

Дело C-406/22**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

20 юни 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Krajský soud v Brně (Чешка република)

Дата на акта за преюдициално запитване:

20 юни 2022 г.

Жалбоподател:

CV

Ответник:

Ministerstvo vnitra České republiky

Предмет на главното производство

Жалба срещу решение на ответника, с което като очевидно неоснователна се отхвърля подадената от жалбоподателя молба за предоставяне на международна закрила.

Предмет на преюдициалното запитване

Запитващата юрисдикция иска тълкуване на някои разпоредби 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 (наричан по-нататък „Директивата”).

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли критерият по буква б) от приложение I към [Директивата], използван за „определяне на една страна като сигурна страна на произход за целите на член 37, параграф 1“ от тази директива — а именно съответната

страна да осигурява защита срещу преследване и лошо отношение чрез спазване на правата и свободите, гарантирани в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, и по-специално на правата, по отношение на които не се разрешава дерогация по член 15, параграф 2 от посочената конвенция — да се тълкува в смисъл, че ако при извънредни обстоятелства по смисъла на член 15 от тази конвенция съответната страна се освободи от изпълнението на задълженията, произтичащи от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, тя вече не отговаря на посочения критерий, за да се определя като сигурна страна на произход?

2. Трябва ли членове 36 и 37 от [Директивата] да се тълкуват в смисъл, че не позволяват държава членка да определи трета държава като сигурна страна на произход само частично, с определени териториални изключения, за които не се прилага презумпцията, че такава част от държавата е сигурна за кандидата, а ако държава членка определи дадена държава като сигурна с такива териториални изключения, то за целите на Директивата дадената държава изцяло не може да се счита за сигурна страна на произход?

3. Следва ли при утвърдителен отговор на някой от предходните два преюдициални въпроса член 46, параграф 3 от [Директивата] във връзка с член 47 Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че съдът, който се произнася по средство за защита срещу решение относно очевидната неоснователност на молба съгласно член 32, параграф 2 от [Директивата], постановено в производство по член 31, параграф 8, буква б) от [Директивата], трябва служебно (*ex officio*), включително ако кандидатът не е възразил, да отчете факта, че определянето на страната като сигурна противоречи на правото на Съюза поради посочените причини?

Посочени разпоредби от правото на Съюза и международното право

Членове 18 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „**Хартата**“).

Съображения 11, 12, 40—42 и 46, член 1, член 31, параграф 8, член 32, параграф 2 и членове 36, 37 и 46 от **Директивата** и приложение I към нея.

Протокол (№ 24) относно убежището, предоставяно на гражданите на държавите членки на Европейския съюз (наричан по-нататък „**Протокол № 24**“).

Член 15 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „**Конвенцията**“) и член 3 от Женевската конвенция за статута на бежанците.

Посочени разпоредби от чешкото право

Съгласно член **16, параграфи 2 и 3** от Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (Закон № 325/1999 за убежището, наричан по-нататък „Законът за убежището“) молбата за предоставяне на международна закрила се отхвърля като очевидно неоснователно, ако кандидатът идва от държава, която Чешката република счита за сигурна страна на произход, освен ако кандидатът докаже, че в неговия случай същата държава не може да се счита за такава страна. Ако са посочени причините за отхвърлянето, не се преценява дали кандидатът отговаря на условията за предоставяне на убежище или субсидиарна закрила и дали е представил факти, свидетелстващи че може да бъде подложен на преследване или че го заплашва тежко посегателство.

Съгласно член **3d** от Закона за убежището лицето, което кандидатства за предоставяне на международна закрила, има право да остане на територията на Чешката република, което обаче не поражда право да се иска разрешение за пребиваване. Съгласно член **2, параграф 1, буква б)** чужденецът има статут на лице, което кандидатства за предоставяне на международна закрила, докато тече срокът за обжалване и докато тече съдебното производство по жалбата срещу решението на министерството по реда на АПК, ако обжалването спира изпълнението, или докато окръжния съд се произнесе с определение, с което спирането на изпълнението се отказва, ако чужденецът го е поискал. Съгласно член **32, параграф 2** от Закона за убежището обжалването на решението по член 16, параграф 2 от Закона за убежището не спира изпълнението му. Съгласно член **85b, параграф 1** от Закона за убежището след постановяването на решението, с което молбата за предоставяне на международна закрила се отхвърля като очевидно неоснователна, ако то не е отменено от съда, или след постановяването от окръжния съд на определение, с което спирането на изпълнението се отказва, ако такова е поискано, министерството служебно издава на чужденеца нареждане да напусне страната, чиято валидност не надхвърля един месец.

Съгласно член **2, параграф 1, буква к), точка 3** от Закона за убежището за сигурна страна на произход се счита държава, която е ратифицирала и спазва международните договори за защита на правата на човека и основните свободи, включително нормите относно ефективните средства за защита. Съгласно Vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (Правилник № 328/2015 за прилагане на Закона за убежището и Закона за временна закрила на чужденците, наричан по-нататък „правилникът“) за сигурна страна на произход се счита Молдова с изключение на Приднестровието.

Съгласно член **73** от Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Закон № 150/2002 — Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „АПК“) по искане на жалбоподателя и след изслушване на ответника съдът спира изпълнението на обжалваното решение, ако изпълнението му или

други правни последици от него могат да причинят на жалбоподателя непропорционално по-голяма вреда от тази, която може да бъде причинена на други лица поради спирането на неговото изпълнение, и ако това не противоречи на важен обществен интерес.

Съгласно **член 76, параграф 1, буква с)** от АПК съдът отменя обжалваното решение поради процесуални пороци, а именно допускане от административния орган на съществено нарушение на процесуалните правила, ако това решение може да доведе до незаконосъобразност на решението по същество по случая.

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 На 9 февруари 2022 г. жалбоподателят, идващ от Молдова, подава молба за предоставяне на международна закрила в Чешката република (наричана по-нататък „ЧР“). Той обосновава молбата с получавани заплахи от неизвестни лица. През 2015 г. станал свидетел на произшествие, при което намиращо се на тротоара лице загива, след като е ударено от автомобил. Жалбоподателят видял всичко. Извършителят избягал от местопроизшествието. Жалбоподателят извикал бърза помощ и полиция. Същата нощ в дома му дошли някакви хора. Били с качулки. Завели го в гората и го били. След това жалбоподателят избягал. Върнал се вкъщи, завел дъщеря си при свой познат, който да я гледа, и се свързал с полицията. След това дъщеря му заминала на сигурно място при майка си в Казахстан. Полицията заявила, че разследва случая, но не знае кой е извършителят, поради което не може да помогне на жалбоподателя. От страх жалбоподателят не се прибрал вкъщи. Крил се при приятели. След два дни все пак се върнал вкъщи и открил, че домът му е изгорял. След това избягал от Молдова. Негов познат му уредил румънски паспорт. С него заминал за ЧР. В Молдова се връщал през 2016 г. и 2019 г. Старал се обаче никой, освен братовчедите му, да не разбира за това. Полицията разследва случая вече седем години. Извършителят обаче не е открит¹. Жалбоподателят никога не се е оплаквал от полицейското производство.
- 2 Жалбоподателят подава молба за предоставяне на международна закрила (наричана по-нататък „молбата на жалбоподателя“), за да урегулира пребиваването си в ЧР. Признава, че през 2016 г. му е наложена мярка, изразяваща се в репатриране за две години, тъй като работел с фалшив румънски паспорт, а след това през 2020 г. му е издадено нареждане да напусне страната, каквото е издадено отново на 23 януари 2022 г.
- 3 С решение от 8 март 2022 г. (наричано по-нататък „решението за отхвърляне“) ответникът отхвърля молбата на жалбоподателя поради

¹ Полицията, изглежда, подозира кой е извършил убийството, но не може да докаже нищо срещу това лице, което уж издирва вече 25 години.

очевидната ѝ неоснователност на основание член 16, параграф 2 от Закона за убежището, тъй като ЧР счита Молдова, с изключение на Приднестровието, за т.нар. „сигурна страна на произход“, както се посоча в правилника. Ответникът също така събира информация от различни източници за политическото положение, сигурността и спазването на правата на човека в Молдова.

- 4 Ако кандидатът идва от сигурна страна на произход, той носи тежестта да докаже, че в неговия случай съответната държава не може да се счита за сигурна, което според ответника жалбоподателят не е успял да направи поради следните причини:
 - 1) Към момента на постановяване на решението не е имало данни въоръженият конфликт в съседна Украйна да се е разпрострял в Молдова.
 - 2) Макар да не може да се изключи възможността да има случаи на преследване на лица, които се противопоставят на държавния режим², по-специално те да бъдат подложени на дискриминационно преследване или наказване, жалбоподателят не спада към категорията на тези лица.
 - 3) Що се отнася до заплахите от непознати лица, те трябва да са били отправени още през 2015 г., а жалбоподателят на два пъти впоследствие се е връщал в родината си; не е използвал всички достъпни форми на защита (например от омбудсмана или независими организации).
 - 4) С искането жалбоподателят цели да урегулира по-нататъшното си пребиваване в ЧР.
- 5 Жалбоподателят подава жалба срещу решението на ответника, в която твърди, че ответникът не е установил надлежно фактите по случая, не е разгледал напълно молбата, що се отнася до субективните опасения на кандидата, и не е взел предвид последиците от решението за отхвърляне.
- 6 На 9 май 2022 г. окръжния съд уважава искането на жалбоподателя³ за спиране на изпълнението на решението въз основа на подадената жалба поради следните причини.

² По смисъла на член 9 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 (наричана по-нататък „Директива 2011/95“).

³ Ако жалбоподателят не направи такова искане, той ще престане да бъде кандидат за предоставяне на международна закрила, който има право да пребивава на територията на ЧР.

- 1) В Молдова жалбоподателят би бил изправен пред риска да стане обект на тежко посегателство от частни субекти, които в миналото вече са извършвали посегателство срещу него.
 - 2) На 8 май 2022 г. сепаратистките проруски части в Приднестровието са приведени в бойна готовност.
 - 3) Молдова се е освободила от изпълнението на задълженията, произтичащи от Конвенцията.
- 7 През януари 2022 г. Молдова обявява извънредно положение поради енергийна криза. Поради това на 25 февруари 2022 г. тя уведомява Съвета на Европа, че се освобождава от изпълнението на задълженията по член 15 от Конвенцията, включително правото на свобода на изразяване по член 10. Предния ден молдовският парламент обявява извънредно обсадно и военно положение в отговор на нападението на Русия срещу Украйна. На 3 март 2022 г. — тоест пет дена преди да бъде постановено решението на ответника, в което този факт не се отчита — позовавайки се на новата заплаха за сигурността, Молдова отново се освобождава от изпълнението на задълженията, произтичащи от Конвенцията. На 28 април 2022 г. тя отново обявява, че удължава това освобождаване, тъй като на 21 април 2022 г. молдовският парламент удължава извънредното положение до 23 юни 2022 г.

Анализ на преюдициалните въпроси

Запитващата юрисдикция иска да се установи какви последици за определянето на страна като „сигурна страна на произход“ имат следните обстоятелства:

- а) съответната страна се освобождава от изпълнението на задълженията по Конвенцията при извънредни обстоятелства,
 - б) държава членка признава страната за сигурна само за част от нейната територия, а не изцяло,
- а ако в резултат поне на един от тези проблеми страната представа да бъде сигурна страна на произход,
- в) трябва ли административният съд в производство по обжалване на решение, с което се отхвърля молба за предоставяне на международна закрила, да вземе предвид този факт служебно (*ex officio*).

Първият преюдициален въпрос (освобождаване от изпълнението на задълженията по Конвенцията на основание член 15 от нея)

- 8 Запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно член 36 и 37 от Директивата презумпцията, че защитата в страната е достатъчна, може да бъде оборена поради наличието на неотложни причини. Държавата членка обаче е длъжна да осигури пълното прилагане на разпоредбите от Директивата⁴. Следователно при осъществяването на контрол върху решение за отхвърляне на молба, основана на концепцията за „сигурна страна на произход“, в контекста на правото на ефективно средство за защита съдът на Съюза трябва не само да прецени дали кандидатът ефективно е оборил тази презумпция, но и да провери дали изобщо включването на страната в списъка на сигурните страни е направено в съответствие с Директивата.
- 9 Спазването на правата и свободите, установени *inter alia* в Конвенцията, по-специално на правата, при които не се допуска дерогация въз основа на член 15, параграф 2 от Конвенцията⁵, е посочено в приложение I към Директивата като един от критериите за определяне на една страна като сигурна страна на произход.
- 10 Освобождаването от изпълнението на задълженията, произтичащи от всички т. нар. дерогируеми права по Конвенцията, очевидно не означава, че тези права „престават да се прилагат“. Вследствие на такова освобождаване съответната държава обаче получава повече свобода за ограничаването им.

а) Националните власти на съответната държава разполагат с широка свобода на преценка при намесата в упражняването на тези права в сравнение с обичайно положение, което не е извънредно⁶.

б) намесата в тези права трябва да се преценява различно, а именно според два критерия: i) спазване на обхвата, строго изискван от извънредността на положението и ii) спазване на останалите задължения, произтичащи от международното право (например от Международния пакт за граждански и политически права или

⁴ Вж. решение на Съда на ЕС от 25 юли 2018 г., *A./Migrationsverket*, C-404/17, т. 25, 26 и 31.

⁵ Това са: правото на живот с изключение на смърт, настъпила в резултат на правомерни актове на война, забраната на изтезанията, забраната на държането в робство или в принудително подчинение и забраната да се налага наказание без закон.

⁶ Вж. решение на пленарното заседание на Европейския съд по правата на човека от 18 януари 1978 г. по дело *Ирландия с/у Обединеното кралство*, № 5310/71, т. 207

Конвенцията на ООН против изтезанията, по които Молдова е страна; или пък Женевските конвенции)⁷.

- 11 Езиковото тълкуване може да доведе до извода, че при освобождаване по член 15 от Конвенцията съответната държава на практика престава да бъде сигурна страна. Правейки това тя заявява, че няма да защитава правата и свободите по Конвенцията както досега. Тук трябва да се отбележи съображение 42 от Директивата, съгласно което посочването на определена трета държава като сигурна страна на произход „не би следвало да представлява абсолютна гаранция за сигурността на гражданите на тази страна“, и приложение I, в което се посочва, че основата е спазването на дерогируемите права, а след това се поставя акцент върху недерогируемите права. Аналогично може да се отбележи и Протокол № 24, в който се посочва, че ако държава членка се освободи от задълженията, произтичащи от Конвенцията, останалите държави членки са длъжни да приемат за последващо разглеждане молбата за предоставяне на международна закрила, подадена от гражданин на такава държава. По този начин държавата членка, която се освобождава от задълженията, престава да бъде за останалите държави членки сигурна страна на произход, а според запитващата юрисдикция този извод в още по голяма степен трябва да е валиден, когато държавата, освобождаваща се от задълженията, е трета държава.
- 12 Второто тълкуване предлага подход, при който държавата не престава да спазва правата и свободите, произтичащи от Конвенцията, дори след като се освободи от изпълнението на задълженията. Дори самото освобождаване не означава в действителност пълно „изоставяне“ на страсбургския механизъм за защита на правата на човека. Не става въпрос за денонсиране на Конвенцията по смисъла на член 58 от нея, а за „извънреден режим“ на спазване на тези права, като дори при този режим съответната държава не може да се освободи от спазването на определени права.
- 13 Запитващата юрисдикция клони към тълкуването, съгласно което освобождаването по член 15 от Конвенцията автоматично води до невъзможност съответната държава да се счита за сигурна страна на произход.

Вторият преюдициален въпрос (определяне като сигурна само на част от страната на произход)

- 14 В практиката на държавите членки могат да се открият териториални изключения⁸ за конкретни географски региони или лични изключения⁹ за

⁷ Вж. например решения на Европейския съд по правата на човека от 20 март 2018 г. по дело *Mehmet Hasan Altan c/y Турция*, № 13237/17, т. 94 и по дело *Şahin Alpay c/y Турция*, т. 78)

⁸ Например Чешката република, Дания и Финландия считат Грузия за сигурна страна на произход, с изключение на Южна Осетия и Абхазия. Аналогично Кипър и Чешката

кандидати от сигурни страни на произход. Кипър, Дания и Франция считат Молдова за сигурна страна на произход изцяло. Само Чешката република счита Молдова за сигурна страна на произход с изключение на Приднестровието.

- 15 Според запитващата юрисдикция определянето на страна като сигурна трябва да отговаря на условията, предвидени в правото на Съюза. Възможността за териториални и лични ограничения се е предвиждала изрично в 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 членки¹⁰, предхождаща настоящата директива, в която такава възможност вече не се предвижда. В обяснителния меморандум към проекта на настоящата директива се посочва, че факултативната разпоредба, позволяваща на държавите членки да прилагат понятието „сигурна страна на произход“ само за част от страна, отпада. Следователно, ако Директивата — която за разлика от своя предшественик урежда общи, а не само минимални стандарти за процедурата за предоставяне на убежище — не съдържа такава разпоредба, държава, в която някоя част от територията не отговаря на условията по приложение I към Директивата, не може да се счете за сигурна страна на произход.
- 16 Противният извод би противоречал на член 36, параграф 1 и член 37, параграф 1 от Директивата и би довел до различно третиране от гледна точка на процедурата на i) лице, което идва от определената като сигурна част от държава и което трябва да обори презумпцията за сигурност, а ако не успее срещу него може да се издаде нареждане за напускане, без да се отчитат конкретните причини за подаването на молбата за убежище, и на ii) лице от държава, обхваната от териториалното изключение, което може да разчита на пълно разглеждане на неговата молба и на автоматично спиране на изпълнението при евентуално използване на средство за защита¹¹. Такова различно третиране води и до неблагоприятно различно третиране спрямо кандидати от държави, които изобщо не са включвани в списъка със

република продължават да предвиждат изключение за украинските кандидати от полуостров Крим и регионите Донецк или Луганск. Унгария признава САЩ за сигурна страна на произход, но само по отношение на щатите, които не прилагат смъртно наказание.

⁹ Люксембург счита Бенин и Гана за сигурни страни на произход, но само за мъже. Що се отнася до Русия, Дания прилага изключения за етнически чеченци, ЛГБТИ кандидати, руски евреи и политически активисти, които са се сблъскали със злоупотреби от страна на властите. В Дания действа и общо изключение за ЛГБТИ кандидатите. В Холандия също има изключения за определени групи хора в Армения, Мароко и Тунис.

¹⁰ Вж. член 30, параграф 1 от тази директива.

¹¹ Последниците от такова различно третиране се онагледяват в решение на Федералния съд на Канада от 23 юли 2015 г. по дело Y.Z. с/у Канада (Гражданство и имиграция), 2015 FC 892 (<https://bit.ly/3yAfhzx>).

сигурните страни на произход. С различното третиране въз основа на критерия за страната на произход освен това се нарушава член 3 от Женевската конвенция за статута на бежанците. Териториалните изключения се отразяват неблагоприятно и на разглеждането на молбите за предоставяне на международна закрила по член 8 от Директива 2011/95/ЕС.

- 17 Концепцията за сигурните страни на произход трябва да води до опростяване на процедурата за разглеждащия молбата административен орган. Държавите членки обаче трябва да имат възможност да използват това процедурно опростяване само за „безпроблемните“ държави, от които (както при държавите членки на ЕС) действително е малко вероятно да има бежанци или лица с право на субсидиарна закрила. В страните, в които държавата не упражнява ефективен контрол върху част от територията, такава безпроблемност липсва. Краен пример за такова положение може да бъде Украйна.
- 18 От друга страна запитващата юрисдикция е наясно, че изложената по-горе гледна точка не е еднозначна — както впрочем показва практиката на няколко държави членки, които продължават да определят някои страни като сигурни с териториални или лични изключения — и признава, че липсата на изрично упоменаване на възможността за прилагане на териториални изключения може да се тълкува в смисъл, че Директивата не ги изключва напълно (макар намерението на законодателя на Съюза очевидно да е друго).

Третият преюдициален въпрос (разглеждане по служебен ред)

- 19 В областта на общата европейска система на убежището главна роля играе член 46, параграф 3 от Директивата¹², който гарантира на всеки кандидат право на *ефективна защита* срещу решението, с което се отхвърля молбата му за предоставяне на международна закрила. Ефективната защита трябва да гарантира цялостно и *ex nunc* разглеждане както на фактите, така и на правните въпроси, поне пред първоинстанционния съд. В разглеждания случай възниква въпросът дали по силата на тази разпоредба произнасящият се съд трябва *ex officio* да разгледа въпроса дали определянето на страна като сигурна съответства на приложение I към Директивата. В тази разпоредба не се предвижда изрично възможност за произнасяне по служебен ред¹³.
- 20 В чешкия контекст трябва да се определи дали съдът по собствена инициатива, включително без жалбоподателят да е възразявал, трябва да провери дали посочването в правилника на определена страна като сигурна

¹² До момента чешкият законодател не е транспонирал тази разпоредба в чешкия правен ред. Следователно тя има директен ефект.

¹³ В Директивата изрично се отбелязва разглеждането *ex officio* в други хипотези, уредени в член 46, параграф 4 или в член 46, параграф 6.

страна на произход съответства на Директивата и дали трябва да постанови, че ответникът не е можел да издаде решение по член 16, параграф 2 от Закона за убежището, ако установи, че в тази си част правилникът противоречи на Директивата.

- 21 Съгласно националната практика административният съд трябва служебно да вземе предвид наличието на процесуално нарушение, изразяващо се в издаване от административен орган на решение, което процесуалната рамка в конкретния случай изключва¹⁴. Това хипотетично може да се отнесе и към положение, в което решаващият орган по молба за предоставяне на международна закрила провежда производство по член 31, параграф 8, буква б) от Директивата, използвайки концепцията за сигурна страна на произход, и решава, че тази молба е очевидно неоснователна по смисъла на член 32, параграф 2 от Директивата, въпреки че съответната държава не отговаря на условията по приложение I към Директивата.
- 22 Ако член 46, параграф 3 от Директивата не позволява на съда да провери служебно съответствието на правилника с приложение I към Директивата, възниква въпросът какво друго може да обхваща цялостното разглеждане на правните въпроси по случая. Сама по себе си тази разпоредба не посочва, че такъв анализ трябва да се извършва само в рамките, очертани с твърденията на кандидата, и следователно не изключва изрично проверка *ex officio*. Подкрепа за този довод може да се потърси и в принципа на лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз¹⁵.
- 23 Запитващата юрисдикция е склонна да приеме, че съгласно член 46, параграф 3 от Директивата посоченият анализ трябва да се извърши служебно като обхване и въпроса дали предвид член 31, параграф 8, буква б) от Директивата изобщо е трябвало в този случай да се прилага ускорена процедура.

¹⁴ Вж. решение на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република) от 10 май 2017 г., № 2 As 163/2016–27.

¹⁵ Вж. становище на Съда на ЕС 1/09 от 8 март 2011 г. (т. 68 и 69).