



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

29 юли 2019 година*

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на убежището и субсидиарната закрила — Общи процедури за предоставяне на международна закрила — Директива 2013/32/ЕС — Член 46, параграф 3 — Цялостно и ex nunc разглеждане — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на ефективни правни средства за защита — Обхват на правомощията на първоинстанционния съд — Липса на правомощие за изменение — Отказ на компетентния административен или квазисъдебен орган да се съобрази с решение на този съд“

По дело C-556/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела Печ, Унгария) с акт от 5 септември 2017 г., постъпил в Съда на 22 септември 2017 г., в рамките на производство по дело

Алексей Торубаров

срещу

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal и М. Vilaras, председатели на състави, А. Rosas, Е. Juhász, М. Ilešič (докладчик), М. Safjan, D. Šváby, С. G. Fernlund, С. Vajda, N. Piçarra, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 януари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Торубаров, от Т. Fazekas и I. Bieber, ügyvédek,
- за унгарското правителство, от М. Z. Fehér, G. Koós и М. М. Tátrai, в качеството на представители,

* Език на производството: унгарски.

- за словашкото правителство, от В. Riczióvá, в качеството на представител,
 - за Европейската комисия, от М. Condou-Durande и А. Tokár, в качеството на представители,
- след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 април 2019 г.,
- постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 46, параграф 3 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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60), тълкуван в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Алексей Торубаров и Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Служба за имиграция и убежище, Унгария, наричана по-нататък „имиграционната служба“) относно отхвърлянето от последната на молбата му за международна закрила.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2011/95/ЕС

- 3 Член 1 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, 2011 г., стр. 9), гласи:

„Целта на настоящата директива е установяването на стандарти за определянето на граждани на трети държави или на 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 и за съдържанието на предоставената закрила“.

- 4 Член 2 от Директива 2011/95 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „международна закрила“ означава статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила [...]
[...]

г) „бежанец“ означава гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група се намира извън държавата, чийто гражданин е, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази

държава, или лице без гражданство, което, като се намира по горепосочените причини извън държавата на предишното си обичайно пребиваване, не може или поради такива опасения не желае да се завърне в нея, и по отношение на което не се прилага член 12;

[...]

е) „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които не отговарят на условията за бежанец, но за които има сериозни основания да се смята, че ако бъдат изпратени обратно в държавата на произход, или в случай на лице без гражданство — в държавата на предишното му обичайно пребиваване, биха били изложени на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15, и по отношение на които не се прилага член 17, параграфи 1 и 2, и които не могат или поради такава опасност не желаят да получат закрилата на тази държава;

[...]“.

5 Глави II—VI от тази директива се отнасят съответно до оценяването на молбите за международна закрила, условията за определяне като бежанец, статута на бежанец, условията за субсидиарна закрила и статута на субсидиарна закрила.

6 Член 13 от посочената директива, който е озаглавен „Предоставяне на статут на бежанец“ и е част от глава IV, гласи:

„Държавите членки предоставят статут на бежанец на всеки гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за определяне като бежанци съгласно разпоредбите на глави II и III“.

7 Член 14 от Директива 2011/95, който е озаглавен „Отнемане, прекратяване или отказ за подновяване на статут на бежанец“ и е част от същата глава IV, гласи:

„1. По отношение на молбите за международна закрила [...], държавите членки отнемат статута на бежанец, предоставен от държавен, административен, съдебен или квазисъдебен орган на гражданин на трета държава или на лице без гражданство [...]

[...]

4. Държавите членки могат да отнемат статут на бежанец, предоставен от правителствен, административен, съдебен или квазисъдебен орган, [...]

[...]“.

8 Член 15 от тази директива, който е озаглавен „Тежки посегателства“ и е част от глава V, изброява видовете посегателства, които дават право на субсидиарна закрила.

9 Член 18 от посочената директива, който е озаглавен „Предоставяне на статут на субсидиарна закрила“ и е част от глава VI, гласи:

„Държавите членки предоставят статут на субсидиарна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за субсидиарна закрила в съответствие с глави II и V“.

- 10 Член 19 от Директива 2011/95, който е озаглавен „Отнемане, прекратяване или отказ за подновяване на статут на субсидиарна закрила“ и е част от същата глава VI, гласи:

„1. По отношение на молбите за международна закрила [...], държавите членки отнемат статута на субсидиарна закрила, предоставен от правителствен, административен, съдебен или квазисъдебен орган на гражданин на трета държава или на лице без гражданство [...]

2. Държавите членки могат да отнемат статута на субсидиарна закрила, предоставен от правителствен, административен, съдебен или квазисъдебен орган [...]

[...]“.

Директива 2013/32

- 11 Съображения 18, 50 и 60 от Директива 2013/32 гласят:

„(18) 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.

[...]

(50) Съгласно един от основните принципи на правото на Съюза, решенията по молба за международна закрила [...] следва да могат ефективно да бъдат обжалвани пред съответния съд.

[...]

(60) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати в Хартата. По-специално, целта на настоящата директива е да се осигури пълното зачитане на човешкото достойнство и да се насърчи прилагането на членове 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 и 47 от Хартата и тя трябва да бъде приложена по съответния начин“.

- 12 Съгласно член 1 целта на Директива 2013/32 е да се определят общи процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила съгласно Директива 2011/95.

- 13 Съгласно член 2, буква е) от Директива 2013/32 „решаващ орган“ означава „всеки квазисъдебен или административен орган в държава членка, който е компетентен за разглеждането на молбите за международна закрила и който е компетентен да вземе решение като първа инстанция по такива случаи“.

- 14 Съгласно член 46, параграфи 1, 3 и 4 от тази директива:

„1. Държавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу следното:

- а) решение относно тяхната молба за международна закрила, включително за решение, с което:
i) се установява, че молбата е неоснователна във връзка със статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила;

[...]

[...]

3. С цел спазване на разпоредбите на параграф 1 държавите членки гарантират, че ефективната защита предвижда цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси, включително, когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива [2011/95], най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд.

4. Държавите членки предвиждат разумни срокове и други необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на ефективна защита съгласно параграф 1. [...]“.

15 Член 51, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с членове [...] 32—46 [...] най-късно до 20 юли 2015 г. [...]“.

16 Съгласно член 52, първа алинея от Директива 2013/32:

„Държавите членки прилагат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, посочени в член 51, параграф 1, към молбите за международна закрила [...], които са подадени след 20 юли 2015 г. или на по-ранна дата. Молбите, подадени преди 20 юли 2015 г., [...] се уреждат от законовите, подзаконовите и административните разпоредби, приети съгласно Директива 2005/85/ЕО [на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242)]“.

Унгарското право

Законодателство относно процедурите за международна закрила в сила преди 15 септември 2015 г.

17 Член 339, параграф 1 и параграф 2, буква j) от Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Закон № III от 1952 г. за приемане на Гражданскопроцесуалния кодекс, наричан по-нататък „Гражданскопроцесуален кодекс“), в редакцията му в сила преди 15 септември 2015 г., гласи:

„1. Освен ако не е предвидено друго в съответното законодателство, съдът отменя всяко административно решение, което счита за незаконосъобразно, освен в случай на процесуално нарушение, което не засяга съществуването на делото, и при необходимост разпорежда на приелия го административен орган да проведе ново производство.

2. Съдът може да измени следните административни решения:

[...]

j) решение за предоставяне на статут на бежанец“.

18 Разпоредба, аналогична на посочения член 339, параграф 2, буква j), се съдържа в член 68, параграф 5 от Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон № LXXX от 2007 г. за правото на убежище, наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“).

Законодателство относно процедурите за международна закрила в сила след 15 септември 2015 г.

19 На 15 септември 2015 г. влиза в сила Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Закон № CXL от 2015 г. за изменение на някои закони за управление на масовата имиграция, наричан по-нататък „Законът за управление на масовата имиграция“). Член 1, параграф 3, буква а) от този закон отменя член 339, параграф 2, буква j) от Закон № III от 1952 г. за приемане на Гражданскопроцесуален кодекс. Член 14 от Закона за управление на масовата имиграция изменя член 68, параграф 5 от Закона за правото на убежище.

20 След последното изменение член 68, параграфи 3, 5 и 6 от Закона за правото на убежище, приложим и към висящите към момента на влизането му в сила дела, гласи:

„3. [...] Към датата на приемане на съдебното решение съдът извършва цялостна преценка както на фактите, така и на правните въпроси.

[...]

5. Съдът не може да измени решението на компетентния орган по предоставяне на убежище. Съдът отменя всяко административно решение, което счита за незаконосъобразно, освен в случай на процесуално нарушение, което не засяга съществуването на делото, и при необходимост разпорежда на компетентния орган по предоставяне на убежище да проведе ново производство.

6. Решението на съда, с което се слага край на производството, е окончателно и не подлежи на обжалване“.

21 Член 109, параграф 4 от Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Закон № CXL от 2004 г. за приемане на общи разпоредби в областта на административното производство и административните услуги, наричан по-нататък „Законът за административното производство“) предвижда:

„Административният орган е обвързан от диспозитива и от мотивите на решението, постановено от компетентния административен съд, и трябва да се придържа към него в новото производство, както и при постановяване на ново решение“.

22 Съгласно член 121, параграф 1, буква f) от този закон:

„В производствата по тази глава решението се отменя ако:

[...]

(f) съдържанието му противоречи на член 109, [параграф 4]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

23 Г-н Торубаров, руски гражданин, е предприемач и участва като член в дейността на руска опозиционна политическа партия и на неправителствена организация, представляваща интересите на предприемачите. От 2008 г. насам в Русия срещу него са водени няколко наказателни производства. Г-н Торубаров напуска територията на Русия и се установява най-напред в Австрия, а след това в Чешката република, откъдето е екстрадиран в Русия на 2 май 2013 г.

- 24 След връщането му в Русия срещу него отново е повдигнато обвинение, но е оставен на свобода, за да подготви защитата си. На 9 декември 2013 г. той преминава незаконно унгарската граница и незабавно е спрял и разпитан от полицейските органи на тази държава членка. Тъй като г-н Торубаров не в състояние да докаже, че има право на законно пребиваване в Унгария, полицията го арестува. Същия ден г-н Торубаров подава молба за международна закрила.
- 25 С решение от 15 август 2014 г. имиграционната служба отхвърля молбата за международна закрила. В подкрепа на решението си тя приема, че както изявленията на г-н Торубаров, така и събраната относно положението в неговата страната по произход информация потвърждават неправдоподобността на обстоятелството, че той е преследван по политически или други причини или че е подложен на тежки посегателства по смисъла на член 15 от Директива 2011/95.
- 26 Г-н Торубаров обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела Печ, Унгария). С решение от 6 май 2015 г. тя отменя посоченото решение и разпорежда на имиграционната служба да проведе ново производство и да постанови ново решение. Основанията за отмяна на решението са, че то съдържа сериозни противоречия и че като цяло имиграционната служба не е разгледала изложените пред нея факти, а преценката на фактите, които е разгледала, е произволна, поради което решението ѝ е неоснователно и не подлежи на съдебен контрол по същество. Освен това в решението си запитващата юрисдикция дава на имиграционната служба подробни указания относно елементите, които трябва да разгледа в рамките на новата процедура, която трябва да проведе.
- 27 След приключване на втората административна процедура, с решение от 22 юни 2016 г. имиграционната служба отново отхвърля молбата за международна закрила на г-н Торубаров, като приема по-специално, че правото му на справедлив съдебен процес от независим съд е гарантирано в страната му по произход и че там той не е изложен на никаква опасност от преследване. В подкрепа на това ново решение и в изпълнение на указанията на запитващата юрисдикция имиграционната служба, вземайки предвид всички предоставени ѝ от г-н Торубаров документи, събира информация по-специално за корупцията в Русия, за условията в руските затвори и за работата на правосъдната система в Русия.
- 28 Във второто решение имиграционната служба се позовава и на експертно становище на Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на Конституцията, Унгария). Последната счита, че присъствието на г-н Торубаров на унгарска територия накърнява интересите на националната сигурност, тъй като той е признат за виновен в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Обединените нации по смисъла на член 1, раздел F, буква с) от Женевската конвенция за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Сборник на договорите на Обединените нации*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), влязла в сила на 22 април 1954 г., допълнена и изменена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., който влиза в сила на 4 октомври 1967 г.
- 29 Г-н Торубаров обжалва решението на имиграционната служба от 22 юни 2016 г. пред запитващата юрисдикция. С решение от 25 февруари 2017 г. запитващата юрисдикция отменя решението и разпорежда на имиграционната служба да започне ново производство и да постанови ново решение. Всъщност запитващата юрисдикция приема, че решението от 22 юни 2016 г. е незаконосъобразно поради явно погрешната преценка, от една страна, на информацията относно страната по произход, и от друга страна, на експертното становище на Службата за защита на Конституцията.
- 30 В това отношение запитващата юрисдикция констатира, че описаните в това решение факти ясно показват, че противно на оценката на имиграционната служба, г-н Торубаров има основания да се страхува от преследване в Русия поради своите политически убеждения и от

тежки посегателства срещу себе си в тази страна. Освен това тя отбелязва, че съществува противоречие между съдържанието и заключението на експертното становище на Службата за защита на Конституцията, което съдържа класифицирана информация, и че имиграционната служба не е анализирала съдържанието на това становище, от което недвусмислено може да се заключи, че посочените в него факти не уличават г-н Торубаров, а напротив, доказват основателността на неговата молба за международна закрила.

- 31 С решение от 15 май 2017 г. (наричано по-нататък „спорното административно решение“) имиграционната служба отхвърля за трети път молбата за международна закрила на г-н Торубаров, що се отнася до предоставянето както на статут на бежанец, така и на статут на субсидиарна закрила, тъй като не може да бъде доказано, че той е преследван по политически причини. В подкрепа на решението си обаче имиграционната служба вече не се позовава на експертното становище на Службата за защита на Конституцията.
- 32 Понастоящем запитващата юрисдикция е сезиран с трета жалба, този път срещу спорното административно решение, с която г-н Торубаров иска решението да бъде изменено и запитващата юрисдикция да му предостави, като главно искане, статут на бежанец или, при условията на евентуалност, статут на субсидиарна закрила.
- 33 В тази връзка обаче запитващата юрисдикция посочва, че с влизането в сила на Закона за управление на масовата имиграция на 15 септември 2015 г. правомощието на административните съдилища да изменят административните решения относно предоставянето на международна закрила, е отменено.
- 34 Запитващата юрисдикция обаче счита, че това законодателство лишава кандидатите за международна закрила от ефективна съдебна защита. Всъщност единствената последица, предвидена в националното право в случай на нарушаване от административния орган на задължението му да се съобрази с диспозитива и с мотивите на първо съдебно решение за отмяна на първо административно решение за отхвърляне на молба за международна закрила, е отмяната на новото административно решение. Следователно в този случай сезираният съд не разполага с друга възможност, освен да нареди на административния орган да започне нова процедура и да приеме ново решение. Така сезираният съд не може да разпoredи на административния орган да предостави международна закрила на съответния кандидат, нито да го санкционира за това, че не се е съобразил с първото му решение, което поражда риск от безкрайно продължаване на процедурата в нарушение на правата на кандидата за закрила.
- 35 Точно такъв ел случаят по делото, с което е сезирана запитващата юрисдикция, която вече на два пъти отменя решенията на имиграционната служба, която е приела трето решение, а именно спорното административно решение, което не е съобразено с решението на запитващата юрисдикция от 25 февруари 2017 г., съгласно което трябва да се признае международна закрила на г-н Торубаров, освен ако не съществува доказана заплахата за обществената сигурност. Така, след като подава молбата си за международна закрила през декември 2013 г., г-н Торубаров живее в положение на правна несигурност и не се ползва от никакъв статут на унгарска територия, тъй като няма окончателно решение по тази молба.
- 36 При това положение запитващата юрисдикция счита, че унгарското право не гарантира правото на ефективна съдебна защита, закрепено в член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 и в член 47 от Хартата. Следователно тя иска да се установи дали тези разпоредби на правото на Съюза й дават право да измени решение като спорното административно решение и да остави без приложение националното законодателство, което й отказва това правомощие.

37 При тези обстоятелства Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела, Печ) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 46, параграф 3 от Директива [2013/32] във връзка с член 47 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че унгарските съдилища имат правомощието да изменят административните решения на компетентните органи в областта на предоставяне на убежище, с които се отказва международна закрила, както и да предоставят тази закрила?“.

По преюдициалния въпрос

38 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като тези в главното производство предоставя на първоинстанционен съд, сезиран с жалба срещу решение за отхвърляне на молба за международна закрила, правомощието да измени това административно решение и да го замени със собственото си решение.

39 Най-напред трябва да се посочи, че съгласно член 52, първа алинея, първо изречение от Директива 2013/32 държавите членки прилагат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, посочени в член 51, параграф 1 от Директивата, към молбите за международна закрила, които са подадени „след 20 юли 2015 г. или на по-ранна дата“.

40 От подготвителните работи по приемането на Директива 2013/32 е видно, че с добавянето на думите „или на по-ранна дата“ в посочения член 52, първа алинея, първо изречение законодателят на Съюза е искал да позволи на държавите членки да прилагат незабавно разпоредбите си за изпълнение на тази директива към молбите за международна закрила, подадени преди 20 юли 2015 г. (вж. в този смисъл решения от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕУ:С:2018:584, т. 71 и 72 и от 19 март 2019 г., Ibrahim и др., С-297/17, С-318/17, С-319/17 и С-438/17, ЕУ:С:2019:219, т. 63 и 64).

41 Тъй като член 52, първа алинея от Директива 2013/32 предлага различни възможности за прилагане във времето, за да се спазят принципите на правна сигурност и на равенство пред закона при прилагането на правото на Съюза и за да може по този начин търсещите международна закрила лица да са защитени срещу произвол, е важно всяка обвързана от тази директива държава членка да разглежда по предвидим и еднакъв начин молбите за международна закрила, подадени в рамките на един и същи период на нейна територия (вж. в този смисъл решения от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕУ:С:2018:584, т. 73 и от 19 март 2019 г., Ibrahim и др., С-297/17, С-318/17, С-319/17 и С-438/17, ЕУ:С:2019:219, т. 66).

42 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че молбата за международна закрила на г-н Торубаров е подадена на 9 декември 2013 г., тоест след влизането в сила на Директива 2013/32 на 19 юли 2013 г., но преди крайната дата за транспонирането ѝ в националното право, а именно 20 юли 2015 г.

43 Освен това, в отговор на искане на Съда за предоставяне на информация, запитващата юрисдикция посочва, че по силата на националното право тя е длъжна да спазва националната правна уредба за транспониране на Директива 2013/32, която е влязла в сила на 15 септември 2015 г. и която забранява на съда да изменя административно решение по молба за международна закрила, включително в рамките на съдебни производства, които, макар да се отнасят до молба за международна закрила, подадена преди 20 юли 2015 г., подобно на главното производство, са били образувани след тази дата. Унгарското правителство потвърждава тази информация в писменото си становище.

- 44 В това отношение, от една страна, от припомнената в точка 40 от настоящото решение съдебна практика е видно, че държава членка може свободно да реши да приложи незабавно правната уредба за транспониране на Директива 2013/32 към такива производства.
- 45 От друга страна, Съдът вече е уточнил, че разпоредба на националното право, която предвижда, че съдът трябва да постанови решението си въз основа на съществуващото към датата на постановяване на решението фактическо и правно положение, гарантира, че молбите за международна закрила, които са подадени в рамките на един и същи период на национална територия и по които още не е постановено окончателно решение, ще бъдат разгледани по предвидим и еднакъв начин (вж. в този смисъл решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др., С-297/17, С-318/17, С-319/17 и С-438/17, EU:C:2019:219, т. 67 и 68).
- 46 При тези обстоятелства член 52, първа алинея от Директива 2013/32 допуска възможността национален съд като запитващата юрисдикция да приложи националната правна уредба за транспониране на Директива 2013/32 към всяко пред нея производство, въпреки че това производство се отнася до молба за международна закрила, подадена преди 20 юли 2015 г.
- 47 След тези предварителни уточнения трябва да се посочи, че съгласно член 1 от Директива 2013/32 тя има за цел да определи общи процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила съгласно Директива 2011/95.
- 48 От своя страна и както е посочено в член 1 от нея, последната директива предвижда стандарти, най-напред, за определянето на граждани на трети държави или на лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, по-нататък, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и накрая, за съдържанието на предоставената закрила.
- 49 Както Съдът вече е уточнил, видно от членове 13 и 18 от Директива 2011/95, разглеждани във връзка с определенията на термините „бежанец“ и „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ по член 2, букви г) и е) от тази директива, по принцип международната закрила по тази директива трябва да се предоставя на всеки гражданин на трета държава и всяко лице без гражданство, който или което има основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, или е изложен(о) на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15 от посочената директива (вж. в този смисъл решения от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова, С-652/16, EU:C:2018:801, т. 47 и от 23 май 2019 г. Bilali, С-720/17, EU:C:2019:448, т. 36).
- 50 Следователно когато едно лице отговаря на минималните изисквания, установени в правото на Съюза, за да се ползва от един от тези статuti, стига да отговаря на условията, предвидени съответно в глави II и III или в глави II и V от Директива 2011/95, държавите членки са длъжни, освен ако не е налице някое от предвидените в тази директива основания за изключване, да предоставят исканата международна закрила, като не разполагат с право на преценка в това отношение (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2015 г., Т., С-373/13, EU:C:2015:413, т. 63, от 12 април 2018 г., А и S, С-550/16, EU:C:2018:248, т. 52 и от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец), С-391/16, С-77/17 и С-78/17, EU:C:2019:403, т. 89).
- 51 Член 46, параграф 1 от Директива 2013/32 признава на кандидатите за международна закрила право на ефективна защита пред съд срещу решенията по тяхната молба. Член 46, параграф 3 от тази директива определя обхвата на правото на ефективна съдебна защита, като уточнява, че обвързаните от тази директива държави членки трябва да гарантират, че съдът, пред който се обжалва решението по молбата за международна закрила, извършва „цялостно и ex nunc

разглеждане на фактите и правните въпроси, включително, когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива [2011/95]“ (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕU:С:2018:584, т. 105 и 106).

- 52 Изразът „ex nunc“ подчертава задължението на съда да извърши преценка, която отчита при необходимост новите обстоятелства, настъпили след приемането на обжалваното решение. Що се отнася до прилагателното „цялостно“, то потвърждава, че съдът е длъжен да разгледа както обстоятелствата, които решаващият орган е отчел или е могъл да отчете, така и тези, които са настъпили след приемането на решението от този орган (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕU:С:2018:584, т. 111 и 113).
- 53 От това следва, че по силата на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 държавите членки са длъжни така да уредят въпроса в националното си право, че разглеждането на посочените жалби да включва проверка от съда на всички фактически и правни обстоятелства, които му позволяват да извърши актуализирана преценка на конкретния случай, така че молбата за международна закрила да може да се разгледа изчерпателно, без да е необходимо преписката да се връща на посочения орган. Подобно тълкуване благоприятства целта, преследвана от Директива 2013/32, а именно да се гарантира, че тези молби се обработват възможно най-бързо, без това да засяга точността и пълнотата на тяхното разглеждане (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕU:С:2018:584, т. 109—112).
- 54 Член 46, параграф 3 от тази директива обаче се отнася само до разглеждането на жалбата и следователно не засяга последиците от евентуалната отмяна на решението, предмет на тази жалба. Ето защо с приемането на Директива 2013/32 законодателят на Съюза не е възнамерявал да въведе никакво общо правило, съгласно което квазисъдебният или административен орган, посочен в член 2, буква е) от тази директива, трябва да губи своята компетентност след отмяната на първоначалното му решение по молба за международна закрила, така че продължава да е допустимо държавите членки да предвиждат, че след такава отмяна преписката трябва да бъде върната на този орган, за да вземе той ново решение (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕU:С:2018:584, т. 145 и 146).
- 55 Макар по този начин Директива 2013/32 да признава на държавите членки известна свобода на действие, по-специално при определянето на правилата за обработване на молба за международна закрила, когато първоначалното решение на такъв орган е било отменено от съда, все пак трябва да се посочи, на първо място, че независимо от тази свобода на преценка при прилагането на тази директива държавите членки са длъжни да спазват член 47 от Хартата, който прогласява в полза на всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, правото на ефективни правни средства за защита пред съд (вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Sacko, С-348/16, ЕU:С:2017:591, т. 30 и цитираната съдебна практика). Така характеристиките на процедурата по обжалване, предвидена в член 46 от Директива 2013/32, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл решения от 26 юли 2017 г., Sacko, С-348/16, ЕU:С:2017:591, т. 31 и 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕU:С:2018:584, т. 114).
- 56 На второ място, трябва да се припомни, че член 47 от Хартата е достатъчен сам по себе си и не следва да бъде уточнен в разпоредби на правото на Съюза или на националното право, за да породи право за частноправните субекти, на което те да могат да се позовават в това му качество (решение от 17 април 2018 г., Egenberger, С-414/16, ЕU:С:2018:257, т. 78). Следователно като се има предвид по-специално припомненото в предходната точка, същото важи и за член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата.

- 57 На трето място, правото на ефективна съдебна защита би било илюзорно, ако правният ред на държава членка позволява окончателно и задължително съдебно решение да не произведе действие във вреда на една от страните (вж. в този смисъл решение от 30 юни 2016 г., Тома и Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, т. 43).
- 58 Именно в този контекст Съдът е приел, че член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 би бил лишен от полезно действие, ако се допусне възможността след постановяването на съдебно решение, с което първоинстанционният съд е извършил в съответствие с тази разпоредба цялостна и ex nunc преценка на нуждите от международна закрила на кандидата съгласно Директива 2011/95, квазисъдебният или административен орган, посочен в член 2, буква е) от Директива 2013/32, да вземе решение в противоречие с тази преценка.
- 59 Следователно, макар Директива 2013/32 да няма за цел да уеднакви конкретно и изчерпателно процесуалните правила, приложими в държавите членки в случай на приемане на ново решение по молба за международна закрила след отмяна на първоначалното административно решение за отхвърляне на тази молба, все пак, видно от преследваната от тази директива цел да осигури възможно най-бързо разглеждане на молбите от това естество, от задължението да се гарантира полезно действие на член 46, параграф 3 от Директивата, както и от необходимостта, произтичаща от член 47 от Хартата, да се осигури наличие на ефективни правни средства за защита, всяка държава членка, обвързана от посочената директива, трябва така да уреди националното си право, че след отмяната на първоначалното решение и при връщане на делото на квазисъдебния или административен орган, ново решение да се приема в кратък срок и да съответства на преценката, съдържаща се в отменителното съдебно решение (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Алхето, C-585/16, EU:C:2018:584, т. 148).
- 60 Постановеният въпрос следва да се разгледа именно в светлината на тези съображения.
- 61 В това отношение, най-напред, трябва да се посочи, че с текста на член 109, параграф 4 от Закона за административното производство държавите членки изглежда изпълняват — което обаче трябва да се провери от запитващата юрисдикция — задължението си за постигане на резултат по член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, което бе припомнено в точка 59 от настоящото решение, а именно да се гарантира, че след отмяната на решение по молба за международна закрила и при връщане на делото на постановилия решението административен орган новото решение на този орган ще съответства на преценката, съдържаща се в отменителното съдебно решение.
- 62 По време на съдебното заседание пред Съда обаче унгарското правителство поддържа, че тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че за да се запази разделението на правомощията между администрацията, която играе централна роля в производствата по молба за международна закрила, от една страна, и съдът, сезиран с жалба по член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, от друга, посоченият съд може да дава указания относно фактите, които трябва да бъдат разгледани, и новите доказателства, които трябва да бъдат събрани, да тълкува закона и да посочи съответните елементи, които административният орган трябва да вземе предвид, но не може да обвърже този органа що се отнася до конкретната преценка в конкретния случай, която може да почива на правни и фактически обстоятелства, различни от взетите предвид от посочения съд, като например нови факти, настъпили след съдебното решение.
- 63 Член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на практиката на Съда, обаче изключва такова тълкуване.

- 64 Съдът вече е признал, че разглеждането на молбата за международна закрила от компетентния национален административен или квазисъдебен орган, разполагащ със специфични средства и специализирани служители в тази област, е основен етап от общите процедури, въведени с Директива 2013/32 (вж. в този смисъл решения от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕУ:С:2018:584, т. 116 и от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова, С-652/16, ЕУ:С:2018:801, т. 96).
- 65 Това обаче не променя факта, че като е предвидил, че съдът, който е компетентен да се произнесе по жалба срещу решение за отхвърляне на молба за международна закрила, е длъжен да разгледа, когато е приложимо, „нуждите от международна закрила“ на кандидата, с приемането на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 законодателят на Съюза е искал да предостави на посочения съд, когато счете, че разполага с всички необходими в това отношение фактически и правни обстоятелства, правомощието да се произнесе с обвързващо решение — след извършване на цялостна и ех пипс, тоест изчерпателна и актуализирана преценка на тези обстоятелства — по въпроса дали посочения кандидат отговаря на предвидените в Директива 2011/95 условия, за да получи международна закрила.
- 66 От гореизложеното следва, че както по същество посочва генералният адвокат в точки 102—105, 107 и 108 от заключението си, когато съдът се произнася изчерпателно по жалба на кандидат за международна закрила и по този повод извършва актуализирана преценка на „нуждите от международна закрила“ на този кандидат в светлината на всички релевантни фактически и правни обстоятелства, в резултата на която стига до извода, че в приложение на критериите, определени в Директива 2011/95, посоченият кандидат трябва получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила на основанията, които кандидатът е изтъкнал в подкрепа на молбата си, и когато посоченият съд отмени решението на административния или квазисъдебен орган за отхвърляне на тази молба и върне делото на този орган, последният е обвързан от отменителното съдебно решение и неговите мотиви, освен ако не са настъпили нови фактически или правни обстоятелства, които обективно изискват извършването на нова актуализирана преценка. Следователно при такова връщане на делото посоченият орган вече няма право на дискреционна преценка дали да предостави или не исканата закрила на същите основания като изтъкнатите пред посочения съд, тъй като в противен случай член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, както и членове 13 и 18 от Директива 2011/95, биха били лишени напълно от своето полезно действие.
- 67 В случая запитващата юрисдикция иска да се установи дали — когато административният или квазисъдебен орган, на който е било върнато делото, не се е съобразил с нейното отменително решение и тя е била сезирана от кандидата за международна закрила с жалба срещу решението на този орган, с което отново се отказва правото на такава закрила, без в подкрепа на този отказ да се посочват междувременно настъпило основание за изключване или нови фактически или правни обстоятелства, които изискват извършването на нова преценка — тя разполага, по силата на правото на Съюза, с правомощието да замени със собственото си решение това на имиграционната служба и да го измени в съответствие с предишното си съдебно решение, въпреки че националното законодателство не ѝ позволява да процедира по този начин.
- 68 В този контекст запитващата юрисдикция подчертава факта, че националното право не предвижда средства, които да ѝ позволят да наложи спазването на постановеното от нея решение, като единствената санкция, предвидена в това право, е недействителността на решението на имиграционната служба, което може да доведе до безкрайно редуване на отменя на административни решения с подаване на жалби по съдебен ред, което на свой ред може да удължи положението на правна несигурност, в което се намира кандидатът за закрила, пример за което е случаят на г-н Торубаров.
- 69 В това отношение, както е видно от точки 54 и 59 от настоящото решение, макар член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 да не задължава държавите членки да предоставят на съдилищата, които са компетентни да разглеждат жалби съгласно тази разпоредба, посоченото в

- точка 67 от настоящото решение правомощие, тези държави членки са длъжни да гарантират във всеки отделен случай зачитането на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, С-243/15, ЕУ:С:2016:838, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 70 Наличието на нарушение на правата, закрепени в тази разпоредба, трябва да се преценява в зависимост от специфичните за всеки отделен случай обстоятелства (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi, С-584/10 Р, С-593/10 Р и С-595/10 Р, ЕУ:С:2013:518, т. 102 и от 26 юли 2017 г., *Sacko*, С-348/16, ЕУ:С:2017:591, т. 41).
- 71 В случая трябва да се подчертае, че по време на съдебното заседание пред Съда унгарското правителство се позовава на нов закон за административната процедура, влязъл в сила на 1 януари 2018 г., тоест след датата на акта за преюдициално запитване. Този закон установявал някои процедури и средства, които позволяват на административните съдилища да задължат административните органи да се съобразяват с техните решения. В тази връзка унгарското правителство подчертава също, че тази законодателна промяна е неприложима *ratione temporis* към спора по главното производство и че във всички случаи тези средства не могат да се приложат в сферата на международната закрила, така че положението, в което е поставен националният съд, а именно лишаването му от всякакви средства, които да му позволят да наложи спазването на постановено от него решение в тази област, остава непроменено.
- 72 Национално законодателство, което води до такова положение, обаче на практика лишава кандидата за международна закрила от ефективна съдебна защита по смисъла на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 и пренебрегва същността на правото на ефективни правни средства за защита по член 47 от Хартата, тъй като решението на съда, постановено след извършване на преценка в съответствие с изискванията на член 46, параграф 3, в резултат на която съдът решава, че този кандидат отговаря на предвидените в Директива 2011/95 условия за получаване на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, е неефективно, тъй като посоченият съд не разполага с никакво средство да наложи спазването на постановеното от него решение.
- 73 При тези обстоятелства всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефикасността на правото на Съюза поради факта, че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка за пълната ефикасност на пряко приложимите норми на Съюза, като член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 106/77, ЕУ:С:1978:49, т. 22 и от 24 юни 2019 г., *Popławski*, С-573/17, ЕУ:С:2019:530, т. 52—62).
- 74 Така, с оглед на гарантирането на кандидата за международна закрила на ефективни правни средства за защита по смисъла на член 47 от Хартата и в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, сезираният с жалбата национален съд трябва да измени решението на административния или квазисъдебен орган, в случая имиграционната служба, което не е съобразено с неговото предходно съдебно решение, и да замени това решение със собственото си решение по молбата за международна закрила на съответното лице, като при необходимост остави без приложение националната правна уредба, която не му позволява да процедира по този начин (вж. по аналогия решение от 5 юни 2014 г., *Mahdi*, С-146/14 PPU, ЕУ:С:2014:1320, т. 62).

- 75 Подобно тълкуване на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 във връзка с член 47 от Хартата се налага, на първо място, поради факта, че както е видно от точка 50 от настоящото решение, когато кандидат за международна закрила отговаря на предвидените в Директива 2011/95 условия за получаване на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, държавите членки са длъжни да му предоставят посочения статут и не разполагат с право на преценка в това отношение, тъй като съгласно член 14, параграфи 1 и 4 и член 19, параграфи 1 и 2 от посочената директива предоставянето на такъв статут може да бъде направено по-специално от съдебен орган.
- 76 На второ място, макар Съдът несъмнено да е постановил, че с приемането на Директива 2013/32 законодателят на Съюза не е възнамерявал да въведе никакво общо правило, съгласно което квазисъдебният или административен орган, посочен в член 2, буква е) от тази директива, трябва да губи своята компетентност след отмяната на първоначалното му решение по молба за международна закрила (решение от 25 юли 2018 г., Алхето, С-585/16, ЕУ:С:2018:584, т. 146), това не променя факта, че ако при обстоятелства като тези в главното производство посоченият орган не се е съобразил с решението на сезирания с жалбата национален съд, този съд трябва да измени решението на този орган и го да замени със собственото си решение.
- 77 Следователно в случая трябва да се приеме, че когато, както изглежда видно от информацията в акта за преюдициално запитване, в решенето си от 25 февруари 2017 г. запитващата юрисдикция действително е разгледала цялостно и *ex nunc* „нуждите от международна закрила“ на г-н Торубаров съгласно Директива 2011/95 с оглед на всички релевантни фактически и правни обстоятелства и в резултат на това е постановила, че е трябвало да му бъде призната такава закрила, но имиграционната служба не се е съобразила с това съдебно решение, без в спорното административно решение да докаже в това отношение настъпването на нови обстоятелства, изискващи нова преценка — което обаче трябва да бъде потвърдено от запитващата юрисдикция — по силата на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата, тази юрисдикция трябва да измени спорното административно решение, което не е съобразено с постановеното от нея предходно съдебно решение, и да замени това административно решение със собственото си решение относно молбата за международна закрила, която г-н Торубаров трябва да получи по силата на Директива 2011/95, като остави без приложение националната правна уредба, която по принцип не ѝ позволява да процедира по този начин (вж. по аналогия решения от 17 април 2018 г., Egenberger, С-414/16, ЕУ:С:2018:257, т. 79 и от 5 юни 2018 г., Колев и др., С-612/15, ЕУ:С:2018:392, т. 66).
- 78 От гореизложеното следва, че член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, когато първоинстанционен съд констатира — след цялостно и *ex nunc* разглеждане на всички посочени от кандидата за международна закрила релевантни фактически и правни обстоятелства — че в приложение на предвидените в Директива 2011/95 критерии този кандидат трябва да получи такава закрила на основание, което е изтъкнал в подкрепа на молбата си, но впоследствие административен или квазисъдебен орган приеме решение в обратния смисъл, без за тази цел да докаже настъпването на нови обстоятелства, обосноваващи извършването на нова преценка на нуждите от международна закрила на кандидата, посоченият съд трябва да измени това административно решение, което не е съобразено с неговото предходно съдебно решение, и да го замени със собственото си решение по молбата за международна закрила, като при необходимост остави без приложение националната правна уредба, която не му позволява да процедира по този начин.

По съдебните разноси

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

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 46, параграф 3 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 във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, когато първоинстанционен съд констатира — след цялостно и ex nunc разглеждане на всички посочени от кандидата за международна закрила релевантни фактически и правни обстоятелства — че в приложение на критериите, предвидени в 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, този кандидат трябва да получи такава закрила на основание, което е изтъкнал в подкрепа на молбата си, но впоследствие административен или квазисъдебен орган приеме решение в обратния смисъл, без за тази цел да докаже настъпването на нови обстоятелства, обосноваващи извършването на нова преценка на нуждите от международна закрила на кандидата, посоченият съд трябва да измени това административно решение, което не е съобразено с неговото предходно съдебно решение, и да го замени със собственото си решение по молбата за международна закрила, като при необходимост остави без приложение националната правна уредба, която не му позволява да процедира по този начин.

Подписи