаят в Ирландия при настъпването на фактите по спора в главното производство.

41. Въпреки това позоваването на процесуалната автономия на държавите членки традиционно се смекчава от задължението да се спазват основните права, от една страна, и принципите на равностойност и ефективност, от друга страна²².

42. Съгласно постоянната съдебна практика спазването на принципа на равностойност предполага еднакво прилагане на национално правило към исковете, основани на нарушение на правото на Съюза, и исковете, основани на неспазване на националното право. С други думи, процесуалноправните норми, приети от държавите членки за искове, основани на правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, предвидени за подобни искове, основани на националното право²³.

43. Що се отнася до принципа на ефективност, спазването му изисква тези процесуални правила да не правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на права, предоставени на заинтересованото лице от правото на Съюза.

44. В настоящото заключение и тъй като става дума за самия предмет на поставените от запитващата юрисдикция въпроси, най-напред ще разгледам доколко посочената процесуалноправна норма подлежи на преценка от гледна точка на принципа на равностойност.

45. След това ще разгледам доколко тази процесуалноправна норма може да гарантира пълната ефективност на разпоредбите на правото на Съюза относно субсидиарната закрила.

46. Макар Court of appeal (Апелативен съд) да не е поискал изрично от Съда да разгледа посочената процесуалноправна норма с оглед на принципа на ефективност, подобно на Комисията, считам, че тази преценка се налага, за да се даде на запитващата юрисдикция полезен отговор за разрешаване на спора, с който е сезирана. В хода на съдебното заседание министърът посочи, че това разглеждане е неуместно доколкото, от една страна, този принцип не е бил изтъкнат в рамките на главното производство, и от друга страна, подобно действие би било в разрез с подхода на Съда.

47. Както посочихме, предвиденото в член 267 ДФЕС производство за преюдициално запитване има за цел да създаде производство за тясно и пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез което Съдът им предоставя полезен отговор, позволяващ им да решат висияция пред тях спор²⁴. Освен това в съответствие с установената съдебна практика

22 — Вж. по-специално решения от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 85 и цитираната съдебна практика) и от 10 септември 2013 г., G. и R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 35 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 41 и цитираната съдебна практика).

23 — Решения от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, т. 74) и от 6 октомври 2015 г., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 32).

24 — Определение от 8 септември 2011 г., Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, т. 9 и цитираната съдебна практика), както и решение от 13 март 2014 г., FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, т. 29 и цитираната съдебна практика).

Съдът трябва да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на запитващата юрисдикция за тази цел, дори тези разпоредби да не са посочени във въпросите, отправени от нея до Съда, при положение че същата е предоставила фактическите и правни елементи, които позволяват това тълкуване²⁵, какъвто според мен е настоящият случай.

48. Следователно считам, че за разрешаването на спора по главното производство на запитващата юрисдикция следва да се даде полезен отговор не само що се отнася до обхвата на принципа на равностойност, но и до този на принципа на ефективност.

A – По принципа на равностойност

49. С въпросите си запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали принципът на равностойност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма, която изисква молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила да се подава в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението за отхвърляне на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

50. Запитващата юрисдикция всъщност подчертава, че подобен срок не е предвиден в рамките на подаването на молба за предоставяне на статут на бежанец, въпреки че тази молба представлява подходяща база за съпоставяне с цел да се гарантира спазването на принципа на равностойност.

51. Противно на изразеното от запитващата юрисдикция мнение, считам, че в положение като разглежданото в главното производство не е релевантно прилагането на принципа на равностойност.

52. Всъщност прилагането на принципа на равностойност предполага възможност за съпоставяне на процесуалните правила, приложими за искове, основани на правото на Съюза, от една страна, и процесуалните правила, приложими за подобни искове, основани на националното право, от друга страна.

53. Тези условия обаче не са налице.

54. Първо, положението, разглеждано в главното производство, засяга два иска, основани на правото на Съюза, а именно — молба за предоставяне на статут на бежанец и молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила.

55. Директиви 2004/83 и 2005/85²⁶ участват в изграждането на обща европейска система за убежище, която съгласно член 78, параграф 1 ДФЕС трябва да позволи на Съюза да разработи обща политика за убежище и субсидиарна закрила, съвместима с Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951. По-специално, съгласно член 78, параграф 2, букви а), б), г) и е) ДФЕС приетите в тази рамка мерки съдържат не само единен статут на бежанец и на субсидиарна закрила за гражданите на трети страни, а и общи процедури за предоставяне и отнемане на този статут, както и правила относно условията за приемане на тези граждани.

25 — Решение от 21 февруари 2006 г., Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, т. 29 и цитираната съдебна практика).

26 — Напомням, че тези директиви са приети въз основа на член 63, първа алинея, точка 1 ЕО (понастоящем член 78 ДФЕС).

56. Както е видно от съображение 1 от директиви 2004/83 и 2005/85, те извършват хармонизация не само на правилата относно признаването и съдържанието на статута на бежанец и на статута на субсидиарна закрила²⁷, а и на процесуалните правила, приложими за тази цел.

57. Макар държавите членки да са свободни да приемат или запазват по-благоприятни правила за определяне на лицата, които отговарят на условията за предоставяне на международна закрила, от една страна, и на процесуалните правила, приложими за тази цел, от друга страна, тези правила обаче трябва да бъдат съвместими с тези директиви.

58. Следователно в рамките на общата европейска система за убежище условията за предоставяне на международна закрила от държава членка понастоящем са уредени от разпоредбите на правото на Съюза, независимо дали става дума за статута на бежанец или за статута на субсидиарна закрила.

59. Така не може да се приложи принципът на равностойност, както е определен в практиката на Съда, тъй като това би ни довело до съпоставяне между процесуалните правила, приложими за молби за убежище, основани на правото на Съюза, от една страна, и процесуалните правила, приложими за молби за субсидиарна закрила, също основани на правото на Съюза, от друга страна.

60. Второ, молбите за предоставяне на статут на бежанец и молбите за предоставяне на статут на субсидиарна закрила не представляват „подобни искове“, както се изисква в практиката на Съда.

61. На първо място, именно като допълнение към статута на бежанец законодателят на Съюза е поискал да въведе, съгласно член 78, параграф 2, буква б) ДФЕС, друга форма на международна закрила, определена като „субсидиарна“ и отговаряща на специалните условия за предоставяне, посочени в член 2, буква д) от Директива 2004/83²⁸.

62. Така използването на понятието „субсидиарна“, както и текстът на член 2, буква д) от тази директива показват недвусмислено, че статутът, предоставен със субсидиарната закрила, е предназначен за граждани на трети страни, които не отговарят на изискванията, за да се ползват от статута на бежанец²⁹. Следователно с въвеждането на субсидиарна форма на закрила в общата европейска система за убежище законодателят на Съюза не е имал намерение да предостави две сходни форми на международна закрила. Впрочем ирландският законодател е въвел две отделни процедури за разглеждане съответно на молбите за убежище и на молбите за субсидиарна закрила, като вторите могат да се подават само след отхвърляне на първите. Що се отнася до държавите членки, избрали една-единствена процедура, те извършват преценка на молбите за международна закрила най-напред от гледна точка на условията, определени за предоставяне на статута на бежанец³⁰.

27 — Вж. по-специално съображения 6 и 7 от Директива 2004/83, съображения 3—6 от Директива 2005/85, съображения 8—10, както и 12 и 13 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, стр. 9), както и съображение 13 от Директива 2013/32.

28 — Вж. в това отношение решение от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 32 и 33).

29 — Вж. съображения 5 и 24 от посочената директива.

30 — Напомням, че въвеждането на една-единствена процедура, което е било само възможност, предоставена при действието на Директива 2005/85, понастоящем представлява задължение по член 10, параграф 2 от Директива 2013/32. Понастоящем тази разпоредба недвусмислено предвижда, че „[п]ри разглеждането на молбите за международна закрила решаващият орган определя първо дали кандидатите отговарят на условията за статут на бежанци и ако те не отговарят на тези условия, определя дали кандидатите отговарят на условията за субсидиарна закрила“.

63. На второ място, статутът на бежанец предоставя по-широки права и икономически и социални предимства от тези, произтичащи от предоставянето на субсидиарна закрила³¹.

64. Както отбелязва Съдът в решение от 22 ноември 2012 г. М. (C-277/11, EU:C:2012:744), естеството на правата, присъщи на статута на бежанец, и това на правата, присъщи на статута на субсидиарна закрила, действително е различно³². В глава VII, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, Директива 2004/83 прави разлика в зависимост от това дали заинтересованото лице е бежанец, или се ползва от субсидиарна закрила³³. По отношение на получените субсидиарна закрила тя позволява на държавите членки да приемат по-рестриктивни условия относно издаването на разрешения за пребиваване или на пътни документи³⁴. Така, макар държавите членки да са длъжни да предоставят на бежанците разрешение за пребиваване за минимален срок от три години, те могат да ограничат до една година срока на разрешението, когато се издава на лице, ползващо се от субсидиарна закрила. Посочената директива позволява държавите членки и да ограничат достъпа до някои социално-икономически права, като достъпа до пазара на труда или до социалното подпомагане³⁵. По този начин, ако лицата, ползващи се със статут на бежанец, трябва да могат да се възползват от професионални обучения при еднакви условия с тези за гражданите на съответната държава, за сметка на това условията, при които лицата, ползващи се със статут на субсидиарна закрила, могат да получат достъп до тези дейности, са определени от държавите членки. Също така, макар държавите членки да са длъжни да предоставят на получените международна закрила необходимото социално подпомагане, равностойно на предвиденото за гражданите на съответната държава, все пак по отношение на получените субсидиарна закрила те могат да ограничат това подпомагане до основните услуги.

65. Следователно с оглед на тези обстоятелства принципът за равностойност, както е изведен от практиката на Съда, не е релевантен в положение, засягащо два типа молби, основани, както едната, така и другата на правото на Съюза и имащи различен предмет и критерии³⁶.

Б – По принципа на ефективност

66. С оглед на предоставянето на полезен отговор на запитващата юрисдикция предлагам разглежданата в главното производство национална процесуалноправна норма да се анализира от гледна точка на принципа на ефективност.

67. Вследствие на това възниква въпросът дали национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, която изисква молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила да се подава в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомяването за отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец, може да гарантира на лицата, търсещи международна закрила, ефективен достъп до правата, които са им предоставени с Директива 2004/83.

31 — Директива 2013/32 премахва съществуващите разлики относно равнището на правата, предоставени на бежанците и на лицата, ползващи се със субсидиарна закрила, които вече не могат да се считат за обосновани. Измененията засягат срока на разрешението за пребиваване и достъпа до социално подпомагане, медицински грижи и пазара на труда.

32 — Вж. точка 92 от това съдебно решение.

33 — Тази глава по-специално уточнява условията, при които лицата, ползващи се с международна закрила, могат да получат разрешение за пребиваване, както и пътни документи, и могат да имат достъп до работа, образование, социално подпомагане, медицински грижи, както и до жилищно настаняване.

34 — Вж. съответно членове 24 и 25 от тази директива.

35 — Вж. съответно членове 26 и 28 от Директива 2004/83.

36 — Вж. по аналогия решение от 28 януари 2015 г., ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, т. 73 и 74) относно национална процесуална разпоредба, уреждаща искове за предявяване на трудови вземания.

68. Напомням, че по силата на член 4, параграф 1 от Наредбата от 2006 г. писмото, с което вследствие на отхвърлянето на молбата за убежище на заинтересованото лице министърът съобщава намерението си да издаде заповед за принудително отвеждане до границата на страната, трябва да се придружава с известие, с което последното се уведомява, че в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението, може да поиска статут на субсидиарна закрила, както и разрешение за временно пребиваване на територията на страната. За тази цел към писмото се прилага информационна бележка относно субсидиарната закрила, както и формуляр, който позволява да се подаде молбата. От кандидата се изисква да посочи личните си данни, както и да предаде всички допълнителни документи и да изложи подробно причините, които се свързват конкретно с обстоятелствата, посочени в подкрепа на молбата му за субсидиарна закрила, като уточни по-конкретно какви са тежките вреди, които би могъл да претърпи след завръщане в страната си по произход.

69. В становището си Комисията счита, че фиксираният срок в член 4, параграф 1 от Наредбата от 2006 г. гарантира ефективността на правата на молителя, „стига молбата да не бъде отхвърлена единствено на основание, че е просрочена, ако компетентният национален орган [...] не може да пренебрегне реалната опасност от посегателства в случай на принудително отвеждане до границата и ако има сериозни и потвърдени основания да се счита, че за търсещото закрила лице има реална опасност за тежки посегателства, както те са определени в член 15 от Директива [2004/83]“.

70. Макар да споделям гледната точка, според която в спор като разглеждания трябва да се даде приоритет на запазването на най-основните права на търсещия международна закрила, не мисля, че преценката, която трябва да извърши националният компетентен орган, що се отнася до наличието, по смисъла на член 2, буква д), и на член 15 от Директива 2004/83, на опасност от тежки посегателства при завръщане в страната му по произход, трябва да се прави в тази фаза на процедурата. Предложеното от Комисията тълкуване цели от компетентния национален орган да се изисква да разгледа молбата по същество, преди да прецени нейната допустимост, като по този начин прави спазването на определен в закона срок напълно излишно. Ако обаче има определен срок и той представлява условие за допустимост на молбата, той трябва да се приложи обективно, за да се гарантира правната сигурност и равното третиране.

71. Поради това не споделям становището на Комисията.

72. Всъщност считам, че този срок от петнадесет работни дни е недостатъчен, за да се гарантира ефективността на правата, предоставени с Директива 2004/83 на лицата, търсещи субсидиарна закрила.

73. Наистина в решението си от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302) Съдът е приел, че в контекста на система като разглежданата, характеризираща се с две отделни процедурни фази, ефективността на достъпа до статута, предоставен от субсидиарната закрила, изисква „разглеждането на молбата за субсидиарна закрила да се извършва в разумен срок“³⁷.

74. Макар налагането на срок като разглеждания в главното производство очевидно да допринася за успешното приключване на процедурата по разглеждане на молба за международна закрила, това не променя факта, че този срок е изключително кратък.

37 — Точки 44 и 45от това съдебно решение.

75. Най-наред, следва да се има предвид, че очакваното решение е жизненоважно за лицето, което легитимно търси международна закрила. То се намира в изключително сложно житейско и материално положение и следователно трябва да се има предвид, че производството, което започва пред националните компетентни органи, трябва да позволи запазването на основните му права чрез предоставяне на международна закрила.

76. След това, трябва да се вземат предвид трудностите, които лицето може да срещне поради неговия език например, не само за да схване процесуалните правила, но също така да се запознае с правата и задълженията си. Макар да е налице правна помощ, в настоящото дело трябва да се приеме за установено, че RLS е отказала да окаже помощ на г-жа Danqua при постъпките ѝ за получаване на субсидиарна закрила, като е предпочела да представи от нейно име молба за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер.

77. Накрая, трябва да се имат предвид материалните затруднения, които могат да забавят надлежното получаване на уведомлението. Всъщност, не можем да сравняваме положението на лице, търсещо международна закрила, което всъщност представлява индивид, търсещ подслон, с това на който и да било друг гражданин, установен на територията на приемащата държава членка. Търсещото международна закрила лице не разполага с постоянен адрес на посочената територия и може да се премести, докато молбата му за право на убежище бъде разгледана. В конкретния случай разглеждането на молбата, подадена от г-жа Danqua и с която се цели получаване на статута на бежанец, е продължило десет месеца. От предадената информация в хода на съдебното заседание следва, че понастоящем тя живее в приют. Поради това не е изключено през това време тя да е сменила адреса си, без да уведоми за това компетентните национални органи.

78. Ако към това прибавим психологическата слабост, която може да изпитва търсещото закрила лице, не може да се поеме рискът на това търсещо международна закрила лице да се попречи да подаде молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила поради твърде краткия срок, при положение че е имало право на това.

79. Следователно предвид тези елементи, свързани с основния характер на закрилата, която следва да се предоставя на лицата, подложени на тежки посегателства в страните си по произход, от една страна, и на трудното материално и житейско положение, в което тези лица се намират в приемащата държава членка, от друга страна, считам, че срок като предвиденият в член 4, параграф 1 от Наредбата от 2006 г. не позволява да се гарантира ефективността на достъпа до статута, предоставен от субсидиарната закрила.

80. Трябва ли обаче да се определя срок вместо националния законодател?

81. Не мисля така.

82. От една страна, както видяхме в точки 39—41 от настоящото заключение, въвеждането на разглежданата в главното производство национална процесуалноправна норма е част от процесуалната автономия на Ирландия.

83. От друга страна, това няма никакъв смисъл, доколкото подобна процесуалноправна норма, посочена в член 4, параграф 1 от Наредбата от 2006 г., понастоящем не е в сила. Всъщност напомням, че след реформата през 2015 г. Ирландия премахна дуалистичната система, която доскоро характеризираше производството за предоставяне на международна закрила, като я замени с една-единствена процедура, в хода на която компетентните власти разглеждат подадената от заинтересованото лице молба за убежище с оглед на двете форми на

международна закрила. Следователно национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, определяща срок, в който молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила трябва да се подаде след отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец, вече е загубила смисъла си.

84. При тези обстоятелства според мен, що се отнася до молбите за предоставяне на международна закрила, подадени при действието на старото законодателство, компетентният национален съд трябва да провери дали срокът, в който молбата за субсидиарна закрила е била отправена, е разумен.

85. В това отношение считам, че компетентният национален съд трябва да вземе предвид всички житейски и материални обстоятелства, при които е била разгледана молбата за международна закрила.

86. По-специално той трябва да прецени дали заинтересованото лице е било поставено в положение, позволяващо му да упражни по ефективен начин своите права, като вземе по-конкретно предвид помощта, от която заинтересованото лице се е ползвало при постъпките си, и по-специално — правната помощ, от която се е възползвало или която не му е била предоставена.

87. Компетентната национална юрисдикция трябва също да вземе предвид датата, на която заинтересованото лице е узнало за уведомяването, съобщаващо му за отхвърлянето на молбата му за предоставяне на статута на бежанец и за издадената от министъра заповед за принудителното му отвеждане до границата.

88. В настоящото дело считам, че г-жа Danqua очевидно не е била поставена в положение, позволяващо ѝ да подаде своята молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила в срока, определен в разглежданото национално законодателство, и следователно да упражни по ефективен начин правата, предоставени ѝ с Директива 2004/83.

89. Първо, представителят на г-жа Danqua посочва в хода на съдебното заседание, че тя е неграмотна и че не е била информирана за условията и реда на процедурата, по-конкретно за правилата, уреждащи удължаването на срока за подаване на молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила.

90. Второ, както става ясно от акта за преюдициално запитване, RLS е отказала да помогне на г-жа Danqua в рамките на тази молба, като е предпочела да подаде от нейно име молба за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер. Едва след отхвърлянето на тази молба и постановяването срещу г-жа Danqua на заповед за принудителното ѝ отвеждане до границата последната е наела на свои разноси адвокат, който е подал молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила.

91. Трето, трябва да се съгласим, че процедурата, с която се е сблъскала г-жа Danqua, отличаваща се с многобройни фази и различни статуты, може да въведе в заблуждение всеки, който не я познава. Всъщност, въпреки че нейната молба за получаване на „статут на бежанец“ е била отхвърлена, RLS отказва да ѝ съдейства в рамките на молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила, подавайки от нейно име „молба за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер“. Едва след отхвърлянето на тази молба и след издаването на „заповедта за принудително отвеждане до границата“ новият адвокат на заинтересованото лице е подал „молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила“. Колкото различни статуты, толкова и приложими процесуални норми.

92. Четвърто, макар да е установено, че г-жа Danqua действително е подала молба за предоставяне на статут на субсидиарна закрила на 8 октомври 2013 г., тоест две години и осем месеца след уведомяването за отхвърлянето на нейната молба за убежище, все пак трябва да се вземе предвид фактът, че заинтересованото лице е подало тази молба десет работни дни след отхвърлянето на 23 септември 2013 г. на молбата му за разрешение за пребиваване по причини от хуманитарен характер.

93. С оглед на тези обстоятелства считам, че подадената от заинтересованото лице молба трябва да бъде надлежно разгледана.

94. Предвид всички тези съображения предлагам на Съда да постанови, че принципът на ефективност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, която изисква молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила да се подаде в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението за отхвърляне на молбата за статут на бежанец.

95. Компетентната национална юрисдикция има задачата да прецени дали срокът, в който е била подадена молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила, е разумен, с оглед на всички житейски и материални обстоятелства, при които е била разгледана молбата за международна закрила. За тази цел тя трябва да провери дали заинтересованото лице е било поставено в положение, позволяващо му да упражни своите права по ефективен начин, като вземе предвид по-конкретно условията, при които последното е било подпомагано при извършването на постъпките, както и условията, при които му е било съобщено отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

IV – Заключение

96. Въз основа на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправеното от Court of appeal (Апелативен съд, Ирландия) запитване по следния начин:

„Принципът на ефективност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство, която изисква молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила да се подаде в рамките на петнадесет работни дни, считано от датата на уведомлението за отхвърляне на молбата за предоставяне на статут на бежанец.

Компетентната национална юрисдикция има задачата да прецени дали срокът, в който е била подадена молбата за предоставяне на статут на субсидиарна закрила, е разумен с оглед на всички житейски и материални обстоятелства, при които е била разгледана молбата за международна закрила. За тази цел тя трябва да провери дали заинтересованото лице е било поставено в положение, позволяващо му да упражни своите права по ефективен начин, като вземе предвид по-конкретно условията, при които последното е било подпомагано при извършването на постъпките, както и условията, при които му е било съобщено отхвърлянето на молбата за предоставяне на статут на бежанец“.