

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

28 юли 2011 година *

По дело C-69/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal administratif (административен съд) (Люксембург) с акт от 3 февруари 2010 г., постъпил в Съда на 5 февруари 2010 г., в рамките на производство по дело

Brahim Samba Diouf

срещу

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J.N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н Ал. Арабаджиев, г-н А. Rosas (докладчик), г-н U. Lõhmus и г-н А. Ó Caoimh, съдии,

* Език на производството: френски.

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 януари 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Samba Diouf, от адв. O. Lang и адв. G. Gros, avocats,
- за люксембургското правителство, от г-н C. Schiltz, в качеството на представител,
- за германското правителство, от г-н J. Möller и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от г-жа M. Michelogiannaki, в качеството на представител,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 март 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 39 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между незаконно пребиваващия чужденец г-н Samba Diouf, гражданин на Мавритания, и *Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration* (министърът на труда, заетостта и имиграцията) на Люксембург, по повод отхвърлянето в ускорена процедура на представената от заинтересованото лице молба за получаване на статут на бежанец при липса на мотиви, обосноваващи предоставянето на международна закрила.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Хартата на основните права на Европейския съюз

- 3 Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, гласи:

„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 настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

[...].“

Директива 2005/85

4 Съображение 11 от Директива 2005/85 гласи:

„В интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите убежище е молбите за убежище да получават възможно най-бързо решение. Организацията по разглеждането на молбите за убежище следва да се остави на преценката на държавите членки, така че те да имат възможност, с оглед на националните си нужди, да предоставят приоритет на определени молби или да ускоряват разглеждането им при спазване на предвидените с настоящата директива норми“.

5 Съображение 13, първо изречение от тази директива има следното съдържание:

„В интерес на правилното определяне на лицата, които се нуждаят от закрила като бежанци, по смисъла на член 1 от Женевската конвенция [относно статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (наричана по-нататък „Женевска конвенция“)], всеки кандидат, освен [при наличие на] изключения[...], следва да има ефективен достъп до процедурите, възможност да сътрудничи и да влиза във връзка по подходящия начин с компетентните органи, за да представи съответните факти по своя случай, както и да разполага с достатъчни процедурни гаранции за разглеждане на молбата му на всички етапи на процедурата“.

6 Съображение 27 от посочената директива предвижда:

„Съгласно един от основните принципи на правото на Общността, решенията по молба за убежище и отнемане на статут на бежанец следва да могат ефективно да бъдат обжалвани пред съответния съд, по смисъла на член [267 ДФЕС]. Ефективността на обжалването по отношение и на разглеждането по същество зависи от цялостната административна и правна система на всяка държава членка“.

7 Член 23 от Директива 2005/85, озаглавен „Процедура по разглеждане“, гласи:

„1. В процедурата по разглеждане държавите членки обработват молбите за убежище в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

2. Държавите членки гарантират, че тази процедура приключва в най-кратки срокове, без да се накърняват точността и пълнотата на разглеждането.

Когато не може да се вземе решение в срок от шест месеца, държавите членки гарантират, че кандидатът:

а) е информиран за забавянето;

б) е получил, ако е отправил искане, информация относно срока, в който се очаква решение по неговата молба. Тази информация не създава задължение за държавата членка да постанови решение в този срок.

3. Държавите членки могат да дадат предимство или да ускорят разглеждането на определена молба при спазване на основните принципи и гаранции по глава II, включително когато се очаква молбата да е основателна или в случаите, когато кандидатът има специфични нужди.

4. Държавите членки могат също така да осигурят процедурата на преразглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II да стане приоритетна или да се ускори, ако:

[...]

б) кандидатът очевидно не отговаря на условията за бежанец или за статут на бежанец в държава членка по силата на Директива 2004/83/ЕО [на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52)] или

в) молбата за убежище се счита за неоснователна:

i) защото кандидатът идва от сигурна страна на произход по смисъла на членове 29, 30 и 31, или

ii) защото страната, която не е държава членка, се счита за сигурна трета страна за кандидата, без да се накърнява член 28, параграф 1, или

г) кандидатът е заблудил органите, като е предоставил невярна информация или документи или е скрил информация или документи по отношение на своята самоличност и/или националност, които могат да имат отрицателно отражение [върху] решението [...]

[...]“.

- 8 Член 28 от Директива 2005/85, озаглавен „Неоснователни молби“, има следното съдържание:

„1. Без да се засягат членове 19 и 20, държавите членки могат да сметат определена молба за убежище за неоснователна, ако решаващият орган установи, че кандидатът не отговаря на условията за статут на бежанец съгласно Директива 2004/83/ЕО.

2. В случаите по член 23, параграф 4, буква б), както и в случаите на неоснователна молба за убежище, [...] [когато са налице] някои от обстоятелствата, които са изброени в член 23, параграф 4, букви а) и от в) до о), държавите членки могат също така да приемат определена молба като очевидно неоснователна, когато тя е определена като такава в националното законодателство“.

- 9 Член 39 от Директива 2005/85, озаглавен „Право на ефективна защита“, има следното съдържание:

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

- а) решение относно тяхната молба за убежище, включително за решение, което:
- i) постановява недопустимост на молбата съгласно член 25, параграф 2;
 - ii) е взето на границата или в транзитни зони на държавите членки, както е описано в член 35, параграф 1;

- iii) [е да] не [се] пристъпва към разглеждане съгласно член 36;

 - б) отказ от повторно откриване на процедурата по разглеждане на молбата, след като това разглеждане е било прекратено съгласно членове 19 и 20;

 - в) решение да не продължи разглеждането на последващата молба съгласно членове 32 и 34;

 - г) решение за отказ за влизане в рамките на процедурите, предвидени в член 35, параграф 2;

 - д) решение за отнемане статута на бежанеца съгласно член 38.
2. Държавите членки предвиждат сроковете и другите необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на ефективна защита съгласно параграф 1.
3. Държавите членки предвиждат при необходимост правила, които съответстват на техните международни задължения, свързани със:
- а) въпроса, дали в резултат на средството за защита съгласно параграф 1 се дава възможност на кандидатите да останат в съответната държава членка до решаване на техните случаи;

б) възможността за правни средства за защита или предпазни мерки, ако средството за защита [...] [по] параграф 1 няма действие по отношение на възможността кандидатът да остане в държавата членка до решаване на случая. Държавите членки могат също да предвидят средство за защита *ex officio*; и

в) основанията за обжалване на решение по член 25, параграф 2, буква в) в съответствие с методологията, прилагана по член 27, параграф 2, букви б) и в).

4. Държавите членки могат да определят срокове за разглеждане от съда по параграф 1 на решението, което е взето от решаващия орган.

5. Когато на кандидат е предоставен статут, който му предоставя същите права и привилегии по националното право и по правото на Общността като тези на статута на бежанец по силата на Директива 2004/83/ЕО, е възможно да се счита, че кандидатът разполага с ефективна защита, когато съдът реши, че защитата съгласно параграф 1 е недопустима или има малка вероятност да продължи, на основание недостатъчния интерес на кандидата от това процедурата да бъде продължена.

6. Държавите членки могат също така да определят в националното си законодателство условията, при които може да се счита, че един кандидат е оттеглил мълчаливо [искането да се ползва от] средството за защита съгласно параграф 1 или мълчаливо се е отказал от него, заедно с правила за процедурата, която трябва да се прилага в такъв случай“.

Национална правна уредба

¹⁰ Относимата правна уредба, се съдържа в Закона от 5 май 2006 г. относно правото на убежище и допълнителните форми на закрила (*Mémorial A 2006*, стр. 1402), в редакцията след изменението със закон от 29 август 2008 г. (*Mémorial A 2008*, стр. 2024, наричан по-нататък „Закон от 5 май 2006 г.“).

¹¹ Член 19 от Закона от 5 май 2006 г. гласи:

„1) Министърът се произнася по основателността на молбата за международна закрила с мотивирано решение, което се съобщава писмено на молителя. В случай на отказ информацията относно правото на обжалване се посочва изрично в решението. Министърът следи процедурата да приключи в най-кратки срокове, без да се накърняват точността и пълнотата на разглеждането. Когато не може да бъде взето решение в срок от шест месеца, съответният молител, когато е направил искане в този смисъл, получава информация относно срока, в който по молбата му може да бъде взето решение. Тази информация не създава задължение за министъра спрямо молителя да вземе решение в този срок. Отрицателното решение на министъра е равнозначно на заповед за напускане на територията.

2) Подадените до министъра жалби не спират предвидените в настоящия член срокове за обжалване.

3) Решенията, с които се отказва международна закрила, подлежат на обжалване пред административния съд. Срещу заповедта за напускане на територията може да се подаде жалба за отмяна до административния съд. Двете жалби трябва да бъдат подадени с една-единствена молба за образуване на съответните

производства, тъй като жалбата, подадена отделно, е недопустима. Жалбата трябва да бъде подадена в едномесечен срок, считано от уведомяването. Срокът за обжалване и подадената в срок жалба спират изпълението. [...]

4) Решенията на административния съд могат да бъдат обжалвани във въззивно производство пред по-горния административен съд. Жалбата трябва да бъде подадена в едномесечен срок, считано от уведомяването от деловодството. Срокът за въззивно обжалване и подадената в срок въззивна жалба спират изпълението [...].“

12 Член 20 от Закона от 5 май 2006 г. гласи:

„1) Министърът може да се произнесе по основателността на молбата за международна закрила в ускорена процедура в следните случаи:

[...]

б) ясно личи, че кандидатът не отговаря на необходимите условия, за да може да иска да се ползва от предоставения от международната закрила статут;

[...]

д) кандидатът е заблудил административните органи, като е представил неверни сведения или фалшиви документи или като е укрил сведения или документи относно неговата самоличност или неговото гражданство, които биха могли да се отразят неблагоприятно на решението;

[...]

2) Министърът взема решение не по-късно от два месеца, считано от деня, в който се установи, че кандидатът попада в един от случаите, предвидени в параграф 1) по-горе. Министърът се произнася с мотивирано решение, което се съобщава писмено на кандидата. В случай на отрицателно решение информацията относно правото на обжалване се посочва изрично в решението. Отрицателното решение на министъра е равнозначно на заповед за напускане на територията в съответствие с разпоредбите на закона от 28 март 1972 г., след изменението му [...].

3) Жалбите до органа, издал решението, не спират предвидения в настоящия член срок за обжалване.

4) Приетите в рамките на ускорена процедура решения, с които се отхвърля искането за международна закрила, подлежат на обжалване пред административния съд. Срещу заповедта за напускане на територията може да се подаде жалба за отмяна до административния съд. Двете жалби трябва да бъдат подадени с обща молба до съда, тъй като жалбата, подадена отделно, е недопустима. Жалбата трябва да се подаде в срок от петнадесет дни, считано от съобщаването. Административният съд се произнася в двумесечен срок от подаване на жалбата. [...] Срокът за обжалване и подадената в срок жалба спират изпълнението. Решенията на административния съд не подлежат на обжалване.

5) Решението на министъра да се произнесе по основателността на молба за международна закрила в ускорена процедура не подлежи на обжалване“.

13 Законът от 5 май 2006 г. е изменен със закон от 19 май 2011 г. (*Mémorial A* 2011, стр. 1618). Член 20, параграф 5 от първия от двата посочени закона е отменен и параграф 4 от този член е изменен, както следва:

„Решението на министъра да се произнесе по основателността на молбата за международна закрила в ускорена процедура подлежи на обжалване пред административния съд. Приетите в ускорена процедура решения, с които се

отхвърля молба за международна закрила, подлежат на обжалване пред административния съд. Заповедта за напускане на територията подлежи на обжалване пред административния съд. Трите жалби трябва да бъдат формулирани в обща молба, с която се сезира съдът, тъй като жалбата, подадена отделно, е недопустима. Жалбата трябва да се подаде в петнадесетдневен срок, считано от съобщаването. Административният съд се произнася в двумесечен срок от подаване на жалбата. [...] Срокът за обжалване и подадената в срок жалба спират изпълнението. Решенията на административния съд не подлежат на обжалване“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- ¹⁴ На 19 август 2009 г. г-н Samba Diouf, гражданин на Мавритания, подава молба за международна закрила до компетната служба в Министерството на външните работи и на имиграцията на Люксембург. На 22 септември 2009 г. той е изслушан във връзка с неговото положение и основанията му за тази молба.
- ¹⁵ Г-н Samba Diouf заявява, че е напуснал Мавритания, за да избяга от условията на робство, и че желае да се установи в Европа, за да живее при по-добри условия и да създаде семейство. Освен това заинтересованото лице съобщава за опасенията си, че бившият му работодател, от когото той откраднал 3 000 EUR, за да може да замине за Европа, ще го издирва и ще го убие.
- ¹⁶ Подадената от г-н Samba Diouf молба за международна закрила е разгледана в ускорена процедура и е отхвърлена като неоснователна с решение на министъра на труда, заетостта и имиграцията на Люксембург от 18 ноември 2009 г., изпратено на заинтересованото лице с препоръчано писмо на 20 ноември 2009 г.

- 17 С посоченото решение г-н Samba Diouf, на първо място, е уведомен, че по основателността на молбата му за международна закрила е взето решение в ускорена административна процедура, понеже в неговия случай са налице условията, предвидени в две от хипотезите по член 20, параграф 1 от Закона от 5 май 2006 г., тъй като е ясно, че не са налице условията, необходими за да може да се иска статутът, който осигурява международната закрила [член 20, параграф 1, буква b)], и кандидатът се е опитал да заблуди административните органи, като е представил неверни сведения или фалшиви документи [член 20, параграф 1, буква d)].
- 18 На второ място, с посоченото решение министърът на труда, заетостта и имиграцията отказва исканата г-н Samba Diouf международна закрила в решението по същество. На трето място, този министър разпорежда на заинтересованото лице да напусне територията на Люксембург.
- 19 Отхвърлянето на подадената от г-н Samba Diouf молба е мотивирано с това, че от една страна, той представил подправен паспорт, което заблудило административните органи, и от друга страна, посочените от него мотиви били от икономическо естество и не отговаряли на нито един от критериите по същество, които са основание за международна закрила.
- 20 По-конкретно, било сметено, че страхът от отмъщение от страна на бившия работодател на г-н Samba Diouf не могъл да се квалифицира като страх от преследване по смисъла на Женевската конвенция, при липсата на политически, етнически или религиозен контекст. Сметено било освен това, че този страх от отмъщение, който оставал хипотетичен, не бил доказан. Другите изложени от г-н Samba Diouf доводи, а именно че идването му в Европа било мотивирано и от желанието му да се ожени и да създаде семейство, както и от обстоятелството, че условията за работа в Мавритания били много тежки, трябвало да се разглеждат като доводи, които явно нямали никаква връзка с приложното поле на Женевската конвенция. Било посочено освен това, че новото правителство на Мавритания е приело закон срещу робството, влязъл в сила през февруари 2008 г., по силата на който робството се наказва с глоба и с лишаване от свобода за срок от десет години.

- 21 Накрая, било прието също, че не съществуват сериозни и доказани основания, които да позволят да се смята, че за г-н Samba Diouf съществува реална опасност да понесе описаните в член 37 от Закона от 5 май 2006 г. тежки посегателства, които обосновават предоставянето на субсидиарна закрила.
- 22 Г-н Samba Diouf подава до административния съд жалба срещу решението на министъра на труда, заетостта и имиграцията от 18 ноември 2009 г., с която, на първо място, иска отмяната на това решение в частта, в която с него посоченият министър решава да се произнесе по основателността на неговата молба за международна закрила по реда на ускорената процедура, на второ място, иска решението, ако не бъде отменено, да бъде изменено в частта, в която му е отказана международна закрила, и на трето място, иска отмяна на същото решение в частта, в която му е разпоредено да напусне територията на Люксембург.
- 23 При изследване на допустимостта на жалбата, с която се иска отмяна на решението на министъра на труда, заетостта и имиграцията да се произнесе по основателността на молбата на г-н Samba Diouf в ускорена процедура, административният съд установява, че прилагането на член 20, параграф 5 от Закона от 5 май 2006 г., който предвижда, че такова решение изобщо не подлежи на обжалване, поставя въпроси относно тълкуването на член 39 от Директива 2005/85, във връзка с прилагането на общия принцип на правото на ефективна защита.
- 24 Във връзка с това административният съд отбелязва, че решението да се произнесе по основателността на молба за убежище в рамките на ускорена процедура не е лишено от последици за кандидата за право на убежище. Според тази юрисдикция, от една страна, изборът на посочената ускорена процедура, в която по силата на люксембургското право не е предвидена никаква възможност за обжалване, за разлика от решенията по същество, с които се отказва международна закрила и се разпорежда извеждане от територията, води до съкращаване на срока за обжалване от един месец на петнадесет дни. От друга страна, в тази

процедура кандидатът няма достъп до съдебните способности за правна защита, в които обикновено се осъществяват в двуинстанционно производство, тъй като според посочената юрисдикция в случая съдебното производство се провежда само пред една инстанция.

25 Освен това административният съд изразява становището си относно доводите, изложени пред него от представителя на люксембургското правителство, който смята, че законосъобразността на решението за произнасяне по молбата за международна закрила в ускорена процедура щяло да бъде проверено от административния съд косвено при разглеждане на жалбата срещу окончателното решение, с което молбата е отхвърлена. Този довод се основавал на решение на висшестоящия административен съд (Люксембург) от 16 януари 2007 г. (№ 22095 С).

26 tribunal administratif изтъква, че по този въпрос той не може да следва логиката на посоченото по-горе решение на висшестоящия административен съд, тъй като смята, че предлаганият от висшестоящия административен съд контрол на решението за произнасяне по основателността на молба за убежище в ускорена процедура „чрез използване на съществуващата възможност за правна защита срещу окончателното решение“ противоречи на намерението на законодателя чрез член 20, параграф 5 от Закона от 5 май 2006 г. да изключи всяка възможност за контрол за законосъобразност на това решение.

27 При тези условия Tribunal administratif решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 39 от Директива 2005/85/ЕО да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като установената във Великото херцогство Люксембург с член 20 [параграф 5] от изменения закон [от 5 май 2006 г.], съгласно която кандидат за убежище няма право да обжалва по съдебен ред решението на административния орган да се произнесе по основателността на молбата за международна закрила в рамките на ускорено производство?

- 2) При отрицателен отговор [на първия въпрос], трябва ли общият принцип на ефективна защита съгласно общностното право, изведен от членове 6 и 13 от [Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като установената във Великото херцогство Люксембург с член 20 [параграф 5] от закона [от 5 май 2006 г.], съгласно която кандидат за убежище няма право да обжалва по съдебен ред решението на административния орган да се произнесе по основателността на молбата за международна закрила в рамките на ускорено производство?“.

По преюдициалните въпроси

- 28 С тези въпроси, които е уместно да бъдат разгледани едновременно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85, който предвижда, че кандидатите за убежище трябва да разполагат с право на ефективна съдебна защита срещу решенията „относно тяхната молба за убежище“, и по-общо общият принцип на правото на ефективна съдебна защита, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба като разглежданата в главното производство, по силата на която не е възможно никакво самостоятелно обжалване по съдебен ред на решението на националния орган, компетентен да разгледа молба за убежище в ускорена процедура.

Предварителни бележки

- 29 В самото начало, за да бъде разгледан този въпрос, е необходимо да се подчертае, че установените с Директива 2005/85 процедури представляват минимални норми и държавите членки в много отношения имат свобода на преценка за прилагането на тези разпоредби, като отчитат особеностите на националното право.

- 30 Така по силата на съображение 11 от Директива 2005/85 организацията по разглеждането на молбите за убежище е оставена на преценката на държавите членки, които могат с оглед на националните си нужди да дават предимство на някои молби или да ускоряват разглеждането им, при спазване на предвидените с посочената директива норми, без да се накърняват точността и пълнотата на разглеждането, както предвижда член 23, параграф 2 от Директивата. В същото съображение се подчертава, че в интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите убежище е молбите за убежище да получават възможно най-бързо решение.
- 31 Член 23 от Директива 2005/85 по-конкретно дава на държавите членки възможност да прилагат ускорена процедура в предвидените в параграфи 3 и 4 от него случаи, а именно когато се очаква молбата да е основателна или когато кандидатът има специфични нужди, или също при наличието на шестнадесет конкретни основания, които оправдават използването на такава процедура. Те се отнасят по-конкретно до молбите, в които всичко дава основание да се смята, че са неоснователни, тъй като ясни и очевидни елементи позволяват на съответните органи да приемат, че кандидатът за убежище няма да може да се ползва от международна закрила, както и когато молбата е заблуждаваща или недобросъвестна.
- 32 В това отношение член 23, параграф 4, букви б) и г) от Директива 2005/85 посочва, наред с други положения, тези, при които кандидатът или очевидно не отговаря на условията за бежанец или за статут на бежанец в държава членка по силата на Директива 2004/83, или е заблудил органите относно своята самоличност и/или своето гражданство и/или истинността на документите си, като е представил невярна информация или фалшиви документи или като е укрил информация или документи, които са от значение и могат да имат отрицателно отражение върху решението.
- 33 В Директива 2005/85 няма дефиниция за ускорена процедура. В член 23, параграф 4 от нея обаче ускореното разглеждане на някои молби за убежище е поставено в зависимост от спазването на основните принципи и гаранции, посочени в глава II от Директивата. Тази глава съдържа съвкупност от разпоредби, чиято

цел е да гарантират реален достъп до процедурите за предоставяне на убежище, като задължават държавите членки да предоставят на кандидатите достатъчно гаранции, за да могат те да обосноват молбата си на всеки етап на процедурата.

- 34 Както личи от съображение 8 от Директива 2005/85, тя спазва основните права и признати принципи, а именно тези от Хартата на основните права на Европейския съюз. По-конкретно, в съответствие със съображение 27 от нея по смисъла на член 267 ДФЕС решенията по молба за убежище и отнемане на статут на бежанец следва да могат ефективно да бъдат обжалвани пред съответния съд.
- 35 Предмет на член 39 от Директива 2005/85 е основният принцип на правото на ефективна защита пред съд. Тази разпоредба задължава държавите членки да гарантират, че кандидатите за убежище разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу изброени в параграф 1 от нея актове.
- 36 Според посочения член 39, параграф 1, буква а) държавите членки трябва да направят така, че кандидатите за убежище да разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу „решение относно тяхната молба за убежище“, включително срещу решенията за недопустимост на молбата, решенията, взети на границата или в транзитните зони, и решенията да не се пристъпва към разглеждане на молбата, поради това че компетентният орган е установил, че кандидатът за убежище се опитва да влезе или е влязъл нелегално на територията на страната от сигурна трета страна.

Относно понятието решение относно молбата за убежище по смисъла на член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85

- 37 Запитващата юрисдикция, на първо място, задава въпроса дали член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85 трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до решението на административния орган, компетентен да разгледа молба за международна закрила в рамките на ускорена процедура.

- 38 Жалбоподателят по делото в главното производство поддържа, че текстът на член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85, който умишлено е твърде неясен, позволява да се твърди, че тази уредба се отнася до всяко решение относно молба за убежище и че държавите членки трябва да предвидят право на защита срещу решението на национален орган да разгледа дадена молба в ускорена процедура.
- 39 Обратно, правителствата, които са представили становища, както и Комисията изтъкват, че посочената разпоредба се отнася само до окончателните решения, които водят до отказ или до отнемане на статута на бежанец. Предмет на ефективното обжалване, предвидено в член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85, можело да бъде само окончателното решение по молбата за закрила, а не решението, по силата на което националният орган решава да разгледа тази молба в ускорена процедура, което решение било подготвително за окончателното решение или решение във връзка с организирането на процедурата.
- 40 Ето защо следва да се провери дали решението дадена молба за убежище да бъде разгледана в ускорена процедура представлява решение „относно молба[та] за убежище“, срещу което кандидатът разполага с право на ефективна защита пред съд въз основа на член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85.
- 41 Във връзка с това следва да се отбележи, че от текста на член 39, параграф 1, буква а) от Директива 2005/85, и особено от неизчерпателно изброените в него актове, следва, че понятието „решение относно молба[та] за убежище“ включва редица решения, които, тъй като водят до отхвърляне на молбата за убежище или са взети на границата, са равностойни на окончателен отказ по същество. Същото важи и за другите решения, за които член 39, параграф 1, букви б)–д) от Директива 2005/85/ЕО предвижда изрично право на ефективна защита пред съд.

- 42 Следователно решенията, срещу които кандидатът за убежище трябва да има право на защита по силата на член 39, параграф 1 от Директива 2005/85, са тези, с които молбата за убежище се отхвърля по съображения по същество или, когато са налице основанията за това, на формално или процесуално основание, които изключват решението по същество.
- 43 От това следва, че тази разпоредба не се отнася до подготвителните решения за решението по същество или решенията във връзка с организирането на процедурата.
- 44 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точки 53 и 54 от заключението си, да се тълкува член 39 от Директива 2005/85 в смисъл, че „решение относно молба[та]“ означава всяко решение, свързано с молбата за убежище, и че се отнася също до подготвителните решения за окончателното решение, с което компетентният орган се произнася по молбата за убежище, или решенията за организиране на процедурата, не би отговаряло на значението, което има бързината на процедурите във връзка с молбите за убежище. Както личи от съображение 11 от тази директива в интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите убежище е приключването на процедурите в тази област в най-кратки срокове в съответствие с член 23, параграф 2 от Директива 2005/85, без да се накърняват точността и пълнотата на разглеждането.
- 45 Ето защо член 39, параграф 1 от Директива 2005/85 трябва да се тълкува в смисъл, че той не налага задължение националното право да предвиди отделно или самостоятелно средство за правна защита срещу решението молба за убежище да се разгледа в ускорена процедура. Следователно тази разпоредба по принцип не е пречка за съществуването на национално законодателство като съдържанието се в член 20, параграф 5 от Закона от 5 май 2006 г.

По съвместимостта на правна уредба като разглежданата в главното производство с правото на ефективна защита пред съд

- 46 Член 39, параграф 2 от Директива 2005/85 оставя държавите членки да решат какви да бъдат сроковете и другите норми, необходими за привеждането в действие на предвиденото в посочения член 39, параграф 1 право на ефективна защита пред съд. Както се припомня в съображение 27 от тази директива, ефективността на обжалването по отношение и на разглеждането по същество зависи от цялостната административна и съдебна система на всяка държава членка.
- 47 Доколкото по делото в главното производство мотивите на компетентния орган за използване на ускорена процедура съвпадат или се припокриват до голяма степен с тези, които са довели до решението по същество, с което се отказва статутът на бежанец, запитващата юрисдикция, на второ място, поставя въпроса дали обстоятелството, че за кандидат за убежище не съществува възможност да подаде жалба срещу решението на административния орган, който е компетентен да разгледа молбата му в ускорена процедура, представлява нарушение на правото на ефективна защита пред съд, в смисъл че този кандидат за убежище не е в състояние да оспори по същество решението, с което му е отказан статут на бежанец.
- 48 Поставеният въпрос се отнася също и до правото на кандидат за убежище на ефективна защита пред съд в съответствие с член 39 от Директива 2005/85, както и, в контекста на правото на Съюза, с принципа на ефективна съдебна защита.
- 49 Този принцип е общ принцип на правото на Съюза, който понастоящем намира израз в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB, C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точки 30 и 31, както и Определение от 1 март 2011 г. по дело Chartry, C-457/09, Сборник, стр. I-819, точка 25).

- 50 Поради това следва да се провери дали системата, установена с разглежданото в главното производство национално законодателство, зачита принципа на ефективна съдебна защита, и по-конкретно дали липсата на право на обжалване на решението за разглеждане на молбата за убежище в ускорена процедура лишава кандидата за убежище от правото му на ефективна защита пред съд.
- 51 В член 20, параграф 4 от закона от 5 май 2006 г. е предвидено право на обжалване пред административния съд на решението, взето от министъра на труда, заетостта и имиграцията в ускорена процедура и с което се отхвърля молбата за международна закрила, както и жалба за отмяна на заповедта за извеждане от територията.
- 52 Според жалбоподателя по делото в главното производство член 20, параграф 5 от Закона от 5 май 2006 г., който предвижда, че решението на министъра да се произнесе по основателността на искане за международна закрила в ускорена процедура не подлежи на обжалване, не допуска изобщо съдебен контрол на посоченото решение нито чрез самостоятелна жалба, нито в процедурата по жалбата по същество срещу окончателното решение относно предоставянето на международна закрила. Такава липса на възможност за обжалване била пречка за молителя да получи достъп до ефективна защита пред съд срещу окончателното решение, с което компетентният орган се произнася по същество по молбата за убежище, тъй като при тези обстоятелства жалбата му по същество нямала никакви шансове за успех.
- 53 Представилите становища правителства и Комисията считат, че правото на ефективно обжалване пред съд не е пречка за съществуването на законодателство като разглежданото по делото в главното производство, като подчертават, че при разглеждането на окончателното решение правното основание на всяко подготвително решение трябва да може да се подложи на съдебен контрол. Правителството на Люксембург изтъква във връзка с това, че ефективна правна защита съществувала благодарение на възможността за защита срещу окончателното решение, както признава по-горният административен съд в своето решение от 16 януари 2007 г. (№ 22095С), и това се установявало от постоянната до момента практика на първоинстанционния административен съд.

- 54 Във връзка с това е уместно да се припомни, че в Решение от 11 септември 2003 г. по дело *Safalero* (C-13/01, Recueil, стр. I-8679, точки 54—56) Съдът приема, че принципът на ефективна съдебна защита на правата, които правовият ред на Съюза предоставя на субектите на правото, трябва да се тълкува в смисъл, че той допуска съществуването на национална правна уредба, по силата на която субект на правото няма възможност да подаде жалба по съдебен ред срещу взето от публичната администрация решение, ако разполага със средство за правна защита от естество да гарантира зачитането на предоставените му от правото на Съюза права, което му дава възможност по негово искане да бъде постановено съдебно решение, установяващо несъвместимостта на посочената разпоредба с правото на Съюза.
- 55 Решението относно процедурата, която следва да се приложи при разглеждането на молбата за убежище, разгледано самостоятелно и независимо от окончателното решение, с което тази молба е уважена или отхвърлена, представлява подготвителен акт за окончателното решение, с което съответният орган се произнася по молбата.
- 56 При тези обстоятелства липсата на възможност за обжалване на този етап на процедурата не представлява нарушение на правото на ефективна защита пред съд, но при условие че законосъобразността на окончателното решение, прието в ускорена процедура, а именно мотивите, поради които компетентният орган е отхвърлил молбата за убежище като неоснователна, могат да бъдат подложени на задълбочено изследване от националния съд при разглеждане на жалбата срещу решението за отхвърляне на посочената молба.
- 57 Колкото до съдебния контрол, който се осъществява при обжалване по същество на решението за отхвърляне на молбата за международна закрила, следва да се отбележи, че ефективността на обжалването няма да бъде гарантирана, ако поради невъзможността за обжалване, установена с член 20, параграф 5 от Закона от 5 май 2006 г., мотивите, поради които министърът на труда, заетостта и имиграцията е решил да разгледа основателността на молбата в ускорена процедура, не могат да бъдат подложени на такъв контрол. Всъщност в положение като това по делото в главното производство посочените от този министър

мотиви за прилагане на ускорената процедура са същите като тези, на които се основава, за да отхвърли молбата. Такова положение прави невъзможен контрола за законосъобразност на решението от фактическа и от правна страна (вж. по аналогия Решение от 19 септември 2006 г. по дело *Wilson*, C-506/04, *Recueil*, стр. I-8613, точки 60—62).

- 58 Ето защо е важно мотивите, които обосновават прилагането на ускорена процедура, да могат да бъдат ефективно оспорени по-късно пред националния съд и разгледани от него при произнасяне по жалбата, която може да бъде подадена срещу окончателното решение, с което приключва процедурата по молбата за убежище. Наистина няма да бъде съвместимо с правото на Съюза тълкуване на национална правна уредба като съдържащата се в член 20, параграф 5 от Закона от 2006 г. в смисъл, че мотивите, поради които компетентния административен орган е разгледал молба за убежище в ускорена процедура, не могат изобщо да бъдат предмет на съдебен контрол.
- 59 В това отношение следва да се припомни, че не е задача на Съда в рамките на преюдициално запитване да се произнася по тълкуването на национални разпоредби, нито да преценява дали даденото от запитващата юрисдикция тълкуване е правилно. Наистина само националните юрисдикции са компетентни да се произнасят по тълкуването на вътрешното право (вж. в този смисъл Решение от 23 април 2009 г. по дело *Angelidaki* и др., C-378/07-C-380/07, *Сборник*, стр. I-3071, точка 48).
- 60 В този контекст е уместно все пак да се припомни изискването за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза, което дава възможност на националните юрисдикции, в рамките на своята компетентност, да осигурят пълната ефикасност на правото на Съюза, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани (вж. по-специално Решение от 15 април 2008 г. по дело *Imprast*, C-268/06, *Сборник*, стр. I-2483, точка 99). Принципът за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза обаче изисква националните юрисдикции да направят всичко, което е в тяхната компетентност, като вземат предвид цялото вътрешно право и като прилагат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на разглежданата директива и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от нея цел (вж. Решение по дело *Imprast*, посочено по-горе, точка 101 и цитираната съдебна практика).

- 61 Целта на Директива 2005/85 е да установи обща рамка на гаранциите, които позволяват да се осигури напълно спазването на Женевската конвенция и на основните права. Правото на ефективно обжалване е основен принцип на правото на Съюза. За да бъде ефективно упражняването на това право, националният съд трябва да може да провери обосноваването на мотивите, въз основа на които компетентният административен орган приема, че молбата за международна закрила е неоснователна или недобросъвестна, без те да се ползват от необорима презумпция за законосъобразност. Също при обжалването сезираният със случая национален съд трябва да провери дали решението молба за убежище да бъде разглеждана в ускорена процедура е прието при спазване на основните гаранции, предвидени в глава II от Директива 2005/85, както предвижда член 23, параграф 4 от същата.
- 62 Що се отнася до сроковете за подаване на жалба и възможността за двуинстанционен съдебен контрол, запитващата юрисдикция обръща внимание на съществуващите различия между ускорената процедура и обикновената процедура за разглеждане на молба за убежище. Тя подчертава особено това, че жалбата срещу окончателното решение трябва да бъде подадена в срок от петнадесет дни, считано от съобщаването на същото, за разлика от срока от един месец в обикновена процедура, и че решенията на административния съд, постановени в ускорена процедура, не подлежат на обжалване пред по-горния административен съд.
- 63 Представилите становища правителства и Комисията поддържат, че за да се постигне задължителният минимум за спазване на принципа на гарантиране на ефективна съдебна защита, е достатъчно наличието само на едно обжалване пред съд, като петнадесетдневният срок в конкретния случай не съставлява нарушение на този принцип нито в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека, нито в светлината на практиката на Съда на Европейския съюз.
- 64 Следва да се провери дали правото на Съюза допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, доколкото изборът на ускорена процедура вместо обикновената процедура предполага различия, които се проявяват основно в това, че кандидатът за убежище е третиран по-неблагоприятно

от гледна точка на правото на ефективна защита пред съд, след като посоченият кандидат може да подаде жалба само в срок от петнадесет дни и няма на разположение двуинстанционен съдебен контрол.

- 65 Във връзка с това е важно веднага да се отбележи, че съществуващите в националната правна уредба различия между ускорената процедура и обикновената процедура, които се изразяват в съкращаване на срока за обжалване и в липсата на двуинстанционен съдебен контрол, са свързани с естеството на установената процедура. Целта на разглежданите в главното производство разпоредби е да се осигури по-бързо разглеждане на неоснователните или недопустими молби за убежище, за да се позволи по-бързо разглеждане на молбите, подадени от лица, които имат основание да се ползват от статута на бежанец.
- 66 Що се отнася до обстоятелството, че срокът за обжалване е петнадесетдневен в хипотезата на ускорената процедура, докато за прието по общия ред решение е едномесечен, важно е, както отбелязва генералният адвокат в точка 63 от заключението си, предвиденият срок да е на практика достатъчен за подготовката и упражняването на правото на ефективна защита пред съд.
- 67 Що се отнася до ускорените процедури, петнадесетдневен срок за обжалване по принцип не изглежда недостатъчен на практика, за да се подготви и упражни правото на ефективна защита пред съд, и изглежда разумен и пропорционален, с оглед на правата и интересите, които зависят от него.
- 68 Все пак в случай че с оглед на обстоятелствата в дадено положение този срок се окаже недостатъчен, задължение на националния съд е да прецени дали сам по себе си този факт позволява да уважи жалбата, подадена косвено срещу административното решение за разглеждане на молбата за убежище в ускорена процедура, така че като уважи жалбата, този съд да разпорежи молбата да се разгледа по общия ред.

- 69 Що се отнася до факта, че кандидатът за убежище има възможност за двуинстанционен съдебен контрол само по отношение на решение, прието по общия ред, следва да се отбележи, че Директива 2005/85 не въвежда задължение за наличие на двуинстанционен съдебен контрол. Важно е само съществуването на право на обжалване пред съдебна инстанция, гарантирано от член 39 от Директива 2005/85. Принципът на ефективна съдебна защита открива за частноправния субект право на достъп до съд, а не до няколко съдебни инстанции.
- 70 Ето защо на поставените въпроси следва да се отговори, че член 39 от Директива 2005/85 и принципът на ефективна съдебна защита трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата по делото в главното производство, по силата на която не може да бъде подадена никаква самостоятелна жалба срещу решението на компетентния национален орган да разгледа молба за убежище в ускорена процедура, при положение че по отношение на мотивите, поради които този орган е разгледал основателността на посочената молба в такава процедура, може да бъде упражнен ефективен съдебен контрол при обжалването, на което подлежи окончателното решение за отхвърляне на молбата, като запитващата юрисдикция трябва да прецени това обстоятелство.

По съдебните разноски

- 71 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящето 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 (втори състав) реши:

Член 39 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки и принципът на ефективна съдебна защита трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата по делото в главното производство, по силата на която не може да бъде подадена никаква самостоятелна жалба срещу решението на компетентния национален орган да разгледа молба за убежище в ускорена процедура, при положение че по отношение на мотивите, поради които този орган е разгледал основателността на посочената молба в такава процедура, може да бъде упражнен ефективен съдебен контрол при обжалването, на което подлежи окончателното решение за отхвърляне на молбата, като запитващата юрисдикция трябва да прецени това обстоятелство.

Подписи