



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

14 май 2020 година *

Съдържание

Правна уредба	4
Международното право	4
Правото на Съюза	5
Директива 2008/115	5
Директива 2013/32	9
Директива 2013/33	14
Унгарското право	18
Основният закон	18
Законът за правото на убежище	18
Закон LXXXIX от 2007 г. за държавната граница	21
Законът за влизането и пребиваването на граждани на трети страни	21
Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси	22
Дело C-924/19 PPU	22
Дело C-925/19 PPU	28
За спешното производство	30
По преюдициалните въпроси	31
По петия въпрос	31
По първия въпрос	37

* Език на производството: унгарски.

По втория въпрос	39
По допустимостта	39
По същество	40
По третия и четвъртия въпрос	45
Предварителни бележки	45
По наличието на задържане	46
– По понятието за задържане	47
– По условията за настаняване, разглеждани в главните производства	48
По условията за задържане, предвидени в Директиви 2013/32 и 2013/33	49
– По член 43 от Директива 2013/32	49
– По членове 8 и 9 от Директива 2013/33	51
По условията за задържане, предвидени в Директива 2008/115	54
По последиците от неправомерното задържане	56
По съдебните разноски	59

„Преюдициално запитване — Политика в областта на убежището и имиграцията — Директива 2013/32/ЕС — Молба за международна закрила — Член 33, параграф 2 — Основания за недопустимост — Член 40 — Последващи молби — Член 43 — Процедури на границата — Директива 2013/33/ЕС — Член 2, буква з) и членове 8 и 9 — Задържане — Законосъобразност — Директива 2008/115/ЕС — Член 13 — Ефективни правни средства за защита — Член 15 — Задържане — Законосъобразност — Право на ефективни правни средства за защита — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Принцип на предимство на правото на Съюза“

По съединени дела C-924/19 PPU и C-925/19 PPU

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сегед, Унгария), с актове от 18 декември 2019 г., постъпили в Съда на същата дата, в рамките на производства по дела

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA junior (C-925/19 PPU)

срещу

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb и I. Jarukaitis, председатели на състави, E. Juhász, M. Ilesič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (докладчик) и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 март 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за FNZ и FMS, от T. Kovács, B. Pohárnok и G. Matevžič, ügyvédek,
- за SA и SA junior, от B. Pohárnok и G. Matevžič, ügyvédek,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и M. M. Tátrai, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga, M. Condou-Durande и Z. Teleki, както и от A. Tokár и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 април 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на:
 - членове 13, 15 и 16 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98),
 - членове 6, 26, 33, 35, член 38, параграф 4 и членове 40 и 43 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),
 - член 2, буква з) и членове 8 и 9 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96) и

- членове 1, 4, 6, 18, 47 и член 52, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на две дела, водени, от една страна, съответно, от FMS и FNZ срещу Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Национална генерална дирекция „Полиция по въпросите на чужденците“, Генерална дирекция за Южен Алфьолд, Унгария), наричана по-нататък „полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция“, с предходно наименование Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Служба по въпросите на имиграцията и убежището, Регионална дирекция за Южен Алфьолд, Унгария) и срещу Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална генерална дирекция „Полиция по въпросите на чужденците“, Унгария) (наричана по-нататък „органът по въпросите на убежището“), с предходно наименование Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Служба по въпросите на имиграцията и убежището, Унгария) (C-924/19 PPU), и от друга страна, от SA и SA junior срещу полицейския орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, и срещу органа по въпросите на убежището (C-925/19 PPU), по повод на решенията на тези органи, с които молбите за убежище на FMS и на FNZ, както и на SA и на SA junior, са отхвърлени като недопустими и е разпоредено тяхното извеждане и едновременно с това им е наложена едногодишна забрана за влизане и пребиваване на територията на Унгария.
- 3 Считано от 1 април 2020 г., тези спорове са от компетентността на Szegedi Törvényszék (Съд Сегед, Унгария), за което тази юрисдикция е уведомила Съда, но не е оттеглила въпросите, отправени от Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сегед, Унгария).

Правна уредба

Международното право

- 4 Член 3 от Споразумението между Европейската общност и Република Сърбия за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица, приложено към Решение на Съвета от 8 ноември 2007 г. (ОВ L 334, 2007 г., стр. 45, наричано по-нататък „Споразумението за обратно приемане, сключено между Съюза и Сърбия“) е озаглавен „Обратно приемане на граждани на трета страна и на лица без гражданство“ и гласи:

„1. Сърбия приема обратно, при заявление от дадена държава членка и без допълнителни формалности, освен тези, предвидени в настоящото споразумение, всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство, което не отговаря или вече не отговаря на правните действащи условия за влизане, престой и пребиваване на територията на запитваща държава членка, при условие че е доказано или че може обосновано да се предположи въз основа на предоставените *prima facie* доказателства, че тези лица:

- а) притежават или са притежавали по времето на влизането си валидна виза или разрешение за пребиваване, издадено от Сърбия; или
- б) са влезли незаконно и непосредствено на територията на държавите членки, след като са се намирали или са минали транзитно през територията на Сърбия.

[...]“.

Правото на Съюза

Директива 2008/115

5 Съображения 6, 13, 16, 17 и 24 от Директива 2008/115 гласят:

„(6) Държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. В съответствие с общите принципи на законодателството на ЕС, решенията съгласно настоящата директива следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че незаконният престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид. Когато използват стандартни формуляри за решения, свързани с връщане, например решения за връщане, и, ако има такива, забрани [за] влизане или решения за извеждане, държавите членки следва да зачитат този принцип и изцяло да спазват всички приложими разпоредби на настоящата директива.

[...]

(13) Използването на принудителни мерки следва да бъде изрично подчинено на принципите на пропорционалност и ефективност на предприеманите мерки и преследваните цели. [...]

[...]

(16) Използването на задържане с цел извеждане следва да бъде ограничено и подчинено на принципа на пропорционалност относно предприеманата мярка и преследваните цели. Задържане е оправдано единствено с цел да се подготви връщането или да се извърши процесът на извеждането, и когато прилагането на по-леки принудителни мерки не би било достатъчно.

(17) Задържаните граждани на трети страни следва да се третират по хуманен и достоен начин, като се зачитат техните основни права и се спазва международното и националното право. Без да се засяга първоначалното задържане от правоприлагащите органи, което се урежда от националното законодателство, задържането следва по правило да се извършва в специализирани места за задържане.

[...]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от [Хартата].“

6 Член 3 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

3. „връщане“ е процесът на връщане на гражданин на трета страна — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — в[ъв]:

– неговата страна на произход, или

– страна на транзитно преминаване в съответствие със споразумения на Общността или двустранни споразумения за обратно приемане или други договорености, или

– трета страна, в която гражданинът на трета страна доброволно решава да се върне и в която ще бъде приет;

4. „решение за връщане“ е административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане;

[...]“.

7 Член 5 от посочената директива гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

а) висшите интереси на детето;

б) семейния живот;

в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,

и спазват принципа на „забрана за връщане“.

8 Член 8 от същата директива гласи:

„1. Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да изпълнят принудително решението за връщане, ако не е бил предоставен срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане.

[...]

3. Държавите членки могат да приемат отделно административно или съдебно решение или акт за постановяване на извеждането.

[...]“.

9 Съгласно член 9, параграф 1 от Директива 2008/115:

„Държавите членки отлагат извеждането:

а) когато това би нарушило принципа на „забрана за връщане“ [...]

[...]“.

10 Член 12, параграф 1 от тази директива гласи:

„Решенията за връщане и — в случай че бъдат издадени — решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания, както и информацията относно съществуващите правни средства за защита“.

11 Член 13 от посочената директива, озаглавен „Средства за защита“, гласи:

„1. Засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, посочени в член 12, параграф 1, пред компетентен съдебен или административен орган, или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана.

2. Посоченият в параграф 1 орган има правомощието да преразглежда решенията за връщане, посочени в член 12, параграф 1, включително възможността за временно спиране на принудителното им изпълнение, освен ако временното спиране не е вече приложимо съгласно националното законодателство.

3. Засегнатият гражданин на трета страна има възможност да получи правни съвети, представителство и, когато е необходимо, езикова помощ.

4. Държавите членки гарантират, че необходимата юридическа консултация и/или процесуално представителство се предоставят безплатно при поискване в съответствие със съответното национално законодателство или правила относно правната помощ, и могат да предвидят по отношение на тези безплатна юридическа консултация и/или процесуално представителство да се прилагат условията, посочени в член 15, параграфи 3—6 от 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)]“.

12 Член 15 от Директива 2008/115, озаглавен „Задържане“, гласи:

„1. Освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процеса на извеждане, и по-специално когато:

а) е налице опасност от укриване; или

б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането.

Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури.

2. Задържането се постановява от административните или съдебните власти.

Задържането се постановява в писмен вид и включва фактическите и правните основания.

Когато е постановено задържане от административни органи, държавите членки:

а) или осигуряват бърз съдебен контрол на законността на задържането, който се осъществява във възможно най-кратък срок след началото на задържането;

б) или предоставят на съответния гражданин на трета страна правото да започне производство, при което решението за законността на задържането подлежи на бърз съдебен контрол, при който съдът се произнася във възможно най-кратък срок след започването на съответното производство. В такъв случай държавите членки уведомяват незабавно засегнатия гражданин на трета страна относно възможността да започн[е] подобно производство.

Засегнатият гражданин на трета страна се освобождава незабавно, в случай че задържането се окаже незаконно.

3. Във всеки един случай задържането се преразглежда през разумни интервали или по молба на засегнатия гражданин на трета страна, или служебно. В случай на продължителни срокове за задържане актовете по преразглеждане подлежат на съдебен контрол.

4. Когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане по правни или други съображения или че вече не съществуват посочените в параграф 1 условия, задържането престава да бъде оправдано и засегнатото лице се освобождава незабавно.

5. Задържането продължава, докато съществуват посочените в параграф 1 условия и то е необходимо, за да се гарантира успешно извеждане. Всяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца.

6. Държавите членки не могат да удължават посочения в параграф 5 срок освен за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца в съответствие с националното законодателство, в случаите когато, независимо от положените от тях разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради:

- а) липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна или;
- б) забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни“.

13 Член 16 от същата директива, озаглавен „Условия на задържане“, е със следния текст:

„1. Задържането по правило се извършва в специализирани центрове за задържане. Когато дадена държава членка не може да осигури настаняване в специализиран център за задържане и трябва да прибегне до настаняване в затвор, задържаните граждани на трети страни се отделят от обикновените затворници.

2. Задържани граждани на трети страни при поискване получават разрешение за съвременно установяване на контакт със законни представители, членове на семейството и компетентни консулски власти.

3. Особено внимание се обръща на положението на уязвимите лица. Предоставят се спешни медицински грижи и основно лечение на болести.

4. Съответните компетентни национални, международни и неправителствени организации и органи имат възможността да посещават центрите за задържане, посочени в параграф 1, доколкото те се използват за задържане на граждани на трети страни в съответствие с настоящата глава. Подобни посещения могат да бъдат подложени на разрешителен режим.

5. На задържаните граждани на трета страна се предоставя систематично информация, в която се разясняват правилата, които се прилагат в центъра за задържане, и се излагат техните права и задължения. Тази информация включва информация относно правото им съгласно националното законодателство да влязат в контакт с посочените в параграф 4 организации и органи“.

Директива 2013/32

14 Съображения 34 и 38 от Директива 2013/32 гласят:

„(34) Процедурите за разглеждане на нуждата от международна закрила следва да бъдат организирани по начин, който дава възможност на компетентните органи за щателно разглеждане на молбите за международна закрила.

[...]

(38) Голям брой молби за международна закрила се подават на границата или в транзитни зони на държавата членка, преди да е взето решение за влизането на кандидата. Държавите членки следва да могат да предвидят процедури за допустимост и/или процедури за разглеждане по същество, които дават възможност за вземане на решение на място по тези молби, при ясно определени обстоятелства“.

15 Член 2 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

[...]

в) „кандидат“ означава гражданин на трета страна или лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила, по отношение на която все още не е взето окончателно решение;

[...]

д) „окончателно решение“ е всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без гражданство получава статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила по силата на Директива 2011/95/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)], и което не е последвано от обжалване в рамките на глава V от настоящата директива, независимо дали това обжалване има или няма като следствие разрешаването на кандидата да остане на територията на съответните държави членки в очакване на решение;

е) „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;

[...]

р) „последваща молба“ означава молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предишна молба, като това включва и случаите, когато кандидатът изрично е оттеглил молбата си, и случаите, когато решаващият орган е отхвърлил молбата след нейното негласно оттегляне в съответствие с член 28, параграф 1“.

16 Член 6 от Директива 2013/32, озаглавен „Достъп до процедурата“, гласи:

„1. Когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата.

Ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

Държавите членки се уверяват, че тези други органи, които има вероятност да получат молби за международна закрила, например полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане, разполагат със съответната информация и че техните служители получават необходимото ниво на обучение, подходящо за техните задачи и отговорности, както и указания за информиране на кандидатите къде и как могат да подават молби за международна закрила.

2. Държавите членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.

3. Без да се засяга параграф 2, държавите членки могат да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.

4. Независимо от параграф 3 молбата за международна закрила се счита за подадена след като кандидатът подаде формуляр или когато това е предвидено в националното право, след като съответните компетентни органи на заинтересованата държава членка получат официален доклад.

5. Когато едновременно подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трета държава или от лица без гражданство на практика затруднява спазването на предвидения в параграф 1 срок, държавите членки могат да предвидят този срок да бъде удължен на 10 работни дни“.

17 Член 26 от тази директива, озаглавен „Задържане“, гласи:

„1. Държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това че е кандидат. Основанията и условията на задържане, както и гаранциите на разположение на задържаните кандидати са в съответствие с Директива [2013/33].

2. Ако кандидатът е задържан, държавите членки гарантират, че има възможност за бързо съдебно преразглеждане в съответствие с Директива [2013/33]“.

18 Съгласно член 33 от същата директива, озаглавен „Недопустими молби“:

„1. В допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда, в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г.,

стр. 31)], от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива [2011/95], когато молбата се счете за недопустима съгласно настоящия член.

2. Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

- a) друга държава членка е предоставила международна закрила;
- b) страна, която не е държава членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 35;
- b) страна, която не е държава членка, се счита като сигурна трета страна за кандидата съгласно член 38;
- г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95]; или
- д) лице на издръжка на кандидата е подало молба, след като в съответствие с член 7, параграф 2 се е съгласило, че неговият случай е част от молбата, която е подадена от негово име, и когато не са налице обстоятелства в положението на лицето на издръжка, които да оправдават отделна молба“.

19 Член 35 от Директива 2013/32, озаглавен „Понятие за първа страна на убежище“, е със следния текст:

„Една страна може да се разглежда като първа страна на убежище за определен кандидат, ако:

- a) кандидатът е признат за бежанец в тази страна и все още се ползва от тази закрила; или
- b) кандидатът се ползва от друга закрила в тази държава, като включително се ползва от принципа на забрана за връщане;

при условие че бъде повторно приет в тази страна.

При прилагането на понятието за първа страна на убежище към личното положение на кандидата държавите членки могат да взимат под внимание член 38, параграф 1. Кандидатът има право да обжалва прилагането на понятието за първа страна на убежище в неговия конкретен случай“.

20 Член 38 от същата директива, озаглавен „Понятие за сигурна трета страна“, гласи:

„1. Държавите членки могат да прилагат понятието за сигурна трета страна само ако компетентните органи са се убедили, че в съответната трета страна към кандидата за международна закрила ще се отнасят в съответствие със следните принципи:

- a) кандидатите за убежище не са заплашени поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политически убеждения за живота и за свободата си;
- b) няма опасност от тежко посегателство според определението в Директива [2011/95];

- в) спазва се принципът на забрана за връщане в съответствие с [Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [*Recueil des traités des Nations unies*, Vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], изменена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.];
 - г) спазва се забраната за репатриране в нарушение на правото на защита от мъчения и жестоко, нехуманно или унижително отношение, както е предвидена от международното право; и
 - д) съществува възможност да се поиска признаване на статута на бежанец и когато той бъде признат, да се ползва закрила в съответствие с [Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [*Recueil des traités des Nations unies*, Vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], изменена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.].
2. Прилагането на понятието за сигурна трета страна се подчинява на нормите на националното право, а именно:
- а) нормите, които предвиждат съществуването на връзка между кандидата и съответната трета страна, на основание на която е основателно кандидатът да отиде в тази страна;
 - б) нормите, които се отнасят до прилаганите от компетентните органи методи, с които да се убедят, че понятието за сигурна трета страна може да се приложи спрямо определена страна и определен кандидат. Тези методи предвиждат каузална проверка на сигурността в страната за съответния кандидат и/или определянето от дадена държава членка на страните, считани като сигурни в общ план;
 - в) нормите, които съответстват на международното право и които позволяват индивидуално разглеждане с цел определяне дали дадена трета страна е сигурна за определен кандидат, което най-малкото дава възможност на кандидата да обжалва прилагането на понятието за сигурна трета страна поради това че въпросната трета страна не е сигурна в неговия конкретен случай. На кандидата също така се разрешава да обжалва наличието на връзка между него и въпросната трета страна в съответствие с буква а).

[...]

4. Когато трета страна не разреши на кандидата влизането му на нейна територия, държавите членки гарантират, че на това лице е предоставен достъп до процедурата в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

[...]“.

21 Член 40 от Директива 2013/32, озаглавен „Последваща молба“, е със следния текст:

„1. Когато лицето, което е подало молба за международна закрила в държава членка, предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в същата държава членка, тази държава членка разглежда тези допълнителни сведения или елементите на последващата молба в рамките на разглеждането на предходната молба, или в рамките на разглеждането на преразглежданото или обжалваното решение, доколкото в тази рамка компетентните органи могат да отчетат и разгледат всички елементи в подкрепа на новите сведения или последващата молба.

2. С цел вземането на решение относно допустимостта на молба за международна закрила съгласно член 33, параграф 2, буква г) първоначално последващата молба за международна закрила е предмет на предварително разглеждане с цел да се определи дали по тази молба са се

появили или са били представени от кандидата нови елементи или нови факти, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95].

3. Ако в предварителното разглеждане по параграф 2 бъде заключено, че са установени или представени от кандидата нови елементи или факти и те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95], разглеждането на молбата продължава в съответствие с разпоредбите на глава II. Държавите членки могат да предвидят и други причини за последваща молба, която да бъде допълнително разгледан[а].

4. Държавите членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура, и по-специално да упражни правото си на ефективна защита съгласно член 46.

5. Когато последващата молба не е разгледана допълнително в съответствие с настоящия член, тя се счита за недопустима в съответствие с член 33, параграф 2, буква г).

6. Процедурата по настоящия член може да се прилага и в случая с[ъс]:

- а) лица на издръжка, които подават молба, след като в съответствие с член 7, параграф 2 са се съгласили техният случай да се разглежда в рамките на молбата, която е подадена от тяхно име; и/или
- б) несклучил брак непълнолетен, който подава молба след подаването на молба от негово име съгласно член 7, параграф 5, буква в).

В тези случаи предварителното разглеждане по параграф 2 би се състояло в разглеждане дали съществуват факти, които са свързани с положението на лицето на издръжка или несклучилия брак непълнолетен, които биха могли да оправдаят отделна молба.

7. Когато дадено лице, по отношение на което следва да се приложи решение за прехвърляне по силата на Регламент [№ 604/2013], предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в държавата членка, осъществяваща прехвърлянето, тези сведения или последващи молби се разглеждат от отговорната държава членка, както е определено в посочения регламент, в съответствие с настоящата директива“.

22 Член 43 от Директива 2013/32, озаглавен „Процедури на границата“, е със следния текст:

„1. Държавите членки могат да предвидят процедури в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение на границата или в транзитните си зони на държавата членка:

- а) относно допустимостта съгласно член 33 на подадена на такова място молба; и/или
- б) същността на молба по процедура съгласно член 31, параграф 8.

2. Държавите членки гарантират, че всяко решение, предвидено в рамките на процедурите по параграф 1, се постановява в разумен срок. Ако в срок от четири седмици не е взето решение, кандидатът получава правото да влезе на територията на държавата членка с цел молбата му за убежище да бъде разгледана в съответствие с другите разпоредби на настоящата директива.

3. В случай на пристигания на голям брой хора, граждани на трета страна или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила на границата или в транзитна зона, което прави невъзможно прилагането на практика на разпоредбите на параграф 1 тези процедури могат също да бъдат прилагани, когато и докато тези граждани на трети страни или лица без гражданство са нормално приютени на места в близост до границата или до транзитната зона“.

Директива 2013/33

23 Съображение 17 от Директива 2013/33 гласи:

„Основанията за задържане, установени в настоящата директива, не засягат други основания за задържане, включително основания за задържане в рамките на наказателно производство, които са приложими съгласно националното право, без връзка с молбата за международна закрила на гражданина на трета държава или лицето без гражданство“.

24 Член 2 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

[...]

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

[...]

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

з) „задържане“ означава всяка мярка на изолиране на кандидат от държавата членка в определено място, където кандидатът е лишен от свободата си на придвижване;

[...]“.

25 Съгласно член 7 от посочената директива, озаглавен „Пребиваване и свобода на движение“:

„1. Кандидатите могат да се движат свободно на територията на приемащата държава членка или в рамките на зоната, която им е определена от тази държава членка. Определената зона не засяга неприкосновената сфера на личния живот и дава достатъчно възможност за движение, за да гарантира достъпа до всички предимства, предвидени с настоящата директива.

2. Държавите членки могат да определят мястото на пребиваване на кандидата по съображения за обществен интерес или обществен ред или, когато е необходимо, за нуждите на бързото обработване и ефективното проследяване на техните молби за международна закрила.

3. Държавите членки могат да предвидят, че за да се ползват от материалните условия на приемане, кандидатите трябва реално да пребивават в определено място, което е посочено от държавите членки. Тези решения, които могат да имат общ характер, се взимат за всеки случай поотделно и въз основа на националното право.

4. Държавите членки предвиждат възможността да предоставят на кандидатите временно разрешение да напускат мястото на пребиваване по параграфи 2 и 3 и/или зоната, която им е била определена, по параграф 1. Решенията се взимат за всеки случай поотделно, обективно и безпристрастно, като се предоставят мотиви, когато са отрицателни.

Кандидатът не трябва да иска разрешение, за да се яви пред органите и съдилищата, ако неговото присъствие там е необходимо.

5. Държавите членки задължават кандидатите да съобщават своя настоящ адрес на компетентните органи и да им съобщават всяка промяна на адреса в най-кратък срок“.

26 Член 8 от същата директива, озаглавен „Задържане“, е със следния текст:

„1. Държавите членки не могат да задържат едно лице единствено поради това че то е кандидат за международна закрила в съответствие с Директива [2013/32].

2. Когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки.

3. Кандидат може да бъде задържан единствено:

- а) с цел установяване или проверка на неговата самоличност или националност;
- б) с цел установяване на елементите, на които се основава молбата за международна закрила, което не би могло да бъде извършено, ако няма задържане, особено когато съществува риск кандидатът да се укрие;
- в) с цел да се вземе решение в хода на процедура относно правото на кандидата да влезе на територията;
- г) когато е задържан по процедура за връщане съгласно Директива [2008/115], за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждането и съответната държава членка може да докаже чрез обективни критерии, включително че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, че има разумни основания да се предположи, че той подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане;
- д) когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред;
- е) в съответствие с член 28 от Регламент [№ 604/2013].

Основанията за задържане трябва да са предвидени в националното право.

4. Държавите членки гарантират, че в националното право са предвидени правила във връзка с алтернативи на задържането, като задължение за редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение лицето да остане на точно определено място“.

27 Член 9 от Директива 2013/33, озаглавен „Гаранции за задържаните кандидати“, гласи:

„1. Кандидатът се задържа единствено за възможно най-кратък срок и задържането продължава само докато са приложими основанията, предвидени в член 8, параграф 3.

Административните процедури, които се отнасят до основанията за задържане, предвидени в член 8, параграф 3, се изпълняват надлежно. Забавянията при административните процедури, които не могат да бъдат вменени в отговорност на кандидата, не оправдават продължаване на задържането.

2. Задържането на кандидата се постановява в писмена форма от съдебните или административните органи. В заповедта за задържане се посочват фактическите и правни основания за задържането.

3. Когато задържането е разпоредено от административните органи, държавите членки осигуряват бърз съдебен контрол за законосъобразността на задържането, който се провежда служебно и/или по искане на кандидата. Когато съдебният контрол се провежда служебно, решението в рамките на този контрол се взема във възможно най-кратък срок след началото на задържането. Когато този съдебен контрол се провежда по искане на кандидата, решението в рамките на този контрол се взема във възможно най-кратък срок след началото на съответната процедура. За тази цел държавите членки определят в националното право срока, в рамките на който се осъществява служебно провежданият съдебен контрол и/или съдебният контрол по искане на кандидата.

Когато в резултат от проведения съдебен контрол е установено, че задържането е незаконосъобразно, съответният кандидат се освобождава незабавно.

4. Задържаните кандидати се уведомяват незабавно в писмена форма на език, който разбират или за който има достатъчно основания да се предполага, че разбират, за основанията за задържането и за процедурите, предвидени в националното право за оспорване на заповедта за задържане, както и за възможността да поиска[т] безплатна правна помощ и безплатно представителство.

5. Задържането се преразглежда от съдебен орган през разумни интервали от време служебно и/или по искане на съответния кандидат, по-специално когато това задържане е с удължен срок, когато възникнат относими обстоятелства или се получи нова информация, която засяга законосъобразността на задържането.

6. В случаите на съдебен контрол на заповедта за задържане, предвиден в параграф 3, държавите членки осигуряват достъп на кандидатите до безплатна правна помощ и безплатно представителство. Това включва най-малко изготвянето на необходимите за процеса документи и участие в изслушването пред съдебните органи от името на кандидата.

Безплатните правна помощ и представителство се предоставят от лица с подходяща квалификация, както се допуска или разрешава в националното право, и които нямат или не могат да имат потенциален конфликт на интереси с кандидата.

7. Държавите членки могат също да предвидят, че безплатните правна помощ и представителство се предоставят:

- a) само на лицата, които нямат достатъчно средства, и/или
- b) само чрез услугите на правни съветници или други консултанти, специално определени от националното право да оказват помощ и да представляват кандидати.

8. Държавите членки могат също:

- a) да налагат финансови ограничения и/или ограничения в сроковете на предоставяне на безплатните правна помощ и представителство, при условие че тези граници не ограничават произволно достъпа до правна помощ и представителство;
- b) да предвидят по отношение на таксите и другите разходи, че кандидатите не се ползват от по-благоприятни от обичайно предоставяните на техните граждани условия по въпросите, свързани с правната помощ.

9. Държавите членки могат да изискват пълно или частично възстановяване на направените разходи, след като финансовото положение на кандидата се подобри значително или ако решението за извършване на тези разходи е взето на основание невярна информация, предоставена от кандидата.

10. Процедурите за достъп до правна помощ и представителство се уреждат в националното право“.

28 Член 10 от тази директива, озаглавен „Условия на задържане“, гласи в параграф 1:

„Задържането на кандидатите се извършва по правило в специализирани центрове за задържане. Когато дадена държава членка не може да осигури настаняване в специализиран център за задържане и трябва да прибегне до настаняване в затвор, задържаният кандидат се отделя от обикновените затворници и се прилагат условията на задържане, предвидени в настоящата директива.

По правило задържаните кандидати се настаняват отделно от други граждани на трети държави, които не са подали молба за международна закрила.

[...]“.

29 Съгласно член 17 от посочената директива, който носи заглавието „Общи правила относно материалните условия на приемане и медицинските грижи“:

„1. Държавите членки гарантират, че материалните условия на приемане са на разположение за кандидатите, когато те подават молбата си за международна закрила.

[...]

3. Държавите членки могат да подчинят предоставянето на всички или на част от материалните условия на приемане и на медицинските грижи на условието кандидатите да не разполагат с достатъчно средства, за да имат стандарт на живот, отговарящ на тяхното здравословно състояние, и за осигуряване на прехраната им.

[...]“.

30 Член 18 от Директива 2013/33, който предвижда „[р]азновидности на материалните условия на приемане“, гласи в параграф 1:

„Когато настаняването е предоставено в натура, то трябва да бъде под една от следните форми или да ги съчетава:

- a) помещения за настаняване на кандидатите докато трае разглеждането на молбата за международна закрила подадена на границата или в транзитната зона;

- б) центрове за настаняване, които предлагат достатъчно добър стандарт на живот;
- в) къщи, апартаменти, хотели или други помещения, приспособени за настаняване на кандидатите“.

31 Озаглавеният „Обжалвания“ член 26 от тази директива гласи в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че решенията за предоставяне, отнемане или ограничаване на предимствата съгласно настоящата директива, или решенията, взети по силата на член 7, които засягат лично кандидатите, могат да бъдат обжалвани съгласно процедурите на националното право. Предоставя се, поне на последна инстанция, възможност за обжалване или преразглеждане пред съдебен орган, както на фактическите, така и на правните основания“.

Унгарското право

Основният закон

32 Член XIV, параграф 4 от Alaptörvény (Основен закон) е със следния текст:

„В случай че нито страната на произход, нито друга държава предоставя закрила, след направено искане Унгария гарантира правото на убежище на лицата, които нямат унгарско гражданство и които в родината си или в държавата на обичайното си пребиваване са преследвани или изпитват основателни опасения от преследване заради тяхната раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група. Не се признава право на убежище на лице, което няма унгарско гражданство и е влязло на територията на Унгария от страна, в която не е било изложено на преследване или на непосредствена опасност от преследване“.

Законът за правото на убежище

33 Член 5, параграф 1 от Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон LXXX от 2007 г. за правото на убежище) (*Magyar Közlöny* 2007/83, наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“) гласи:

„Кандидатът за убежище има право:

- а) да пребивава на територията на Унгария в съответствие с условията, предвидени в настоящия закон, и да получи разрешение за пребиваване на унгарска територия в съответствие със специалната правна уредба;
- б) да получава подпомагане, помощ и настаняване в съответствие с условията, предвидени в настоящия закон и в специалната правна уредба;
- в) да бъде нает на работа на мястото, където се намира приемният център или на друго място, определено от работодател публичноправен субект, за срок от девет месеца след подаване на молбата за убежище, а след този срок — в съответствие с общите правила, приложими за чужденците. [...]“.

34 Член 6, параграф 1 от този закон е със следния текст:

„Унгария предоставя статут на бежанец на чужденците, които отговарят на условията, посочени в член XIV, параграф 4, първо изречение от Основния закон“.

35 Член 12, параграф 1 от Закона за правото на убежище гласи:

„Унгария предоставя субсидиарна закрила на чужденците, които не отговарят на условията за признаване на статут на бежанец, но са изложени на опасност от тежки посегателства при връщането им в страната на произход и не могат или поради тази опасност не желаят да получат закрила от страната си на произход“.

36 Съгласно член 45, параграф 1 от този закон:

„Принципът на забрана за връщане се прилага, когато в страната на произход кандидатът би бил изложен на риск от преследване или от отношение като посоченото в член XIV, параграф 3 от Основния закон поради неговата раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради неговите политически убеждения и когато няма сигурна трета страна, която да го приеме“.

37 Член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище в редакцията му, която е в сила от 1 юли 2018 г., предвижда ново основание за недопустимост, дефинирано по следния начин:

„Молбата е недопустима, когато кандидатът е пристигнал в Унгария през страна, където не е изложен на преследване по смисъла на член 6, параграф 1 или на опасност от тежко посегателство по смисъла на член 12, параграф 1, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила“.

38 Член 51/A от този закон гласи:

„Когато сигурната страна на произход или сигурната трета страна откаже да приеме или да приеме обратно кандидата, компетентният орган в областта на убежището оттегля решението си и провежда процедурата за предоставяне на убежище“.

39 Член 71/A от Закона за правото на убежище урежда процедурата на границата и параграфи 1—7 от него предвиждат:

„(1) Когато чуждестранният гражданин подава молбата си в транзитна зона

а) преди да получи разрешение за влизане на територията на Унгария, или

б) след като е отведен до централния вход на приемната структура, служеща за опазване на реда по границата, предвидена в [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон LXXXIX от 2007 г. за държавната граница)], след като е задържан в граничната ивица от осем километра от граничната линия на външната граница на Унгария, предвидена в член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1), или от обозначаващите указателни табели на границата,

настоящата глава се прилага при спазване на посочените по-долу разпоредби.

(2) В рамките на процедура на границата кандидатът не се ползва с правата по член 5, параграф 1, букви а) и с).

(3) Компетентният орган в областта на убежището взема решение с предимство относно допустимостта на молбата не по-късно от 8 дни от подаването ѝ. Компетентният орган в областта на убежището взема незабавно необходимите мерки за връчване на решението, взето в хода на процедурата.

(4) Ако са изминали четири седмици от подаването на молбата, полицейският орган по въпросите на чужденците разрешава влизането в съответствие с приложимата правна норма.

(5) Ако молбата не е недопустима, полицейският орган по въпросите на чужденците разрешава влизането в съответствие с приложимата правна норма.

(6) Ако на кандидата е разрешено да влезе на територията на Унгария, компетентният орган в областта на убежището провежда процедурата в съответствие с общите правила.

(7) Правилата на процедурата на границата не се прилагат по отношение на уязвими лица.

[...]“.

40 Глава IX/A от Закона за правото на убежище съдържа разпоредби относно кризисни ситуации, породени от масова миграция, сред които по-конкретно е член 80/I, буква i), който изключва прилагането на член 71/A от този закон.

41 Същата глава от посочения закон съдържа член 80/J, който гласи:

„1. Молбата за убежище трябва да бъде подадена пред компетентния орган лично и само в транзитната зона, освен ако кандидатът за убежище:

- a) е обект на принудителна мярка, на мярка или присъда, които ограничават личната свобода;
- b) е обект на задържане, разпоредено от компетентния орган в областта на убежището;
- c) пребивава законно на територията на Унгария и не прави искане да бъде настанен в приемен център.

[...]

4. По време на процедурата кандидатите за убежище, пребиваващи в транзитната зона, нямат правата, посочени в член 5, параграф 1, букви а) и с).

[...]“.

42 Посочената глава IX/A от същия закон съдържа член 80/K, който гласи:

„1. Решение, с което молбата е отхвърлена поради недопустимост, или което е издадено в рамките на ускорена процедура, може да бъде обжалвано в тридневен срок. Компетентният орган в областта на убежището предава в тридневен срок на юрисдикцията жалбата заедно с документите по случая и писмено становище.

2. Компетентният орган в областта на убежището взема решение въз основа на информацията, с която разполага, или прекратява процедурата, ако кандидатът за убежище:

[...]

d) напусне транзитната зона.

[...]

4. Решението, с което се прекратява процедурата на основание параграф 2 по-горе, не подлежи на обжалване по съдебен ред“.

Закон LXXXIX от 2007 г. за държавната граница

43 Член 15/A от az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, Закон LXXXIX от 2007 г. за държавната граница), отнасящ се до създаването на транзитна зона, гласи:

„(1) В зоната, посочена в член 5, параграф 1, може да бъде създадена транзитна зона, която да служи като място за временно пребиваване на лица, които искат да получат убежище или субсидиарна закрила [...], и като място, където се провеждат процедурите в областта на убежището и чужденците, в което са разположени необходимите за тази цел структури.

(2) Кандидат за убежище, който се намира в транзитна зона, може да влезе на територията на Унгария:

- a) когато компетентният орган по въпросите на убежището вземе решение, с което му предоставя международна закрила;
- b) когато са изпълнени условията за провеждане на процедура за предоставяне на убежище в съответствие с общите правила, или
- c) когато следва да се приложат разпоредбите на член 71/A, параграфи 4 и 5 от Закона за правото на убежище.

(2 bis) В кризисна ситуация на масова миграция влизането на територията на Унгария на кандидат за убежище, който се намира в транзитна зона, може да бъде разрешено в случаите, посочени в параграф 2, букви а) и b).

[...]

(4) В отклонение от разпоредбите, посочени в параграф 1, в кризисна ситуация на масова миграция структура, разположена в място, различно от посоченото в член 5, параграф 1, може също да бъде определена за транзитна зона“.

Законът за влизането и пребиваването на граждани на трети страни

44 Съгласно член 47, параграф 9, буква а) от A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (Закон № II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. Száma, наричан по-нататък „Законът за влизането и пребиваването на граждани на трети страни“):

„Полицейският орган по въпросите на чужденците може служебно или по подадена молба да вдигне забрана за влизане или пребиваване, когато тя е била наложена на гражданин на трета страна [...] едновременно с решение за връщане, издадено от компетентния орган в областта на убежището, или като последица от такова решение, и посоченият гражданин на трета страна може да докаже, че е напуснал територията на държавите — членки на Европейския съюз, напълно в съответствие с това решение за връщане [...]“.

45 Член 62 от този закон, който урежда определянето на място на пребиваване, гласи:

„(1) Полицейският орган по въпросите на чужденците може да разпреди на гражданин на трета страна да пребивава в определено място, когато:

[...]

f) срещу посочения гражданин на трета страна е издадено решение за връщане и той не разполага нито с материални условия, необходими за неговата издръжка, нито с жилище.

[...]

(3) На гражданин на трета страна може да бъде определено задължително място на пребиваване в дом за временно настаняване или в приемен център, когато той не е в състояние да задоволи потребностите си, не разполага нито с подходящо жилище, нито с подходящи материални условия или доходи, нито с покана от лице, което е длъжно да осигури издръжката му, и още по-малко от членове на семейството му, които могат да бъдат задължени да осигуряват издръжката му.

(3 bis) В кризисна ситуация на масова миграция за задължително място на пребиваване може да бъде определена и транзитна зона“.

46 Член 65, параграфи 3 ter и 4 от Закона за влизането и пребиваването на граждани на трети страни, който регламентира връщането, гласи:

„(3 ter) Когато компетентният полицейски орган по въпросите на чужденците промени държавата на връщане, посочена в решението за връщане, в резултат от поведение, за което отговорност носи засегнатото лице, и по-специално когато гражданинът на трета страна е съобщил на органа неверни факти относно националността си или когато това е обосновано от други обстоятелства, които имат значение за държавата на връщане, срещу решението или акта за изменение може да бъде подадено възражение. Това възражение може да бъде подадено в срок от двадесет и четири часа от връщането на решението до издалия го компетентен полицейски орган по въпросите на чужденците. Решението, постановено по възражение срещу изпълнение на решение, не подлежи на обжалване.

(4) Компетентният полицейски орган по въпросите на чужденците предава незабавно възражението срещу изпълнението заедно с преписката по случая на компетентния да разгледа възражението орган, който се произнася в срок от 8 дни“.

47 Първоначално унгарското правителство въвежда в националното законодателство разпоредби, отнасящи се до кризисни ситуации на масова миграция за южните комитати на Унгария на границата със Сърбия, след което включва в обхвата им цялата национална територия и последователно удължава тяхната валидност с a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (Постановление на правителството 41/2016 (III.9) за обявяване на кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция на цялата територия на Унгария, както и относно разпоредбите за обявяването, съществуването и прекратяването на кризисната ситуация).

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-924/19 PPU

48 FMS и FNZ са съпрузи, пълнолетни граждани на Афганистан. На 5 февруари 2019 г. те подават молба за убежище пред органа по въпросите на убежището в транзитна зона Рьоске (Унгария).

49 В подкрепа на молбата си FMS и FNZ заявяват, че около три години по-рано са напуснали по политически причини Афганистан и са заминали за Турция с валидна виза с продължителност един месец, като срокът на визата им е бил продължен с шест месеца от турските власти. Те

- твърдят също така, че са преминали през България и Сърбия, преди да влязат за първи път в Унгария, че не са подавали молба за убежище в друга страна и там не са били подложени на лошо отношение, нито на тежки посегателства по смисъла на член 15 от Директива 2011/95.
- 50 Същия ден органът по въпросите на убежището определя транзитната зона Рьоске като място за настаняване на FMS и FNZ, където те се намират все още.
- 51 С административно решение от 25 април 2019 г. органът по въпросите на убежището отхвърля молбата за убежище на FMS и на FNZ като недопустима на основание член 51, параграф 1, буква f) от Закона за правото на убежище, без да я разглежда по същество, с мотива че последните са пристигнали в Унгария от трета страна, на чиято територия не са били подложени на преследване, което да оправдае предоставянето на статут на бежанец, нито на опасност от тежки посегателства, която да обоснове предоставянето на субсидиарна закрила, и че в страните, през които са преминали, преди да пристигнат в Унгария, им е била гарантирана достатъчна закрила. Със същото решение този орган потвърждава, че принципът на забрана за връщане не се прилага в случая на тези жалбоподатели във връзка с Афганистан и разпорежда те да бъдат изведени в Сърбия.
- 52 FMS и FNZ подават жалба срещу посоченото решение пред Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Будапеща, Унгария), която е отхвърлена с решение от 14 май 2019 г., без разглеждане на основателността на тяхната молба за убежище.
- 53 С решение от 17 май 2019 г. полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, налага на FMS и на FNZ престой в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, на основание член 62, параграф 3 bis от Закона за влизането и пребиваването на граждани на трети страни. От преюдициалното запитване по дело C-924/19 PPU се установява, че това решение не съдържа мотиви и че самото неспазване на задължението за предоставяне на информация, наложено на посочения орган от релевантната правна уредба, може да бъде оспорено пред редовния съд по изключение.
- 54 Същия ден полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, се свързва с компетентния полицейски орган за връщане в Сърбия, за да предприеме той необходимите постъпки за обратно приемане на FMS и на FNZ в Сърбия.
- 55 На 23 май 2019 г. компетентният полицейски орган уведомява полицейския орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, за решението на Сърбия да не приема обратно FMS и FNZ на територията си с мотива, че тъй като те не са влезли незаконно на територията на Унгария от територията на Сърбия, не са изпълнени условията за прилагане на член 3, параграф 1 от Споразумението за обратно приемане, сключено между Съюза и Сърбия.
- 56 От акта за преюдициално запитване по дело C-924/19 PPU се установява, че впоследствие, въпреки че Сърбия отказва да приеме обратно FMS и FNZ на своята територия, органът по въпросите на убежището отказва да разгледа по същество тяхната молба за убежище, като се обосновава с това, че по силата на член 51/A от Закона за правото на убежище в случай на отказ за обратно приемане на територията на трета страна, молбата за убежище се разглежда само когато решението, с което тази молба е отхвърлена като недопустима, е прието на основание на понятието за „сигурна страна на произход“ или за „сигурна трета страна“.
- 57 С решения от 3 и 6 юни 2019 г. полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, изменя решението за връщане, съдържащо се в решението на органа по въпросите на убежището от 25 април 2019 г., в частта, която се отнася до държавата на връщане, и разпорежда отвеждането на FMS и на FNZ под ескорт в Афганистан.

- 58 FMS и FNZ подават възражение срещу тези решения за изменение пред органа по въпросите на убежището, действащ в качеството си на полицейски орган по въпросите на чужденците. С определения от 28 юни 2019 г. тяхното възражение е отхвърлено, като съгласно член 65, параграф 3 *ter* от Закона за влизането и пребиваването на граждани на трети страни тези определения не подлежат на обжалване.
- 59 FMS и FNZ сезират запитващата юрисдикция, от една страна, с жалба, с която искат тя да отмени посочените определения и да задължи органа по въпросите на убежището да проведе нова процедура, като изтъкват, първо, че същите тези определения представляват решения за връщане, които трябва да могат да се обжалват по съдебен ред, и второ, че тези решения за връщане са незаконосъобразни. Всъщност според FMS и FNZ органът по въпросите на убежището е трябвало да разгледа молбата им за убежище по същество, тъй като те не са били приети обратно на територията на Сърбия и тъй като член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище въвеждал ново понятие за „сигурна транзитна страна“, което било в противоречие с правото на Съюза.
- 60 От друга страна, FMS и FNZ предявяват пред запитващата юрисдикция искане за установяване по съдебен ред на неправомерно бездействие на полицейския орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, тъй като не изпълнил задълженията си и не им определил място за настаняване извън транзитната зона Рьоске.
- 61 Запитващата юрисдикция съединява двете производства.
- 62 Първо, тази юрисдикция счита, че основанието за недопустимост, на което е отхвърлена молбата на FMS и на FNZ за убежище, противоречи на правото на Съюза.
- 63 С оглед на това тя изтъква, второ, че няма правна норма, която изисква изрично автоматичното възобновяване на разглеждането на молбата за убежище на FMS и на FNZ, въпреки че отказът на Сърбия да ги приеме води до отпадане на основанието за недопустимост, с което е обосновано отхвърлянето на тази молба.
- 64 От друга страна, макар в рамките на евентуално ново разглеждане компетентният орган по въпросите на убежището да може да се позове на основание за недопустимост по член 33, параграф 1 и параграф 2, букви б) и в) от Директива 2013/32, запитващата юрисдикция все пак счита, че молбата за убежище може да бъде обявена за недопустима на основания, препращащи към членове 35 и 38 от тази директива, само ако съответното лице е прието обратно на територията на съответната трета страна. От това следвало, че ако няма никакво съмнение, че страната, в която лицето трябва да бъде отведено, няма да го приеме обратно, органът по въпросите на убежището не може да обяви молбата му за убежище за недопустима.
- 65 Предвид изложеното запитващата юрисдикция приема, че FMS и FNZ имат право молбата им за убежище да бъде преразгледана и счита, че те все още попадат в приложното поле на Директива 2013/32.
- 66 Ето защо тя иска, трето, да се установи дали FMS и FNZ трябва да се считат за задържани по смисъла на Директива 2013/32 и съответно дали задържането е законно, тъй като в техния случай четиринадесетият срок по член 43, параграф 2 от посочената директива е превишен.
- 67 Дори обаче ако се предположи, че FMS и FNZ нямат право молбата им за убежище да бъде преразгледана, запитващата юрисдикция иска, четвърто, да се установи дали те трябва да се считат за задържани по смисъла на Директива 2008/115, и ако това е така — дали това задържане е съвместимо с член 15 от тази директива.

- 68 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, от една страна, че транзитната зона Рьоске, намираща се на границата между Унгария и Сърбия, е обградена с високи заграждения и бодлива тел и съдържа метални фургони, предназначени по-конкретно за настаняване на намиращите се в тази зона граждани на трети страни. Площта на фургона, в който живеят FMS и FNZ, е не повече от 13 м², и този фургон е обзаведен с легла на етажи и гардероби. В тази транзитна зона и извън нея, както и в непосредствена близост до посочените заграждения има постоянно присъствие на полицаи или въоръжени охранители.
- 69 Транзитната зона Рьоске е разделена на множество сектори, в които биват настанявани поотделно кандидатите за убежище и гражданите на трети страни, чиято молба за убежище е била отхвърлена. Тези сектори са разделени с ограждения, поради което възможността за преминаване от един сектор в друг е изключително ограничена. Освен това от акта за преюдициално запитване по дело C-924/19 PPU се установява, че излизането от даден сектор, за да се отиде в другите сектори, е възможно само два пъти седмично за около един час.
- 70 FMS и FNZ можели да напускат техния сектор само когато присъствието им било необходимо за целите на процесуалните действия, отнасящи се до тях, или когато отивали, ескортирани от полицаи или въоръжени охранители, на медицински прегледи или лечение в един от фургоните в транзитната зона, предназначен за това. Възможността да контактуват с хора извън тази зона — включително и с техните адвокати — изисквала предварително разрешение. FMS и FNZ не можели да напускат транзитна зона Рьоске, за да отидат където и било другаде в Унгария.
- 71 От друга страна, запитващата юрисдикция счита, че случаят на FMS и FNZ се различава от този по решението на ЕСПЧ от 21 ноември 2019 г., *Ilias и Ahmed c/у Унгария* (CE:ECHR:2019:1121JUD 004728715).
- 72 В този смисъл тя отбелязва по-специално че в момента, когато FMS и FNZ са настанени в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, според унгарските власти те не са били кандидати за убежище и не са влезли в този сектор доброволно или от Сърбия, а от сектора на тази транзитна зона за кандидати за убежище.
- 73 От друга страна, настаняването в транзитна зона Рьоске било извършено без мотивирано решение и без преценка на неговата необходимост и пропорционалност, като липсвал всякакъв съдебен контрол, позволяващ да бъде оспорена неговата законосъобразност. Освен това нямало национална правна норма, която да ограничава продължителността на престоя в сектора на транзитната зона за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена.
- 74 Тази юрисдикция счита още, че FMS и FNZ не могат законно да напуснат транзитната зона Рьоске, тъй като могат да отпътуват единствено посредством извеждане със самолет към тяхната страна на произход, която е в плен на вътрешен въоръжен конфликт и не е страна по Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, Vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), изменена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. Следователно тяхното отпътуване зависело изключително от сътрудничеството между унгарските власти и властите в тяхната страна на произход, като се имало предвид, че тези жалбоподатели не можели да се върнат в Сърбия, тъй като срещу тях вече било издадено решение за връщане в страната на произход и сръбските власти били взели решение да не ги приемат обратно.
- 75 Запитващата юрисдикция счита, че настаняването на FMS и на FNZ в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, представлява задържане, което не съответства на изискванията, наложени от правото на Съюза. Ето защо тя счита, че по силата на член 47 от Хартата би трябвало да може да разпорежи на компетентния

орган да настани FMS и FNZ в място за настаняване извън тази транзитна зона, което да не е място за задържане, като временна мярка до приключване на съдебното производство по жалбата.

- 76 Пето, запитващата юрисдикция си поставя въпроси относно ефективността на подадената жалба срещу решението, с което полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, е променил страната на връщане, посочена в решенията за връщане на FMS и FNZ.
- 77 Всъщност тази юрисдикция изтъква, от една страна, че възражението срещу това решение е разгледано от органа по въпросите на убежището, който е подчинен на министъра, отговарящ за полицейските части, представлява част от изпълнителната власт и следователно не е независим и безпристрастен орган, както и от друга страна, че релевантната унгарска правна уредба не позволява на запитващата юрисдикция да извърши контрол на административното решение, издадено по това възражение, тъй като единственият контрол във връзка с това последно решение се състои в надзорното правомощие на прокуратурата, която може евентуално да оспори по съдебен ред законосъобразността на административно решение по тези въпроси.
- 78 Това според запитващата юрисдикция би довело до положение, при което решението, с което се изменя посочената в решението за връщане държава на връщане, в крайна сметка би останало в сила, въпреки че, ако по отношение на FMS и FNZ се проведе нова процедура за предоставяне на убежище, приложима спрямо тях вече няма да е Директива 2008/115, а Директива 2013/32.
- 79 При тези обстоятелства Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сегед, Унгария) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) [ново основание за недопустимост]

Могат ли разпоредбите относно недопустимите молби на член 33 от [Директива 2013/32] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която молбата в процедура за предоставяне на убежище е недопустима, когато кандидатът е пристигнал в Унгария през държава, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана адекватна закрила?

2) [провеждане на процедура за предоставяне на убежище]

- а) Трябва ли член 6 и член 38, параграф 4 от [Директива 2013/32], както и съображение 34 от нея, което възлага задължение за разглеждане на молбите за международна закрила, във връзка с член 18 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган в областта на убежището на дадена държава членка трябва да осигури на кандидата възможност да инициира процедура за предоставяне на убежище, в случай че не е разгледал по същество молбата за убежище, изтъквайки основанието за недопустимост, посочено в първия преюдициален въпрос, и впоследствие е разпоредил връщането на кандидата в трета държава, която обаче отказва да го приеме?
- б) При утвърдителен отговор на втория преюдициален въпрос, буква а), какво е точното съдържание на това задължение? Предполага ли това задължение да се осигури възможност за подаване на нова молба за убежище, което би означавало забрана за прилагане на неблагоприятните последици на последващите молби, уредени в член 33, параграф 2, буква г) и в член 40 от [Директива 2013/32], или означава служебно образуване или провеждане на процедура за предоставяне на убежище?
- в) При утвърдителен отговор на втория преюдициален въпрос, буква а), имайки предвид също така член 38, параграф 4 от [Директива 2013/32], може ли държавата членка — без да има промяна във фактическото положение — отново да разгледа въпроса за

недопустимостта на молбата в рамките на тази нова процедура (при което тя би могла да приложи всеки вид процедура, предвидена в глава III, например да се позове отново на основание за недопустимост), или трябва да разгледа молбата за убежище по същество по отношение на страната на произход?

- г) Следва ли от член 33, параграф 1 и параграф 2, букви б) и в), както и от членове 35 и 38 от [Директива 2013/32], във връзка с член 18 от Хартата, че обратното приемане от трета държава е едно от кумулативните условия за прилагането на основанието за недопустимост, тоест за приемането на решение на това основание, или е достатъчно да се провери дали това условие е изпълнено към момента на изпълнението на такова решение?
- 3) [транзитната зона като място на задържане в рамките на процедурата за предоставяне на убежище] [Третият въпрос е релевантен], ако съгласно отговора на втория преюдициален въпрос следва да се проведе процедура за предоставяне на убежище.
- а) Трябва ли член 43 от [Директива 2013/32] да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която разрешава задържането на кандидата в транзитна зона в продължение на повече от четири седмици?
- б) Трябва ли член 2, буква з) от [Директива 2013/33], приложима по силата на член 26 от [Директива 2013/32], във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата да се тълкува в смисъл, че настаняването в транзитна зона при обстоятелства като тези в главното производство (зона, която не може да бъде доброволно напусната по законосъобразен начин в никоя посока) за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от Директива 2013/32, съставлява „задържане“?
- в) Съвместимо ли е с член 8 от [Директива 2013/33], приложима по силата на член 26 от [Директива 2013/32], обстоятелството, че кандидатът е задържан за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от [Директива 2013/32], само защото не може да задоволява потребностите си (жилище и издръжка), тъй като не разполага с материални средства за това?
- г) Съвместимо ли е с членове 8 и 9 от [Директива 2013/33], приложими по силата на член 26 от [Директива 2013/32], обстоятелството, че настаняването, съставляващо фактическо задържане за период, по-дълъг от четирите седмици, споменати в член 43 от [Директива 2013/32], не е било разпоредено чрез решение за задържане, че не е гарантирана възможност за оспорване на законосъобразността на задържането и на неговото продължаване, че фактическото задържане се осъществява, без да са анализирани необходимостта и пропорционалността му или възможни алтернативи, и че точната му продължителност е неопределена, като не е ясен и моментът на прекратяването му?
- д) Може ли член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че когато съд на държава членка е изправен пред очевиден случай на незаконно задържане, той може като временна мярка до приключване на съдебното производство да задължи съответния орган да определи за гражданина на трета страна място на пребиваване, което да се намира извън транзитната зона и което да не представлява място за задържане?
- 4) [транзитната зона като място за задържане в рамките на процедурите от компетентността на полицейските служби по въпросите на чужденците] [Четвъртият въпрос е релевантен], ако съгласно отговора на втория преюдициален въпрос не следва да се проведе процедура за предоставяне на убежище, а процедура от компетентността на полицейските служби по въпросите на чужденците.
- а) Трябва ли съображения 17 и 24, както и член 16 от [Директива 2008/115], във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че настаняването в транзитна зона при обстоятелства като тези в главното производство (зона, която не може да бъде доброволно напусната по законосъобразен начин в никоя посока) представлява лишаване от свобода по смисъла на тези разпоредби?

- б) Съвместимо ли е със съображение 16 и с член 15, параграф 1 от [Директива 2008/115] във връзка с член 6 и член 52, параграф 3 от Хартата обстоятелството, че кандидатът от трета страна е задържан само защото му е наложена мярка за връщане и защото не разполага с материални средства за задоволяване на потребностите си (жилище и издръжка)?
- в) Съвместимо ли е със съображение 16 и с член 15, параграф 2 от [Директива 2008/115] във връзка с член 6, член 47 и член 52, параграф 3 от Хартата обстоятелството, че настаняването, което съставлява фактическо задържане, не е било разпоредено чрез решение за задържане, че не е гарантирана възможност за оспорване на законосъобразността на задържането и на неговото продължаване и че фактическото задържане се осъществява, без да са анализирани необходимостта и пропорционалността му или възможни алтернативи?
- г) Може ли член 15, параграфи 1 и 4—6, както и съображение 16 от [Директива 2008/115], във връзка с членове 1, 4, 6 и 47 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че не допускат задържането да се осъществява, без да са определени точната му продължителност и моментът на прекратяването му?
- д) Може ли правото на Съюза да се тълкува в смисъл, че когато съд на държава членка е изправен пред очевиден случай на незаконно задържане, той може като временна мярка до приключване на съдебното производство да задължи съответния орган да определи за гражданина на трета страна място на пребиваване, което да се намира извън транзитната зона и което да не представлява място за задържане?
- 5) [ефективна съдебна защита, що се отнася до решението за изменение на държавата на връщане, посочена в решението за връщане]

Трябва ли член 13 от [Директива 2008/115], съгласно който засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва „решенията, свързани с връщане“, във връзка с член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че когато предвиденото във вътрешното законодателство обжалване не е ефективно, съдебен орган трябва да осъществи контрол — поне веднъж — във връзка с жалбата срещу решението, с което се изменя държавата на връщане?“.

Дело C-925/19 PPU

- 80 SA и неговото непълнолетно дете SA junior са ирански граждани. На 5 декември 2018 г. те подават молба за убежище до органа по въпросите на убежището в транзитната зона Рьоске.
- 81 В подкрепа на тяхната молба SA твърди, че е напуснал Ислямска република Иран две години и половина по-рано, тъй като се е развел със съпругата си, че е започнал да възприема християнски възгледи, без обаче да е покръстен, и че в детството си е бил жертва на сексуално насилие от членове на семейството си. Той уточнява също така, че причините, които са го накарали да напусне страната си на произход, не са политически или свързани с евентуална принадлежност към етническа или религиозна малцинствена общност и че е пристигнал в Унгария през Турция, България и Сърбия.
- 82 SA също така заявява, че след като е напуснал Ислямска република Иран, за да отиде в Турция, и е прекарал там десет дни, без да подаде молба за предоставяне на убежище в тази държава, той е пребивавал в България около три месеца. Той твърди също, че след като е бил уведомен, че ще бъде върнат в Иран, ако не подаде молба за международна закрила в България, той подава молба за предоставяне на убежище против волята си. Освен това той потвърждава, че е пребивавал и в Сърбия повече от две години, без да подава там молба за убежище.

- 83 На 5 декември 2018 г. органът по въпросите на убежището определя транзитната зона Рьоске като място за настаняване на SA и на SA junior, където те се намират и понастоящем.
- 84 С административно решение от 12 февруари 2019 г. на основание член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище органът по въпросите на убежището отхвърля като недопустима молбата за предоставяне на убежище на SA и SA junior, без да я разглежда по същество, и констатира, че принципът на забрана за връщане не се прилага към техния случай. Той разпорежда тяхното извеждане към Сърбия, като отбелязва, че те не са изложени на опасност от тежки посегателства или на преследване в Турция, България и Сърбия и че там им е гарантирана достатъчна степен на закрила.
- 85 SA и SA junior подават жалба срещу това решение пред Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Будапеща), който я отхвърля с решение от 5 март 2019 г., без да се произнесе по същество по молбата им за убежище.
- 86 С решение от 27 март 2019 г. на основание член 62, параграф 3 bis от Закона за влизането и пребиваването на граждани на трети страни полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, налага на SA и SA junior престой в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена. Според запитващата юрисдикция в това решение не са посочени мотиви.
- 87 Същия ден полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, се свързва с компетентния полицейски орган за връщането в Сърбия и иска от него да предприеме необходимите постъпки за обратно приемане на SA и на SA junior в Сърбия.
- 88 На 1 април 2019 г. компетентният полицейски орган уведомява полицейския орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, за решението на Сърбия да не приеме обратно SA и SA junior на територията си с мотиви, идентични с изложените в точка 55 от настоящото решение.
- 89 От акта за преюдициално запитване по дело C-925/19 PPU се установява, че макар Сърбия да не е приела обратно SA и SA junior на своята територия, органът по въпросите на убежището не е разгледал по същество тяхната молба за убежище.
- 90 С решение от 17 април 2019 г. полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, изменя решението за връщане, съдържащо се в решението на органа по въпросите на убежището от 12 февруари 2019 г., в частта, която се отнася до страната на връщане, и разпорежда SA и SA junior да бъдат изведени с ескортиращо лице към Ислямска република Иран.
- 91 Те подават възражение срещу това решение за изменение пред органа по въпросите на убежището, действащ в качеството си на полицейски орган по въпросите на чужденците. С определение от 19 май 2019 г. тяхното възражение е отхвърлено.
- 92 SA и SA junior сезират запитващата юрисдикция с две жалби, идентични с жалбите, подадени от жалбоподателите в главното производство по дело C-924/19 PPU, представени в точки 59 и 60 от настоящото решение.
- 93 Запитващата юрисдикция съединява двете жалби и по съображения, които по същество са идентични с изложените в точки 62—78 от настоящото решение, решава да спре производството и да постави на Съда същите преюдициални въпроси като отправените по дело C-924/19 PPU, така както са посочени в точка 78 от настоящото решение.

За спешното производство

- 94 Запитващата юрисдикция прави искане настоящите преюдициални запитвания да бъдат разгледани по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107 от Процедурния правилник на Съда.
- 95 В подкрепа на искането си тази юрисдикция изтъква, че FMS, FNZ, SA и SA junior (наричани по-нататък „жалбоподателите в главните производства“) понастоящем фактически са лишени от свобода.
- 96 Освен това според посочената юрисдикция условията, при които са задържани FMS и FNZ, са още по-тежки, тъй като последните са съответно на 63 и на 58 години, единият от тях е диабетик и тяхното фактическо задържане продължава от 17 май 2019 г. Същата юрисдикция изтъква още, че SA junior е ненавършило пълнолетие дете, чието умствено и психическо здраве се е влошило, откакто пребивава заедно с баща си в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена.
- 97 От друга страна, запитващата юрисдикция посочва, че отговорите, които Съдът ще даде на отправените въпроси, ще имат пряко и определящо значение за изхода на споровете в главните производства, по-специално по отношение на продължаването на задържането на жалбоподателите в главните производства.
- 98 В това отношение следва да се посочи, първо, че с настоящите преюдициални запитвания се иска тълкуване на Директиви 2008/115, 2013/32 и 2013/33, които попадат в обхвата на дял V от част трета от Договора за функционирането на ЕС, а този дял се отнася до пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Ето защо тези запитвания могат да бъдат разгледани по реда на спешното преюдициално производство.
- 99 Второ, що се отнася до условието за спешност, следва да се подчертае, първо, че това условие е изпълнено по-специално когато понастоящем заинтересованото лице в делото по главното производство не е на свобода и продължаването на задържането му зависи от изхода на спора в главното производство. В това отношение положението на заинтересованото лице следва да се подложи на преценка към момента на преценяването на искането за разглеждане на запитването по реда на спешното производство (решение от 17 март 2016 г., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 100 Според постоянната съдебна практика настаняването на гражданин на трета страна в център за задържане, независимо дали по време на разглеждане на молбата му за международна закрила или с оглед на неговото извеждане, представлява мярка, включваща лишаване от свобода (решения от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 34 и 35, от 10 септември 2013 г., G. и R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 23 и 25, от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 40 и 41, от 17 март 2016 г., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, т. 31 и 35 и определение от 5 юли 2018 г., С и др., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, т. 35 и 37).
- 101 В случая жалбоподателите в главните производства по дело C-924/19 PPU и по дело C-925/19 PPU се намират съответно от 17 май 2019 г. и от 27 март 2019 г. в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена.
- 102 Настоящите преюдициални запитвания се отнасят именно до това дали престоят на жалбоподателите в главното производство в този сектор представлява „задържане“ по смисъла на Директива 2008/115 или на Директиви 2013/32 и 2013/33, и при утвърдителен отговор, дали такова задържане е съобразено с гаранциите, наложени с посочените директиви.

- 103 От това следва, от една страна, че въпросът за наличието на лишаване от свобода, което е условие за задействане на спешното преюдициално производство по настоящите дела, е неразривно свързано с разглеждането на въпросите, отправени по тези дела, а от друга страна, че продължаването на задържането на жалбоподателите в главните производства в сектора на транзитната зона за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, зависи от отговора на тези въпроси.
- 104 Второ, от преюдициалните запитвания се установява, че спрямо жалбоподателите в главните производства понастоящем са издадени решения, с които им е разпоредено да се върнат в своите страни на произход, и поради това те могат да бъдат върнати там най-скоро, въпреки че според запитващата юрисдикция основателността на причините, обосноваващи молбите за убежище на посочените жалбоподатели, никога не е била разглеждана от съд.
- 105 Ето защо не е изключено въз основа на тези решения, потвърдени с определения, чиято отмяна е поискана пред запитващата юрисдикция, жалбоподателите в главните производства да бъдат изведени към техните страни на произход, преди да свърши преюдициалното производство, ако то не се провежда по реда на спешното преюдициално производство, и това извеждане да ги изложи на третиране, противоречащо на член 18 и на член 19, параграф 2 от Хартата.
- 106 Трето, от преюдициалното запитване по дело C-925/19 PPU се установява още, че един от жалбоподателите в главното производство по това дело е ненавършило пълнолетие дете, чието умствено и психическо здраве се влошава в резултат от престоя му в транзитната зона Рьоске. От това следва, че забавянето при постановяването на съдебно решение би удължило съществуващото положение и съответно би създадо опасност от сериозно, дори непоправимо увреждане на развитието на детето (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2018 г., UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, т. 26).
- 107 При тези условия и като се има предвид съдържанието на отправените от запитващата юрисдикция въпроси, които могат да имат определящо значение както за продължаване на задържането на жалбоподателите в главното производство в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, така и за съдебния контрол върху решенията, с които им е разпоредено да се върнат в своята страна на произход, на 22 януари 2020 г. по предложение на съдията докладчик пети състав на Съда реши да уважи искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на настоящите преюдициални запитвания по реда на спешното преюдициално производство.
- 108 Освен това е взето решение настоящите дела да бъдат върнати на Съда, за да бъдат преразпределени на голям състав.

По преюдициалните въпроси

По петия въпрос

- 109 С петия въпрос, който е уместно да бъде разгледан първи, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, от една страна, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която изменението от административен орган на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, може да бъде оспорено от засегнатия гражданин на трета страна само пред административен орган, чиито решения не подлежат на обжалване по съдебен ред, и от друга страна, че при такива обстоятелства задължават тази юрисдикция да приеме, че е компетентна да разгледа подадената пред нея жалба, с която се оспорва законосъобразността на такова изменение.

- 110 Преди всичко в случая следва да се отбележи, че според актовете за преюдициално запитване, след като органът по въпросите на убежището е отхвърлил като недопустими молбите за международна закрила на жалбоподателите в главните производства и едновременно с това е издал решенията за връщане, с които ги задължава да напуснат територията на Унгария към Сърбия, полицейският орган по въпросите на чужденците, действащ като първа инстанция, е изменил тези последни решения, като е разпоредил на посочените жалбоподатели да напуснат територията на Унгария към тяхната страна на произход, а именно Афганистан за FMS и FNZ и Иран за SA и SA junior. Запитващата юрисдикция уточнява освен това, че жалбоподателите са могли да оспорят тези решения за изменение само посредством възражение пред органа по член 65, параграф 3 ter от Закона за влизането и пребиваването на граждани на трети страни, и че съгласно последното изречение от тази разпоредба решенията, с които органът по въпросите на убежището, действащ в качеството си на полицейски орган по въпросите на чужденците, е отхвърлил възраженията на посочените жалбоподатели, не подлежат на обжалване.
- 111 Член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 гарантира на засегнатия гражданин на трета страна право на ефективни средства за защита, които му позволяват да оспорва решенията за връщане, решенията за забрана за влизане на територията на държавите членки и решенията за извеждане пред компетентен съдебен или административен орган, или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана.
- 112 На първо място, следва да се прецени дали решението, с което е изменена страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, е едно от решенията, срещу които тази разпоредба гарантира ефективни средства за защита.
- 113 Според постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част, както и евентуално историята на приемането ѝ (решение от 19 декември 2019 г., *Nederlands Uitgeversverbond и Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 114 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 3, точка 4 от Директива 2008/115 „решение за връщане“ означава административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане. Съгласно член 3, точка 3 от същата директива това задължение за връщане налага на засегнатото лице да се върне или в своята страна на произход, или в страна на транзитно преминаване, или в трета страна, в която то доброволно решава да се върне и в която ще бъде прието.
- 115 Ето защо от самия текст на член 3, точка 4 от Директива 2008/115 се установява, че налагането или постановяването на задължение за връщане представлява един от двата съставни елемента на решението за връщане, тъй като предвид точка 3 от същия член такова задължение за връщане е немислимо без определяне на дестинация, която трябва да бъде една от страните, посочени в тази точка 3.
- 116 От това следва, че когато измени страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, компетентният национален орган прави толкова съществено изменение на това решение за връщане, че следва да се счита, че е приел ново решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115.
- 117 Това тълкуване се подкрепя от анализа на контекста на тази разпоредба.

- 118 Така по силата на член 5 от Директива 2008/115, когато възнамерява да приеме решение за връщане, компетентният национален орган трябва по-специално да следи за спазването на принципа на забрана за връщане (вж. в този смисъл решения от 11 декември 2014 г., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 49 и от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 103).
- 119 Както изтъква по същество генералният адвокат в точка 84 от заключението си, спазването на този принцип се преценява с оглед на страната, към която се предвижда да бъде разпоредено връщането на засегнатото лице. От това следва, че преди да бъде предприето изменение на страната на връщане, компетентният национален орган трябва да извърши нова преценка за спазване на принципа на забрана за връщане, различна от тази, която трябва да е направил при приемане на предишното решение за връщане.
- 120 Освен това, обратно на това, което унгарското правителство, изглежда, внушава, изменението на предишно решение за връщане не може да се счита за решение за извеждане, издадено след решението за връщане, по смисъла на член 8 от Директива 2008/115. Всъщност от посочения член 8 следва, че решение за извеждане се приема за изпълнение на решението за връщане и следователно то трябва да е съобразено със съдържанието на последното. От това следва, че решението за извеждане не може да изменя страната на връщане, посочена в решението за връщане, което то привежда в изпълнение.
- 121 Тълкуването, възприето в точка 116 от настоящото решение, съответства и на преследваната с Директива 2008/115 цел, която се състои в това да се установи ефективна политика за извеждане и репатриране при пълно зачитане на основните права и на достойнството на засегнатите лица (решение от 19 юни 2018 г., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 122 Всъщност приравняването на решението за изменение на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, на ново решение за връщане задължава националния компетентен орган, когато възнамерява да направи такова изменение на решението за връщане, да следи за спазването на всички предвидени в Директива 2008/115 процесуални норми, регламентиращи приемането на решение за връщане. Следователно това приравняване позволява да се гарантира установяването на политика за извеждане и репатриране, която не само е ефективна, но и зачита основните права на засегнатото лице.
- 123 От изложеното следва, че изменение на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, представлява ново решение за връщане по смисъла на член 3, точка 4 от Директива 2008/115, срещу което засегнатият гражданин на трета страна трябва да разполага с ефективни средства за защита по смисъла на член 13, параграф 1 от тази директива.
- 124 Ето защо, на второ място, следва да бъде определено естеството на гаранциите от посочения член 13, параграф 1 средства за защита.
- 125 В това отношение, първо, от самия текст на тази разпоредба ясно се установява, че тези средства за защита трябва да могат да бъдат упражнени от лицето, което е обект на решението за връщане. Ето защо, обратно на това, което унгарското правителство, изглежда, твърди, съществуващото по силата на националното право общо правомощие на прокуратурата за надзор за законосъобразност на решенията за връщане, което дава само на нея право евентуално да оспорва такова решение пред съда, не е средство за защита, което да удовлетворява изискванията на член 13, параграф 1 от Директива 2008/115.
- 126 Второ, макар от текста на член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 да следва, че решенията за връщане трябва да могат да бъдат обжалвани посредством ефективни средства за защита пред съдебен или административен орган или орган, съставен от безпристрастни и независими

членове, този текст сам по себе си не позволява да се направят други изводи относно характеристиките на този „административен орган“, на който може да бъде възложено да разгледа такава жалба срещу решение за връщане.

- 127 Предвид това от практиката на Съда се установява, че характеристиките на ефективните средства за защита, посочени в член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, трябва да се определят в съответствие с член 47 от Хартата, който предвижда, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в посочения член условия (решения от 18 декември 2014 г., *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 45 и от 19 юни 2018 г., *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 52).
- 128 Ето защо, макар съгласно член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 държавите членки да могат да предвидят в своята правна уредба, че решенията за връщане се обжалват пред органи, които не са съдебни, тази възможност трябва все пак да се прилага при спазване на член 47 от Хартата, който изисква, както генералният адвокат изтъква по същество в точка 94 от заключението си, решението на орган, който сам не отговаря на изискванията по този член, да подлежи на последващ контрол от страна на правораздавателен орган, който по-специално трябва да има компетентността да разгледа всички релевантни въпроси (вж. по аналогия решения от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 55 и от 13 декември 2017 г., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, т. 39).
- 129 Тоест член 47 от Хартата задължава държавите членки на определен етап от производството да осигурят на засегнатия гражданин на трета страна възможност за отнасяне до съд на всяко оспорване на решение за връщане, прието от административен орган (вж. по аналогия решение от 13 декември 2017 г., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, т. 41).
- 130 От това следва, че национална правна уредба, по силата на която адресатът на административно решение за връщане не може да оспори неговата законосъобразност пред поне една съдебна инстанция, не отговаря на изискванията на член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 и на член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2018 г., *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 131 В случая от актовете за преюдициални запитвания се установява, че по силата на релевантната национална правна уредба възражение срещу административно решение, с което се изменя първоначално решение за връщане, може да се подава само пред органа по въпросите на убежището и че решението, с което този орган отхвърля това възражение, не подлежи изобщо на обжалване.
- 132 От това следва, че такава правна уредба е съвместима с член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 само ако органът, който е разгледал такива възражения, може да се счита за съд по смисъла на член 47 от Хартата, което предполага посоченият орган да отговаря на изискването за независимост по този член (вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 37 и 41, от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 52 и 53, от 19 ноември 2019 г., *A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд)*, C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 120 и цитираната съдебна практика, както и от 21 януари 2020 г., *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, т. 56 и 57).
- 133 От представените на Съда преписки се установява, че това не е така.
- 134 Всъщност от актовете за преюдициални запитвания се установява, че органът по въпросите на убежището е под ръководството на министъра, отговарящ за полицейските части, и следователно е част от изпълнителната власт.

- 135 Външният аспект на изискването за независимост, с което се характеризира един съд по смисъла на член 47 от Хартата, изисква съответният орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му и да повлияят на техните решения (решения от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 121 и от 21 януари 2020 г., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 136 По-специално принципът за разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, изисква да се гарантира независимостта на съдилищата спрямо законодателната и изпълнителната власт (решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 124).
- 137 Следователно национална правна уредба, която предвижда, че решение като описаното в точка 123 от настоящото решение, трябва да бъде оспорено от засегнатото лице пред орган, който не отговаря на условията, поставени от член 47 от Хартата, без да е гарантиран последващ съдебен контрол на решението на този орган, е несъвместима с член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 и освен това е в разрез с основното съдържание на правото, закрепено в член 47 от Хартата, доколкото лишава заинтересованото лице изобщо от възможност да обжалва пред съд засягащо го решение за връщане (вж. по аналогия решения от 29 юли 2019 г., Торубаров, C-556/17, EU:C:2019:626, т. 72 и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 165).
- 138 На трето място, следва да се провери дали при такива обстоятелства правото на Съюза оправомощава запитващата юрисдикция да приеме, че е компетентна да разгледа подадените пред нея от жалбоподателите в главните производства жалби за отмяна на решенията, с които органът по въпросите на убежището, действащ в качеството си на полицейски орган по въпросите на чужденците, е отхвърлил техните възражения срещу административните решения, с които им е разпоредено да се върнат в страната си на произход.
- 139 В това отношение следва да се подчертае, първо, че по силата на принципа на предимство на правото на Съюза, в случай че му е невъзможно да тълкува националната правна уредба в съответствие с изискванията на правото на Съюза, всеки сезиран в рамките на своята компетентност национален съд в качеството си на орган на държава членка е длъжен да не прилага националните разпоредби, противоречащи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, в разглеждания от него спор (решения от 24 юни 2019 г., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, т. 58 и 61 и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 160 и 161).
- 140 От практиката на Съда следва, че член 47 от Хартата е достатъчен сам по себе си и не се нуждае от уточняване в разпоредби на правото на Съюза или на националното право, за да породи право за частноправните субекти, което те могат да изтъкват като такова (решения от 17 април 2018 г., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, т. 78, от 29 юли 2019 г., Торубаров, C-556/17, EU:C:2019:626, т. 56 и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 162).
- 141 Същото важи и за член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, доколкото характеристиките на средството за защита, предвидено в тази разпоредба, трябва да бъдат определени в съответствие с член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна

- защита (вж. по аналогия решения от 29 юли 2019 г., Торубаров, C-556/17, EU:C:2019:626, т. 55 и 56 и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 163).
- 142 Второ, наистина, щом няма правна уредба на Съюза в съответната област, във вътрешния правен ред на всяка държава членка следва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на произтичащите от правния ред на Съюза права, но все пак държавите членки носят отговорност да осигурят във всеки отделен случай спазването на гарантираното с член 47 от Хартата право на ефективна съдебна защита на тези права (решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 115).
- 143 В това отношение следва да се припомни, че макар правото на Съюза по принцип да не принуждава държавите членки да въведат различни от установените в националното право правни средства за защита пред техните национални съдилища, за да се гарантира защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 40 и от 24 октомври 2018 г., ХС и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 51), положението е съвсем различно, ако от структурата на разглеждания национален правен ред личи, че няма никакво средство за защита пред съд, който да позволява дори и инцидентно да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или още ако единствената възможност правните субекти да получат достъп до съд е да се окажат принудени да нарушат правото (вж. в този смисъл решения от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 41 и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 104).
- 144 Следователно националните юрисдикции трябва да приемат, че са компетентни да разгледат жалбата, подадена от заинтересованото лице с оглед на защитата на правата, които му гарантира правото на Съюза, ако вътрешните процесуални правила не предвиждат такова обжалване в подобни случаи (вж. по аналогия решения от 3 декември 1992 г., Oleificio Borelli/Комисия, C-97/91, EU:C:1992:491, т. 13 и от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 46).
- 145 Така липсата в правото на съответната държава членка на средство за съдебна защита, позволяващо провеждането на контрол за законосъобразност от гледна точка на правото на Съюза на административно решение за връщане като описаното в точка 123 от настоящото решение, не може да освободи националния съд от задължението да гарантира пълното действие на член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, който, доколкото има директен ефект, може сам по себе си да представлява пряко приложимо основание за компетентност, когато не е бил правилно транспониран в националния правен ред.
- 146 От това следва, че принципът на предимство на правото на Съюза, както и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, налагат на запитващата юрисдикция да приеме, че е компетентна да разгледа жалбите, подадени от жалбоподателите в главното производство срещу решенията на органа по въпросите на убежището, с които са отхвърлени техните възражения срещу административните решения, които им разпореждат да се върнат в страните на произход, и при необходимост да остави без приложение всяка национална разпорежба, която не ѝ позволява да процедира по този начин (вж. по аналогия решение от 29 юли 2019 г., Торубаров, C-556/17, EU:C:2019:626, т. 74 и цитираната съдебна практика).
- 147 С оглед на всички изложени съображения на петия въпрос следва да се отговори, че член 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която изменението от административен

орган на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, може да бъде оспорено от засегнатия гражданин на трета страна само посредством жалба пред административен орган, без да е гарантиран последващ съдебен контрол на решението на този орган. При такава хипотеза принципът на предимство на правото на Съюза, както и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават националната юрисдикция, сезирана с жалба, с която се оспорва законосъобразността от гледна точка на правото на Съюза на решението за връщане, изразяващо се в такова изменение на страната на връщане, да се обяви за компетентна да разгледа тази жалба.

По първия въпрос

- 148 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 33 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява да се отхвърли като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства по смисъла на националната разпоредба за транспониране на член 15 от Директива 2011/95, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила.
- 149 Член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 предвижда, че в допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда в съответствие с Регламент № 604/2013, от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95, когато молбата се счита за недопустима съгласно тази разпоредба. В това отношение член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно положенията, при които държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима (решения от 19 март 2019 г., Ibrahim и др., C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219, т. 76 и от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, т. 29).
- 150 Ето защо е необходимо да се провери дали може да се приеме, че национална правна уредба като разглежданата в главните производства прилага едно от основанията за недопустимост, предвидени в член 33, параграф 2 от Директива 2013/32.
- 151 В това отношение веднага трябва да се посочи, че е изключено разглежданата в главните производства национална правна уредба, по-конкретно член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище, да представлява прилагане на предвидените в член 33, параграф 2, букви а), г) и д) от тази директива основания за недопустимост, като в това отношение могат да се вземат предвид само основанията за недопустимост, посочени съответно в член 33, параграф 2, букви б) и в) от посочената директива (решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, т. 33).
- 152 В този контекст във връзка с предвиденото в член 33, параграф 2, буква в) от Директива 2013/32 основание за недопустимост, отнасящо се до сигурна трета страна, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба държавите членки могат да приемат, че молба за международна закрила е недопустима, ако страна, която не е държава членка, се счита като сигурна трета страна за кандидата съгласно член 38 от посочената директива.
- 153 Както Съдът вече е постановил, от член 38 от Директива 2013/32 следва, че прилагането на понятието „сигурна трета страна“ за целите на член 33, параграф 2, буква в) от тази директива зависи от спазването на кумулативните условия, предвидени в посочения член 38, параграфи 1 —4 (решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, т. 36, 40 и 41).

- 154 В случая, първо, що се отнася до условието по член 38, параграф 1 от Директива 2013/32, от самия текст на разглежданата в главните производства национална правна уредба изглежда — което обаче трябва да бъде проверено от запитващата юрисдикция — че за да се приложи основанието за недопустимост, изведено от първата хипотеза по тази правна уредба, е необходимо в съответната трета страна да са спазени само част от принципите, посочени в член 38, параграф 1 от тази директива, сред които не фигурира изискването за спазване в тази страна на принципа на забрана за връщане. Така условието по член 38, параграф 1 от тази директива не може да бъде изпълнено (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 42).
- 155 Що се отнася до основанието за недопустимост, изведено от втората хипотеза, предвидена в разглежданата в главните производства национална правна уредба, запитващата юрисдикция не предоставя никакви данни относно съдържанието на изискваната от тази правна уредба „достатъчна степен на закрила“, и по-конкретно дали такава степен на закрила включва спазването в съответната трета страна на всички принципи по член 38, параграф 1 от Директива 2013/32. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това е така.
- 156 Второ, що се отнася до условията по член 38, параграф 2 от Директива 2013/32, и по-специално до условието за съществуването на връзка между кандидата за международна закрила и съответната трета страна, връзката, която разглежданата в главните производства национална правна уредба установява между такъв кандидат и съответната трета страна, се състои в самото транзитно преминаване на този кандидат през територията на тази страна (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 44).
- 157 Съдът приема, че обстоятелството, че кандидат за международна закрила е преминал транзитно през територията на трета страна, само по себе си не може да представлява връзка по смисъла на посочения член 38, параграф 2 (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 45—47).
- 158 Освен това наложено от член 38, параграф 2 от Директива 2013/32 на държавите членки задължение да определят правила, които предвиждат приложимите методи за преценка във всеки конкретен случай дали съответната трета страна отговаря на условията, за да се счита за сигурна страна за този кандидат, както и възможността посоченият кандидат да обжалва съществуването на връзка с тази трета страна, не може да бъде обосновано, ако обикновеното транзитно преминаване на кандидата за международна закрила през съответната трета страна представлява достатъчна или значителна връзка за тази цел (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 48 и 49).
- 159 От изложеното следва, че транзитното преминаване на кандидат за международна закрила през съответната трета страна не може да представлява „връзка“ по смисъла на член 38, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32.
- 160 Следователно разглежданата в главните производства национална правна уредба не може да представлява прилагане на предвиденото в член 33, параграф 2, буква в) от посочената директива основание за недопустимост, а именно сигурна трета страна (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 51).
- 161 Накрая, такава национална правна уредба не може да представлява и прилагане на предвиденото в член 33, параграф 2, буква б) от Директива 2013/32 основание за недопустимост, а именно първа страна на убежище (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 52).

- 162 Всъщност достатъчно е да се посочи, че съгласно самия текст на член 35, първа алинея, букви а) и б) от Директива 2013/32 една страна може да се разглежда като първа страна на убежище за определен кандидат за международна закрила само ако той съответно е признат за бежанец в тази страна и все още се ползва от тази закрила или се ползва на друго основание от достатъчна закрила в посочената държава, като включително се ползва от принципа на забрана за връщане, при условие че бъде повторно приет в същата тази страна (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 53).
- 163 От представените на Съда преписки се установява, че прилагането на основанието за недопустимост, предвидено в разглежданата в главните производства национална правна уредба, не зависи от това дали кандидатът за международна закрила се ползва в съответната страна от международна закрила от статут на бежанец или от достатъчна закрила на друго основание, така че да не е необходимо да бъде проверявана нуждата от закрила в Съюза.
- 164 Ето защо трябва да се заключи, че не може да се счете, че национална правна уредба като член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище прилага някое от основанията за недопустимост, предвидени в член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 (решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, т. 55).
- 165 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 33 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява да се отхвърли като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства по смисъла на националната разпоредба за транспониране на член 15 от Директива 2011/95, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила.

По втория въпрос

По допустимостта

- 166 С втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи какви са последиците от отказа на съответната трета страна да приеме обратно кандидатите на своя територия за разглеждането на молбите за убежище, след като тези молби са били обявени за недопустими на основание член 51, параграф 1, буква f) от Закона за правото на убежище. Запитващата юрисдикция се пита по-специално дали при това положение решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 е длъжен да преразгледа служебно вече подадените от жалбоподателите в главните производства молби за убежище, или ако това не е така, дали те могат да подадат повторно нови молби за убежище и съответно дали последните могат отново да бъдат сметени за недопустими на други основания.
- 167 Съгласно постоянната практика на Съда, макар въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, да се ползват с презумпция за релевантност, все пак въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаване на висящия пред тях спор. Основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор. Видно от самия текст на член 267 ДФЕС, отправеното преюдициално запитване трябва да е „необходимо“, за да може запитващата юрисдикция да постанови „нейното решение“ по

образуваното пред нея дело (решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Дисциплинарен режим на магистратите), C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 43—45 и цитираната съдебна практика).

- 168 Освен това, по силата на член 94, буква в) от Процедурния правилник запитващата юрисдикция трябва точно да посочи причините, поради които има въпроси относно тълкуването на правото на Съюза (решение от 20 декември 2017 г., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, т. 28).
- 169 В случая запитващата юрисдикция е сезирана, от една страна, с жалби за отмяна на решенията, задължаващи жалбоподателите в главните производства да се върнат в тяхната страна на произход, а от друга страна, с искане за установяване на неправомерно бездействие във връзка с тяхното настаняване в транзитната зона Рьоске.
- 170 Въпреки това, макар по този начин висящите пред запитващата юрисдикция дела да нямат пряко за предмет разглеждане на молбите за убежище на жалбоподателите в главните производства, от дадените от запитващата юрисдикция обяснения се установява, че тя счита за необходимо да прецени дали тези жалбоподатели все още могат да бъдат считани за кандидати за международна закрила по смисъла на Директиви 2013/32 и 2013/33, за да определи дали тяхното настаняване в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, трябва да бъде разгледано с оглед на правилата за задържане на кандидатите за международна закрила, предвидени в тези директиви.
- 171 От това следва, че вторият въпрос, букви а) и б) — с който запитващата юрисдикция иска да се установи дали решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 е длъжен служебно да възобнови разглеждането на молбите за убежище на жалбоподателите в главните производства, и ако това не е така, дали те все пак имат право да подадат отново молба за убежище — е релевантен за изхода на споровете в главните производства, и следователно е допустим.
- 172 За разлика от него, вторият въпрос, букви в) и г) по същество се отнася до това дали молбите за убежище, подадени от жалбоподателите в главните производства, могат отново да бъдат отхвърлени като недопустими на основание, което не е свързано с предишната процедура, по-специално на някое от основанията, предвидени в член 33, параграф 2, букви б) и в) от Директива 2013/32, и при утвърдителен отговор, дали отхвърлянето на техните молби на някое от тези две основания за недопустимост предполага предварително да е проверено, че третата страна, за която се отнасят тези две основания, се съгласява да ги приеме обратно на своята територия.
- 173 Запитващата юрисдикция не обяснява защо счита, че не може да се произнесе по висящите пред нея спорове, без да е получила отговор на втория въпрос, букви в) и г).
- 174 От това следва, че вторият въпрос, букви в) и г) трябва да бъде приет за недопустим.

По същество

- 175 С втория въпрос, букви а) и б) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 6 и член 38, параграф 4 от Директива 2013/32, във връзка с член 18 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че когато молба за международна закрила е обявена за недопустима по правото на държава членка, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на тази държава членка, преминавайки през трета страна, в която не е бил изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е била гарантирана достатъчна степен на закрила, и впоследствие тази страна откаже да приеме обратно кандидата на своята територия,

тази молба следва да бъде служебно преразгледана от решаващия орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32, или в смисъл, че при такива обстоятелства, ако заинтересованото лице подаде нова молба, тя не би могла да се обяви за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от тази директива като „последваща молба“ по смисъла на член 2, буква р) от същата директива.

- 176 В случая следва да се отбележи, че след като молбите за убежище на жалбоподателите в главните производства са били отхвърлени от органа по въпросите на убежището на основание член 51, параграф 2, буква ф) от Закона за правото на убежище и отхвърлянето е потвърдено с окончателно съдебно решение, унгарските органи са предприели постъпки, за да върнат жалбоподателите обратно на територията на Сърбия. Тази трета страна обаче отказва да уважи това искане с мотива, че според нея жалбоподателите в главните производства са влезли законно на територията на Унгария по смисъла на член 3, параграф 1, буква б) от Споразумението за обратно приемане, сключено между Съюза и Сърбия.
- 177 От друга страна е уместно да се припомни, че съгласно точка 165 от настоящото решение основание за недопустимост на молба за международна закрила като съдържащото се в член 51, параграф 2, буква ф) от Закона за правото на убежище противоречи на член 33 от Директива 2013/32.
- 178 Поради това Съдът не би трябвало да проверява, както предлага запитващата юрисдикция, какви последици би трябвало да произтекат по силата на правото на Съюза от обстоятелството, че страната, към която във връзка с това основание е трябвало да бъдат отправени жалбоподателите в главните производства, не се съгласява да ги приеме обратно на своята територия.
- 179 При това положение, съгласно постоянната съдебна практика задачата на Съда в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран, и с оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 3 март 2020 г., *Gómez del Moral Guasch*, C-125/18, EU:C:2020:138, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 180 Следователно, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, вторият въпрос, букви а) и б) следва да се разбира в смисъл, че има за цел да се установи дали Директива 2013/32 във връзка с член 18 от Хартата и принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че когато молба за убежище е отхвърлена с решение, което се позовава на основание за недопустимост, противоречащо на правото на Съюза, и което е потвърдено с окончателно съдебно решение, решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 е длъжен служебно да преразгледа тази молба, или трябва да се тълкува в смисъл, че ако при такива обстоятелства заинтересованото лице подаде нова молба, тя не може да бъде обявена за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от тази директива като „последваща молба“ по смисъла на член 2, буква р) от посочената директива.
- 181 За да бъде даден отговор на този въпрос, е необходимо, първо, да се определи дали Директива 2013/32 във връзка с член 18 от Хартата и принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, задължават посочения решаващ орган да преразгледа служебно молба за международна закрила, която е била отхвърлена с решение, което се позовава на основание за недопустимост, противоречащо на член 33 от Директива 2013/32, и което е потвърдено със съдебно решение със сила на пресъдено нещо.

- 182 В това отношение е важно да се отбележи, че тъй като член 33 от Директива 2013/32, както беше припомнено в точка 149 от настоящото решение, изброява изчерпателно случаите, при които молба за международна закрила може да бъде отхвърлена като недопустима, този член съдържа норма, чието съдържание е безусловно и достатъчно точно, за да могат частноправните субекти да се позоват на нея и съдът да я приложи. От това следва, че този член има директен ефект (вж. по аналогия решение от 25 юли 2018 г., Алхето, C-585/16, EU:C:2018:584, т. 98 и 99 и цитираната съдебна практика).
- 183 Задължението при необходимост да се остави без приложение национално законодателство, което противоречи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, се носи не само от националните юрисдикции, но и от всички държавни органи, включително от административните органи, натоварени в рамките на своята компетентност с прилагането на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 22 юни 1989 г., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, т. 30 и 31, от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, т. 38 и от 21 януари 2020 г., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, т. 78).
- 184 От това следва, че административен или съдебен орган на държава членка, която е обвързана от Директива 2013/32, не може да обяви за недопустима молба за международна закрила на основание като предвиденото в член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище.
- 185 Все пак следва да се припомни значимостта, която има принципът на силата на пресъдено нещо — както за правния ред на Съюза, така и за националните правни системи. Действително, с цел да се гарантира както стабилността на правото и на правоотношенията, така и доброто правораздаване, е важно съдебните решения, които са влезли в сила след изчерпване на възможностите или изтичане на сроковете за обжалване, да не могат повече да бъдат оспорвани (решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, т. 38, от 24 октомври 2018 г., ХС и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 52 и от 2 април 2020 г., CRPNPAC и Vueling Airlines, C-370/17 и C-37/18, EU:C:2020:260, т. 88).
- 186 Следва също така да се подчертае, че съгласно постоянната съдебна практика, макар тълкувана от Съда норма от правото на Съюза да трябва да се прилага от административния орган в рамките на неговите правомощия дори към правоотношения, възникнали преди постановяването на решението на Съда в отговор на искането за тълкуване, все пак в съответствие с принципа на правната сигурност правото на Съюза не изисква административният орган да е поначало длъжен да оттегли едно административно решение, станало окончателно след изтичане на разумни срокове или чрез изчерпване на способите за обжалване. Спазването на този принцип позволява да се избегне безкрайното оспорване на административни актове, които пораждат правни последици (решения от 13 януари 2004 г., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, т. 22 и 24, от 19 септември 2006 г., i-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, т. 51 и от 12 февруари 2008 г., Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, т. 36 и 37).
- 187 Предвид това, от практиката на Съда се установява също така, че административният орган, който е отговорен за издаването на административно решение, все пак е длъжен при прилагане на принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, да преразгледа това решение и евентуално да го оттегли, ако са изпълнени четири условия. Първо, според националното право административният орган да има правомощието да оттегли това решение. Второ, разглежданото решение да е станало окончателно след съдебно решение на национална юрисдикция, действаща като последна инстанция. Трето, от гледна точка на по-късна практика на Съда то да е основано на неправилно тълкуване на правото на Съюза, възприето, без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване при условията на член 267, трета алинея ДФЕС. Четвърто, заинтересованото лице да е сезирало административния орган незабавно след като е

узнало за тази съдебна практика (вж. в този смисъл решения от 13 януари 2004 г., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, т. 28 и от 19 септември 2006 г., i-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, т. 52).

- 188 Във връзка с четвъртото условие Съдът уточнява още, че държавите членки могат да изискват, в името на принципа на правната сигурност, искането за преразглеждане на административно решение, станало окончателно и противоречащо на правото на Съюза съгласно по-късното тълкуване на това право от Съда, да бъде направено пред компетентната администрация в разумен срок (решение от 12 февруари 2008 г., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, т. 59).
- 189 От това следва, че дори да се предположи, че националното право позволява на органа по въпросите на убежището да преразгледа решение, с което молба за международна закрила е обявена за недопустима в нарушение на правото на Съюза, това не означава, че правото на Съюза би могло да задължи този орган служебно да се самосезира отново с такава молба.
- 190 От изложеното следва, че Директива 2013/32 във връзка с член 18 от Хартата и принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, не задължава решаващия орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 да преразгледа служебно молба за международна закрила, която е отхвърлена с решение, потвърдено с окончателно съдебно решение, преди да е било установено противоречието на посоченото решение за отхвърляне с правото на Съюза.
- 191 Второ, необходимо е да се определи дали ако първата молба за международна закрила е била отхвърлена в нарушение на правото на Съюза с решение, потвърдено с окончателно съдебно решение, същите разпоредби от правото на Съюза не допускат нова молба за убежище, подадена от същия кандидат, да може да бъде обявена за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 като „последваща молба“ по смисъла на член 2, буква р) от посочената директива.
- 192 В това отношение е важно да се подчертае, че наличието на окончателно съдебно решение, с което е потвърдено отхвърлянето на молба за международна закрила на основание, противоречащо на правото на Съюза, не е пречка заинтересованото лице да подаде последваща молба по смисъла на член 2, буква р) от Директива 2013/32. Така то може, въпреки че има такова решение, отново да упражни своето право, прогласено в член 18 от Хартата и доразвито в Директиви 2011/95 и 2013/32, да получи международна закрила, стига да са изпълнени условията на правото на Съюза.
- 193 Наистина от член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 следва, че последваща молба може да бъде обявена за недопустима, когато от нея не се установяват или когато няма представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила.
- 194 Въпреки това наличието на решение на Съда, в което е установено несъответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, която позволява да бъде отхвърлена като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследвания или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила, представлява нов елемент, свързан с разглеждането на молба за международна закрила по смисъла на член 33, параграф 2, буква г) от посочената директива, поради което посочената последваща молба не би трябвало да бъде отхвърлена на основание на последната разпоредба.
- 195 Този извод се налага, дори и ако посоченият в предходната точка кандидат не се позовава на съществуването на такова решение на Съда.

- 196 Поначало полезното действие на признатото на кандидата право на международна закрила, посочено в точка 192 от настоящото решение, би било сериозно застрашено, ако последваща молба може да бъде обявена за недопустима на основание член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, при положение че първата молба е била отхвърлена в нарушение на правото на Съюза.
- 197 Всъщност такова тълкуване на тази разпоредба би довело до неправилно прилагане на правото на Съюза при всяка нова молба за международна закрила, тъй като кандидатът не би разполагал с възможност да иска молбата му да се разгледа по начин, който не нарушава това право. Подобни пречки пред ефективното прилагане на нормите от правото на Съюза относно процедурата за предоставяне на международна закрила не могат да бъдат разумно обосновани от принципа на правна сигурност (вж. по аналогия решение от 2 април 2020 г., CRPNPAS и Vueling Airlines, C-370/17 и C-37/18, EU:C:2020:260, т. 95 и 96).
- 198 В това отношение член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага спрямо последваща молба по смисъла на член 2, буква р) от същата директива, когато решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от посочената директива установи, че окончателното отхвърляне на предишната молба противоречи на правото на Съюза. Решаващият орган следва да констатира това във всички случаи, когато противоречието произтича, както в случая, от решение на Съда или е било инцидентно установено от национална юрисдикция.
- 199 Необходимо е да се уточни, че при съдебния контрол за законосъобразност на решението за връщане, което е издадено след отхвърлянето на молба за международна закрила, потвърдено от съдебно решение със силата на пресъдено нещо, националната юрисдикция, която е сезирана с жалба срещу решението за връщане, може — въз основа на правото на Съюза и без силата, с която по този начин се ползва съдебното решение, потвърждаващо отхвърлянето, да е пречка за това — да извърши инцидентен контрол за валидността на такова отхвърляне, когато то се позовава на основание, противоречащо на правото на Съюза.
- 200 Накрая следва да се добави, че в случая във всяко от двете главни производства решаващият орган е издал решение за отхвърляне на молбата за убежище на жалбоподателите в главните производства, както и решение, с което им разпорежда да напуснат територията на Унгария към Сърбия, в рамките на един и същ акт, което му е разрешено от член 6, параграф 6 от Директива 2008/115 (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2018 г., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 49). От представените на Съда преписки се установява, че тези съвместени решения са потвърдени с окончателни съдебни решения.
- 201 При тези обстоятелства е важно да се уточни, че ако решенията, с които са изменени първоначалните решения за връщане и на жалбоподателите в главните производства е разпоредено да се върнат в своите страни на произход, бъдат в крайна сметка отменени, силата на пресъдено нещо, с която се ползват съдебните решения, потвърждаващи както решенията за отхвърляне на молбите за убежище, така и издадените заедно с тях решения за връщане, не е пречка извеждането на тези жалбоподатели да бъде отложено, както изисква освен всичко останало член 9, параграф 1, буква а) от Директива 2008/115, когато решението за това извеждане е взето в нарушение на принципа на забрана за връщане.
- 202 Това трябва да е така дори и при липса на каквито и да било нови обстоятелства, настъпили след приемането на първоначалните решения за връщане, когато бъде установено, че в нарушение на предвиденото в член 5 от Директива 2008/115 задължение нито административният орган, който е отхвърлил молбите за международна закрила и е разпоредил връщането, нито юрисдикцията, която се е произнесла по валидността на тези решения, са проверили коректно дали третата страна, посочена в тези първоначални решения за връщане, спазва принципа на забрана за връщане.

203 От всички изложени съображения следва, че на втория въпрос, букви а) и б) трябва да се отговори, че Директива 2013/32 във връзка с член 18 от Хартата и принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че когато по молба за убежище е издадено решение за отхвърляне, потвърдено с окончателно съдебно решение, преди да е било установено несъответствието на посоченото решение за отхвърляне с правото на Съюза, решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 не е длъжен да преразгледа служебно тази молба. Член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че наличието на решение на Съда, което констатира несъответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, която позволява да бъде отхвърлена като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила, представлява нов елемент, свързан с разглеждането на молба за международна закрила по смисъла на тази разпоредба. От друга страна, посочената разпоредба не се прилага към последваща молба по смисъла на член 2, буква р) от тази директива, когато решаващият орган констатира, че окончателното отхвърляне на предишната молба противоречи на правото на Съюза. Решаващият орган следва да констатира това във всички случаи, когато противоречието произтича от решение на Съда или е било инцидентно установено от национална юрисдикция.

По третия и четвъртия въпрос

Предварителни бележки

- 204 С третия и четвъртия въпрос, които е уместно да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска — във връзка с проверка за законосъобразност на настаняването на жалбоподателите в главните производства в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена — тълкуване съответно на разпоредбите на Директиви 2013/32 и 2013/33, които се отнасят до задържането на кандидати за международна закрила, и на разпоредбите на Директива 2008/115, които се отнасят до задържането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой.
- 205 Запитващата юрисдикция обаче уточнява, че отговор на третия въпрос следва да бъде даден само ако Съдът приеме, че след настаняването им в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, жалбоподателите в главните производства продължават да попадат в приложното поле на Директиви 2013/32 и 2013/33, и обратно, че отговор на четвъртия въпрос следва да бъде даден само ако Съдът прецени, че след настаняването им там жалбоподателите попадат вече в приложното поле на Директива 2008/115.
- 206 Ето защо е необходимо да се определи дали след настаняването им в този сектор на транзитната зона Рьоске положението на жалбоподателите в главните производства следва да бъде преценявано с оглед на Директива 2008/115 или пък с оглед на Директиви 2013/32 и 2013/33.
- 207 Във връзка с това е уместно да се посочи, първо, че към момента, когато жалбоподателите в главните производства са били настанени в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиито молби за убежище са отхвърлени, административните решения, с които са отхвърлени техните молби за убежище, не са подлежали повече на обжалване по смисъла на глава V от Директива 2013/32. Ето защо следва да се приеме, че към този момент техните молби за международна закрила са били предмет на окончателно решение по смисъла на член 2, буква д) от Директива 2013/32.

- 208 От това следва, че считано от този момент, жалбоподателите в главните производства вече не са кандидати за международна закрила по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2013/32 и на член 2, буква б) от Директива 2013/33, поради което и вече не попадат в приложното поле на тези директиви.
- 209 Второ, необходимо е да се подчертае, че освен ако не му е предоставено право или разрешение за пребиваване като предвиденото в член 6, параграф 4 от Директива 2008/115, гражданинът на трета страна пребивава незаконно на територията на държава членка по смисъла на Директива 2008/115 още от момента на отхвърлянето на молбата му за международна закрила от решаващия орган в първоинстанционно производство, при това независимо от наличието на разрешение за оставане на тази територия до приключване на производството по обжалване на това отхвърляне (решение от 19 юни 2018 г., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 59 и определение от 5 юли 2018 г., С и др., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, т. 47).
- 210 Доколкото от представените пред Съда преписки не се установява жалбоподателите в главните производства да имат право или да притежават разрешение за пребиваване по смисъла на член 6, параграф 4 от Директива 2008/115, от датата на решението, с което в първоинстанционното производство е отхвърлена тяхната молба за убежище, те следва да бъдат считани за незаконно пребиваващи на територията на Унгария. Ето защо, считано от тази дата, те попадат в приложното поле на Директива 2008/115, тъй като запитващата юрисдикция уточнява, че към тях не се прилага нито едно от изключенията, предвидени в член 2, параграф 2 от тази директива.
- 211 Освен това административните решения, с които са отхвърлени молбите за убежище на жалбоподателите в главните производства, са потвърдени със съдебни решения, поради което жалбоподателите по принцип могат да бъдат задържани с цел извеждане, доколкото са изпълнени условията на Директива 2008/115 за това.
- 212 При това положение е важно да се подчертае, трето, че в съдебното заседание, проведено пред Съда, жалбоподателите в главното производство по дело C-925/19 PPU посочват, че един от тях е подал нова молба за убежище. Тази молба била отхвърлена като недопустима и това било оспорено от посочения жалбоподател с жалба, която все още била висяща пред друга юрисдикция, различна от запитващата.
- 213 Ако тези данни бъдат потвърдени, което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция, считано от датата на подаване на новата молба за убежище посоченият жалбоподател трябва отново да се счита за кандидат за международна закрила, попадащ в приложното поле на Директиви 2013/32 и 2013/33. От друга страна, следва да се добави, че макар датата, на която молбата му за убежище е отхвърлена в първоинстанционното производство, да попада в приложното поле на Директива 2008/115, този жалбоподател не може да бъде обект на мярка за задържане по смисъла на член 15 от тази директива, докато е висящо производството по обжалване на това решение за отхвърляне (решение от 19 юни 2018 г., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, т. 61 и 62).
- 214 При тези обстоятелства, за да бъде даден полезен отговор на запитващата юрисдикция, е необходимо да се отговори както на третия, така и на четвъртия въпрос.

По наличието на задържане

- 215 С третия въпрос, буква б) и с четвъртия въпрос, буква а) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, буква з) от Директива 2013/33 и член 16 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че задължението на гражданин на трета страна да се

намира постоянно в транзитна зона, разположена на външната граница на държава членка, която той не може да напусне доброволно по законосъобразен начин в никоя посока, представлява „задържане“ по смисъла на тези директиви.

– По понятието за задържане

- 216 Що се отнася, първо, до понятието „задържане“ по смисъла на Директива 2013/33, предвид съдебната практика, припомнена в точка 113 от настоящото решение, е уместно да се подчертае, първо, че съгласно член 2, буква з) от тази директива това понятие означава всяка мярка за изолиране на кандидат за международна закрила от държавата членка в определено място, където кандидатът е лишен от свободата си на придвижване.
- 217 Следователно от самия текст на тази разпоредба се установява, че задържането предполага лишаване, а не просто ограничаване на свободата на придвижване, което се характеризира с факта, че засегнатото лице е изолирано от останалото население в определено място.
- 218 Второ, това тълкуване се потвърждава от историята на приемането на тази разпоредба. Така от дял 3, точка 4 от обяснителния меморандум към Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (СОМ(2008) 815 окончателен), което е в основата на Директива 2013/33, се установява, че правният режим на задържането, въведен от тази директива, се основава на препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа за „мерките за задържането на лица, търсещи убежище“ от 16 април 2003 г., както и на насоките на Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) за приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище от 26 февруари 1999 г. (вж. в този смисъл решенията от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 63 и от 14 септември 2017 г., K., C-18/16, EU:C:2017:680, т. 46).
- 219 От една страна, посочената препоръка определя мерките за задържане на кандидатите за убежище като „държането [им] в тясно оградено или ограничен периметър, където те са лишени от свобода“, като в същото време се уточнява, че „лицата, на които са наложени ограничения за местоживееене или пребиваване, по принцип не се считат за подложени на мерки за задържане“.
- 220 От друга страна, посочените насоки на ВКБООН определят задържането на кандидатите за убежище като „ограничаване на свободата или поставянето им в затворено място, което кандидатът за убежище не е свободен да напусне, включително — но не само — затвори или центрове за задържане, закрити приемни центрове, центрове за принудително настаняване и построените за тази цел структури“, като в същото време уточнява, че „разликата между лишаването от свобода (задържане) и по-леките ограничения на свободата на движение е разлика в степента или интензитета, а не по естеството или същността“.
- 221 Трето, от контекста, в който се вписва член 2, буква з) от Директива 2013/33, е видно също така, че задържането следва да се разбира като принудителна мярка от последна степен, която не ограничава само свободата на придвижване на кандидата за международна закрила.
- 222 В този смисъл член 8, параграф 2 от тази директива предвижда, че мярка за задържане се налага само ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки. От друга страна, по силата на член 8, параграф 4 от посочената директива държавите членки предвиждат в националното право правила във връзка с алтернативи на задържането, като задължение за редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение лицето да престоява на точно определено място. За тази последна алтернативна на задържането мярка трябва да се счита, че препраща към ограниченията на свободата на придвижване на кандидата за международна закрила, които са разрешени от член 7 от

Директива 2013/33, като се има предвид, че в съответствие с този член такива ограничения не могат да засягат неприкосновената сфера на личния живот на този кандидат и трябва да му дават достатъчно възможност за движение, за да се гарантира достъпът до всички предимства, предвидени в тази директива.

- 223 От изложеното следва, че задържането на кандидат за международна закрила по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33 представлява принудителна мярка, която лишава този кандидат от свободата на придвижване и го изолира от останалата част от населението, като го задължава да се намира постоянно в ограничен и затворен периметър.
- 224 Второ, що се отнася до понятието „задържане“ по смисъла на Директива 2008/115, следва да се отбележи, че нито член 16, нито друга разпоредба от тази директива съдържа определение на това понятие. Поради това няма основание да се счита, че законодателят на Съюза е възнамерявал да придаде на понятието „задържане“ в контекста на Директива 2008/115 значение, различно от това в контекста на Директива 2013/33. Поначало Директива 2013/33, и по-специално член 8, параграф 3, буква г) посочва изрично сред допустимите случаи на „задържане“ по смисъла на тази директива хипотеза, при която засегнатият гражданин на трета страна вече е задържан в рамките на процедура за връщане съгласно Директива 2008/115, което подкрепя тълкуването, че понятието „задържане“ по смисъла на тези две директиви се отнася за едно и също нещо.
- 225 От изложеното следва, че „задържането“ на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка по смисъла на Директива 2008/115, представлява принудителна мярка от същото естество като мярката по член 2, буква з) от Директива 2013/33, описана в точка 223 от настоящото решение.

– По условията за настаняване, разглеждани в главните производства

- 226 Както беше посочено в точки 68—70 от настоящото решение, от преюдициалните запитвания се установява, че от датата на тяхното влизане на територията на Унгария жалбоподателите в главните производства са длъжни да се намират постоянно в транзитната зона Рьоске, която е обградена с високи заграждения и бодлива тел. Според запитващата юрисдикция жалбоподателите са настанени в метални фургони, чиято площ не надвишава 13 м². Те не могат да бъдат посещавани от външни лица без разрешение и тяхното придвижване във вътрешността на зоната е ограничено и контролирано от намиращите се постоянно в посочената зона и в непосредствена близост до нея служители на органите на реда.
- 227 Както изтъква по същество генералният адвокат в точка 167 от заключението си, от представените на Съда реписки се установява, че настаняването на жалбоподателите в главните производства в транзитната зона Рьоске не се различава от режим на задържане.
- 228 В това отношение следва да се подчертае, че изложеният от унгарското правителство в писменото становище и в съдебното заседание довод, че жалбоподателите в главните производства са свободни да напуснат транзитната зона Рьоске, за да отидат в Сърбия, не поставя под съмнение преценката, че настаняването на тези жалбоподатели в тази транзитна зона не се различава от режим на задържане.
- 229 Всъщност, от една страна, въпреки че в рамките на настоящите дела Съдът не следва да се произнася по съответствието на поведението на сръбските власти със Споразумението за обратно приемане, сключено между Съюза и Сърбия, в преюдициалните запитвания се посочва изрично, а и не се оспорва от унгарското правителство, че евентуалното влизане на жалбоподателите в главните производства в Сърбия би било счетено от тази трета страна за

незаконно и следователно те биха били заплашени там от санкции. Ето защо, именно по тази причина не би могло да се приеме, че жалбоподателите имат реална възможност да напуснат транзитната зона Рьоске.

- 230 От друга страна, както подчертават по същество жалбоподателите в главното производство по дело C-925/19 PPU, ако напуснат територията на Унгария, те рискуват да изгубят всичките си шансове да получат статут на бежанци в Унгария. Всъщност според член 80/J от Закона за правото на убежище те могат да подадат нова молба за убежище само в една от двете транзитни зони Рьоске и Томпа (Унгария). Освен това според член 80/K от същия закон органът по въпросите на убежището може да вземе решение да прекрати процедурата за международна закрила, ако кандидатът напусне една от тези две зони, като това решение не може да бъде оспорвано по съдебен ред.
- 231 С оглед на всички изложени съображения на третия въпрос, буква б) и на четвъртия въпрос, буква а) следва да се отговори, че Директиви 2008/115 и 2013/33 трябва да се тълкуват в смисъл, че наложеното на гражданин на трета страна задължение да се намира постоянно в транзитна зона, чийто периметър е ограничен и затворен, във вътрешността на която придвижването на този гражданин е ограничено и контролирано, и последният не може да напусне доброволно по законосъобразен начин в никоя посока, изглежда като ограничаване на свободата, с каквото се характеризира понятието „задържане“ по смисъла на посочените директиви.

По условията за задържане, предвидени в Директиви 2013/32 и 2013/33

– По член 43 от Директива 2013/32

- 232 С третия въпрос, буква а) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 43 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска задържане на кандидат за международна закрила в транзитна зона за срок, по-дълъг от четири седмици.
- 233 Най-напред следва да се подчертае, че унгарското правителство оспорва, че молбите за убежище на жалбоподателите в главните производства са били разгледани в процедура на основание на националните разпоредби за транспониране на член 43 от Директива 2013/32.
- 234 Необходимо е все пак да се припомни, че единствено запитващата юрисдикция е компетентна да тълкува националното право, да установи и оцени фактите по спора, с който е сезирана, и да определи последиците им за решението, което трябва да постанови (вж. в този смисъл решения от 11 декември 2007 г., Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, т. 18 и от 30 януари 2020 г., I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, т. 50). От това следва, че що се отнася до прилагането на релевантната национална правна уредба, Съдът трябва да се придържа към положението, което запитващата юрисдикция счита за установено, и не би могъл да бъде обвързан от хипотезите, формулирани от една от страните в главното производство (вж. в този смисъл решения от 8 юни 2016 г., Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, т. 36 и от 2 април 2020 г., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, т. 22).
- 235 Предвид това уточнение следва да се подчертае, първо, че член 43, параграф 1 от Директива 2013/32 предоставя на държавите членки възможност да предвидят на границата или в транзитните си зони специфични процедури, в които да се произнесат по допустимостта съгласно член 33 от тази директива на молба за международна закрила, подадена на тези места, или по съществуването на тази молба в един от случаите по член 31, параграф 8 от посочената директива, стига тези процедури да съответстват на основните принципи и гаранции по глава II от същата директива. Съгласно член 43, параграф 2 от Директива 2013/32 тези специфични процедури трябва да бъдат проведени в разумен срок, като се има предвид, че ако в срок от

- четири седмици не е взето решение за отхвърляне на молбата за международна закрила, съответната държава членка трябва да даде на кандидата право да влезе на нейната територия, тъй като след този четириседмичен срок неговата молба трябва да бъде разгледана по общия ред.
- 236 От съображение 38 от Директива 2013/32 се установява също така, че такива процедури на границата имат за цел да позволят на държавите членки да вземат решение по молбите за международна закрила, подадени на границата или в транзитна зона на държавата членка, преди да е взето решение за влизането на кандидатите на нейната територия.
- 237 Държавите членки могат следователно да задължат кандидатите за международна закрила да останат на границата или в някоя от техните транзитни зони за срок не по-дълъг от четири седмици, за да могат, преди да се произнесат за правото им на влизане на тяхна територия, да проверят дали тяхната молба не е недопустима съгласно член 33 от Директива 2013/32, или трябва да бъде обявена за неоснователна съгласно член 31, параграф 8 от тази директива.
- 238 Такова положение е предвидено в член 8, параграф 3, буква в) от Директива 2013/33, съгласно който държавите членки могат да задържат кандидат за международна закрила с цел да вземат решение в хода на процедура относно правото му да влезе на тяхната територия. Впрочем член 10, параграф 5 и член 11, параграф 6 от Директива 2013/33 изрично препращат към условията и реда за задържане на кандидат за международна закрила на граничен пункт или в транзитна зона в рамките на прилагането на специфичните процедури по член 43 от Директива 2013/32.
- 239 От това следва, че член 43 от Директива 2013/32 дава право на държавите членки да поставят под „задържане“ по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33 кандидатите за международна закрила, които пристигат на тяхната граница, при условията, прогласени в посочения член 43 и с цел да бъде гарантирана ефективността на предвидените в него процедури.
- 240 От посочения член 43, параграфи 1 и 2 обаче се установява, че задържането на основание на тези разпоредби не може да надхвърля четири седмици. Макар в него да не е уточнена датата, от която този срок започва да тече, следва да се приеме, че той започва да тече от датата, на която е подадена молбата за международна закрила по смисъла на член 6, параграф 2 от Директива 2013/32, тъй като тази дата трябва да се счита за дата, от която започва процедурата за разглеждане на такава молба.
- 241 От това следва, че задържането на кандидат за международна закрила в транзитна зона за повече от четири седмици, считано от подаването на неговата молба по смисъла на член 6, параграф 2 от Директива 2013/32, не може да бъде обосновано с член 43, параграфи 1 и 2 от тази директива.
- 242 При това положение следва да се отбележи, второ, че по силата на член 43, параграф 3 от Директива 2013/32, когато пристигането на голям брой кандидати за международна закрила прави невъзможно прилагането на въведените от държавите членки на основание член 43, параграф 1 от тази директива специфични процедури на границата или в транзитните зони, тези процедури могат да продължат да се прилагат, когато и докато засегнатите кандидати за международна закрила са нормално приютени на места в близост до тези граници или транзитни зони.

- 243 Следователно член 43, параграф 3 от Директива 2013/32 позволява на държавите членки в специфичния случай на пристигане на голям брой кандидати за международна закрила да продължат да прилагат процедурите по параграф 1 от същия член дори когато е надхвърлен четириседмичният срок, в който тези процедури трябва нормално да приключат в съответствие с параграф 2 от същия член.
- 244 Въпреки това от самия текст на член 43, параграф 3 от тази директива се установява, че такива процедури могат да продължават само когато след изтичане на четириседмичния срок, предвиден в параграф 2 от този член, кандидатите за международна закрила са нормално приютени на места в близост до границата или до транзитната зона.
- 245 Изискването на член 43, параграф 3 от Директива 2013/32 тези кандидати да бъдат настанени в нормални условия по необходимост изключва възможността те да останат задържани. Всъщност условията за нормално настаняване на кандидатите за международна закрила са уредени в членове 17 и 18 от Директива 2013/33, според които всеки кандидат за международна закрила има по принцип право или на финансова помощ, която да му позволи да си осигури настаняване, или да му бъде предоставено настаняване в натура в място, което не е център за задържане.
- 246 От това следва, че член 43, параграф 3 от Директива 2013/32 не дава право на държавите членки да задържат кандидатите за международна закрила на своите граници или в някоя от транзитните си зони след изтичане на четириседмичния срок, посочен в точка 241 от настоящото решение, дори когато пристигането на голям брой кандидати за международна закрила прави невъзможно прилагането на процедурите по член 43, параграф 1 от тази директива в такъв срок.
- 247 При това положение е важно да се добави, че макар по силата на член 43, параграф 2 от Директива 2013/32 тези кандидати по принцип да са свободни да влязат на територията на съответната държава членка след изтичане на този четириседмичен срок, все пак параграф 3 оправомощава тази държава членка да ограничи тяхната свобода на придвижване в зона, разположена в близост до своята граница или до транзитните си зони съгласно член 7 от Директива 2013/33.
- 248 В резултат от всички изложени съображения на третия въпрос, буква а) следва да се отговори, че член 43 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска задържането на кандидат за международна закрила в транзитна зона за срок, по-дълъг от четири седмици.

– По членове 8 и 9 от Директива 2013/33

- 249 С третия въпрос, букви в) и г) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 8 и 9 от Директива 2013/33 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат, първо, кандидат за международна закрила да бъде задържан само поради това че не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е прието решение за задържане и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, трето, задържаният кандидат да не разполага с никакъв способ за обжалване на законосъобразността на налагането и продължаването на задържането, и четвърто, точният срок на задържането да е неопределен.
- 250 Първо, важно е да се отбележи, че в член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 изчерпателно са изброени различните основания за задържане на кандидат за международна закрила и че всяко от тези основания отговаря на конкретна потребност и е самостоятелно (решения от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 59 и от 14 септември 2017 г., K., C-18/16, EU:C:2017:680, т. 42).

- 251 Както подчертава генералният адвокат в точка 189 от заключението си, нито едно от основанията, посочени в член 8, параграф 3, първа алинея от тази директива, не се отнася до случаите на кандидат за международна закрила, който не може да задоволява потребностите си.
- 252 Освен това, макар да е вярно, както е изложено в съображение 17 от посочената директива, че основанията за задържане, които са установени в тази директива, не засягат други основания за задържане, включително основания за задържане в рамките на наказателно производство, които са приложими съгласно националното право, без връзка с молбата за международна закрила на гражданина на трета държава или лицето без гражданство, това не означава, че когато въвеждат такива основания за задържане, държавите членки не трябва да следят за спазването на принципите и целта на Директива 2013/33 (вж. по аналогия решение от 6 декември 2011 г., *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, т. 46).
- 253 От член 17, параграф 3 от Директива 2013/33 обаче се установява, че държавите членки трябва да предоставят достъп до материалните условия на приемане на всеки кандидат за международна закрила, който не разполага с достатъчно средства, за да има стандарт на живот, отговарящ на неговото здравословно състояние, и за осигуряване на прехраната му.
- 254 Следователно на кандидат за международна закрила, който не разполага със средства за издръжка, трябва да бъде предоставена или финансова помощ, с която да си осигури настаняване, или да му бъде предоставено настаняване в натура в местата, посочени в член 18 от посочената директива, които не следва да се смесват с центрове за задържане, посочени в член 10 от същата директива. Ето защо предоставянето на настаняване в натура по смисъла на член 18 на кандидат за международна закрила, който не разполага със средства за издръжка, не може да води до лишаването му от свободата на придвижване, като това не засяга възможността да му бъдат налагани санкции по силата на член 20 от същата директива (вж. в този смисъл решение от 12 ноември 2019 г., *Naqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956, т. 52).
- 255 Ето защо, без да е необходимо да се поставя въпросът дали задържането на кандидат за международна закрила, поради това че не може да задоволява потребностите си, е основание за задържане, което не зависи от неговото качество на кандидат за международна закрила, достатъчно е да се отбележи, че такова основание във всички случаи накърнява същественото съдържание на материалните условия на приемане, които трябва да му бъдат осигурени по време на разглеждане на молбата му за международна закрила и следователно не зачита нито принципите, нито целта на Директива 2013/33.
- 256 От изложеното следва, че член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 не допуска кандидат за международна закрила да бъде задържан само поради това че не може да задоволява потребностите си.
- 257 Второ, съгласно член 9, параграф 2 от Директива 2013/33 задържането на кандидат за международна закрила се постановява в писмена форма от съдебен или административен орган, като заповедта за задържане следва да съдържа и фактическите и правни основания за задържането.
- 258 Освен това член 8, параграф 2 от тази директива гласи, че задържане може да се извършва само когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки. От това следва, че националните органи могат да задържат кандидат за международна закрила само след като са проверили във всеки отделен случай дали това задържане е пропорционално на следваните цели (решение от 14 септември 2017 г., *K.*, C-18/16, EU:C:2017:680, т. 48).

- 259 От изложеното следва, че член 8, параграфи 2 и 3 и член 9, параграф 2 от Директива 2013/33 не допускат кандидат за международна закрила да бъде задържан, без предварително да е разгледана необходимостта и пропорционалността на тази мярка и без да е издадено административно или съдебно решение, което да посочва фактическите и правните основания за задържането.
- 260 Трето, член 9, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 изисква, когато задържането на кандидат за международна закрила е разпоредено от административен орган, държавите членки да осигурят бърз съдебен контрол за законосъобразността на задържането, който се провежда служебно и/или по искане на задържаното лице. Освен това член 9, параграф 5 от тази директива предвижда продължаването на задържането да се преразглежда от съдебен орган през разумни интервали от време служебно и/или по искане на съответния кандидат.
- 261 От изложеното следва, че член 9, параграфи 3 и 5 от Директива 2013/33 не допуска държава членка да не предвижда никакъв съдебен контрол за законосъобразност на административното решение, с което е разпоредено задържането на кандидат за международна закрила.
- 262 Четвърто, член 9, параграф 1 от Директива 2013/33 гласи, че кандидат за международна закрила се задържа единствено за възможно най-кратък срок и задържането продължава само докато е приложимо основанието за неговото задържане, като административните процедури, които се отнасят до основанието за задържане, се изпълняват надлежно, а забавянията при тези процедури, които не могат да бъдат вменени в отговорност на кандидата, не оправдават продължаване на задържането.
- 263 В Директива 2013/33 обаче няма разпоредба, която да определя конкретен срок, след който държавите членки да бъдат задължени да преустановят задържането на кандидатите за международна закрила. В това отношение следва да се отбележи, че докато член 9 от предложението за директива (СОМ(2008) 815 окончателен) предвижда изрично, че в нареждането за задържане се посочва максималният срок за задържане, това изискване не е включено в окончателния текст на Директива 2013/33.
- 264 Важно е обаче да се добави, че неопределянето на максимален срок за задържане на кандидат за международна закрила зачита неговото право на свобода, прогласено в член 6 от Хартата, само доколкото кандидатът се ползва, както изисква член 9 от Директива 2013/33, от ефективни процесуални гаранции, които позволяват задържането да бъде преустановено веднага щом престане да бъде необходимо или пропорционално с оглед на преследваната от него цел. По-специално когато задържането на кандидат за международна закрила не е ограничено във времето, решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 следва да действа с дължимата грижа (вж. по аналогия ЕСПЧ, 22 юни 2017 г., S.M.M. с/у Обединеното кралство, СЕ:ЕCHR:2017:0622JUD 007745012, § 84 и цитираната съдебна практика).
- 265 Следователно член 9 от Директива 2013/33 допуска правна уредба на държава членка, която не предвижда срок, след който задържането на кандидата за международна закрила да се счита автоматично за неправомерно, доколкото тази държава членка следи за това, от една страна, задържането да продължава само докато е приложимо основанието за него, и от друга страна, административните процедури, свързани с това основание, да се изпълняват надлежно.
- 266 От всички изложени съображения следва, че на третия въпрос, букви в) и г) е необходимо да се отговори, че членове 8 и 9 от Директива 2013/33 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат, първо, кандидат за международна закрила да бъде задържан само поради това че не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е прието мотивирано решение, което да разпорежда задържането, и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, и трето, да няма никакъв съдебен контрол за законосъобразност на административното решение, с което се разпорежда

задържането на този кандидат. Член 9 от тази директива обаче трябва да се тълкува в смисъл, че не задължава държавите членки да определят максимална продължителност на задържането, стига тяхното национално право да гарантира, че задържането продължава само докато е приложимо основанието за това и административните процедури, свързани с това основание, се изпълняват надлежно.

По условията за задържане, предвидени в Директива 2008/115

- 267 С четвъртия въпрос, букви б), в) и г) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 15 и 16 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат, първо, гражданин на трета страна да бъде задържан само защото срещу него е издадено решение за връщане и той не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е прието решение за това и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, трето, задържаното лице да не разполага с никакво средство за защита, за да оспори законосъобразността на налагането и продължаването на задържането, и четвърто, точният срок на продължаването на задържането да не е определен.
- 268 Първо, член 15, параграф 1 от Директива 2008/115 изрично предвижда, че ако няма други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, които могат да се приложат ефективно, задържането на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка, може да бъде оправдано само за да се подготви връщането на този гражданин и/или да се извърши процесът на неговото извеждане, и по-специално когато е налице опасност от укриване или когато посоченият гражданин избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането.
- 269 Така единствено в хипотезата, когато има опасност с оглед на преценката на всеки конкретен случай поведението на заинтересованото лице да осуети изпълнението на решението за връщане под формата на извеждане, държавите членки могат да го лишат от свобода, като го задържат (решение от 28 април 2011 г., *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 39).
- 270 Ето защо обстоятелството, че срещу гражданина на трета страна е издадено решение за връщане и той не може да задоволява потребностите си, не е достатъчно, за да бъде задържан на основание член 15 от Директива 2008/115.
- 271 Всъщност това обстоятелство не е сред тези, които могат да застрашат ефикасността на процедурите за връщане и извеждане, в случай че не бъде наложена мярка за задържане (вж. в този смисъл решение от 30 ноември 2009 г., *Кадзоев*, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, т. 68 и 70).
- 272 От изложеното следва, че член 15 от Директива 2008/115 не допуска гражданин на трета страна да бъде задържан само защото срещу него е издадено решение за връщане и той не може да задоволява потребностите си.
- 273 Второ, от член 15, параграф 2 от Директива 2008/115 следва, че задържането трябва да се постановява от административните или съдебните власти с писмен акт, в който се посочват фактическите и правните основания за задържането. Задължението за съобщаване на посочените основания е необходимо както за да се позволи на засегнатото лице да защити правата си при възможно най-добрите условия и да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезира компетентния съд, така и за да се предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглежданото решение (решение от 5 юни 2014 г., *Махди*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 41 и 45).

- 274 От друга страна, както е посочено в съображения 13, 16 и 24 от Директива 2008/115, всяко разпоредено на основание на тази директива задържане е строго регламентирано от разпоредбите на глава IV от нея, така че да се гарантира спазването на принципа на пропорционалност на предприеманите мерки и преследваните цели, от една страна, и спазването на основните права на съответните граждани на трети страни, от друга. Така от член 15, параграф 1, първа алинея от посочената директива се установява, че задържане може да се прилага само след като е било проверено дали други по-леки принудителни мерки няма да са достатъчни. Наред с това, в съответствие със съображение 6 от същата директива решенията съгласно нея, включително решенията за задържане, следва да се вземат индивидуално, в съответствие с общите принципи на правото на Съюза и въз основа на обективни критерии (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2014 г., Махди, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 55 и 70).
- 275 От изложеното следва, че член 15, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/115 не допуска гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка, да бъде задържан, без предварително да е разгледана необходимостта и пропорционалността на тази мярка и без да е издадено решение за задържане, в което да са посочени фактическите и правните основания за задържането.
- 276 Трето, член 15, параграф 2, трета алинея от Директива 2008/115 гласи, че когато е постановено задържане от административни органи, държавите членки осигуряват бърз съдебен контрол на законността на задържането служебно или по молба на засегнатия гражданин на трета страна. Освен това съгласно член 15, параграф 3 от същата директива в случай на продължителни срокове за задържане, преразглеждането на задържането, което трябва да се извършва през разумни интервали, подлежи на съдебен контрол.
- 277 От изложеното следва, че член 15, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/115 не допуска държава членка да не предвижда никакъв съдебен контрол за законосъобразност на административното решение, с което е постановено задържането на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на тази държава членка.
- 278 Четвърто, от член 15, параграф 1, последна алинея и параграф 4 от Директива 2008/115 се установява, че задържането на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, трябва да бъде възможно най-кратко и да продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури, като е предвидено, че когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за връщане или че вече не съществуват условията, които са обосновавали задържането, задържането престава да бъде оправдано и засегнатото лице трябва да бъде освободено незабавно.
- 279 Освен това член 15, параграфи 5 и 6 от същата директива гласи, че всяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца, и този срок може да бъде удължен само за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца само в случаите когато, независимо от положените от националните власти разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна или забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни. Тъй като надвишаването на този максимален срок не е разрешено при никакви обстоятелства, задържаното лице при всяко положение трябва да бъде освободено незабавно веднага след изтичане на максималния срок за задържане от осемнадесет месеца (вж. в този смисъл решение от 30 ноември 2009 г., Кадзоев, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, т. 60 и 69).
- 280 Следователно член 15, параграф 1 и параграфи 4—6 от Директива 2008/115 не допуска правна уредба на държава членка, която, от една страна, не предвижда задържането на гражданин на трета страна в незаконен престой автоматично да се счита за неправомерно след изтичането на

максималния срок от 18 месеца, и от друга страна, не гарантира, че това задържане продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури.

281 От всички изложени съображения следва, че на четвъртия въпрос, букви б), в) и г) следва да се отговори, че член 15 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска, първо, гражданин на трета страна да бъде задържан само защото срещу него е издадено решение за връщане и той не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е издадено мотивирано решение, разпореждащо задържането, и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, трето, да няма никакъв съдебен контрол за законосъобразността на административното решение, разпореждащо задържането, и четвърто, това задържане да може да надхвърли 18 месеца и да продължава дори когато процедурата по извеждане вече не се провежда или вече не се изпълнява надлежно.

По последиците от неправомерното задържане

282 С третия въпрос, буква д) и четвъртия въпрос, буква д) запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали правото на Съюза, и по-специално член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че когато задържането на кандидат за международна закрила или гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на територията на държава членка, е в явно противоречие с нормите от правото на Съюза, юрисдикция на държава членка може като временна мярка да задължи компетентния национален орган да определи на незаконно задържаното лице място за настаняване, което да не е място за задържане.

283 Най-напред е важно да се подчертае, че според запитващата юрисдикция нито административното решение, с което е разпоредено настаняването на жалбоподателите в главните производства в сектора на транзитната зона Рьоске за кандидати за убежище, нито това, с което е разпоредено тяхното настаняване в сектора на тази транзитна зона, който е отреден за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, подлежи на съдебен контрол.

284 По време на заседанието пред Съда унгарското правителство обаче излага някои процесуални разпоредби, които според него позволяват настаняването в тази транзитна зона да бъде предмет на съдебен контрол, който отговаря на изискванията на правото на Съюза.

285 В крайна сметка запитващата юрисдикция, която единствено е компетентна да тълкува националното право, следва да провери дали по силата на това право някоя юрисдикция има възможност да извърши проверка за законосъобразността на настаняването и продължаването на задържането на жалбоподателите в главните производства в транзитната зона Рьоске.

286 При това положение, както беше подчертано по същество в точка 234 от настоящото решение, Съдът трябва да се придържа към положението, което запитващата юрисдикция счита за установено, и не би могъл да бъде обвързан от хипотезите, формулирани от една от страните в главното производство.

287 Ето защо Съдът трябва да установи, първо, дали запитващата юрисдикция — ако приеме, че настаняването на жалбоподателите в главните производства в сектора на транзитната зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, представлява задържане — може по силата на правото на Съюза да обяви, че е компетентна да извърши контрол за законосъобразност на такова задържане, макар да няма никаква национална разпоредба, която да позволява извършването на такъв съдебен контрол.

- 288 В това отношение следва да се отбележи, първо, че член 15 от Директива 2008/115 е безусловен и достатъчно точен и следователно има директен ефект (вж. в този смисъл решения от 28 април 2011 г., *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, т. 46 и 47 и от 5 юни 2014 г. *Махди*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 54). По подобни съображения за член 9 от Директива 2013/33 също следва да се приеме, че има такъв ефект.
- 289 Освен това член 15, параграф 2, трета алинея от Директива 2008/115 и член 9, параграф 3 от Директива 2013/33 материализират в разглежданата област правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата. Както беше подчертано в точка 140 от настоящото решение, член 47 е достатъчен сам по себе си и не се нуждае от уточняване в разпоредби на правото на Съюза или на националното право, за да породи право за частноправните субекти, което те могат да изтъкват като такова.
- 290 Второ, национална правна уредба, която не осигурява никакъв съдебен контрол за законосъобразност на административното решение за задържане на кандидат за международна закрила или гражданин на трета страна в незаконен престой, не само представлява нарушение на член 15, параграф 2, трета алинея от Директива 2008/115 и на член 9, параграф 3 от Директива 2013/33, както беше посочено в точки 261 и 277 от настоящото решение, но и накърнява същественото съдържание на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, доколкото възпрепятства напълно възможността юрисдикция да се произнесе по спазването на правата и свободите, които правото на Съюза гарантира на задържания гражданин на трета страна.
- 291 Поради това и по съображения, аналогични на изложените в точки 138—146 от настоящото решение, принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, задължават запитващата юрисдикция, ако тя счита, че жалбоподателите в главното производство са задържани, да се обяви за компетентна да разгледа правомерността на такова задържане, като при необходимост остави без приложение всяка национална разпоредба, която би ѝ забранила да процедира по този начин.
- 292 Необходимо е да се подчертае, второ, че член 15, параграф 2, последна алинея от Директива 2008/115 и член 9, параграф 3, последна алинея от Директива 2013/33 гласят изрично, че когато задържането се окаже незаконосъобразно, засегнатото лице трябва да бъде освободено незабавно.
- 293 От това следва, че в такива случаи националната юрисдикция трябва да разполага с възможност да замести със свое решение решението на административния орган, разпоредил задържането, и или да наложи алтернативна мярка, или да освободи засегнатото лице (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2014 г., *Махди*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, т. 62). Все пак налагането на мярка, алтернативна на задържането, е мислимо само ако основанието за задържане на засегнатото лице е било и остава валидно, но това задържане не изглежда или вече не изглежда необходимо или пропорционално с оглед на това основание.
- 294 Ето защо член 15, параграф 2 от Директива 2008/115 и член 9, параграф 3 от Директива 2013/33 оправомощават запитващата юрисдикция, в случай че няма изобщо друга компетентна по силата на националното право юрисдикция, да постанови незабавното освобождаване на жалбоподателите в главните производства, ако счита, че тяхното настаняване в сектора на транзитна зона Рьоске за граждани на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, представлява задържане, което противоречи на приложимите по въпросите на задържането разпоредби от правото на Съюза.
- 295 Трето, във връзка с възможността като временна мярка да бъде разпоредено на компетентния административен орган да предостави на жалбоподателите в главните производства жилище, следва да се отбележи, що се отнася, първо, до кандидата за международна закрила, че макар

- член 9, параграф 3, последна алинея от Директива 2013/33 да се ограничава само да разпреди този кандидат да бъде незабавно освободен, когато се установи, че задържането е незаконосъобразно, това не променя факта, че след освобождаването си последният продължава да се ползва от качеството си на кандидат за международна закрила и по този начин може да се позове на материалните условия на приемане съгласно член 17 от тази директива. Както беше посочено в точка 245 от настоящото решение, сред тези материални условия на приемане е или предоставяне на финансова помощ, която позволява на посочения кандидат да си осигури настаняване, или предоставяне на настаняване в натура.
- 296 От друга страна, от член 26 от Директива 2013/33 се установява, че кандидатът за международна закрила трябва да разполага със способ за обжалване на решенията, свързани по-специално с предоставянето на материалните условия на приемане. Ето защо юрисдикцията, която по силата на националното право е компетентна да разгледа такава жалба, трябва да следи за спазването на правото на кандидата за международна закрила да бъде настанен по време на процедурата за разглеждане на неговата молба, като се има предвид, както беше припомнено в точка 254 от настоящото решение, че такова настаняване не може да се изразява във фактическо задържане.
- 297 Накрая следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, когато е сезиран със спор, който се урежда от правото на Съюза, националният съд трябва да бъде в състояние да наложи обезпечителни мерки, за да гарантира пълното действие на последващото съдебно решение относно съществуването на правата, предявени на основание на правото на Съюза (вж. по-специално решения от 19 юни 1990 г., *Factortame* и др., C-213/89, EU:C:1990:257, т. 21 и от 15 януари 2013 г., *Križan* и др., C-416/10, EU:C:2013:8, т. 107).
- 298 От това следва, че член 26 от Директива 2013/33 налага кандидатът за международна закрила, чието задържане е прекратено, да може да се позове пред компетентната по силата на националното право юрисдикция на своето право или да получи или финансова помощ, която да му позволи да си осигури настаняване, или да му бъде предоставено настаняване в натура, като по силата на правото на Съюза тази юрисдикция трябва да може да налага временни мерки, докато постанови окончателното си решение.
- 299 Необходимо е също така да се добави, че по съображения, аналогични с изложените в точки 138—146 от настоящото решение, принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, налагат на запитващата юрисдикция да обяви, че е компетентна да разгледа жалбата, посочена в предходната точка на настоящото решение, ако по силата на националното право няма друга юрисдикция, която е компетентна да я разгледа.
- 300 Второ, що се отнася до гражданите на трети страни, чиято молба за убежище е отхвърлена, следва да се отбележи, че член 15, параграф 2, последна алинея от Директива 2008/115, подобно на член 9, параграф 3, последна алинея от Директива 2013/33 се ограничава до това да разпреди засегнатото лице да бъде незабавно освободено, когато се установи, че задържането му е незаконосъобразно.
- 301 От всички изложени съображения следва, че на третия въпрос, буква д) и на четвъртия въпрос, буква д) е необходимо да се отговори по следния начин:
- Принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че — ако няма национална разпоредба, която да предвижда съдебен контрол за законосъобразност на административно решение, разпореждащо задържането на кандидати за международна закрила или граждани на трета страна, чиято молба за убежище е отхвърлена — задължават националната юрисдикция да се обяви за компетентна да се произнесе по

законосъобразността на такова задържане и дават право на тази юрисдикция да освободи незабавно засегнатите лица, ако тя прецени, че това задържане противоречи на правото на Съюза.

- Член 26 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че налага кандидат за международна закрила, чието задържане е преценено за незаконосъобразно и е прекратено, да може да се позове пред компетентната по националното право юрисдикция на своето право или да получи финансова помощ, която да му позволи да си осигури настаняване, или да му бъде предоставено настаняване в натура, като по силата на правото на Съюза тази юрисдикция има възможност да налага временни мерки до постановяване на нейното окончателно решение.
- Принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че — ако няма национална разпоредба, предвиждаща съдебен контрол на правото на настаняване по смисъла на член 17 от Директива 2013/33 — задължават националната юрисдикция да обяви, че е компетентна да разгледа жалбата, която има за цел да гарантира това право.

По съдебните разноски

³⁰² С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Член 13 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която изменението от административен орган на страната на връщане, посочена в предишно решение за връщане, може да бъде оспорено от засегнатия гражданин на трета страна само посредством жалба пред административен орган, без да е гарантиран последващ съдебен контрол на решението на този орган. При такава хипотеза принципът на предимство на правото на Съюза, както и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават националната юрисдикция, сезирана с жалба, с която се оспорва законосъобразността от гледна точка на правото на Съюза на решението за връщане, изразяващо се в такова изменение на страната на връщане, да се обяви за компетентна да разгледа тази жалба.
- 2) Член 33 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява да се отхвърли като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства по смисъла на националната разпоредба за транспониране на член 15 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, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила.

- 3) Директива 2013/32 във връзка с член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз и принципа на лоялно сътрудничество, следващ от член 4, параграф 3 ДЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че когато по молба за убежище е издадено решение за отхвърляне, потвърдено с окончателно съдебно решение, преди да е било установено несъответствието на посоченото решение за отхвърляне с правото на Съюза, решаващият орган по смисъла на член 2, буква е) от Директива 2013/32 не е длъжен да преразгледа служебно тази молба. Член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че наличието на решение на Съда, което констатира несъответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, която позволява да бъде отхвърлена като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на територията на съответната държава членка от страна, в която не е изложен на преследване или на опасност от тежки посегателства, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила, представлява ново обстоятелство, свързано с разглеждането на молба за международна закрила по смисъла на тази разпоредба. От друга страна, посочената разпоредба не се прилага към последваща молба по смисъла на член 2, буква р) от тази директива, когато решаващият орган констатира, че окончателното отхвърляне на предишната молба противоречи на правото на Съюза. Решаващият орган следва да констатира това във всички случаи, когато противоречието произтича от решение на Съда или е било инцидентно установено от национална юрисдикция.
- 4) Директива 2008/115 и Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила трябва да се тълкуват в смисъл, че наложеното на гражданин на трета страна задължение да се намира постоянно в транзитна зона, чийто периметър е ограничен и затворен, във вътрешността на която придвижването на този гражданин е ограничено и контролирано, и последният не може да напусне доброволно по законосъобразен начин в никоя посока, изглежда като ограничаване на свободата, с каквото се характеризира понятието „задържане“ по смисъла на посочените директиви.
- 5) Член 43 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска задържането на кандидат за международна закрила в транзитна зона за срок, по-дълъг от четири седмици.
- 6) Членове 8 и 9 от Директива 2013/33 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат, първо, кандидат за международна закрила да бъде задържан само поради това че не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е прието мотивирано решение, което да разпорежда задържането, и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, и трето, да няма никакъв съдебен контрол за законосъобразност на административното решение, с което се разпорежда задържането на този кандидат. Член 9 от тази директива обаче трябва да се тълкува в смисъл, че не задължава държавите членки да определят максимална продължителност на задържането, стига тяхното национално право да гарантира, че задържането продължава само докато е приложимо основанието за това и административните процедури, свързани с това основание, се изпълняват надлежно.

- 7) Член 15 от Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска, първо, гражданин на трета страна да бъде задържан само защото срещу него е издадено решение за връщане и той не може да задоволява потребностите си, второ, това задържане да бъде извършено без предварително да е издадено мотивирано решение, разпореждащо задържането, и без да са разгледани необходимостта и пропорционалността на такава мярка, трето, да няма никакъв съдебен контрол за законосъобразността на административното решение, разпореждащо задържането, и четвърто, това задържане да може да надхвърли 18 месеца и да продължава дори когато процедурата по извеждане вече не се провежда или вече не се изпълнява надлежно.
- 8) Принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че — ако няма национална разпоредба, която да предвижда съдебен контрол за законосъобразност на административно решение, разпореждащо задържането на кандидати за международна закрила или граждани на трета страна, чиято молба за убежище е отхвърлена — задължават националната юрисдикция да се обяви за компетентна да се произнесе по законосъобразността на такова задържане и дават право на тази юрисдикция да освободи незабавно засегнатите лица, ако тя прецени, че това задържане противоречи на правото на Съюза.

Член 26 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че налага кандидат за международна закрила, чието задържане е преценено за незаконосъобразно и е прекратено, да може да се позове пред компетентната по националното право юрисдикция на своето право или да получи финансова помощ, която да му позволи да си осигури настаняване, или да му бъде предоставено настаняване в натура, като по силата на правото на Съюза тази юрисдикция има възможност да налага временни мерки до постановяване на нейното окончателно решение.

Принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че — ако няма национална разпоредба, предвиждаща съдебен контрол на правото на настаняване по смисъла на член 17 от Директива 2013/33 — задължават националната юрисдикция да обяви, че е компетентна да разгледа жалбата, която има за цел да гарантира това право.

Подписи